

# HUKUM LINGKUNGAN

## TEORI, LEGISLASI DAN STUDI KASUS



EDITOR  
LAODE M. SYARIF  
ANDRI G. WIBISANA





# HUKUM LINGKUNGAN

## TEORI, LEGISLASI DAN STUDI KASUS

---

EDITOR  
LAODE M. SYARIF  
ANDRI G. WIBISANA



### Disclaimer

"This product is made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID). The contents are the responsibility of the authors and do not necessarily reflect the views of USAID, the United States Government, or The Asia Foundation or Kemitraan"

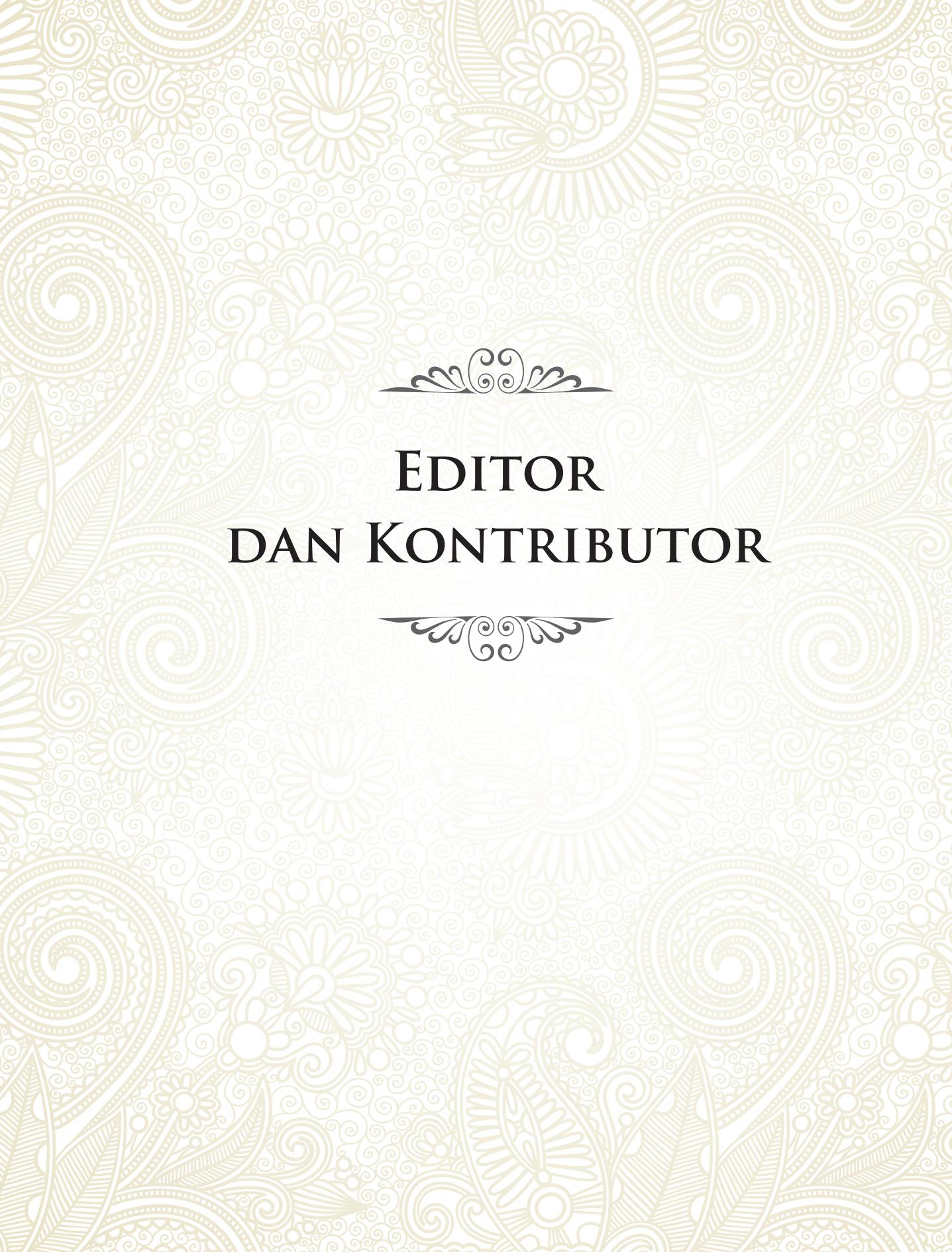


**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



 The Asia Foundation





**EDITOR  
DAN KONTRIBUTOR**

# EDITOR:

## **Laode M. Syarif**

Laode M. Syarif menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Lex Legibus Magistrum (LL.M) pada Faculty of Law, Queensland University of Technology, Brisbane, dan Ph.D pada Faculty of Law, Sydney University. Menjadi pengajar pada Fakultas Hukum Unhas sejak tahun 1992, dan menjadi dosen tamu di sejumlah universitas di antaranya: University of South Pacific, School of Law, Vanuatu; University of Sydney, Faculty of Law; dan Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Di samping sebagai pengajar, Laode M. Syarif juga bergabung dengan organisasi-organisasi berikut: Partnership for Governance Reform sebagai Senior Adviser on Justice and Environmental Governance; IUCN Academy of Environmental Law sebagai anggota Teaching and Capacity Building Committee; IUCN World Environmental Law Commission; dan Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) sebagai anggota peneliti senior dan pengurus.

Laode M. Syarif telah menerbitkan sejumlah karya ilmiah, di antaranya buku *The Implementation of International Responsibilities for Atmospheric Pollution: A Comparison between Indonesia and Australia*, Jakarta, LEAD, 2002; *Globe Forest Legislation Study, Globe Legislators' Forest Initiative*, Globe International and IUCN Environmental Law Comission, 2011; “Indonesia Case Study in Marine Protected Areas”, (kontributor), dalam Barbara Lautche, *Guidelines for Protected Areas Legislation*, IUCN, Gland, Switzerland, 2011; “Satu Dekade Reformasi Criminal Justice System”, bab buku, dalam Abdul Malik Gismar & Syarif Hidayat, *Reformasi Setengah Matang*, Hikmah-PT Mizan Publika, Jakarta, 2010; “Promotion and Management on Marine Fisheries in Indonesia”, bab buku, dalam Gerd Winter (ed.), *Towards Sustainable Fisheries Law: A Comparative Analysis*, IUCN, Gland, Switzerland, 2009; “Current Development of Indonesian Environmental Law”, *IUCN Academy of Environmental Law e-Journal* (1) 2010; “*Loggers and Degradation in the ASIA Pacific Corporations and Environment Management*”, resensi buku, 2002, 7 *Asia Pacific Journal of Environmental Law* 161-164; dan “Principles of International Environmental Law”, resensi buku, (2004) 8 *Asia Pacific Journal of Environmental Law* 193-196. h.7

## Andri G. Wibisana

Lahir di Garut, 3 November 1972. Adalah dosen hukum lingkungan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia (sejak 1999). Lulus Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum UI tahun 1998. Lulus dari program LLM on Law and Economics, Utrecht University tahun 2002. Menyelesaikan program Doktor di Maastricht University tahun 2008. Penulis memperoleh beasiswa *post-doctoral* dari Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences (2008-2010), serta memperoleh beasiswa Fulbright untuk menjadi *visiting scholar* pada Center for Climate Change Law, Columbia University (2013). Penulis adalah ko-editor dari buku *Regulating Disasters, Climate Change and Environmental Harm* (Edward Elgar, 2013). Tulisan penulis juga telah diterbitkan di dalam berbagai jurnal hukum, seperti *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, *Georgetown International Environmental Law Review*, dan *Asia Pacific Journal of Environmental Law*. Di dalam buku teks ini, penulis adalah ko-editor dan menyumbangkan satu tulisan untuk Bab VI.

## KONTRIBUTOR

### Kadek Sarna

Kadek Sarna menyelesaikan Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Udayana di Denpasar Bali, Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, dan pernah mengikuti *Short Course International Human Rights* pada *Faculty of Law Maastricht University the Netherlands*. Menjadi tenaga pengajar sejak tahun 2009 di Fakultas Hukum Universitas Udayana–Denpasar Bali. Bidang yang ditekuni adalah Hukum Administrasi Negara, selain itu juga mengajar pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Udayana

Aktif dalam kegiatan penelitian, pengabdian masyarakat, serta pertemuan-pertemuan ilmiah di antaranya seperti *Training Educational Methodology Problem Based Learning (PBL)*, *NPT Project Nuffic IDN 223* serta menghasilkan karya ilmiah di antaranya: (i) Implementasi Pemberian Kredit Berwawasan Lingkungan oleh Perbankan dalam Rangka Penegakan Hukum Lingkungan di Propinsi Bali; (ii) Perlindungan Hukum Nasabah PT Bali Consultant Life Insurance (Balicon); (iii) Lelang Eksekusi Utang Pajak; (iv) Kewenangan Notaris dalam Pembuatan Akta

yang berkaitan dengan Pertanahan (Eksistensi Pasal 15 ayat (2) huruf f Undang-Undang No. 30 Tahun 2004). Kadek Sarna dapat dihubungi melalui *e-mail*: sarna.kadek@gmail.com

## **Maskun**

Maskun, menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Program Master pada Fakultas Hukum University of New South Wales (UNSW), Sydney- Australia, dan sekarang sedang menempuh program doktor (jalur penelitian) pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin dan telah menjadi tenaga pengajar sejak tahun 1999.

Selain buku ini, Maskun telah menerbitkan sejumlah karya ilmiah, di antaranya:

*Hukum Internasional* (Rechta, 2008); *Pengantar Kejahatan Siber (Cybercrime)* (Prenada, 2013); *Filsafat Hukum* (Prenada, 2013); Kedudukan Hukum Cybercrime Dalam Perkembangan Hukum Internasional, Jurnal *Masalah-masalah Hukum* (Jurnal *Akkreditasi nasional*, 2013); The Crime of Aggression: Complexities in Definition and Element of Crimes, Jurnal *Mimbar Hukum* ((Jurnal *Akkreditasi nasional*, 2013);

Maskun dapat dihubungi melalui *e-mail*: maskunlawschool@yahoo.co.id

## **Birkah Latif**

Birkah Latif menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Sekarang menempuh program LLM di University of Washington, Law School, Seattle. USA. Birkah adalah staf pengajar pada Jurusan Hukum Internasional Fakultas Hukum UNHAS. Karya ilmiahnya telah dipublikasikan dalam bentuk buku dan dalam jurnal ilmiah nasional dan internasional. Selain menjabat sebagai Sekretaris “Jurnal Hukum Internasional” pada Fakultas Hukum UNHAS, Birkah juga merupakan Pembina Klinik Hukum Lingkungan di Universitas Hasanuddin.

## Irwansyah

Irwansyah menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, serta program Doktor pada Fakultas Hukum UNHAS di bidang Hukum Lingkungan. Irwansyah juga tercatat sebagai Guru Besar Tetap Hukum Lingkungan pada Fakultas Hukum UNHAS. Irwansyah menulis sejumlah karya ilmiah di bidang Hukum Lingkungan, Hukum Laut Internasional dan kajian hukum internasional lainnya. Irwansyah mengajar pada program sarjana, master, dan doktor di Universitas Hasanuddin dan sejumlah universitas swasta di Indonesia Timur.

## Lilik Pudjiastuti

Lilik Pudjiastuti menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum, Program Master pada Program Pascasarjana, dan Program Doktor pada Fakultas Hukum yang semuanya di Universitas Airlangga. Menjadi tenaga pengajar di Fakultas Hukum Universitas Airlangga sejak tahun 1993 untuk bidang Hukum Administrasi dan Hukum Lingkungan.

Selain naskah yang ada dalam buku ini, Lilik Pudjiastuti telah menerbitkan sejumlah karya ilmiah, antara lain *Kajian Hukum terhadap Izin Lingkungan dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup* (Yuridika 2013); *Penerapan Instrumen Keuangan dalam Sistem Perizinan di Daerah* (Yuridika, 2008); *Pengendalian Menara Telekomunikasi Melalui Penetapan Zona Menara Telekomunikasi* (2013); *Penegakan Hukum Lingkungan terhadap Pelanggaran Instrumen Pengendalian Pencemaran Sungai* (Studi Kasus Kali Surabaya Tahun 2008 sampai 2011); dan *Penegakan Hukum Lingkungan terhadap Impor Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3)* (2013).

Lilik Pudjiastuti dapat dihubungi melalui e-mail: pudjiastutililik@yahoo.com.

## Wahyu Yun Santoso

Wahyu Yun Santoso menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum dan Program Magister pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan bidang keilmuan Hukum Lingkungan Internasional. Selain itu juga menyelesaikan program *Master of Globalisation and Law* di Universiteit Maastricht the Netherlands.

Menjadi tenaga pengajar sejak tahun 2005 di Fakultas Hukum UGM dengan bidang keahlian Hukum Lingkungan, Hukum Konservasi, Hukum

Ekonomi Lingkungan, dan Aspek Hukum Bioteknologi.

Selain naskah yang ada dalam buku ini, Wahyu Yun S. telah menerbitkan sejumlah karya ilmiah, di antaranya *Buku Modul Pengantar Hukum Indonesia untuk Universitas Terbuka* (2006); “Urgensi Ratifikasi the 2001 Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants bagi Indonesia” (*Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 20 No. 1, Februari 2009); “Adopting Green Growth Approach for Climate Change Adaptation in Indonesia” (*Asian Law Review Quarterly*, Vol. XX No. 3, Desember 2009); “Promoting Smallholders Carbon Project in Indonesia” (*Indonesian Journal of International Law*, Vol. 8 No. 3 April 2011); dan *Liability and Redress for Genetically Modified Products in Indonesia* (*unpublished Progress Report for Indonesian Program for Biosafety* (IFPRI-US Februari 2012).

Wahyu Yun dapat dihubungi melalui *e-mail*: wahyu.yuns@yahoo.com atau wahyuyuns@live.com

## **Maradona**

Maradona menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas

Airlangga Surabaya pada 2005 dan Program Master of Laws in Criminal Law and Criminology di Groningen. Menjadi tenaga pengajar sejak tahun 2006. Selain naskah yang ada dalam buku ini, Maradona telah menulis buku berjudul *Corporate Criminal Liability Developments in The Indonesian Criminal Legal System* yang diterbitkan oleh Airlangga University Press pada 2013.

Maradona dapat dihubungi melalui *e-mail*: maradona@fh.unair.ac.id

## **Agus Ngadino**

Agus Ngadino menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta (UMS), dan Program Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia (UI).

Menjadi tenaga pengajar di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya sejak tahun 2008. Adapun bidang keahliannya adalah Hukum Administrasi Negara dan Hukum Lingkungan.

Selain naskah yang ada dalam buku ini, Agus Ngadino telah menerbitkan sejumlah karya ilmiah, antara lain *Identifikasi Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah dalam Kerangka Good Governance* (buku teks ditulis bersama Iza Rumesten); “Program Televisi Indonesia dalam Perspektif

Hukum Lingkungan” (artikel di jurnal); “Dinamika Pengaturan Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada Era Otonomi Daerah” (artikel di jurnal); “Pergeseran Relasi Negara dan Media Massa dalam Kerangka Demokrasi” (artikel di jurnal); dan “Perizinan dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis” (artikel di jurnal).

Agus Ngadino dapat dihubungi melalui *e-mail*: agus.ngadino@yahoo.co.id

## **Zulhidayat**

Zulhidayat menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum dan Magister Hukum dan menjadi tenaga pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang. Selain tulisan yang terdapat dalam buku ini, Zulhidayat telah melakukan banyak karya ilmiah di bidang Hukum Lingkungan dan Hukum Administrasi Negara.

## **Sulastriyono,**

Sulastriyono lahir di Yogyakarta pada tanggal 14 Februari 1961. Karier mengajar sejak 1988 sampai saat ini aktif sebagai dosen Hukum Adat di FH UGM . Riwayat pendidikan perguruan tinggi diawali sebagai mahasiswa Fakultas Hukum UGM angkatan 1980 lulus S1 tahun 1986. Pada tahun 1997 selesai tugas belajar S2 Antropologi Hukum di FISIP UI dan program S3 dicapai pada tahun 2011 di UGM. Pengalaman penelitian lapangan bidang hukum adat terkait masalah perwalian anak yatim piatu, konflik penguasaan tanah timbul, kearifan lokal pengelolaan sumber daya air dan hutan.

## **Totok Dwi Diantoro**

Totok Dwi Diantoro lahir di Yogyakarta 24 Mei 1975. Menjadi pengajar di Fakultas Hukum UGM jurusan Hukum Lingkungan mulai 2005 hingga sekarang. Aktivis pada LSM ARuPA sejak 1998-sekarang. Salah satu pendiri ICM (Indonesian Court Monitoring) tahun 2000, dan aktif hingga tahun 2003. Salah satu pendiri Pusat Kajian Anti (PuKAT) Korupsi FH UGM tahun 2005 dan menjadi salah satu pengurus hingga saat ini. Menyelesaikan pendidikan S-1

Fakultas Hukum UGM tahun 1999, S-2 Program Studi Ilmu Politik Fisipol UGM 2009, serta LLM Program pada School of Law-University of Washington 2013. Pernah mengikuti 37th Annual Study Session on Human Rights yang diselenggarakan oleh International Institute of Human Rights, Robert Schuman University, Strasbourg-Prancis Juli 2006. Meminati kajian hukum lingkungan, kebijakan publik kehutanan, resolusi konflik lingkungan dan sumber daya alam, serta politik lingkungan dan sumber daya alam.

## **Putu Tuni Cakabawa**

Putu Tuni Cakabawa menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum, Magister Hukum dan Program Doktor di Fakultas Hukum Universitas Diponogoro. Putu Tuni Cakawa adalah dosen senior yang mengajar pada program Strata 1 di Fakultas Hukum Udayana, serta Master dan Doktor pada Program Pascasarjana di lembaga yang sama. Putu Tuni Cakabawa mengasuh beberapa mata kuliah, di antaranya Hukum Perdata, Hukum Bisnis dan Hukum Lingkungan. Putu Tuni Cakabawa telah menghasilkan banyak karya ilmiah, khususnya di bidang hukum bisnis dan keperdataan. Putu Tuni Cakabawa juga kerap menjadi konsultan bagi pemerintah dan memiliki jaringan yang luas dengan Civil Society Organisation (CSO) di Bali. Putu Tuni Cakabawa juga membina Klinik Hukum Lingkungan di Bali dan memahami sejumlah kearifan lokal di bidang pengelolaan lingkungan hidup.



# DAFTAR ISI

Editor dan Kontributor	v
Catatan Editor	xvii
<b>BAB 1 Permasalahan Lingkungan yang Penting</b>	2
1.1 Gambaran Kondisi dan Permasalahan Lingkungan Global	6
1.1.1 Keanekaragaman Hayati	10
1.1.2 Pemanasan Global	15
1.1.3 Penipisan Lapisan Ozon	19
1.2 Kondisi Permasalahan Lingkungan Nasional	21
1.2.1 Sektor Kehutanan	21
1.2.2 Sektor Pertambangan	23
1.2.3 Pencemaran Industri dan Transportasi	28
1.3 Tata Kelola dan Permasalahan Lingkungan	30
Daftar Pustaka	33
<b>BAB 2 Evolusi Kebijakan dan Prinsip-prinsip Lingkungan Global</b>	38
2.1 Perkembangan Hukum Lingkungan	38
2.2 Perkembangan <i>Soft Law Instruments</i>	41
A. <i>1972 Stockholm Declaration</i>	42
B. <i>1982 World Charter for Nature</i>	45
C. <i>1992 Rio Declaration</i>	46
D. <i>Johannesburg Declaration</i>	47
2.3 Prinsip-prinsip Hukum Lingkungan	48
A. Pembangunan Berkelanjutan ( <i>Sustainable Development</i> )	49
B. <i>Inter-Generational Equity and Intra-Generational Equity</i>	50
C. Prinsip Keadilan Intragenerasi <i>(The Principle of Intragenerational Equity)</i>	53
D. Prinsip Pencemar Membayar ( <i>Polluter-Pay principle</i> )	54
E. <i>Principle of Preventive Action</i>	60
F. Prinsip Pencegahan Dini ( <i>The Precautionary Principle</i> )	62
G. <i>Sovereign Rights and Environmental Responsibility</i>	64
H. <i>Access to Environmental Information, Public Participation in Environmental Decisions, Equal Access and Non-discrimination</i>	66

2.4 Integrasi Prinsip-Prinsip Lingkungan Global dalam Hukum Nasional Indonesia	69
2.4.1 Integrasi Prinsip Lingkungan Global Dalam UUD 1945	72
2.4.2 Integrasi Prinsip Lingkungan Global dalam UU	75
2.5 Integrasi Prinsip Lingkungan Global Dalam Beberapa Kasus Yang Terjadi di Indonesia (Indonesian Cases)	92
Daftar Pustaka	97
 <b>BAB 3 Hak Atas Lingkungan</b>	100
3.1 Argumentasi Teoretis	103
3.2 Argumentasi Otoritatif-Historis (Negara dan Lembaga Internasional)	103
Daftar Pustaka	118
 <b>BAB 4 Instrumen Hukum Lingkungan Nasional:</b>	
Perencanaan, Dokumen Lingkungan dan Perizinan	120
4.1 Pengantar Kelembagaan	120
4.2 Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) dan Ekoregion	126
4.3 Kajian Lingkungan Hidup Strategis	130
4.4 Baku Mutu Lingkungan Hidup (Sebab atau <i>Effluent</i> dan Akibat atau <i>Ambient</i> )	132
4.4.1 Baku Mutu Air dan Baku Mutu Air Limbah	135
4.4.2 Baku Mutu Air Laut	138
4.4.3 Baku Mutu Udara	138
4.4.4 Kriteria Baku Kerusakan Lingkungan Hidup	139
4.5 AMDAL dan UKL/UPL	139
4.6 Analisis Risiko Lingkungan	145
4.7 Perizinan Lingkungan	152
Daftar Pustaka	156
 <b>BAB 5 Instrumen Hukum Lingkungan Nasional:</b>	
Instrumen Ekonomi dan Sukarela	158
5.1 Instrumen Ekonomi: Internalisasi Biaya Lingkungan ( <i>Polluter Pays Principle</i> )	158
5.1.1 Internalisasi Biaya Lingkungan Menurut Aspek Ekonomi Lingkungan dan Hukum	158

5.1.2 Konsep Instrumen Ekonomi dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Aktualisasinya	164
5.1.3 Pajak Lingkungan dan Pungutan Lingkungan	206
5.1.4 Izin yang Bisa Diperjualbelikan ( <i>Tradeable Permit</i> )	214
5.1.5 Dana Jaminan ( <i>Deposit Refund System</i> )	217
5.2 Penaatan Sukarela	226
5.2.1 Penataan Sukarela dan <i>Best Practice</i>	226
5.2.2 Sertifikasi Ketaatan Lingkungan	234
5.2.3 <i>Voluntary Information Based Mechanism</i>	247
Daftar Pustaka	257
 <b>BAB 6 Pencegahan dan Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan</b>	 <b>262</b>
6.1. Instrumen Pencegahan Pencemaran: <i>Command and Control</i> (CAC)	262
6.1.1 Regulasi tentang Informasi Terkait Pengelolaan Lingkungan Hidup	265
6.1.2 Standar dan Pencemaran/Kerusakan Lingkungan	267
6.1.3 <i>Prior Approval</i> : Izin dan Prosedur Perizinan	271
6.2 Limbah Bahan Beracun dan Berbahaya ( <i>Toxic and Hazardous Wastes Pollution</i> )	273
6.2.1 Aspek Internasional Limbah B3: Konvensi Basel	273
6.2.2 Pengelolaan Limbah B3 Menurut Hukum Indonesia	296
6.3 Bahan Beracun dan Berbahaya	327
6.3.1 Aspek Hukum Internasional dalam Pengelolaan B3: Konvensi Stockholm tentang POPs dan Konvensi Minamata tentang Air Raksa	327
6.3.2 Pengelolaan B3 di Indonesia	343
6.4. Pencemaran Limbah Padat ( <i>Solid Waste Pollution</i> )	347
6.4.1 Definisi Sampah	347
6.4.2 Kebijakan dan Tujuan Pengelolaan Sampah	349
6.4.3 Strategi, Kelembagaan, dan Tata Cara Pengelolaan Sampah	351
6.4.4 Tindakan Hukum Pemerintah dalam Pengelolaan Sampah	377
6.4.5 Insentif/Disinsentif, Bank Sampah, dan Tanggung Jawab Produsen: Instrumen Ekonomi sebagai Pengganti Penegakan Hukum?	380
6.4.6 Penegakan Hukum dan Pertanggungjawaban Perdata	385

6.5	Pencemaran Air ( <i>Water Pollution</i> )	388
6.5.1	Konsep Dasar dan Kewajiban Pencegahan/Pengendalian Pencemaran Air	389
6.5.2	Kelembagaan, Kewenangan, dan Perizinan Terkait Pencegahan/Pengendalian Pencemaran Air	394
6.5.3	Lagi tentang Baku Mutu Air dan Baku Mutu Air Limbah: Penerapan dalam Putusan Pengadilan	397
6.6	Pencemaran Udara ( <i>Air Pollution</i> )	404
6.6.1	Hukum Nasional tentang Pencegahan Pencemaran Udara	405
6.6.2	Kebakaran Hutan di Indonesia	410
6.6.3	Hukum Perubahan Iklim di Indonesia	420
6.7	Pencemaran Laut	467
6.7.1	Pencemaran Laut dalam Hukum Internasional	467
6.7.2	Baku Mutu dan Status Mutu	472
6.7.3	Perizinan	474
6.7.4	Pencegahan Pencemaran dan Pemulihan	481
	Daftar Pustaka	482
<b>BAB 7</b>	<b>Penegakan Hukum Lingkungan: Administrasi dan Pidana</b>	<b>494</b>
7.1	Sistem Penegakan Hukum Lingkungan	494
7.2	Penegakan Hukum Lingkungan Administrasi	496
7.2.1	Ruang Lingkup Penegakan Hukum Administrasi	496
7.2.2	Prosedur Penegakan Hukum Administrasi	505
7.3	Penegakan Hukum Pidana Lingkungan	512
7.3.1	Jenis-jenis Tindak Pidana	513
7.3.2	Tindak Pidana Korporasi	530
	Daftar Pustaka	540
<b>BAB 8</b>	<b>Gugatan dan Ganti Rugi Lingkungan</b>	<b>542</b>
8.1	Pengantar tentang Sengketa Lingkungan	542
8.2	Pilihan Penyelesaian Sengketa	545
8.3	Hak Gugat	549
8.3.1	Hak Gugat Perorangan	550
8.3.2	Hak Gugat Kelompok ( <i>Class Action</i> )	551
8.3.3	Hak Gugat Organisasi Lingkungan Hidup	556
8.3.4	Hak Gugat oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah	562

8.3.5 <i>Citizen Lawsuit</i>	565
8.4 Gugatan PTUN: Pencegahan Kerugian dan Pencemaran Lingkungan	569
8.5 Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Pengadilan Perdata	574
8.5.1 Pertanggungjawaban Berdasarkan Perbuatan Melawan Hukum	575
8.5.2 Pertanggungjawaban Berdasarkan <i>Strict Liability</i> .	582
Daftar Pustaka	593
<b>BAB 9 Kebijakan Sektoral Lingkungan/SDA</b>	<b>598</b>
9.1 Pengelolaan Sumber Daya Air	605
9.1.1 Asas Pengelolaan Sumber Daya air	605
9.1.2 Legislasi Bidang Sumber Daya Air	616
9.2 Bidang Sumber Daya Hutan	622
9.2.1 Asas Pengelolaan Sumber Daya Hutan	622
9.3 Bidang Perikanan dan Kelautan	644
9.3.1 Asas Pengelolaan di Bidang Perikanan dan Kelautan	644
9.3.2 Legislasi di Bidang Perikanan dan Kelautan	645
9.4 Bidang Sumber Daya Mineral	656
9.4.1 Asas Pengelolaan Sumber Daya Mineral	656
9.4.2 Legislasi di Bidang Sumber Daya Mineral	659
9.5 Bidang Sumber Daya Minyak dan Gas Bumi	667
9.5.1 Asas Pengelolaan Sumber Daya Minyak dan Gas	667
9.5.2 Legislasi Bidang Sumber Daya Minyak dan Gas Bumi	668
9.5.3 Seputar Hubungan Kontraktual Kegiatan Hulu Migas	671
Daftar Pustaka	686
<b>BAB 10 Potensi Kearifan Lokal dalam Pembangunan Berwawasan Lingkungan</b>	<b>690</b>
10.1 Kearifan Lokal dan Kebudayaan	690
10.1.1 Pengertian Kearifan Lokal	690
10.1.2 Kearifan Lokal dalam Format Makro-kebudayaan	693
10.2 Bentuk-Bentuk Kearifan Lokal	695
10.2.1 Kearifan Lokal dalam Bentuk Filosofi, Agama dan Sistem Kepercayaan	696
10.2.2 Kearifan Lokal dalam Bentuk Folklor/Cerita Rakyat	697
10.3 Potensi Kearifan Lokal dalam Pelestarian Alam dan Budaya	699
10.3.1 Potensi Kearifan Lokal dalam Pelestarian Pembangunan Pariwisata yang Berkelanjutan	700

10.4 Potensi Kearifan Lokal Masyarakat Bali dalam Pembangunan Berkelanjutan ( <i>Sustainable Development</i> )	705
10.5 Potensi Kearifan Lokal dalam Membentuk Institusi Sosial Guna Melestarikan Alam dan Budaya Bali	711
10.6 Potensi Kearifan Lokal dalam Pembangunan Budaya Hukum Mewujudkan Pelestarian Lingkungan Hidup.	719
10.7 Kontekstualisasi Kearifan Lokal dalam Era Globalisasi	726
Daftar Pustaka	739

# CATATAN EDITOR

## Menyelamatkan ‘Ibu Kehidupan’

Laode M. Syarif & Andri G. Wibisana

Definisi “lingkungan” yang ada sekarang ini dirumuskan sebagai sesuatu yang luas dan mencakup hampir semua hal. Definisi tersebut dari segi tujuan pengaturan hukum, mungkin memadai tapi pada saat yang sama seakan-akan terkesan menjauhkan manusia dari lingkungan dan alam tempat manusia dan makhluk hidup lainnya ‘bergantung’.

UU No 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, misalnya mendefinisikan ‘lingkungan hidup’ sebagai berikut:



*“Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perlakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain” (Pasal 1).*

Definisi di atas terdengar luas dan cukup rumit untuk dimengerti oleh ‘orang awam’ bahkan oleh ‘orang terdidik’ sekalipun, definisi di atas seakan-akan memberikan pesan bahwa “manusia yang mempengaruhi alam” tapi “manusia terkesan “tidak tergantung” pada alam dan lingkungannya, walaupun ada penggalan kalimat “mempengaruhi...kelangsungan kehidupan dan kesejahteraan manusia”. Intinya, definisi yang dipakai oleh undang-undang di hampir semua negara terkesan abstrak sehingga sukar “dimengerti dan dirasakan” sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan dari hidup seluruh makhluk hidup di bumi.

Lingkungan hidup seharusnya didefinisikan secara konkret agar mudah dipahami dan dirasakan oleh semua golongan manusia. Semisal ‘lingkungan hidup’ adalah ‘tanah, air, udara, laut, sinar matahari, dan sumber kehidupan lainnya’, yang tanpa mereka manusia dan makhluk hidup lainnya akan mati karena kehilangan sumber hidup. Pendeknya, lingkungan hidup adalah sumber kehidupan segala makhluk. Lingkungan hidup adalah ibu kehidupan (*mother of life*). Definisi yang demikian akan ‘mendekatkan’ lingkungan pada manusia, karena dia akan merasakan bahwa tanpa lingkungan dia akan tiada.

Implikasi dari definisi seperti ini juga akan memberikan pengaruh yang berbeda kepada manusia, pejabat dan aparat penegak hukum, karena mereka akan sadar bahwa mereka hanya dapat hidup jika sumber hidup mereka ada dan terjaga kualitasnya. Pada gilirannya, jika ‘ibu kehidupan’ (*mother of life*) mereka dirusak atau dicemari pasti akan ‘terganggu pikiran dan hati’ mereka dan akan berusaha sekuat tenaga untuk menghentikan sang pembunuhan/perusak/pencemar/ sumber kehidupannya.

Untuk menggampangkan mungkin perlu kita memberikan 2 (dua) contoh perbandingan berikut:

1. Seseorang dengan suara panik menelepon kantor polisi bahwa tiga orang berandal geng motor membacok seorang anak SMA yang baru saja pulang sekolah dan sekarang tidak bisa bangun karena kakinya terluka parah dan terjadi pendarahan.
2. Seseorang yang tinggal di bantaran sungai dengan suara panik menelepon kantor polisi karena air sungai di depan rumahnya berubah merah pekat, ratusan ikan mengambang menggelepar, dan bau bahan kimia yang menyengat yang dia curigai berasal dari pabrik tekstil dan pabrik deterjen di hulu sungai tempat dia tinggal.

**Pada contoh nomor 1:** Sang polisi tanpa pikir panjang langsung menelepon ambulans Rumah Sakit Bayangkara, mengambil mobil patroli dan membunyikan sirine dengan kencang dan langsung menuju tempat kejadian perkara (TKP). Sesampai di TKP, dia mengamankan dan mengangkat anak itu ke mobil ambulans, meminta supir segera membawa ke rumah sakit terdekat. Setelah itu, dia mencatat, mengambil foto, menanyakan ke mana para berandal itu berlari, dan segera menelepon teman polisi-nya agar mencegat ketiga berandal geng motor tersebut.

**Pada contoh nomor 2:** Setelah sang polisi mendengarkan suara panik penelepon, dia bilang kepada sang penelepon bahwa dia hanya sendiri di kantor dan tidak bisa ke TKP, dan selanjutnya dia bilang bahwa sungai berubah warna bukan kewenangan dia, dan dia menyarankan menelepon Dinas Lingkungan Hidup atau kantor Gubernur. Pada akhir percakapan, Pak Polisi bahkan bertanya, apakah Bapak pengurus LSM? Ketika sang penelepon bilang bukan, sang Polisi bilang lagi, “Saya kira Bapak pengurus LSM karena hanya mereka yang suka lapor dan membuat kami lebih repot. Maaf saya tidak bisa tolong Bapak.”

Bagi yang paham dan terasa ketajaman indrawi dan hatinya, kedua contoh situasi di atas sebenarnya mempermasalkahkan satu hal yang sama, yakni “kehidupan”. Kasus pertama, soal hidup/nyawa sang anak sekolah, sedangkan

kasus kedua adalah soal hidup/nyawa sang ‘ibu kehidupan’. Namun demikian, reaksi yang kita terima selalu berbeda, bahkan ketika kita mendengar satu perusahaan tambang meracuni sungai sepanjang 10 kilo meter, menggunduli hutan seluas 10 ribu hektare, dan mengakibatkan banjir dan longsor yang membunuh ratusan orang, sebagian banyak orang yang tidak terasah pemikiran dan hatinya soal lingkungan dia akan menganggapnya hanya ‘musibah biasa’ selama dia atau keluarganya tidak menjadi korban langsung dari bencana tersebut.

Bedanya hanya satu, pada kasus pertama ‘akibatnya’ bersifat seketika dan langsung, sedang pada kasus kedua, ‘akibatnya’ bersifat tidak langsung dan seketika. Oleh karena itu perlu kita memperbaiki cara pandang kita agar akal dan hati kita gampang terketuk jika kita melihat kerusakan dan kehancuran alam, karena kita tahu, cepat atau lambat kita juga akan yang mengalami akibat buruk penghancuran tersebut.

Kesalahan atau ‘alasan pemberar’ (*excuse*) yang sering dikemukakan oleh negara-negara berkembang (termasuk Indonesia) bahwa kita ‘merusak/mengeksplorasi’ alam kita karena kita juga ingin membangun agar sederajat dengan negara-negara maju (*developed countries*). Kita jadi salah kaprah karena ‘pembangunan’ selalu diperlawankan dengan ‘eksploitasi sumber daya alam/lingkungan’ yang berlebihan, padahal hampir semua negara industri maju tidak mengandalkan sumber daya alam mereka, tapi lebih mengandalkan kreativitas dan inovasi teknologi (*technology innovation*) yang mereka kembangkan. Mereka bahkan selalu menyesali masa lalu mereka, karena mereka gagal menjaga dan melestarikan alam mereka. Oleh karena itu, negara berkembang harus ‘menghindari’ kekeliruan negara-negara Eropa dan Amerika Serikat karena mereka tidak bisa lagi mengembalikan kelestarian lingkungan hidup mereka di masa lalu.

Kekeliruan yang lebih parah lagi adalah bentuk kegilaan yang melanda negara-negara berkembang yang selalu ingin mencontoh/mengikuti pola konsumsi negar-negara maju, karena banyak sekali manusia negara-negara berkembang yang mengasosiasikan ‘kemajuan’ dengan konsumsi tinggi (*high consumption*), seperti mobil besar, rumah besar, peralatan rumah tangga canggih, makanan banyak, dan sejumlah contoh lainnya, sementara negara-negara maju ingin keluar dari pola hidup yang berlebihan tersebut. M.C. Mehta, pengacara lingkungan yang terkenal di India bahkan mengelompokkan negara-negara maju (*developed countries*) sebagai ‘*over consuming countries*’ (negara dengan konsumsi berlebihan). Oleh karena itu, adalah suatu kesalahan besar dalam berpikir jika negara-negara berkembang seperti Indonesia ingin mengikuti pola konsumsi Amerika Serikat dalam rangka mendapatkan status negara maju (*developed country*). Jika kita ingin mengikuti

negara maju, maka yang harus kita ikuti adalah: (i) kreativitas dan inovasi teknologi mereka, (ii) model pembangunan yang ingin kembali ke alam, (iii) penggunaan teknologi ramah lingkungan, serta (iv) budaya belajar dan meneliti yang kuat. Jika hal itu bisa kita capai, Indonesia tidak mustahil akan menjadi ‘negara maju’ tanpa harus mengorbankan lingkungan dan sumber daya alam kita yang kian hari kian rusak dan tercemar.

Sadar akan kenyataan tersebut di atas dan melihat sedikitnya buku teks Hukum Lingkungan yang cukup komprehensif, editor buku ini merasa penting untuk menghimpun para pengajar hukum lingkungan dari berbagai Fakultas Hukum negeri di Indonesia untuk menghasilkan suatu buku bacaan yang komprehensif bagi mahasiswa dan peminat Hukum Lingkungan di Indonesia. Perlu pula dicatat bahwa buku-buku teks Hukum Lingkungan yang dijadikan bacaan wajib di sejumlah Fakultas Hukum kebanyakan hanya memuat dua hal pokok: (i) Teori, dan (ii) Penjelasan pasal-pasal legislasi. Jarang sekali buku-buku Hukum Lingkungan yang membahas kasus-kasus yang pernah diputus oleh pengadilan di Indonesia, sehingga mahasiswa dan dosen tidak mengetahui banyak tentang ‘implementasi’ dan ‘interpretasi’ yang dilakukan oleh para penegak hukum, khususnya para hakim dalam kasus-kasus lingkungan di Indonesia. Di samping itu, buku-buku yang ada sekarang juga sangat ‘berkonsentrasi’ pada UU Lingkungan Hidup sehingga melupakan sejumlah undang-undang yang mengatur sumber daya alam seperti kehutanan, pertambangan, dan lain lain.

Sadar akan hal itu, para penulis buku ini yang menggolongkan diri sebagai “generasi ketiga”<sup>1</sup> pengajar hukum lingkungan di Indonesia, terpanggil untuk menghasilkan buku lingkungan yang menggabungkan tiga komponen utama pengajaran Hukum Lingkungan yakni: (i) teori, (ii) kajian undang-undang dan regulasinya, dan (iii) analisis kasus hukum lingkungan yang pernah diputus di Indonesia dan belahan negara lain.

Model penulisan seperti ini sudah jamak dilakukan di negara-negara lain, khususnya di negara-negara ‘*common law system*’ yang sangat mementingkan putusan pengadilan sebagai sumber hukum. Namun demikian, tidak berarti bahwa di negara-negara dengan sistem Eropa Kontinental (*civil law system*) tidak mementingkan putusan pengadilan atau yurisprudensi, karena hanya dengan membaca putusan pengadilan, kita dapat mengetahui interpretasi suatu peraturan perundang-undangan dan teori-teori hukum lingkungan dalam suatu kasus nyata.

<sup>1</sup> Generasi “pertama” adalah: Prof Kusnadi Harja Sumantri, Prof. Sundari Rangkuti, Prof Munadjat Danusaputro, dkk. Generasi “kedua”: Prof. Takdir Rahmadi, Dr. Mas Achmad Santosa, dkk. Generasi “ketiga” adalah para penulis buku ini karena mereka merupakan ‘pelanjut’ generasi ‘kedua’ tersebut.

Oleh karena itu, banyak sekali buku teks standar hukum lingkungan di luar negeri yang di *common law* dan *civil law countries* yang berjudul “*Environmental Law: Case and Material*”, di mana pembahasannya selalu memuat tiga komponen utama yang sangat penting yakni: (i) Teori, (ii) Undang-undang, dan (iii) Putusan Pengadilan. Hal ini dilakukan karena mereka sadar bahwa dengan membaca putusan pengadilan kita dapat memahami bagaimana hukum beroperasi dalam dunia nyata.

Buku ini juga didesain secara khusus dengan harapan bahwa pembaca buku ini dapat melihat penerapan suatu teori dan norma peraturan perundang-undangan secara utuh sehingga dapat melihat dan menilai apakah pengadilan di Indonesia telah konsisten dalam menginterpretasikan teori dan rumusan pasal-pasal yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan Hukum Lingkungan di Indonesia. Oleh karena itu, pembahasan mengenai kasus-kasus lingkungan yang ada dalam buku ini menggunakan “*IRAC system*” yang disusun berdasarkan: ‘*issue-rules-analysis-conclusion*’ (IRAC) atau dalam bahasa Indonesia disusun berdasarkan “isu-aturan-analisis-kesimpulan”. Hal ini penting untuk dilakukan agar pembaca bisa melihat secara nyata dan jelas apakah suatu putusan pengadilan dapat dikatakan baik atau tidak dalam menerapkan teori dan norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan lingkungan dan sumber daya alam di Indonesia.

Oleh karena itu, para penulis diberi kebebasan untuk ‘menilai’ putusan hakim yang dijadikan contoh dalam bab-bab yang terdapat dalam buku ini. Dengan pendekatan tersebut diharapkan juga akan menjadi kontrol bagi penegak hukum, khususnya jaksa dan hakim agar mereka berhati-hati dalam memutus perkara karena putusan mereka akan ‘diuji’ dan dibahas dalam setiap perkuliahan di perguruan tinggi. Putusan yang baik akan ‘dipuji’ dan dijadikan ‘referensi’, tapi putusan yang tidak baik akan ‘dicaci’ dan ‘dikritis’ oleh dunia akademik sehingga pada saatnya akan berkontribusi pada perbaikan sistem penegakan hukum lingkungan di Indonesia.

Buku ini juga diharapkan untuk meningkatkan keterampilan dosen dan mahasiswa dalam ‘mempraktekkan’ hukum dalam dunia nyata karena telah lama dikeluhkan oleh instansi penegak hukum, khususnya pengadilan dan kejaksaan yang melihat bahwa keluaran fakultas hukum di Indonesia ‘tidak siap pakai’ karena selama kuliah hanya dijejali dengan teori dan peraturan perundang-undangan dan buku-buku yang mereka baca sangat sedikit yang memiliki referensi tentang kasus-kasus yang diputus di semua tingkatan pengadilan di Indonesia. Oleh karena itu, buku ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi peningkatan ‘keterampilan’

dosen dan mahasiswa dalam menerapkan hukum dalam kasus-kasus nyata yang dihadapi oleh masyarakat Indonesia.

Keunikan buku ini juga dapat dilihat dari para penulisnya karena buku ini merupakan hasil kolaborasi dari dosen-dosen Hukum Lingkungan yang berasal dari enam Fakultas Hukum negeri di Indonesia yakni: (i) Universitas Hasanuddin, (ii) Universitas Indonesia, (iii) Universitas Gadjah Mada, (iv) Universitas Airlangga, (v) Universitas Udayana, dan (vi) Universitas Sriwijaya, dan. Di samping itu, komposisi penulisnya pun sangat beragam karena terdiri atas gabungan pengajar senior dan yunior sehingga isinya merupakan pemikiran dinamik dari penulis yang berbeda latar belakang.

Kolaborasi ini merupakan upaya untuk menjembatani ‘perbedaan’ pandangan dan mazhab yang dianut oleh masing-masing penulis dan universitas asal penulis. Kolaborasi ini memberikan ‘pelajaran’ yang luar biasa, karena para penulis sangat serius dalam mendiskusikan penggunaan istilah, teori dan doktrin yang berkembang dalam berbagai mazhab dan aliran yang mewarnai khasanah perkembangan hukum lingkungan di Indonesia. Perbedaan-perbedaan tersebut akhirnya dapat ‘dijembatani’ dan dicoba untuk dibingkai dalam berbagai tulisan yang saling mengisi dan melengkapi. Upaya seperti ini perlu diupayakan di masa mendatang karena kolaborasi semacam ini dapat mempersempit *gap* dan pada saat yang sama dapat membangun kolaborasi yang sehat antarpengajar hukum lingkungan di Indonesia. Akhirnya dengan upaya yang panjang, kolaborasi ini dapat menghasilkan buku yang hadir di hadapan para pembaca sekalian.

Untuk mempermudah pembaca, buku ini dibagi ke dalam **10 (sepuluh)** **bab** dan setiap bab membahas topik tertentu yang berkaitan dengan lingkungan. Pembahasan dalam setiap bab, selain dilengkapi dengan teori dan dasar hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dan di negara lain, juga disertai dengan contoh kasus yang sudah menjadi putusan pengadilan atau tribunal.

**Bab Satu** buku ini merupakan pendahuluan yang memaparkan latar belakang pentingnya perlindungan lingkungan. Bab ini menjelaskan dengan gamblang tentang permasalahan lingkungan global dan nasional yang penting sehingga perlu disikapi dan diperbaiki keadaannya. Intinya, bab ini memberikan landasan ilmiah mengapa kita membutuhkan hukum lingkungan yang dapat menjawab tantangan lingkungan tersebut. Bab ini secara garis besar menjelaskan merosotnya kualitas lingkungan global dan nasional dan diberikan contoh-contoh kerusakan yang telah terjadi dan ancaman yang membayangi umat manusia dan seluruh makhluk hidup jika kita tidak melakukan perbaikan dan mengubah

tingkah laku kita dengan sungguh-sungguh.

Pada **Bab dua**, penjelasan tentang perkembangan hukum lingkungan global/internasional yang diawali dengan sejumlah malapetaka lingkungan yang kemudian diikuti dengan pengaturan hukum yang bersifat khusus dan sektoral. Setelah itu, masyarakat internasional beranggapan bahwa pendekatan yang sektoral dianggap tidak memadai untuk menjawab tantangan kerusakan lingkungan karena lingkungan bagaikan sarang laba-laba kehidupan (*spider web of life*) yang tergantung satu sama lain. Pencemaran di laut dan di udara berhubungan erat dengan kegiatan di darat dan sebaliknya kerusakan di air dan di laut juga akan mempengaruhi kualitas hidup di darat. Oleh karena itu, pendekatan sektoral kemudian diikuti dengan pengaturan yang bersifat holistik, yang diawali dengan pembentukan sejumlah *soft law instruments* dan kemudian disusul dengan sejumlah *hard law instruments* yang mengatur lebih rinci dari aspek-aspek lingkungan tertentu seperti keanekaragaman hayati (*biological diversity*), perubahan iklim (*climate change*), penipisan lapisan ozon (*ozone layer depletion*) dan seterusnya. Selanjutnya, akhir dari Bab Dua dipaparkan pengaruh dari *soft law* and *hard laws* tersebut dalam hukum lingkungan nasional Indonesia.

**Bab Tiga** membicarakan secara khusus hubungan antara hak-asasi manusia (*human rights*) dan perkembangan hukum lingkungan di dunia dan di Indonesia. Bab ini menitikberatkan kajiannya bahwa ‘hak atas lingkungan hidup yang baik merupakan bagian dari hak asasi manusia’ dan hal itu diatur secara jelas dan nyata dalam konstitusi Republik Indonesia. Oleh karena itu, pengakuan ‘hak atas lingkungan hidup yang baik’ ini harus ditegakkan dan dijalankan agar seluruh lapisan masyarakat menikmati lingkungan yang baik.

Selanjutnya, **Bab Empat** membicarakan secara khusus instrumen hukum nasional yang menyangkut perencanaan, dokumen perizinan yang diperlukan serta sistem kelembagaan nasional untuk menjalankan hukum lingkungan nasional Indonesia. Bab ini juga menjelaskan instrumen-instrumen hukum lingkungan nasional yang digunakan untuk mengatur dan mengelola lingkungan nasional.

Pembahasan dalam **Bab Lima** menjelaskan instrumen-instrumen yang terdapat dalam hukum lingkungan nasional yang bersifat instrument ekonomi dan instrument sukarela. Hal ini dibahas seara tuntas dan merupakan salah satu kelebihan dari buku ini karena instrumen ekonomi dan instrumen sukarela jarang dibahas secara rinci dalam buku-buku hukum lingkungan yang ada sebelumnya. Bab ini membicarakan pilihan kebijakan dalam hukum lingkungan yakni: (i) melalui *command and control mechanism* (CACs), dan (ii) *market-based economic instruments* (EI).

Selanjutnya dari segi instrumen ekonomi, buku ini menjelaskan dengan baik soal (i) pajak lingkungan (*pollution taxes*), (ii) izin yang dapat diperdagangkan (*marketable permits*), (iii) sistem deposit dan penggantian (*deposit-refund systems*), serta (iv) dana jaminan (*performance bonds*).

**Bab Enam** membicarakan secara khusus pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan. Bab ini secara lengkap membahas semua instrumen hukum yang dapat digunakan dalam pencegahan dan pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan di Indonesia. Bagian ini dengan rinci menjelaskan pengaturan semua jenis pencemaran dan perusakan lingkungan dengan dilengkapi dengan informasi-informasi bandingan dari luar Indonesia. Pendeknya, bab ini dapat dikatakan sebagai salah satu ‘tulang punggung’ dari buku ini.

**Bab Tujuh** melengkapi bab sebelumnya dengan mendiskusikan aspek penegakan hukum administrasi dan pidana lingkungan. Penulis bab ini dengan gamblang menjelaskan aspek-aspek penegakan aspek administrasi dari hukum lingkungan dan selanjutnya membahas dengan jelas aspek-aspek penegakan pidana. Bab ini juga dilengkapi dengan kasus-kasus nyata sehingga pembaca dapat melihat dan membandingkan apa yang ada dalam teori dan undang-undang dan apa yang diputuskan oleh hakim.

Selanjutnya, **Bab Delapan**, membahas aspek ganti rugi atas kerugian yang diakibatkan oleh pencemaran dan kerusakan lingkungan. Sama halnya dengan bab-bab sebelumnya, menjelaskan secara rinci tentang aspek ganti rugi perdata yang mungkin dituntut oleh korban. Bab ini menjelaskan banyak hal seperti *legal standing* organisasi lingkungan *class action* dan sejumlah karakteristik aspek perdata dari hukum lingkungan.

**Bab Sembilan**, membahas secara khusus kebijakan sektoral lingkungan dan sumber daya alam (SDA) yang memiliki keterkaitan langsung dengan perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup. Bab ini menjelaskan hukum yang berhubungan dengan pengelolaan: (i) sumber daya air, (ii) kehutanan, (iii) perikanan, dan (iv) sumber daya mineral. Bab ini juga merupakan bagian penting dari buku ini karena dalam buku hukum lingkungan yang ada sekarang, jarang dimasukkan sebagai bagian dari hukum lingkungan umum.

Akhirnya, **Bab Sepuluh** membahas soal pentingnya kearifan lokal dalam pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia karena banyak sekali kearifan lokal yang masih hidup di masyarakat yang nilai-nilainya masih relevan dipakai pada zaman sekarang. Penulis bab ini berasal dari Fakultas Hukum Udayana sehingga fokus bahasannya memperlihatkan bagaimana masyarakat Bali menjaga lingkungannya berdasarkan nilai-nilai kearifan lokal yang ada di Bali. Oleh karena itu, bab ini bisa

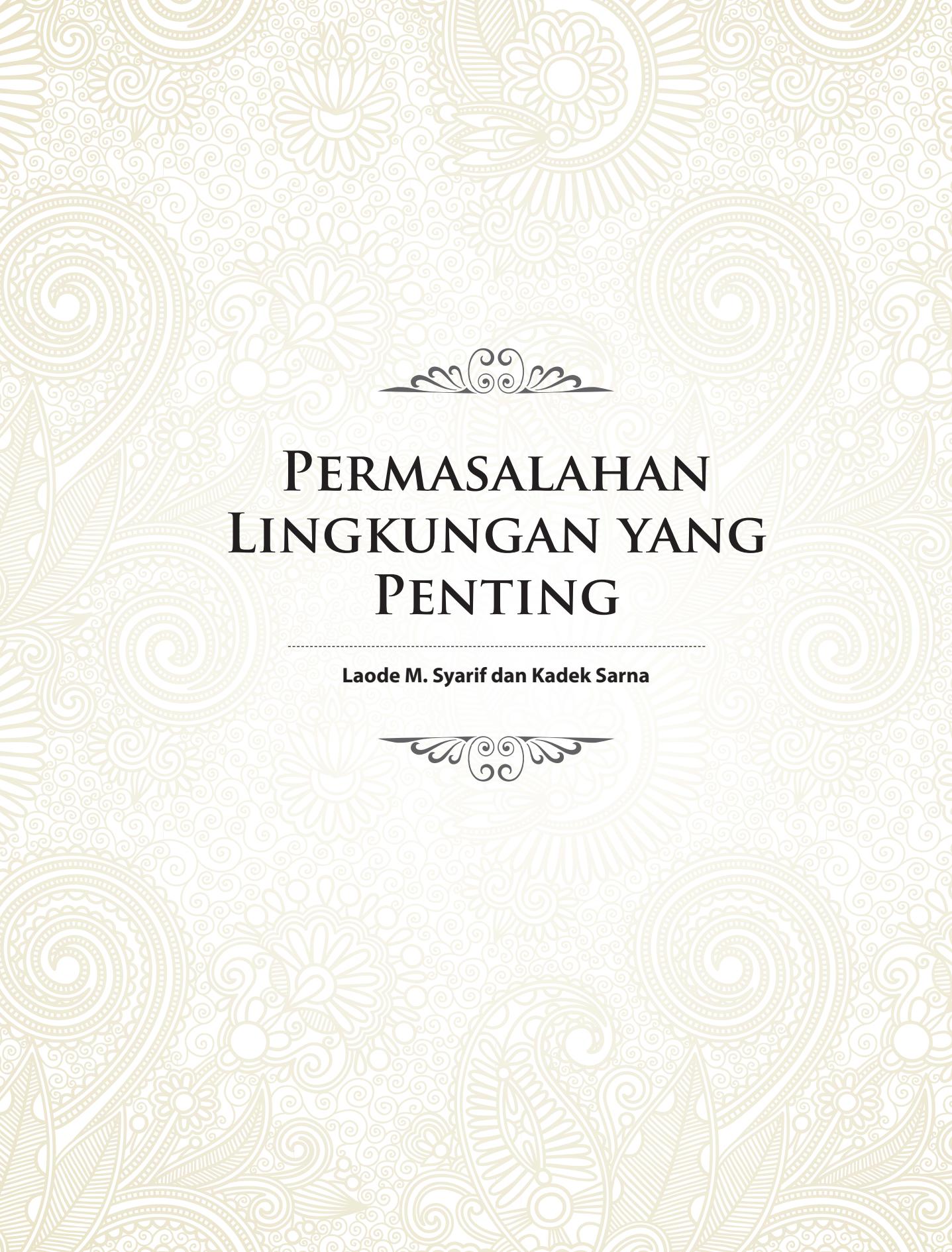
dijadikan contoh bagi daerah-daerah lain untuk menghidupkan kembali nilai-nilai kearifan lokal mereka dalam menjaga dan melestarikan lingkungan hidup.

Editor buku ini berpesan bahwa ‘peraturan perundang-undangan yang lengkap’ tidak akan bermanfaat jika tidak ditegakkan dengan konsisten. Segala aturan dan teori yang dimiliki bangsa Indonesia akan tinggal sebagai kata-kata di atas kertas dan tidak dapat memperbaiki kerusakan lingkungan jika masyarakat, pejabat, dan aparat penegak hukum tetap mendiamkan “pembunuh sumber kehidupan”. Oleh karena itu, kami berharap bahwa aparat penegak hukum, dan masyarakat umum untuk TIDAK DIAM jika mereka melihat pencemaran dan kerusakan lingkungan yang membunuh ‘ibu kehidupan’.

Akhirnya, jika harapan di atas tidak tercapai, kami berharap bahwa mahasiswa yang membaca buku ini akan terketuk pikiran dan hatinya bahwa lingkungan hidup tidak dapat mereka pisahkan dari tarikan napas kehidupan mereka. Sekali lagi, lingkungan dan alam sekitar adalah ‘ibu kehidupan’ (*mother of life*) sehingga tidak pantas bagi orang beradab untuk mencemari dan meracuniinya. Semoga mereka menjadi ‘orang’ dan sukses berkarier, agar mereka menjaga lingkungan, menghukum pencemar, dan menolak ‘membela’ pencemar sang pembunuh kehidupan.







---

# PERMASALAHAN LINGKUNGAN YANG PENTING

---

**Laode M. Syarif dan Kadek Sarna**



## BAB 1

# PERMASALAHAN LINGKUNGAN YANG PENTING

Laode M. Syarif dan Kadek Sarna

**B**anjir bandang, tanah longsor, kebakaran hutan, hilangnya keanekaragaman hayati di darat dan di lautan, penipisan lapisan ozon, pemanasan global dan perubahan iklim, kekeringan, naiknya permukaan laut, tercemarnya sungai, air tanah, danau dan laut, tercemarnya udara dan timbulnya macam penyakit baru adalah hanya sebagian kecil dari akibat kerusakan lingkungan yang makin hari makin mengancam kelangsungan hidup seluruh makhluk bumi. Pendeknya, permasalahan lingkungan makin hari makin menakutkan karena seiring dengan perkembangan industri dan pertambahan jumlah penduduk yang tak terkontrol khususnya di negara-negara berkembang, kualitas lingkungan dunia makin memprihatinkan bahkan ada yang tidak dapat diperbaiki dan dipulihkan kembali seperti sediakala (*irreversible environmental damage*).

Kenyataan pahit ini, tidak hanya terjadi di belahan dunia tertentu tetapi sudah menjadi masalah global. *Richard Stewart* dan *James E Krier* mengelompokkan masalah lingkungan dalam tiga hal:<sup>1</sup> *pertama*, pencemaran lingkungan (*pollution*); *kedua*, penggunaan atau pemanfaatan lahan yang salah (*land misuse*); dan *ketiga*, pengarukan secara berlebihan yang menyebabkan habisnya sumber daya alam (*natural resource depletion*). Jika ditarik benang lurus, maka terganggunya kualitas lingkungan, seperti habisnya sumber daya alam, tercemar serta rusaknya lingkungan, tidak terlepas dari pemanfaatan sumber daya alam yang serampangan dan berlebihan (*over exploitation of natural resources*).

Terjadinya pencemaran tidak secara seketika tetapi melalui proses penurunan kualitas lingkungan secara bertahap. Diawali dengan pengotoran oleh materi atau zat tertentu dalam jangka waktu lama. Menurut Munadjat Danusaputro, pencemaran lingkungan dijelaskan sebagai berikut:

<sup>1</sup> Richard Stewart and James E Krier, *Environmental Law and Policy* (New York The Bobbs Merril co.Inc., Indianapolis, 1978) h. 3-5.

“Pencemaran adalah suatu keadaan, dalam mana suatu zat atau energi diintroduksikan ke dalam suatu lingkungan oleh kegiatan manusia atau oleh proses alam sendiri dalam konsentrasi sedemikian rupa, hingga menyebabkan terjadinya perubahan dalam keadaan termasuk mengakibatkan lingkungan itu tidak berfungsi seperti semula dalam arti kesehatan, kesejahteraan dan keselamatan hayati”.<sup>2</sup>

Dari penjelasan Munadjat Danusaputro tersebut, pencemaran mengakibatkan tidak berfungsinya lingkungan dalam mendukung kehidupan manusia. Dapat dikatakan pula, pencemaran yang terjadi secara terus-menerus akan mengakibatkan timbulnya kerusakan lingkungan. Di samping menimbulkan kerusakan alam, pencemaran juga akan mengakibatkan berbagai kerusakan bagi alam dan makhluk hidup yang ada di dalamnya.

Pencemaran lingkungan berdasarkan berat ringannya, menurut Abdurrahman, dapat digolongkan dalam berbagai bentuk, yaitu:<sup>3</sup>

1. kronis, yaitu pencemaran lingkungan yang terjadi secara progresif, akan tetapi perubahan dan dampaknya berjalan lambat,
2. kejutan atau akut, yaitu pencemaran lingkungan yang terjadi secara mendadak dan berat, biasanya kerusakan akut ini timbul karena adanya kecelakaan,
3. berbahaya, yaitu pencemaran yang mengakibatkan kerugian biologis berat yang mengancam kehidupan manusia dan makhluk hidup lain dalam hal adanya zat radioaktif yang menyebabkan kerusakan genetik,
4. katastrofis, yaitu pencemaran lingkungan yang menyebabkan kematian organisme hidup yang banyak sehingga dapat menimbulkan kepuanan.

Pembagian yang dikemukakan oleh Abdurrahman di atas perlu dikritisi karena tidak menunjukkan secara persis tentang klasifikasi ‘berat-ringannya’ pencemaran lingkungan karena pencemaran dalam bentuk ‘kejutan’ bisa juga mengancam kehidupan manusia dan organisme lain. Hal ini dapat dilihat dalam kasus tenggelamnya kapal tanker atau kecelakaan lain yang bisa diklasifikasikan ke dalam kategori ‘berbahaya’ dan ‘katastrofis’. Oleh karena itu, pembagian klasifikasi pencemaran lingkungan seperti di atas perlu disikapi dengan hati-hati agar tidak keliru dalam menetapkan suatu klasifikasi pencemaran lingkungan. Perlu diingat, dari segi hukum di Indonesia, permasalahan lingkungan hanya dibedakan dalam dua hal yakni “kerusakan” dan “pencemaran”.

<sup>2</sup> Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan dalam Pencemaran Lingkungan Melandasi Sistem Hukum Pencemaran*, Buku V: Sektoral (Bina Cipta, Bandung, 1986) h. 77.

<sup>3</sup> Abdurrahman, *Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia* (PT. Citra Aditya Bakti: Bandung, 1990) h. 99.

Menarik pula untuk diperhatikan bahwa dalam sejumlah buku hukum lingkungan di Indonesia belum memasukkan kerusakan atas warisan budaya (*cultural heritage*) sebagai bagian dari ‘kerusakan lingkungan’ padahal di beberapa kajian yang baru, warisan budaya telah menjadi bagian kajian hukum lingkungan, karena dianggap memiliki *environmental value* (nilai lingkungan) yang tak dapat diukur dengan nilai ekonomi. Perlu diketahui bahwa ‘warisan budaya’ (*cultural heritage*) dapat dibedakan dalam dua bentuk yakni: (i) situs alam (*natural sites*) yang disakralkan (disucikan), dan (ii) struktur/bangunan/bentang alam buatan (*landscape*) buatan manusia (*human made*) yang memiliki nilai kesakralan.<sup>4</sup> Kenyataan ini harus diperhatikan di masa mendatang karena belum mendapatkan perhatian yang memadai dari para penulis Indonesia.

Indonesia harus memasukan *cultural heritage* sebagai kajian baru dari hukum lingkungan karena Indonesia memiliki warisan budaya warisan budaya yang sangat kaya, seperti Candi Borobudur dan Prambanan, gereja tua, masjid tua, kelenteng tua, dan sejumlah pura tua yang ada di Bali seperti Pura Besakih dan Tanah Lot. Di samping itu, bentang alam (*landscape*) yang alami dan buatan pun sangat banyak di Indonesia seperti kawah dan Gunung Bromo, Gunung Kerinci, Ngarai Sianok di Sumatera Barat, gugusan laut dan karang seperti Bunaken di Sulawesi Utara, Raja Ampat di Papua Barat, Wakatobi dan Hoga di Sulawesi Tenggara, perkampungan suku asli, seperti hutan suku Anak Dalam di Jambi, perkampungan suku Kajang di Sulawesi Selatan, suku Badui di Banten, dan bentang alam buatan seperti persawahan terasering di Ubud Bali, dan sejumlah bentang alam yang memiliki nilai intrinsik dan nilai lingkungan (*intrinsic and environmental values*) yang sangat penting.

Berbeda dari pendapat Richard Stewart dan James E. Krier di atas, menurut Takdir Rahmadi, penyebab terjadinya permasalahan lingkungan yang terus meningkat dewasa ini didominasi oleh 5 faktor utama, yakni: teknologi, pertumbuhan penduduk, ekonomi, politik dan tata nilai.<sup>5</sup>

Faktor pertama, yaitu teknologi. Adanya teknologi tidak terlepas dari kemajuan ilmu pengetahuan. Dengan teknologi, manusia mengembangkan dan mengeksplorasi sumber daya sehingga mampu memenuhi kebutuhan dan meningkatkan taraf hidupnya. Terkait dengan penggunaan teknologi dalam kehidupan manusia, Daniel Callahan dalam tulisannya *The Tyranny of Survival* mengelompokkan teknologi menjadi 5 (lima) bagian berdasarkan dampak dan

<sup>4</sup> Sebagai contoh, lihat tulisan, Ben Boer & Grame Wiffen, *Heritage Law in Australia* (Oxford, 2006). Lihat juga '1972 World Heritage Convention' yang memuat juga konservasi alam (*nature conservation*) dan bangunan budaya (*cultural property*).

<sup>5</sup> Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia* (Rajawali Pers: Jakarta, 2011) h. 6-10.

potensi yang dimilikinya, yaitu:<sup>6</sup> (i) teknologi konservasi, (ii) teknologi perbaikan, (iii) teknologi implikasi, (iv) teknologi destruktif, dan (v) kompensatoris.

Dari pembagian teknologi di atas dapat dilihat bahwa potensi dan dampak dari penggunaan teknologi dapat berakibat jelek jika tidak berhati-hati, karena dapat berkontribusi pada penurunan kualitas lingkungan. Hal ini dapat dilihat pada kasus kebocoran pabrik pestisida milik Union Carbide di Kota Bhopal, India dan meledaknya reaktor nuklir di Chernobyl, Uni Soviet. Oleh karena itu, sudah saatnya umat manusia untuk meninggalkan teknologi yang tidak ramah lingkungan dan beralih ke teknologi yang lebih bersahabat dengan alam (*environmentally friendly technology*).

Faktor kedua, yaitu pertumbuhan penduduk. Pertumbuhan penduduk yang pesat memerlukan ruang yang lebih luas untuk rumah, lahan pertanian, serta kebutuhan hidup manusia lainnya. Untuk semua itu perlu upaya mengelola lingkungan alamnya. Namun yang terjadi, penduduk di negara-negara berkembang dan negara miskin, tidak mampu mengelola lingkungan untuk mendukung kehidupannya sendiri, sehingga yang terjadi kemudian adalah kerusakan lingkungan.

Faktor ketiga, yaitu ekonomi. Keinginan untuk mengeruk keuntungan dengan memanfaatkan sebesar-besarnya sumber daya alam, memacu negara-negara di dunia untuk mengeksplorasi sumber daya alam yang dimiliki, yang secara kumulatif mengakibatkan penurunan kualitas dan kuantitas sumber daya tersebut. Sehingga, faktor ekonomi suatu negara dapat dikatakan sebagai salah satu pemicu terjadinya perusakan lingkungan.

Faktor keempat, yaitu politik. Pada faktor ini masih erat kaitannya dengan kepentingan-kepentingan yang ada antara negara-negara maju dan negara berkembang dan negara miskin. Di negara maju, permasalahan lingkungan yang menonjol adalah pencemaran akibat dari berkembangnya industri, sedangkan negara berkembang dan/atau negara miskin, yang menonjol adalah perusakan lingkungan akibat eksplorasi besar-besaran terhadap sumber daya alam. Menjadi masalah apabila sistem politik dari negara-negara tersebut tidak mendukung terhadap rehabilitasi lingkungan, di mana masalah utama dari negara berkembang dan negara miskin adalah keterbatasan anggaran/ kurangnya dana rehabilitasi lingkungan.

Faktor terakhir adalah tata nilai. Kehidupan manusia selalu bertalian dengan tata nilai yang dianggap baik serta dipahami sebagai cara berpikir yang diwujudkan dalam etika dan tindakan manusia. Ada sejumlah kebiasaan dan nilai di Indonesia dan negara lain yang memiliki tata nilai yang sangat bersahabat dengan

<sup>6</sup> Daniel Callahan dalam Suka I Ginting, *Teori Etika Lingkungan* (Udayana University Press: Bali, 2012) h. 13.

lingkungan. Ajaran agama juga selalu mengajarkan nilai untuk menghormati dan tidak merusak alam dan lingkungan.

Jika dilihat dari penjelasan di atas, maka dapat dikatakan tata nilai yang menyebabkan meningkatnya pencemaran dan perusakan lingkungan adalah masih dianutnya etika lingkungan yang *anthropocentric*. Etika ini menempatkan kepentingan manusia di atas kepentingan makhluk lainnya. Oleh karena itu, segala sesuatu yang ada di alam dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan manusia semata. Dalam pendekatan antroposentrisme, seringkali dianggap posisi manusia berada di luar dan terpisah dari lingkungannya. Oleh karena menganggap bahwa keberadaan lingkungan tersebut diperuntukkan semata-mata untuk kepentingan manusia, kita sering kali lupa memeliharanya.<sup>7</sup> Selain nilai *anthropocentric*, kedulian manusia untuk menjunjung keberlanjutan hidup dan alam yang tercermin dalam nilai-nilai kearifan lokal yang menjunjung konsep pemeliharaan lingkungan, juga mulai pudar seiring dengan meningkatnya tuntutan hidup manusia dalam memenuhi kebutuhannya.

Bertolak dari realitas yang ada, sudah saatnya bagi umat manusia untuk lebih memperhatikan dan menjaga bumi yang kita pijak karena sampai dengan saat ini belum ada planet lain yang dapat menyediakan kehidupan dan keselamatan seperti bumi dan seluruh isinya. Pendeknya, bumi dan seluruh sumber daya alam yang ada di dalamnya tidak dapat dijadikan sebagai objek untuk pemenuhan kebutuhan dan kesenangan manusia belaka, tapi harus ditempatkan sebagai subjek yang setara dengan manusia karena keselamatan manusia sekarang dan anak cucu kita sangat tergantung pada kelakuan manusia saat ini. Sayangnya kualitas lingkungan dunia, seperti yang akan dikemukakan pada sub-bab berikut, sudah sangat kritis sehingga memerlukan kerja ekstra keras jika kita ingin mewariskan bumi yang lebih baik pada anak cucu kita.

## 1.1 Gambaran Kondisi dan Permasalahan Lingkungan Global

Permasalahan lingkungan global telah ada sejak ratusan tahun yang lalu, tapi kerusakan lingkungan global mulai terasa sejak lahirnya revolusi industri di Eropa yang kemudian disusul oleh beberapa negara industri lainnya. Namun demikian tingkat kerusakan lingkungan global makin tinggi dan cepat intensitasnya pada

<sup>7</sup> Erri N. Megantara, "Pendekatan Pembangunan Antroposentris Vs Eksentris", *Koran Republika*, 11 Januari 1997, dalam Supariadi, *Hukum Lingkungan Indonesia Sebuah Pengantar* (Sinar Grafika: Jakarta, 2008) h. 40. Untuk memahami sejarah pergeseran nilai ini, baca lebih lanjut dalam Roderick Frazier Nash, *The Rights of Nature: A History of Environmental Ethics* (University of Wisconsin Press, 1989).

tahun 1950-an setelah umat manusia memiliki kemampuan untuk mengeksplorasi sumber daya alam dalam jumlah yang sangat besar. Pertumbuhan penduduk yang makin tinggi juga memberikan kontribusi yang sangat signifikan dalam pengaruh sumber daya alam sehingga mempercepat proses pengrusakan lingkungan.

Kerusakan lingkungan juga merata di semua benua dan negara, sehingga kerusakan lingkungan yang dulunya bersifat lokal, telah berubah menjadi persoalan regional bahkan global. Berikut ini adalah contoh sejumlah pencemaran lingkungan yang terjadi di beberapa belahan dunia yang berhasil ‘membuka mata’ dunia bahwa permasalahan lingkungan dapat menghasilkan kerusakan yang luar biasa dan mengancam keselamatan umat manusia.

Rachel Carson, dengan fasih dan indah menggambarkan awal-awal kerusakan lingkungan dalam bukunya yang terkenal, *Silent Spring*, yang menggambarkan dunia yang sepi/sunyi pada saat musim semi karena kupu-kupu, lebah dan burung-burung yang biasa ‘bernyanyi’ dan terbang dari pohon yang satu ke pohon yang lain tidak lagi tampak dan diganti dengan kesunyian yang senyap. Sebagai ‘*biological/environmental scientist*’ (ilmuwan biologi/lingkungan), Carson berusaha mencari penyebabnya dan ternyata ia menemukan bahwa penggunaan pestisida sintetis (*synthetic pesticides*) pada awal-awal revolusi hijau (*green revolution*) di lahan-lahan pertanian tidak saja mematikan hama tanaman tapi membunuh pula burung-burung, kupu-kupu, lebah dan serangga lain yang membantu penyerbukan tanaman.<sup>8</sup>

Buku ini tidak saja membuka mata pemerhati lingkungan tapi berhasil menggugah kesadaran masyarakat umum dan pembuat kebijakan (*decision maker*) untuk lebih berhati-hati dalam menerapkan suatu teknologi. Berkat buku ini, penelitian-penelitian tentang lingkungan hidup kemudian berkembang dan akhirnya diketahui bahwa industrialisasi dan revolusi hijau harus disikapi dengan hati-hati karena dalam jangka panjang bisa berakibat fatal bagi kehidupan manusia dan seluruh makhluk hidup di bumi.

Sepuluh tahun kemudian, kenyataan di atas diperkuat lagi dengan laporan yang ditulis oleh Donella H Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, dan William W. Behrens III yang berjudul *The Limits to Growth* yang ditugaskan oleh *The Club of Rome (Project on the Predicament of Mankind)* dan dilaporakan pada tahun 1972, tepat sepuluh tahun setelah terbitnya buku *Silent Spring*. Adapun variabel-variabel lingkungan yang yang diteliti dalam *The Limits to Growth*

<sup>8</sup> Rachel Carson, *Silent Spring* (Houghton Mifflin, 1972). Buku ini seharusnya diwajibkan bagi setiap dosen dan mahasiswa yang belajar hukum lingkungan, karena memberikan dasar yang bagus akan pentingnya perlindungan lingkungan hidup.

adalah lima komponen utama kehidupan yakni: (i) *world population* (populasi dunia), *industrialization* (industrialisasi), *pollution* (pencemaran), *food production* (produksi makanan) dan *resource depletion* (penipisan/berkurangnya sumber daya alam).<sup>9</sup> Perlu pula disampaikan bahwa *The Limits to Growth* telah direvisi dengan dua buku susulan yang berjudul *Beyond the Limits*<sup>10</sup> yang terbit tahun 1993 dan *Limits to Growth: The 30-Year Update* yang terbit pada tahun 2004.<sup>11</sup> Inti dari ketiga buku tersebut mengatakan bahwa bumi memiliki keterbatasan untuk mendukung kehidupan makhluk hidup yang mendiami planet bumi. Oleh karena itu, manusia harus menjaga keberlangsungannya dengan bijak, jika kita menghendaki kehidupan yang baik dan terjaga di planet bumi yang hanya satu-satunya ini.

Sayangnya, pesan dan peringatan yang ditulis dengan apik dalam *Silent Spring* dan *The Limits to Growth* tidak pernah diperhatikan dengan serius, sehingga kerusakan alam dan lingkungan makin hari-makin menakutkan karena telah mengancam manusia dan sumber kehidupan itu sendiri. Berikut adalah sebagian contoh kerusakan lingkungan yang dibuat oleh umat manusia, yang daya rusaknya bahkan melewati batas-batas yurisdiksi negara.

1. Pada tahun 1952, langit Kota London gelap oleh kabut dan asap yang mengandung gas SO<sub>2</sub>, yang disebut dengan *smog*. Pada hari terjadi kabut asap, tercatat 4000-an warga Kota London meninggal. Itu merupakan kejadian langka karena dalam satu hari terjadi angka kematian yang begitu tinggi. Kasus serupa terjadi lagi tahun 1962. Pada saat *smog* terjadi, 750-an warga Kota London meninggal. Dari penelitian diketahui bahwa *smog* asap tersebut merupakan polutan, seperti 1.000 ton partikel asap, 2.000 ton karbon dioksida, 140 ton asam klorida dan 14 ton senyawa fluor. Selain itu, dan mungkin yang paling berbahaya, 370 ton sulfur dioksida diubah menjadi 800 ton asam sulfat, yang berasal dari reaksi gas buang kendaraan bermotor dengan sinar matahari.<sup>12</sup>
2. Kasus Minamata, Jepang. Kejadian awalnya tahun 1950, di mana sekitar 3 ribu warga menjadi korban dan mengalami berbagai penyakit aneh, yang kemudian disebut sebagai penyakit Minamata. Diketahui penyebabnya adalah limbah merkuri di perairan Minamata yang berasal dari perusahaan Nippon

<sup>9</sup> Baca lebih lanjut dalam Donella H. Meadows et al, *The Limits to Grow*, 2<sup>nd</sup> ed, (A Signet Book, Potomac Associates Book: New York, 1974), hal. xi.

<sup>10</sup> Donella H. Meadows, et.al, *Beyond the Limits*, (Chelsea Green, 1992).

<sup>11</sup> Donella H. Meadows, et.al, *Limits to Growth: The 30-Year Update*, (Chelsea Green and Earthscan, 1992).

<sup>12</sup> <http://www.metoffice.gov.uk/education/teens/case-studies/great-smog>

Nitrogen Vertilaser, cikal bakal Ciso Go LTD dengan produksi utama pupuk urea. Akibat limbah merkuri tersebut, warga menderita penyakit dengan ciri-ciri sulit tidur, kaki dan tangan merasa dingin, gangguan penciuman, kerusakan pada otak, gagap bicara, hilangnya kesadaran, bayi-bayi yang lahir cacat hingga menyebabkan kematian. Tahun 1956, kecurigaan mulai muncul setelah Direktur Rumah Sakit Ciso melaporkan ke Pusat Kesehatan Masyarakat Minamata, yaitu masuknya gelombang pasien dengan gejala sama, kerusakan sistem syaraf. Namun penyakit Minamata ini amat lambat penanganannya oleh pemerintah Jepang. Baru 12 tahun, yakni pada tahun 1968, pemerintah Jepang mengakui penyakit aneh ini bersumber dari limbah Ciso yang dibuang ke Perairan Minamata.<sup>13</sup>

3. Tragedi Bhopal 3 Desember 1984, yaitu sebuah kecelakaan di pabrik pestisida Union Carbide di Bhopal, India, yang diakibatkan oleh bocornya 40 ton metil isosianat (MIC) beracun. Diperkirakan 10.000 lebih orang meninggal. Sekitar 500.000 lebih menderita luka menyakitkan akibat efek bencana keracunan besar. Efek bencana keracunan itu seperti kebutaan, kegagalan organ dan mengalami malfungsi kekebalan tubuh pada paru-paru, otak, mata, otot serta gastro-intestinal, saraf serta sistem reproduksi.<sup>14</sup>
4. Meledaknya pembangkit penaga nuklir Chernobyl pada tanggal 26 April 1985. Ledakan sangat besar telah meruntuhkan atap gedung. Gas radioaktif, reruntuhan bangunan, dan material berasal dari dalam gedung reaktor, terlempar ke udara, menyulut kebakaran radioaktif yang menerangi wilayah itu. Dua pekerja terbunuh seketika, dua puluh sembilan orang berkubang dalam radiasi yang begitu tinggi dan ratusan ribu orang dievakuasi, dan banyak hewan yang dimusnahkan untuk menghindari daging yang telah terkena radiasi beracun dikonsumsi.<sup>15</sup> Kasus hampir serupa adalah bocornya reaktor nuklir Fukushima di Jepang yang disebabkan oleh gempa bumi dan tsunami Tohoku pada tanggal 11 Maret 2011. Kebocoran nuklir di Fukushima Daiichi adalah bencana nuklir terbesar setelah Chernobyl. Radiasi yang dikeluarkan dalam peristiwa ini menyebabkan “zona mati” seluas beberapa ratus kilometer di sekitar PLTN. Zat air radioaktif yang dibuang ke Samudra Pasifik menimbulkan efek radiasi tingkat rendah hingga wilayah Eropa dan Amerika Utara.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> [http://www.indosiar.com/fokus/minamata-kasus-pencemaran-limbah-merkuri\\_28221.html](http://www.indosiar.com/fokus/minamata-kasus-pencemaran-limbah-merkuri_28221.html)

<sup>14</sup> <http://www.bmhrc.org/Bhopal%20Gas%20Tragedy.htm>

<sup>15</sup> <http://www.lembaga.us/2011/10/kecelakaan-nuklir-chernobyl.html>

<sup>16</sup> <http://www.hijauku.com/2012/07/19/mengungkap-dampak-bencana-nuklir-fukushima/>

5. Dari negeri sendiri, pembakaran hutan pada tahun 1997-1998 yang terjadi di Sumatra, Riau dan Kalimantan yang memusnahkan 11,7 juta hektare hutan Indonesia dan asapnya berhasil menjangkau hampir semua negara ASEAN. United Nations Environmental Programmes (UNEP) mencatat bahwa “kebakaran ini merupakan salah satu katastrofi lingkungan terbesar di dunia sejak tahun 1950 dan merupakan yang paling merusak sepanjang sejarah” (*among one of the largest environmental catastrophes since 1950 and among the most damaging in recorded history*).<sup>17</sup> Insiden pembakaran hutan ini akan diingat sebagai sejarah paling hitam oleh masyarakat Asia Tenggara khususnya yang berdomisili di Indonesia, Malaysia, Singapura dan Brunei Darussalam. Sayangnya, pembakaran hutan dalam skala besar masih terjadi sampai sekarang dan asapnya selalu mengganggu tiga negara jiran Indonesia (Singapura, Malaysia dan Brunei Darussalam).<sup>18</sup>

Permasalahan atau insiden lingkungan di atas hanyalah sebagian kecil dari kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh perbuatan tangan-tangan manusia. Berikut merupakan gambaran permasalahan global yang dihadapi oleh negara-negara di dunia sampai dengan saat ini termasuk di Indonesia.

### 1.1.1 Keanekaragaman Hayati

Pencemaran dan perusakan lingkungan yang terjadi secara global, secara periodik telah mengancam kelestarian dan keanekaragaman hayati di dunia. Dampak yang ditimbulkan menyebabkan makhluk yang ada di ekosistem darat dan laut menjadi berkurang atau bahkan punah. Hal ini memicu ketidakseimbangan alam dalam menjaga daya dukung lingkungan bagi keberlanjutan kehidupan manusia dan makhluk lainnya.

Penyebab dari terancamnya kelestarian dan keanekaragaman hayati merupakan akibat langsung dari eksplorasi alam yang tidak terkendali dan makin hari makin masif luasan dan jumlahnya. Contoh nyata dari eksplorasi dan tindakan tersebut, antara lain:

- (i) alih fungsi lahan hutan untuk tujuan: (a) pemukiman, (b) pertanian skala besar seperti kelapa sawit, (c) konsensi pembalakan (*logging*) hutan (d) pembakaran hutan, (e) pembukaan lahan tambang, dan (f) perbuatan ilegal, seperti *illegal logging*, *illegal mining*.

<sup>17</sup> UNEP and CBD, *Impacts of Human-caused Fires on Biodiversity and Ecosystem Functioning, and Their Causes in Tropical, Temperate and Boreal Forest Biomes*, CBD Technical Series No. 5, 2001, h. 5.

<sup>18</sup> Laode M. Syarif, *Regional Arrangements for Transboundary Atmospheric Pollution in ASEAN Countries*, Ph.D Thesis, University of Sydney, Law School, 2006.

- (ii) Eksploitasi berlebihan (*over exploitation*) sumber daya laut, seperti:
  - (a) penangkapan ikan yang menggunakan alat tangkap yang dilarang, seperti pukat harimau, bom ikan, bahan kimia,
  - (b) perusakan terumbu karang,
  - (c) pencemaran air laut yang kian hari kian mengkhawatirkan,
  - (d) perusakan wilayah pesisir untuk reklamasi pemukiman, industri, dan tambak (*aqua culture*)
- (iii) Perusakan dan perburuan liar/illegal, seperti: (a) perburuan satwa liar untuk diperjualbelikan (*poaching*), (b) perambahan hutan.

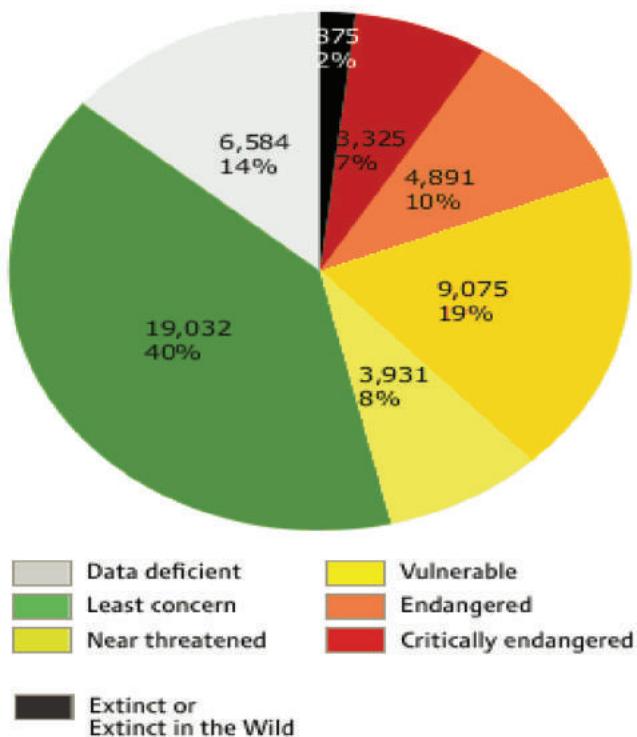
Akibat kegiatan-kegiatan di atas, Sekretariat Convention on Biological Diversity (CBD) dan IUCN menunjukkan bahwa rata-rata kehilangan *biodiversity* di dunia telah mencapai tingkat yang sangat menakutkan karena sebagian besar spesies flora dan fauna di alam bebas mulai terganggu keberadaan mereka. Perlu diketahui bahwa hampir semua hewan besar (megafauna) seperti gajah, badak, singa, harimau, panda, beruang madu dan beruang kutub, anoa, orang utan, jerapah, dan sejumlah hewan besar lainnya sangat terancam kelangsungan hidup mereka karena habitat mereka telah rusak dirambah oleh manusia. Burung-burung pun banyak yang terancam punah karena habitat mereka telah rusak. Burung maleo, cenderawasih, jalak bali, elang jawa, burung julang (*hornbill*), dan beberapa jenis kakatua sangat terancam karena diburu manusia dan habitat mereka telah rusak. Hewan laut dan sungai juga tak kalah memprihatinkan nasibnya karena pencemaran air yang luar biasa dan penangkapan yang tak terkendali. Sejumlah hewan laut seperti beberapa spesies penyu, lumba-lumba, tuna ekor biru (*bluefin tuna*), beberapa spesies hiu, dan duyung makin hari makin menipis. Ikan air tawar seperti beberapa spesies kura-kura, hiu gergaji air tawar (*freshwater sawfish*), ikan kod (*freshwater cod*) dan sejumlah ikan lainnya makin hari makin terancam. Selain hewan (fauna), sejumlah tumbuhan (flora) juga banyak yang terancam punah dan bahkan telah punah sama sekali. Sejumlah spesies kayu gaharu dan cendana di Indonesia menjadi semakin langka, kayu oak (*oak tree*) di Eropa sudah hampir punah sama sekali, dan tentunya sejumlah flora yang lain.<sup>19</sup>

Untuk jelasnya, IUCN telah mendata semua spesies flora dan fauna yang terancam kelangsungan hidupnya (*endanger and threatened species*) dalam buku yang setiap saat diperbarui (*update*) yang diberi judul “*The IUCN Red List of Threatened Species*” yang dilengkapi dengan gambar dan keterangan tentang spesies-spesies tersebut. Buku tersebut sekarang dapat diakses secara *online* di <http://www>.

<sup>19</sup> Untuk daftar sepuluh tumbuhan paling terancam, liat website berikut: <http://www.toptenz.net/top-10-endangered-trees.php>. (Diakses: Mei 2014)

[iucnredlist.org/](http://iucnredlist.org/) sehingga semua orang dapat melihat perkembangannya. Website di atas juga menggolongkan spesies dalam tujuh golongan berdasarkan ‘tingkat keterancaman’ dari makhluk-makhluk tersebut, yakni: (1) *least concern* (belum terancam), (2) *new threatened* (baru/telah terancam), (3) *vulnerable* (rentan/rawan), (4) *endangered* (terancam), (5) *critically endangered* (sangat terancam), (6) *extinct in the wild* (telah punah di alam aslinya), dan (7) *extinct* (punah).<sup>20</sup>

Selanjutnya, klasifikasi tersebut dirinci berdasarkan persentase tingkat keterancaman spesies dalam diagram berikut:



Sumber Diagram: Secretariat of the Convention on Biological Diversity 2010 and Global Biodiversity Outlook 3, May 2010

Perlu pula diingat bahwa flora dan fauna yang termasuk dalam *critically endangered* banyak kita temukan di Indonesia, seperti: harimau sumatra, badak jawa, jalak bali, kancil adalah sejumlah contoh satwa yang sangat terancam (*critically endangered*). Bahkan lebih menyedihkan lagi, sejumlah satwa Indonesia, seperti harimau jawa telah dinyatakan punah sama sekali (*extinct*).

<sup>20</sup> Untuk informasi lebih lengkap, silakan baca website IUCN di <http://www.iucnredlist.org/> (Di akses: Mei 2014)

Kerusakan di atas tidak lepas dari tingginya perusakan hutan yang terjadi di Indonesia yang menurut laporan CIFOR bahwa rata-rata penggundulan hutan (*deforestation*) di Indonesia mencapai 1,7 juta hektare per tahun. Bank Dunia (World Bank) dalam laporannya tahun 2000 memprediksi bahwa alih fungsi lahan dan penggundulan hutan mencapai 2 juta hektare per tahun.<sup>21</sup> Tingginya tingkat deforestasi tersebut diakibatkan oleh kegiatan alih lahan untuk: (i) pembalakan (*logging*) (ii) perkebunan besar, (iii) pembakaran hutan, (iv) pertambangan, (v) pemukiman, dan (iv) kegiatan-kegiatan pembukaan lahan kegiatan ekonomi lainnya. Di samping itu, tingkat kerusakan hutan dan lahan juga diakibatkan oleh kegiatan ilegal seperti (i) *illegal logging* (pembalakan liar), (ii) *illegal mining* (pertambangan lair), (iii) peladang berpindah, dan (iv) sejumlah kegiatan yang di atas kertas ada izinnya tapi semua persyaratan izinnya (*license conditions*) tidak ditaati.

Salah satu contoh nyata dari “kegiatan-kegiatan berizin” tapi “tidak menaati” persyaratan dalam izin yang diberikan adalah: (i) pembalakan yang seharusnya ‘tebang pilih’ (*selected cutting*) dan melakukan penanaman kembali, tapi yang terjadi adalah ‘tebang habis’ dan tanpa penanaman kembali, (ii) perkebunan dilarang membersihkan hutan (*land clearing*) dengan api, tapi mereka malah menggunakan api, (iii) pertambangan seharusnya menutup dan merehabilitasi tambang, tapi mereka membiarkan bekas lahan tambang terbuka menganga dan penuh limbah kimia.

Di samping itu, ekosistem dan habitat makhluk hidup yang seharusnya dipelihara tapi diabaikan pemeliharaannya bahkan dirusak dengan sistematis. Hal ini dapat dilihat dari: (i) perusakan dan perambahan hutan bakau (*mangrove forest*), (ii) pemberian izin pertanian kelapa sawit pada lahan gambut (*peat land*), (iii) penimbunan kawasan rawa (*wet land*) untuk perumahan dan industri, (iv) perusakan daerah aliran sungai (DAS), dan sejumlah kegiatan lainnya yang berdampak negatif pada kelangsungan hidup semua makhluk hidup.

Tidak terjaganya ekosistem laut kita tidak kalah memprihatinkan. Sebagian besar terumbu karang di Indonesia terancam dan dalam kondisi rusak. Perusakan wilayah pesisir pantai untuk tujuan pemukiman, industri, wisata dan rekreasi, serta budi daya ikan (*aqua culture*) makin hari makin mengkhawatirkan. Penggunaan alat tangkap ilegal (*illegal fishing gears*) seperti bom, racun, pukat harimau, telah menghasilkan kehancuran terumbu karang, ikan, kepiting, kerang-kerangan, dan sejumlah makhluk hidup laut lainnya.

<sup>21</sup> Dikutip dari Agus P. Sari at.all, *Executive Summary: Indonesia and Climate Change-Working Paper on World Bank, Current Status and Policies*, (World Bank: Jakarta, 2007), h.2.

Namun demikian, perlu diingat bahwa kerusakan lingkungan laut lebih banyak diakibatkan oleh kegiatan di darat karena semua limbah dan pencemaran yang terjadi di laut berasal dari kegiatan di darat (*land-based activities*). Semua limbah cair (*liquid waste*) yang berasal dari darat akhirnya berlabuh di laut karena sesuai dengan sifat air yang selalu mencari tempat yang rendah. Limbah cair rumah tangga, pabrik, pertambangan, industri, dan kegiatan lainnya berakhir di pantai dan seterusnya mengalir ke laut dalam sesuai dengan pergerakan arus dan ombak lautan. Menurut perkiraan sebagian pakar bahwa 80 persen pencemaran laut diakibatkan dan berasal dari kegiatan di darat, seperti: (i) limbah cair industri, (ii) limbah rumah tangga, (iii) limbah pertanian intensif, (iv) *septic tank*, (v) limbah nuklir, (vi) limbah padat (*solid waste*) dan lain-lain, adalah contoh nyata dari kegiatan di darat.<sup>22</sup>

Tentunya kita tidak bisa menafikan bahwa sejumlah kegiatan yang terjadi di lautan juga menyumbang pada pencemaran dan kerusakan lautan. Kegiatan-kegiatan tersebut adalah aktivitas pelayaran, aktivitas penangkapan ikan dan sumber daya laut lainnya, pengeboran minyak/gas lepas pantai, sampai dengan kecelakaan-kecelakaan tumpahan minyak dari kapal tanker besar dan kebocoran anjungan minyak lepas pantai, seperti: Showa Maru di Selat Malaka (1975), Exxon Valdez di Alaska (1989), *Amoco Cadiz* di antara Inggris dan Prancis (1978), kebocoran anjungan minyak British Petroleum (BP) di Teluk Meksiko (2010), dan kebocoran anjungan minyak Montara di Laut Timor (2009). Di samping kecelakaan operasi keseharian kapal dan kapal tanker juga memberikan kontribusi banyak pada pencemaran laut, khususnya *watter ballast* (air penyeimbang) dalam kapal tanker minyak, yang selalu harus dikeluarkan pada saat diisi dengan minyak.<sup>23</sup>

Memang ironis, Indonesia sebagai negara yang dikategorikan sebagai negara *megaldiverse* bersama Brasil dan Colombia<sup>24</sup> tapi pada saat yang sama juga tercatat sebagai negara dengan tingkat kerusakan hutan dan kehancuran keanekaragaman tertinggi di dunia. Kenyataan seperti ini harus dihentikan karena akan sangat sukar menjaga kelangsungan hidup anak cucu kita tanpa ‘ibu kehidupan’ (*mother of life*) yang menjadi tumpuan semua makhluk hidup bergantung.

<sup>22</sup> Baca selanjutnya di <http://www.gdrc.org/oceans/marine-pollution.html>. (Diakses Mei 2014)

<sup>23</sup> Untuk informasi lengkap tentang pencemaran minyak dari kapal tanker, dapat dibaca pada website resmi The International Tanker Owners Pollution Federation (ITOPF) di <http://www.itopf.com/information-services/data-and-statistics/statistics/> (Diakses: Juni 2014)

<sup>24</sup> Silakan baca website resmi dari “Save Forest” berikut: <http://saveforest.webs.com/megaldiversity.html>. Untuk informasi ‘10 besar *megaldiverse counties*’, silakan baca <http://megatopten.com/travel/top-10-megaldiverse-countries-in-the-world/> (Diakses Juni 2014)

### 1.1.2 Pemanasan Global

Pemanasan global (*global warming*) dan perubahan iklim (*climate change*) makin hari-makin nyata dampak negatifnya. Peningkatan suhu rata-rata dunia makin tinggi dan dalam dua puluh tahun terakhir dunia telah mengalami tingkat panas yang tidak pernah dialami oleh planet bumi. Pada tahun 2010, NASA's Goddard Institute for Space Studies (GISS) melaporkan bahwa “**10 tahun terpanas**” dalam sejarah bumi (*the ten hottest years on record*) adalah: tahun 1990, 1998, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008. Dan pada tahun 2014, NASA kembali melaporkan bahwa tahun 2013 juga menyamai rekor panas tahun 2008.<sup>25</sup> *Trend* (kecenderungan) ini sangat menakutkan karena tahun terpanas hampir semua terjadi pada dua puluh tahun terakhir dan jika *trend* ini berlanjut, perubahan iklim akan semakin menakutkan karena akan menimbulkan dampak yang luar biasa bagi kehidupan planet bumi dan seluruh isinya.

Adapun penyebab utama dari pemanasan global, para ilmuwan telah sepakat bahwa penyebab utamanya adalah meningkatnya konsentrasi gas-gas rumah kaca (*green house gases*) seperti: karbon dioksida ( $\text{CO}_2$ ), metana ( $\text{CH}_4$ ), *Water vapor* ( $\text{H}_2\text{O}$ ), *Nitrous oxide* ( $\text{N}_2\text{O}$ ), *Ozone* ( $\text{O}_3$ ) dan CFCs. Gas-gas tersebut makin menumpuk di lapisan atmosfer bumi sehingga sangat berpengaruh pada panas bumi.<sup>26</sup> Menurut laporan terakhir, konsentrasi gas-gas rumah kaca di atmosfer telah mencapai 400 ppm (*part per million*) padahal konsentrasi yang sehat seharusnya pada tingkatan 350 ppm. Oleh karena itu, masyarakat internasional khususnya para aktivis lingkungan menyerukan dengan keras kepada negara-negara dan para pengusaha serta industrialis untuk menurunkan kadar gas rumah kaca pada tingkatan 350 ppm. Mereka bahkan mendirikan organisasi yang mereka sebut “350.org”.<sup>27</sup>

Secara khusus, pengaruh meningkatnya konsentrasi  $\text{CO}_2$  pada peningkatan suhu bumi dapat dilihat kolerasinya pada bagan berikut:<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Untuk informasi lengkap tentang NASA's Goddard Institute for Space Studies (GISS), lihat *press release* (siaran pers) mereka di <http://www.nasa.gov/press/2014/january/nasa-finds-2013-sustained-long-term-climate-warming-trend/#.U4qdIXb62x8> (Diakses: Mei 2014)

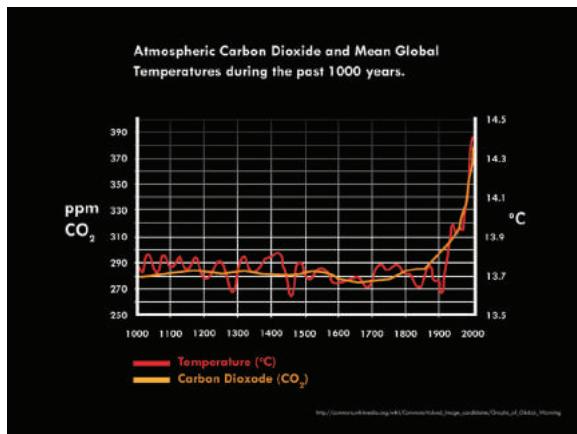
<sup>26</sup> Untuk mengetahui informasi dasar tentang *global warming* dan *climate change* silakan baca: Mark Maslin, *Global Warming: A Very Short Introduction*, (Oxford University Press, 2004)

<sup>27</sup> Liat kegiatan mereka di website resmi mereka di [www.350.org](http://www.350.org) (Diakses pada Juni 2014)

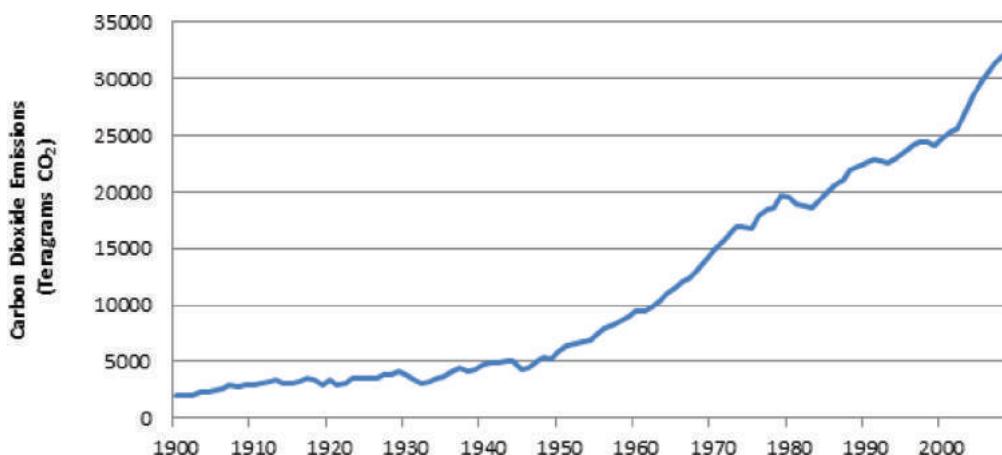
<sup>28</sup> Untuk lebih jelasnya, baca T.A. Boden, G. Marland, and R.J. Andres, *Global, Regional, and National Fossil-Fuel CO<sub>2</sub> Emissions* (Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory, U.S. Department of Energy: Oak Ridge, 2010)

Gambar di atas sangat jelas menggambarkan bahwa konsentrasi  $\text{CO}_2$  di atmosfer meningkat secara dramatis pada awal tahun 1900 dan pada saat yang sama ‘suhu bumi’ mengikuti pergerakan peningkatan konsentrasi  $\text{CO}_2$  di atmosfer. Oleh karena itu, para pakar iklim dan meteorologi menyimpulkan bahwa peningkatan suhu bumi (*global warming*) adalah akibat kelakuan manusia itu sendiri dan bukan diakibatkan oleh perubahan alami dari alam.

Pergerakan peningkatan konsentrasi  $\text{CO}_2$  di atmosfer juga dapat dilihat pada grafik berikut, di mana konsentrasi  $\text{CO}_2$  mengalami peningkatan secara signifikan sejak tahun 1960. Jika *trend* ini tetap berlanjut, para ilmuwan sangat khawatir karena akan menimbulkan pemanasan global yang dahsyat dan para pakar telah membuktikan bahwa kehancuran akibat perubahan iklim telah dialami di banyak belahan dunia. Contoh nyata dari akibat perubahan iklim tersebut adalah sering terjadinya taifun, curah hujan dan panas yang tidak teratur, mencairnya es di Kutub Utara dan Selatan serta tenggelamnya sejumlah pulau kecil.



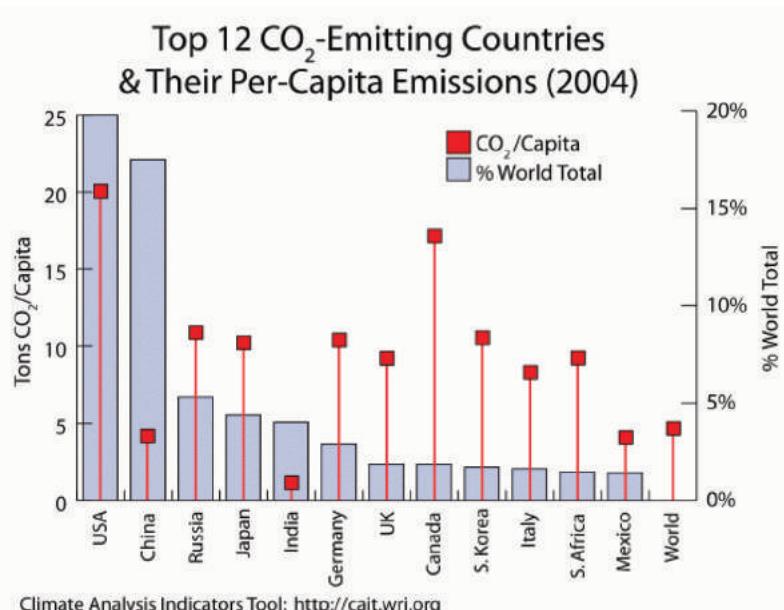
Sumber: Al-Gore, Climate Change Presentation Slide



Sumber: Boden, T.A., G. Marland, and R.J. Andres, *Global, Regional, and National Fossil-Fuel CO<sub>2</sub> Emissions* (Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory, U.S. Department of Energy: Oak Ridge, 2010)

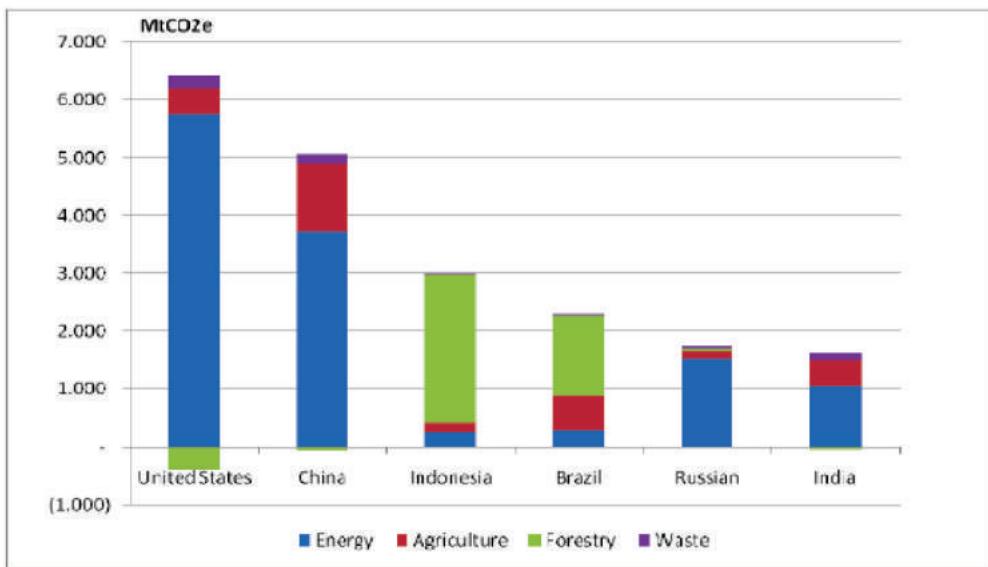
Adapun sumber dari gas-gas tersebut adalah berasal dari aktivitas manusia yang membakar bahan bakar fosil (*fossil fuels*) seperti batu bara, minyak dan gas bumi untuk kegiatan industri, pembangkit listrik, transportasi darat, laut dan udara dan pada saat yang sama kemampuan bumi untuk menyerap CO<sub>2</sub> makin hari makin menurun karena hutan dan pohon-pohon yang menyerap CO<sub>2</sub> (*carbon sink*) sudah berkurang dengan signifikan, sebagaimana dikemukakan pada penjelasan tentang keanekaragaman hayati di atas. Konsekuensi logis dari kenyataan ini, bumi semakin panas dan mengakibatkan perubahan iklim (*climate change*).

Perlu diketahui bahwa negara-negara penyumbang emisi CO<sub>2</sub> adalah negara-negara industri maju dan negara-negara berkembang besar yang sedang pertumbuhan ekonominya meningkat dengan pesat. Dua belas negara penyumbang terbesar dapat dilihat pada grafik berikut:



Sumber: World Resource Institute (WRI) (<http://cait.wri.org>)

Perlu diingat bahwa emisi CO<sub>2</sub> pada grafik di atas belum memasukan emisi CO<sub>2</sub> yang pernah dari sektor kehutanan. Jika emisi dari sektor kehutanan yang diakibatkan alih fungsi lahan dan pembakaran hutan, Indonesia menjadi urutan ketiga dunia, sebagaimana dapat dilihat pada grafik berikut ini.



Sumber: Agus P. Sari et.al, Executive Summary: *Indonesia and Climate Change-Working Paper on Current Status and Policies* (World Bank: Jakarta, 2007)

Dari grafik di atas, dapat dengan jelas dilihat bahwa sumber emisi terbanyak Indonesia berasal dari sektor hutan yang mencapai sekitar 83 persen. Kenyataan ini mempertegas asumsi sebelumnya bahwa tingkat kerusakan hutan di Indonesia sangat tinggi, sehingga hutan yang seharusnya menyerap CO<sub>2</sub> berubah menjadi penyebar emisi karena berubah fungsi menjadi perkebunan dan konsensi pembalakan. Hal ini diperparah lagi dengan kenyataan bahwa pembukaan lahan di Indonesia, khususnya untuk perkebunan kelapa sawit, terjadi di lahan gambut dan pada saat dibersihkan selalu menggunakan api, sehingga memproduksi CO<sub>2</sub> yang sangat besar. Di samping itu, lahan gambut yang terbuka, juga menjadi sumber emisi karbon, karena karbon yang tertampung dalam tanah menguap jika tidak ada lagi pohon di atasnya. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika Indonesia menjadi negara ketiga penyumbang emisi CO<sub>2</sub> walaupun energi dan industri di Indonesia belum seperti negara industri maju seperti Amerika atau negara berkembang maju seperti Cina.

Melihat kenyataan di atas, maka sudah seharusnya negara-negara penyumbang emisi CO<sub>2</sub> mengambil tanggung jawab utama dalam upaya penurunan gas-gas emisi rumah kaca karena mereka lah penyebabnya. Khusus untuk Indonesia, sudah saatnya pemerintah, swasta dan masyarakat pada umumnya untuk secara sungguh-sungguh menurunkan emisi yang berasal dari sektor kehutanan karena sudah sangat mengkhawatirkan.

Perlu diingat bahwa pemanasan global dan perubahan iklim memiliki dampak negatif yang luar biasa dan saat ini telah dirasakan oleh semua negara di dunia. Dari semua fenomena alam yang diakibatkan oleh pemanasan global yang telah dirasakan sekarang (telah terjadi) adalah: (i) suhu meningkat dan menurun tajam pada saat siang dan malam, (ii) gelombang panas yang sering terjadi, (iii) mencairnya es di Kutub Utara dan Kutub Selatan, (iv) peningkatan permukaan laut di beberapa belahan bumi, (v) bencana kekeringan sering terjadi, (vi) frekuensi badai/taifun yang meningkat, (vii) memutih/rusaknya terumbu karang (*coral bleaching*) akibat suhu yang meningkat. Jika *trend* ini berlanjut terus ditakutkan akan meningkatkan menyebarnya penyakit tropis, dan akan mengganggu musim tanam siklus pertanian dan lain-lain.<sup>29</sup>

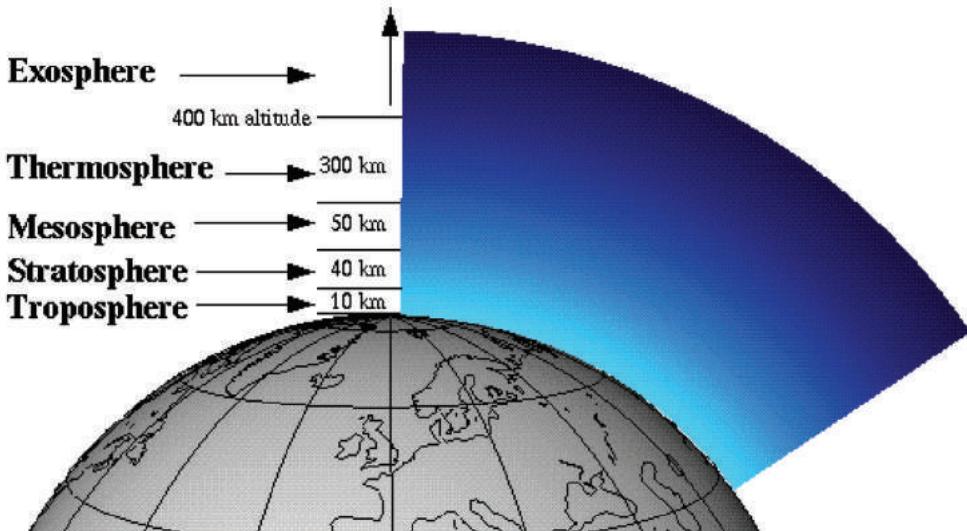
Dampak negatif dari pemanasan global di Indonesia sudah semakin mengkhawatirkan. Hal ini terlihat dari siklus musim hujan dan musim kemarau yang sudah tidak beraturan, sejumlah pulau kecil dan atol yang sudah tenggelam pada saat air laut pasang, semakin seringnya terjadi bencana Rob (air laut yang pasang sampai jauh ke darat) seperti di Jakarta dan Jawa Tengah, semakin banyaknya *coral bleaching* dan seringnya terjadi taifun yang dulunya jarang terjadi. Banjir dan kekeringan semakin sering terjadi dan menimbulkan kerugian ekonomi yang sangat luar biasa.<sup>30</sup> Oleh karena itu sudah saatnya segenap bangsa Indonesia berupaya dengan serius untuk mencegah terjadinya bencana yang lebih dahsyat di masa mendatang.

### 1.1.3 Penipisan Lapisan Ozon

Sebelum kita menjelaskan penipisan lapisan ozon (*ozone layer depletion*) ada baiknya kita menjelaskan sedikit tentang atmosfer (ruang udara) udara itu sendiri, karena penipisan lapisan ozon terjadi di atmosfer. Atmosfer terdiri atas beberapa lapisan (*layer*) yang berbeda-beda dan setiap lapisan memiliki fungsi tertentu. Para pakar membagi lapisan-lapisan tersebut berdasarkan ketinggian dari permukaan bumi. Menurut para pakar, lapisan atmosfer terbagi dalam lima lapisan berikut: (i) *troposphere*, (ii) *stratosphere*, (iii) *mesosphere*, (iv) *thermosphere*, dan (v) *exosphere*. Untuk jelasnya, dapat dilihat pada *chart* berikut ini.

<sup>29</sup> Untuk keterangan lebih lanjut baca Laporan NASA di website resmi mereka: <http://climate.nasa.gov/effects>. (Di akses Juni 2014). Perhatikan juga, laporan IPCC, *Synthesis Report 2007*. Tersedia di website resmi IPCC berikut: [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf). Untuk informasi terkini, baca: IPCC, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*, tersedia di website resmi mereka: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>. (Diakses Juni 2014)

<sup>30</sup> Baca lebih lanjut dalam: BAPPENAS, *Rencana Aksi Nasional-Adaptasi Perubahan Iklim*, (BAPPENAS, Jakarta, 2014).



Sumber: Centre for Atmospheric Science, University of Cambridge. ([www.atm.ch.cam.ac.uk/tour/atmosphere.html](http://www.atm.ch.cam.ac.uk/tour/atmosphere.html))

Perlu diketahui bahwa lapisan ozon (*ozone layer*) terletak pada bagian bawah lapisan stratosfer atau pada ketinggian antara 20-30 km dari permukaan laut, tergantung variabilitas dari geografi alam disekitarnya. Lapisan bawah stratosfer ditemukan banyak senyawa ozon ( $O_3$ ) sehingga lapisan ini di sebut lapisan ozon. Menurut para ahli, senyawa ozon dapat menyerap radiasi jahat dari sinar matahari sehingga ketika mencapai bumi, sinar matahari tersebut tidak lagi berbahaya bagi manusia dan makhluk hidup lainnya.<sup>31</sup>

Sayangnya, pencemaran udara dan pemakaian senyawa-senyawa kimia, khususnya;<sup>32</sup> (i) *choloro fluoro carbon* (CFC), (ii) *carbon tetrachloride*, (iii) *methyl chloroform*, (iv) *halons*, dan (vi) *Hydrochlorofluorocarbons* dalam berbagai peralatan seperti: (i) *refrigeration* (lemari es), (ii) *air conditioning* (pendingin ruangan), (iii) *foam blowing* (pengembang busa), (iv) *cleaning of electronics components* (pembersih komponen elektronik) dan (v) *solvent* (pengencer/pelarut), memberikan kontribusi yang besar pada penipisan lapisan ozon (*ozone layer depletion*).<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Untuk mengetahui seluk beluk ozon, silakan membaca website resmi NOAA di <http://www.ozonelayer.noaa.gov/science/basics.htm> (Diakses Juni 2014)

<sup>32</sup> Baca *Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer* dengan seluruh Amandemennya. Secara lengkap dapat dibaca di website resmi UNEP berikut: <http://ozone.unep.org/pdfs/Montreal-Protocol2000.pdf>. (Diakses Juni 2014)

<sup>33</sup> Silakan dibaca di <http://www.ozonelayer.noaa.gov/science/basics.htm> (Diakses Juni 2014)

Penipisan lapisan ozon menjadi masalah penting karena setiap penipisan lapisan ozon sebesar 10% akan menyebabkan kenaikan intensitas sinar *ultraviolet* (UV) B sebesar 20%. Hasil penelitian para ahli menunjukkan bahwa tingginya UV-B bisa menimbulkan katarak mata, kanker kulit, penurunan kekebalan tubuh, memusnahkan plankton dan menghambat pertumbuhan tanaman.<sup>34</sup>

Syukur, akibat kontrol yang ketat atas perdagangan dan produksi bahan-bahan kimia di atas dan ditemukannya bahan-bahan kimia yang lebih ramah dengan lingkungan, maka “lubang ozon” yang dulunya besar dan luas, sekarang sedikit demi sedikit telah tertutup. ‘Keberhasilan’ ini menunjukkan bahwa jika masyarakat internasional, pemerintah dan dunia usaha bersungguh-sungguh untuk menyelesaikan permasalahan lingkungan global pasti bisa dilaksanakan. Oleh karena itu, keberhasilan ini selalu dijadikan contoh keberhasilan rezim hukum internasional dalam menanggulangi permasalahan lingkungan global.

## 1.2 Kondisi Permasalahan Lingkungan Nasional

Tidak jauh berbeda dari kondisi lingkungan global, kondisi lingkungan di Indonesia makin hari makin menakutkan karena kerusakan yang dihasilkan dalam 30 tahun terakhir sangat masif dan telah menimbulkan bencana yang dahsyat. Sebagaimana dikemukakan pada saat pembahasan masalah global, Indonesia merupakan salah satu penyumbang besar dalam kepunahan keanekaragaman hayati, pemanasan global, dan penghancuran ekosistem laut.

Dengan tidak perlu mengulang apa yang telah dibahas di atas, berikut ini akan dikemukakan beberapa permasalahan lingkungan di Indonesia yang sangat signifikan dalam mempengaruhi kelangsungan hidup masyarakat. Untuk mempermudah, maka akan dibagi berdasarkan sektor-sektor berikut: (i) kehutanan, (ii) pertambangan, (iii) kelautan, (iv) limbah dan pencemaran (limbah B3, pencemaran air/sungai, pencemaran udara).

### 1.2.1 Sektor Kehutanan

Sebagaimana dijelaskan pada pembahasan tentang permasalahan lingkungan global di atas, Indonesia dianggap adalah perusak hutan terbesar di dunia karena tingkat pengrusakan hutan di Indonesia sangat tinggi. Penyebab utama kerusakan hutan di Indonesia dapat digolongkan ke dalam lima kategori utama, yakni:

<sup>34</sup> Kementerian Lingkungan Hidup, “Peringatan Hari Ozon Internasional 2013”, <http://www.ozon-indonesia.org/index.php?table=lbozon&view=true&no=1>

- (i) pembalakan liar (*illegal logging*),
- (ii) konsensi lahan untuk *logging* dan perkebunan (di atas kertas legal)
- (iii) penambang liar,
- (iv) konsensi hutan untuk pertambangan, (di atas kertas legal)
- (v) perambahan hutan oleh masyarakat sekitar.

Kelima kegiatan di atas (yang legal dan ilegal) telah menjadi kontributor utama dalam kehancuran hutan dan lingkungan di Indonesia. *Illegal logging* misalnya sampai dengan hari ini masih dijumpai di hutan Indonesia walaupun skalanya menurun akibat sumber daya hutan Indonesia yang juga semakin menurun. Kombinasi dari kelima aktivitas di atas menempatkan Indonesia sebagai negara dengan tingkat penggundulan hutan (*deforestation*) tertinggi di dunia dengan rata-rata 1,7 juta hektare per tahun.<sup>35</sup> Untuk menunjukkan contoh kerusakan yang nyata dapat dilihat pada kondisi “hutan lindung dan “suaka margasatwa” yang seharusnya dilindungi dengan baik tapi sayangnya hutan-hutan lindung tersebut tidak diawasi bahkan para pembalak liar (*illegal loggers*) berasyik-masyuk dengan aparat sehingga terjadi pembiaran dalam penghancuran hutan.

Hutan Indonesia juga rusak akibat tidak patuhnya para pengusaha sektor kehutanan dan masyarakat pada umumnya akan hukum yang berlaku di Indonesia, sehingga kejahatan kehutanan seperti *illegal logging*, perambahan kawasan hutan, dan pembakaran hutan oleh masyarakat dan pengusaha perkebunan sawit hampir selalu lolos dari jeratan hukum. Ketidaktegasan dan pembiaran aparat di Kementerian Kehutanan, Kanwil dan Dinas Kehutanan serta aparat Kepolisian atas kejahatan-kejahatan lingkungan di Indonesia karena adanya ‘kerja sama/tau-sama-tau’ antara aparat dan perusak hutan, bahkan sejumlah studi menunjukkan bahwa aparat kehutanan, polisi dan militer ikut terlibat dalam pembalakan liar. Oleh karena itu, akar utama permasalahan kehutanan di Indonesia adalah korupsi yang telah berakar sehingga sangat susah untuk menegakkan hukum secara benar.

Akibat hal-hal di atas, hampir setiap musim hujan seluruh Indonesia dilanda banjir bandang, khususnya di Jawa, Kalimantan, Sumatra, Sulawesi, Maluku dan bahkan Papua tidak luput dari banjir bandang akibat penggundulan hutan di hulu dan sepanjang sungai-sungai besar dan kecil. Tanah longsor juga semakin sering terjadi dan mengakibatkan kerugian nyawa dan materiil yang sangat besar.

Kerugian yang diakibatkan oleh banjir setiap musim hujan di Pulau Jawa adalah triliunan rupiah karena merusak pertanian, kawasan industri, perumahan

<sup>35</sup> Dikutip dari Agus P. Sari at.all, *Executive Summary: Indonesia and Climate Change-Working Paper on Current Status and Policies* (World Bank: Jakarta, 2.007),h.2.

dan sejumlah infrastruktur jalan dan jembatan. Khusus untuk wilayah Jakarta saja, menurut Hariadi Kartodihardjo, Guru Besar Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor (IPB), kerugian yang diakibatkan oleh banjir mencapai mencapai Rp9,8 triliun (2002), Rp8,8 triliun (2007), dan Rp7,5 triliun (2013). Selanjutnya, Deputi Tata Lingkungan Kementerian Lingkungan Hidup, Imam Hendargo Abu Ismoyo, mengatakan bahwa banjir adalah murni kesalahan dan kelalaian manusia, termasuk pengambil keputusan. Selanjutnya dia mengatakan bahwa bencana ekologis banjir dan longsor harus dijadikan “momen pertobatan ekologis”, jika kita ingin selamat di masa mendatang.<sup>36</sup>

Kerusakan sektor kehutanan juga diakibatkan oleh praktek perkebunan besar (*big plantation*) seperti kelapa sawit yang selalu menggunakan api dalam pembersihan lahan (*land clearing*). Praktek ini tidak dibenarkan oleh UU Kehutanan dan UU Pelindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, tapi masih saja dilakukan sehingga tidak saja merusak *biodiversity* hutan-hutan Indonesia bahkan sampai mencemari negara tetangga seperti Singapura, Malaysia dan Brunei Darussalam. Oleh karena itu, isu pembakaran lahan dan kabut asap ini dimasukkan pada bagian global di atas karena memiliki daya rusak yang signifikan.

### 1.2.2 Sektor Pertambangan

Sektor pertambangan tak kalah parahnya dengan sektor kehutanan. Hampir semua pertambangan di Indonesia tidak patuh pada peraturan hukum yang berlaku di negeri ini, termasuk pertambangan-pertambangan besar sekalipun yang diberi izin dan diawasi oleh pemerintah. Menurut Greenpeace, sekitar 70 persen kerusakan lingkungan di Indonesia disebabkan oleh pertambangan. Jumlah izin pertambangan yang telah diberikan oleh pemerintah mencapai lebih dari 10.000 perizinan dan ini belum termasuk perizinan tambang Galian C.<sup>37</sup> Contoh nyata kerusakan lingkungan yang dilakukan oleh pertambangan besar dapat dilihat pada sejumlah pertambangan yang dikelola oleh perusahaan-perusahaan berikut:

#### A. Kasus Pencemaran Teluk Buyat

PT Newmont Minahasa Raya menandatangani Kontrak Karya dengan Pemerintah tanggal 6 November 1986 dengan persetujuan Presiden No.B-3/Pres/11/1986. Perusahaan tambang ini mempunyai izin untuk mengolah emas dan mineral, kecuali migas, batu bara, uranium dan nikel di areal dengan luas

<sup>36</sup> Baca: “Jawa Terendam Sudah Diprediksi”, *Kompas*, 24 Januari 2014.

<sup>37</sup> Priyo Pamungkas Kustiadi, “Media Communication Outreach, Jaringan Tambang (JATAM)”, *Kompas*, 28 September 2012.

wilayah 527.448 hektare dengan masa pengolahan 30 tahun. Selama kurun waktu 1996-1997, terjadi pencemaran yang diperkirakan karena penambangan dan aktivitas pembuangan limbah. 2000-5000 kubik ton limbah setiap hari dibuang oleh PT Newmont Minahasa Raya ke perairan Teluk Buyat. Sejak aktivitas pembuangan limbah tersebut, banyak nelayan yang protes karena sekitar akhir Juli 1996, nelayan mendapatkan banyak ikan mati mengapung dan terdampar di pinggir pantai. Kasus kematian ikan ini berulang sampai dengan bulan juli 1997.<sup>38</sup>

Kemudian pada tanggal 19 Juni 2004, Yayasan Suara Nurani yang diketuai dr. Jane Pangemanan melakukan kegiatan pengobatan gratis untuk warga korban tambang di Buyat Pante, Minahasa Selatan. Kesimpulan dari dr.Jane, masyarakat sekitar yang sakit menderita keracunan logam berat. Hal ini diperkuat dengan penelitian Ir. Markus Lasut, MSc, bahwa warga sekitar terkontaminasi merkuri dalam tubuh mereka. Pemerintah kemudian menyelesaikan masalah ini melalui jalur litigasi dengan meminta ganti rugi 124 juta dolar AS atas menurunnya kualitas lingkungan dan terganggunya kesehatan warga. Pihak Newmont Minahasa Raya menerima, namun hanya menyanggupi ganti rugi sebesar 30 juta dolar AS.<sup>39</sup>

Pada tahun 2005, kasus ini kembali masuk jalur pidana setelah Kejaksaan Negeri Tondano melimpahkan perkara No. Reg.B1436R112.TP207/2005 ke Pengadilan Negeri Manado. Jaksa menuntut PT Newmont telah melanggar Pasal 41 Ayat 1 Juncto Pasal 45, Pasal 46 Ayat 1, dan Pasal 47 UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Namun, pada 24 April 2007, Majelis Hakim Pengadilan Negeri Manado memvonis bebas PT Newmont Minahasa Raya dengan pertimbangan tidak terbukti sah melakukan tindak pidana sesuai dakwaan Jaksa Penuntut Umum.

Di sisi lain, Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) mengajukan gugatan *legal standing* terhadap PT Newmont Minahasa Raya dengan dasar telah melakukan Perbuatan Melawan Hukum (PMH) yang diatur dalam Pasal 41 Ayat 1, junto Pasal 45, 46, 47 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pencemaran Lingkungan dan Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup. Uniknya, dalam proses persidangan, tepatnya pada tanggal 12 Juni 2007, PT Newmont Minahasa Raya menggugat balik WALHI senilai US\$100.000 (setara Rp 9

<sup>38</sup> "PT Newmont Minahasa Raya Pencemar Teluk Buyat", <http://pseudorechtspraak.wordpress.com/2012/04/06/pt-newmont-minahasa-raya-pencemar-teluk-buyat/> Link dari [http://www.walhi.or.id/kampanye/cemar/industri/07821\\_b](http://www.walhi.or.id/kampanye/cemar/industri/07821_b)

<sup>39</sup> *Ibid.*

Miliar, dengan asumsi 1 dolar = Rp9.000).<sup>40</sup> Setelah beberapa lama kasus ini berlangsung, akhirnya Mahkamah Agung melalui putusan No 2691 K/PDT/2010, menyatakan menolak permohonan kasasi WALHI atas gugatan perdata pencemaran Teluk Buyat.<sup>41</sup> Kenyataan pahit ini menunjukkan bahwa upaya perbaikan pertambangan di Indonesia masih memerlukan kerja keras karena pemerintah masih belum berpihak pada lingkungan.

## **B. Lumpur Lapindo Brantas**

Kasus lumpur Lapindo Brantas mengakibatkan 10.426 rumah di 16 desa (tiga kecamatan Porong, Sidoarjo) terendam lumpur. Total warga yang dipindahkan lebih dari 8.200 jiwa dan tak kurang 25.000 jiwa mengungsi. Selain itu, jalan tol Porong-Gempol ditutup sampai batas waktu yang tidak ditentukan. Penyebab kejadian diperkirakan karena kesalahan pengeboran sumur Banjar Panji-1 pada awal Maret 2006. Pada 9 September 2006, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menandatangani surat keputusan pembentukan Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur di Sidoarjo yang tertuang dalam Keppres Nomor 13 Tahun 2006. Dalam Keppres disebutkan, tim dibentuk untuk menyelamatkan penduduk di sekitar lokasi bencana, menjaga infrastruktur dasar, dan menyelesaikan masalah semburan lumpur dengan risiko lingkungan paling kecil. Sampai dengan tahun 2012, pemerintah sudah menggelontorkan sekitar Rp6,2 triliun. Pada tahun berikutnya, pemerintah kembali menggelontorkan Rp2,25 triliun melalui Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (BPLS).<sup>42</sup>

Karena semburan lumpur tersebut, Tim Advokasi yang terdiri atas YLBHI, WALHI, HUMA, ELSAM, JATAM, AMAN, ICEL, LBH Jakarta dan LBH Surabaya mengajukan gugatan Perbuatan Melawan Hukum (PMH) dengan menggunakan *legal standing* lembaga Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) melawan 6 (enam) tergugat dan 1 (satu turut tergugat) dengan nomor perkara 384/pdt/G/2006/ PN.Jkt.Pst. Mereka yang menjadi tergugat yakni: Presiden RI, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Menteri Negara Lingkungan Hidup, Kepala BP Migas, Gubernur Jawa Timur dan Bupati Sidoarjo. Sedangkan PT Lapindo Brantas menjadi turut tergugat. Gugatan PMH ini didasarkan atas pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial, dan

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> I.G.G. Maha Adi, *MA Memutus Rantai Kasus Buyat*, <http://energitoday.com/2013/02/17/ma-memutus-rantai-kasus-buyat/>

<sup>42</sup> Rasinah Abdul Igit, *Lumpur Lapindo dan Pilih Kasih Negara*, <http://hukum.kompasiana.com/2012/12/16/lumpur-lapindo-dan-pilih-kasih-negara-511389.html>

budaya (EKOSOB) masyarakat sebagai bagian dari hak asasi manusia akibat lambannya penanganan yang dilakukan terkait dengan semburan lumpur panas yang terjadi di Sidoarjo.<sup>43</sup> Gugatan ini akhirnya dimenangkan oleh tergugat. Hal ini terbukti dari dikeluarkannya Putusan Pengadilan Tinggi Jakarta dengan putusan No. 136/PDT/2008/PT.DKI., tanggal 13 Juni 2008, dan Putusan Kasasi dari Mahkamah Agung Nomor : 2710 K/Pdt/2008.

Kemudian atas dasar putusan MA tersebut, pada 5 Agustus 2009, Direktur Reserse Kriminal Polda Jatim Komisiaris Besar Edi Supriyadi menandatangani Surat SP3 kasus Lapindo. Namun atas hal tersebut, Ketua DPD Perhimpunan Advokat Indonesia Jawa Timur, Sunarno Edy Wibowo mengajukan praperadilan ke Pengadilan Negeri Sidoarjo dengan perkara nomor 03/prap-PN SDA/2010.<sup>44</sup> Praperadilan tersebut kemudian ditolak karena alasan *locus delicti* Polda Jawa Timur sebagai tergugat berada di Surabaya. Gugatan kemudian didaftarkan di Pengadilan Negeri Surabaya Maret 2010 dengan nomor registrasi Nomor 06-Praper/PN-SBY/2010.<sup>45</sup> Tapi akhirnya, berdasarkan sidang putusan Pengadilan Surabaya: Tanggal 30 Maret 2010, No: 07/PRAPER/2010/PN.SBY, Pengadilan Negeri Surabaya menolak gugatan praperadilan atas putusan SP3 Polda Jatim, dengan konsekuensi hukum: SP3 tersebut menjadi kokoh atas putusan pengadilan tersebut, sehingga secara pidana, Lapindo Brantas, Inc tidak bersalah.<sup>46</sup> Atas putusan Pengadilan Negeri Surabaya tersebut, pihak penggugat kemudian mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung, yang sampai saat ini belum mengeluarkan putusan atas permohonan kasasi tersebut.

Dampak yang telah ditimbulkan oleh lumpur Lapindo sangat berpengaruh pada kehidupan masyarakat Sidoarjo dan sekitarnya. Secara langsung lingkungan dan kehidupan sosial dari masyarakat terganggu. Hal tersebut dapat dilihat dari hilangnya lahan dan rumah warga yang terkena dampak langsung dari semburan lumpur. Juga, banyak warga yang kehilangan mata pencarian untuk penghidupannya, rusaknya lingkungan seperti menurunnya kualitas air sekitar akibat semburan lumpur panas dan terganggunya kesehatan masyarakat sebagaimana laporan dari Iskandar Sitorus,

<sup>43</sup> M.H. Habieb Shaleh, *Senin, Sidang Pertama Lumpur Lapindo Digelar*, <http://www.suaramerdeka.com/cybernews/harian/0701/19/nas23.htm>

<sup>44</sup> Bowo Law Firm, "Perkara Lapindo Harus Dibuka Kembali", <http://bowolawfirm.com/web/2011/10/advokat-ajukan-praperadilan-kasus-lapindo/>

<sup>45</sup> Jalil Hakim, "Gugatan Lumpur Lapindo Masih Tunggu Putusan MA", <http://www.tempo.co/read/news/2012/05/29/063406854/Gugatan-Lumpur-Lapindo-Masih-Tunggu-Putusan-MA>

<sup>46</sup> Doni Guntoro, "9 Fakta Hukum Kasus Lapindo", <http://hukum.kompasiana.com/2012/05/29/9-fakta-hukum-kasus-lapindo-466713.html>

aktivis Lembaga Bantuan hukum (LBH) Kesehatan. Sitorus melaporkan bahwa dalam wilayah tertentu ada 81 % warga mengalami gangguan pada paru-paru yang mengakibatkan sesak napas, gangguan kesemutan, serta menurunnya kekebalan tubuh.<sup>47</sup>

### C. Pencemaran Freeport

Pertambangan Freeport tidak saja mencemari lingkungan tapi telah banyak menimbulkan derita dan kematian bagi warga di sekitar pertambangan. Di samping itu, sejumlah kekerasan antara aparat dan penduduk sekitar juga sering terjadi bahkan sampai menimbulkan korban jiwa baik dari kalangan penduduk, pekerja, bahkan aparat kepolisian dan tentara.

Dari sejumlah bencana tambang Freeport ada beberapa yang sampai pada ranah hukum yakni peristiwa tanggal 4 Mei 2000 di mana dam penahan limbah cair ambruk dan tidak mampu menahan beban yang lebih sehingga limbah cair beracun tersebut masuk ke Sungai Wanagon dan Kampung Banti serta membunuh empat penduduk, menghancurkan kandang ternak babi dan kebun warga, merusak kuburan orang suku Amungme dan mencemari 12 kilometer Sungai Wanagon sampai ke laut.<sup>48</sup>

Akibat kasus ini, PT Freeport Indonesia digugat oleh WALHI melalui *legal standing* yang mengatasnamakan lingkungan. Gugatan WALHI didaftarkan di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan sebagai domisili kantor pusat Freeport di Jakarta. Dalam kasus WALHI vs Freeport, penggugat meminta Freeport untuk terbuka karena informasi yang dikeluarkan melalui *Annual Report* mereka dan keterangan yang mereka berikan di DPR dinilai bohong dan menyembunyikan data/kejadian yang sebenarnya. WALHI juga menuntut Freeport meminta maaf di media nasional dan internasional termasuk televisi nasional dan internasional serta memperbaiki sistem pembuangan *tailing* mereka agar tidak menimbulkan kerugian dan kerusakan serupa di masa mendatang. Pengadilan Negeri Jakarta Selatan mengabulkan sebagian tuntutan dari WALHI dengan memerintahkan Freeport untuk memperbaiki sistem pengolahan limbah mereka. Sayangnya Pengadilan tidak mengabulkan tuntutan permohonan maaf dari penggugat, padahal menurut informasi valid dilapangan, Freeport telah menyembunyikan sebagian besar informasi dan melanggar UU Lingkungan Hidup yang berlaku pada saat itu.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> "Sudah 81 Persen Warga Lumpur Alami Sesak Napas Sudah Layak Dikategorikan KLB", <http://surabayawebs.com/index.php/2012/06/21/sudah-81-persen-warga-lumpur-lapindo-alami-sesak-napas-sudah-layak-dikategorikan-klb/>

<sup>48</sup> Tercatat dalam "Environmentalists Demand Freeport's Temporary Closure", *Jakarta Post*, 16 May 2000.

<sup>49</sup> Perhatikan putusan *WALHI v PT. Freeport Indonesia*, Putusan No.459/Pdt.G/2000/PN.Jak.Sel.

Perusahaan ini sampai sekarang masih memiliki rekam jejak lingkungan yang jelek karena ranking mereka selalu dianggap jelek oleh Tim Penilai “Proper” Pemerintah. Freeport belum pernah mendapatkan lambang “Hijau” dan pernah mendapatkan lambang “Hitam” dari Kementerian Lingkungan Hidup. Freeport bahkan pernah tidak dimasukkan dalam daftar Proper 2011 karena peringkatnya yang jelek.<sup>50</sup>

### 1.2.3 Pencemaran Industri dan Transportasi

Di samping kerusakan lingkungan akibat eksploitasi sumber daya alam seperti tambang, hutan, ikan dan lain-lain, sumber permasalahan lingkungan di Indonesia juga disebabkan oleh industri, dunia usaha dan limbah domestik. Sampai hari ini, hampir semua sungai besar di Indonesia, khususnya yang berada di Pulau Jawa sangat tercemar dan telah melampaui baku mutu air yang ditetapkan oleh pemerintah. Sungai Ciliwung<sup>51</sup> yang membelah Jakarta dan Sungai Bengawan Solo yang membelah Pulau Jawa adalah contoh klasik dari sungai yang tercemar bahkan tingkat cemarnya sudah dalam kriteria sangat berbahaya.<sup>52</sup> Kementerian Lingkungan Hidup bahkan menyatakan ‘Bengawan Solo sakit’,<sup>53</sup> sehingga perlu diobati dan diselamatkan bersama-sama.

Di samping sungai-sungai di atas, hampir semua sungai besar di Indonesia juga mengalami pencemaran yang sangat berat. Penyebab utama dari tercemarnya sungai-sungai tersebut adalah kombinasi dari: (i) limbah rumah tangga (padat dan cair), (ii) limbah industri (padat dan cair), (iii) limbah pertanian (pestisida, insektisida, pupuk urea, dll). Namun demikian, limbah industri adalah yang paling berbahaya, karena limbah cair industri biasanya mengandung zat-zat beracun. Kebanyakan industri di Indonesia sering membuang limbah mereka ke sungai tanpa melalui instalasi pengelolaan limbah (IPAL) yang baik dan memadai.

Sejumlah kasus pencemaran sungai yang telah diproses secara hukum dapat dilihat pada kasus-kasus berikut:

<sup>50</sup> Silakan dibaca di *Majalah Tambang* berikut: [http://majalahtambang.com/detail\\_berita.php?category=18&newsnr=5070](http://majalahtambang.com/detail_berita.php?category=18&newsnr=5070) (Diakses Juni 2014)

<sup>51</sup> “Pencemaran Sungai Ciliwung Kian Parah”, dari Kantor Berita Antara, <http://www.antaranews.com/berita/394182/pencemaran-sungai-ciliwung-kian-parah>. (Diakses Juni 2014)

<sup>52</sup> Baca: “Bengawan Solo Termasuk Sungai Paling Tercemar”, *Tribun News*, Rabu, 19 Juni 2013.

<sup>53</sup> Lihat website resmi Kementerian Lingkungan Hidup: <http://www.menlh.go.id/bengawan-solo-sakit-dibutuhkan-upaya-penyalaman-semua-pihak/> (Diakses Juni 2014)

**(i) Kasus Rumah Potong Hewan Surabaya**

Rumah Potong Hewan Surabaya (RPH Surabaya) adalah sebuah Badan Usaha Milik Daerah Pemerintah Kota Surabaya yang aktivitasnya menyediakan jasa pelayanan pemotongan hewan dengan standar yang telah ditentukan baik secara agama maupun kesehatan. Mayoritas limbah yang dihasilkan oleh RPH adalah limbah organik yang berasal dari proses pemotongan hewan seperti darah, kotoran hewan dan bagian tubuh binatang. Pada tahun 2009, di salah satu subunit RPH Surabaya di Kecamatan Kedurus Surabaya, atas dasar laporan warga sekitar, BLH Jatim menemukan bukti bahwa RPH Pemerintah Kota Surabaya telah membuang limbah produksinya secara langsung ke Kali Surabaya tanpa melalui pengolahan terlebih dahulu di instalasi pengolahan limbah.<sup>54</sup>

**(ii) Kasus Wings Surya**

PT. Wings Surya adalah perusahaan besar yang bergerak di bidang produksi bahan pembersih rumah tangga. Berlokasi di Kabupaten Gresik Jawa Timur dan terletak di pinggiran Kali Surabaya. Kasus pencemaran yang dilakukan PT Wings Surya ini tergolong menarik karena PT Wing Surya telah memiliki IPAL untuk mengolah limbah yang dihasilkan dari proses produksi perusahaan. Pada tahun 2008 perusahaan ini diduga melakukan pembuangan limbah produksi ke kali tengah yang merupakan anak sungai dari Kali Surabaya. Akan tetapi setelah melalui penelitian lebih lanjut, limbah yang dibuang ke kali tengah tersebut ternyata bukan berasal dari limbah produksi tetapi berasal dari limbah domestik perusahaan. PT Wing Surya memiliki ribuan karyawan yang setiap pergantian *shift* menggunakan deterjen untuk membersihkan diri serta pakaian yang dikenakan. PT Wing Surya tidak memiliki pengolahan limbah untuk limbah domestik sehingga dari ruang karyawan limbah tersebut langsung dibuang ke sungai. Kasus ini berakhir dengan pengenaan sanksi administrasi agar PT Wing Surya juga membuat pengolahan limbah untuk limbah domestik.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Dalam Prigi Arisandi dkk, *Penegakan Hukum Lingkungan terhadap Pelanggaran Instrumen Pengendalian Pencemaran Sungai: Studi Kasus Kali Surabaya Tahun 2008 sampai 2011* (ECOTON: Surabaya, 2013)

<sup>55</sup> *Ibid.*

Dua kasus di atas hanya sedikit contoh yang menggambarkan pencemaran sungai dan hal yang serupa hampir terjadi di semua sungai yang terletak di kota-kota besar karena banyak sekali industri yang tidak memiliki IPAL dan kalaupun memiliki IPAL, banyak yang mematikannya demi menghemat biaya operasional industri. Sayangnya para penegak hukum kurang memperhatikan hal semacam ini sehingga banyak sekali sungai yang tercemar karena dibiarkan berlanjut tanpa penindakan yang nyata.

Di samping limbah cair, industri juga menghasilkan **pencemaran udara** dan jika dikombinasikan dengan pencemaran yang bersumber dari sektor transportasi darat, laut, udara, maka pencemaran udara yang berasal dari transportasi dan industri telah menghasilkan pencemaran udara yang luar biasa. Hampir semua kota besar di Jawa seperti Jakarta, Bandung, Surabaya, Semarang sering sekali mengalami pencemaran udara yang melebihi baku mutu ambien.

Contoh konkret dari jeleknya kualitas udara dapat dilihat di Jakarta, di mana menurut penelitian bersama antara *United States-Environmental Protection Agency* (US- EPA) dan Kementerian Lingkungan Hidup pada tahun 2010, tercatat bahwa 57,8 persen atau setara dengan sekitar 5 juta penduduk Indonesia mengalami penyakit akibat polusi udara.<sup>56</sup> Informasi ini hanya salah satu contoh kecil dari rendahnya kualitas udara di Indonesia. Hal ini diperparah lagi dengan bertambahnya kendaraan bermotor yang makin hari makin banyak sehingga pencemaran udara udara di Indonesia makin hari makin parah.

### 1.3 Tata Kelola dan Permasalahan Lingkungan

Dari semua permasalahan lingkungan nasional di atas, baik di laut, di darat, di sungai, di udara, dan di hutan, permasalahannya dapat dikerucutkan ke dalam dua akar masalah yakni: (i) kurangnya kesadaran masyarakat, dan (ii) semrawutnya tata kelola (*governance*) lingkungan dan sumber daya alam di Indonesia.

Dari segi ‘kesadaran masyarakat’ mayoritas masyarakat Indonesia memiliki kesadaran lingkungan yang rendah sehingga banyak sekali kerusakan yang mereka timbulkan. Penangkapan ikan ilegal dengan racun dan bom, pukat harimau dan pengambilan terumbu karang adalah contoh-contoh kejahatan yang gampang kita temui di setiap pesisir pantai Indonesia. Masyarakat juga makin banyak yang membuang sampah di sembarang tempat khususnya di sungai-sungai dan selokan

<sup>56</sup> Baca: Kualitas Udara di Jakarta Sudah Parah, Kantor berita Antara, 13 September 2013. Tersedia online di <http://www.antaranews.com/berita/395412/pengamat-kualitas-udara-di-jakarta-sudah-parah> (Diakses Juni 2014)

dan kebanyakan merasa tidak bersalah. Masyarakat dan dunia usaha juga tidak enggan melakukan perambahan hutan dan penambangan liar di mana-mana sehingga sangat sulit untuk diselesaikan dalam waktu singkat.

Khusus untuk sisi ‘tata kelola’ (*governance*), Indonesia adalah contoh paripurna dari jeleknya tata kelola lingkungan (*environmental governance*) baik dari segi aturan, institusi, sampai dengan aparatnya. Dari segi aturan, banyak terjadi ketidaksinkronan aturan pada tataran vertikal (aturan pusat-daerah). Sedangkan pada sisi horizontal, banyak sekali aturan antarsektor yang saling tumpang tindih, seperti dalam sektor kehutanan, pertambang, pertanian, lingkungan dan pertanahan. Kenyataan ini dijadikan alasan oleh para pejabat dan aparat untuk tidak menegakkannya, karena pada saat yang sama mereka bisa mempermainkannya sesuai dengan keinginan mereka di lapangan.

Namun demikian, hal yang paling utama dan yang paling banyak menimbulkan permasalahan lingkungan adalah banyaknya praktik korupsi yang dilakukan oleh pejabat/aparat yang seharusnya mengawasi dan melindungi lingkungan hidup Indonesia. Para pejabat dan aparat tersebut banyak melakukan pembiaran pengrusakan dan pencemaran lingkungan karena mereka telah mendapatkan uang ‘penutup mata’ dari para perusak/pencemar lingkungan. Berikut adalah beberapa contoh kasus korupsi pada sektor lingkungan dan sumber daya alam yang terjadi.<sup>57</sup>

- **Kasus Suwarna Abdul Fatah** (Gubernur Kalimantan Timur) yang mengeluarkan izin di luar kewenangannya dengan memberikan konsensi pada pengusaha sebanyak 1 juta hektare perkebunan kelapa sawit. Syukur KPK menangkapnya dan hakim menghukumnya dengan 4 tahun penjara dan denda Rp200 juta.
- **Kasus Tengku Azmun Jaafar** (Bupati Palawan, Riau) juga ditangkap KPK akibat korupsi dengan mengeluarkan 15 izin pengelolaan hutan (*logging*) yang 7 di antaranya diberikan kepada keluarganya sendiri. Pengadilan kemudian menghukum dia dengan 11,5 tahun penjara dan Rp500 juta serta uang restitusi sebanyak Rp12,367 miliar.
- **Kasus Hartati Murdaya dan Amran Batalipu (Bupati Buol- Sulawesi Tengah).** Hartati Murdaya dihukum karena menuap Arman Batalipu agar mempercepat proses pengeluaran izin perkebunan kelapa sawit yang dimohonkan oleh PT Hartati Inti Plantation (HIP). Pengadilan memutuskan

<sup>57</sup> Baca Laporan Penelitian ICW, Kontak & Kemitraan, *Pemberantasan Kejahatan Kehutanan Setengah Hati: Kinerja Pemberantasan Korupsi dan Pencucian Uang di Sektor Kehutanan*, (ICW, 2012)

Hartati dipenjara 2 tahun 6 bulan, sedang Amran Batalipu dihukum 7 tahun 6 bulan penjara serta membayar denda Rp300 juta.

- **Kasus Rudi Rubiandini** (Kepala Satuan Kerja Khusus (SKK) Migas), yang ‘kong-kaling-kong’ dengan para pengusaha minyak dalam tender perdagangan minyak. Akhirnya, Rudi Rubiandini, divonis tujuh tahun penjara oleh majelis hakim pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) Jakarta.
- **Kasus Sistem Komunikasi Radio Terpadu Kementerian Kebutanan** yang melibatkan Anggoro Widjojo, Anggodo Widjojo, anggota DPR Yusuf Erwin Faisal serta diduga melibatkan Menteri Kehutanan waktu itu M.S. Kaban yang sekarang dalam pemeriksaan intensif oleh KPK. Yusuf Erwin Faisal telah dihukum 4 tahun 6 bulan dan denda Rp 250 juta.

Masih banyak lagi kasus-kasus lain di sektor kehutanan seperti kasus: DL Sitorus, Adelin Lis, Martias (Pung Kin Hwa). Kasus-kasus di atas menggambarkan bahwa kekayaan alam dan lingkungan Indonesia dapat dikatakan telah sengaja dirusak karena para pejabat dan aparat yang seharusnya menjaganya telah menutup mata demi kilau uang yang membutakan.

Akibat langsung dari tata kelola yang jelek (*bad governance*) dapat dilihat dari makin menurunnya kualitas lingkungan Indonesia dan pada saat yang sama dampak dari segala kerusakan itu telah memukul balik umat manusia dalam bentuk banjir, longsor, iklim yang tak menentu serta bencana-bencana lainnya.

Akhirnya, kita dapat menyimpulkan bahwa *bad governance* telah melahirkan praktek korupsi yang mewabah di mana-mana sehingga kita rela merusak alam tempat kita menggantungkan hidup demi suap dan kepuasan semu sesaat yang akhirnya akan mengantarkan kita pada neraka dunia akhirat.



# DAFTAR PUSTAKA

## BUKU/JURNAL/ARTIKEL

- Abdurrahman. (1990) *Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Adi, I.G.G. Maha. (2013) *MA Memutus Rantai Kasus Buyat*. <http://energitoday.com/2013/02/17/ma-memutus-rantai-kasus-buyat/>
- Arisandi, Prigi, dkk. (2013) *Penegakan Hukum Lingkungan terhadap Pelanggaran Instrumen Pengendalian Pencemaran Sungai: Studi Kasus Kali Surabaya Tahun 2008 sampai 2011*. Surabaya: ECOTON.
- BAPPENAS. (2014) *Rencana Aksi Nasional-Adaptasi Perubahan Iklim*. Jakarta: BAPPENAS.
- Boden, T.A., G. Marland, dan R.J. Andres. (2010) *Global, Regional, and National Fossil-Fuel CO<sub>2</sub> Emissions*. Oak Ridge: Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory, U.S. Department of Energy.
- Boer, Ben dan Grame Wiffen.(2006) *Heritage Law in Australia*. Oxford.
- Bowo Law Firm. (2011) “Perkara Lapindo Harus Dibuka Kembali”. <http://bowolawfirm.com/web/2011/10/advokat-ajukan-praperadilan-kasus-lapindo/>
- Carson, Rachel. (1972) *Silent Spring*. Houghton Mifflin
- Danusaputro, Munadjat. (1986) *Hukum Lingkungan dalam Pencemaran Lingkungan Melandasi Sistem Hukum Pencemaran, Buku V: Sektoral*. Bandung: Bina Cipta.
- Dewan Perubahan Iklim Nasional. (---) *Buku Sejarah Perundingan UNFCCC*. Diunduh dari <http://dnpi.go.id/portal/id/lumbung-pengetahuan/datastatistik/pencarian-dokumen>.
- Guntoro, Doni. (2012) “9 Fakta Hukum Kasus Lapindo”. <http://hukum.kompasiana.com/2012/05/29/9-fakta-hukum-kasus-lapindo-466713.html>.
- Hakim, Jalil. (2012) Gugatan Lumpur Lapindo Masih Tunggu Putusan MA. <http://www.tempo.co/read/news/2012/05/29/063406854/Gugatan-Lumpur-Lapindo-Masih-Tunggu-Putusan-MA>
- Igit, Rasinah Abdul. (2012) *Lumpur Lapindo dan Pilih Kasih Negara*. <http://hukum.kompasiana.com/2012/12/16/lumpur-lapindo-dan-pilih-kasihnegara-511389.html>.
- IPCC. (---) *Synthesis Report 2007*. [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf)

- IPCC. (---) *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*. <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>
- Kementerian Lingkungan Hidup. (---) “Peringatan Hari Ozon Internasional 2013”. <http://www.ozon-indonesia.org/index.php?table=1bozon&view=true&no=1>
- Kustiadi, Priyo Pamungkas. (2012) “Media Communication Outreach, Jaringan Tambang (JATAM)”. *Kompas*, 28 September 2012.
- Maslin, Mark. (2004) *Global Warming: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Meadows, Donella H. et al. (1974) *The Limits to Grow*, 2<sup>nd</sup> ed. New York: A Signet Book, Potomac Associates Book.
- Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows dan Jorgen Randers. (1992) *Limits to Growth: The 30-Year Update*. Chelsea Green and Earthscan.
- Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows dan Jorgen Randers. (1992) *Beyond the Limits*. Chelsea Green.
- Megantara, Erri N. (1997) “Pendekatan Pembangunan Antroposentris Vs Ekosentris”. *Koran Republika*, 11 Januari 1997.
- Rahmadi, Takdir. (2011) *Hukum Lingkungan di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sari, Agus P., et.al. (2007) *Executive Summary: Indonesia and Climate Change-Working Paper on Current Status and Policies*. Jakarta: World Bank.
- Shaleh, MH. Habieb. (---) “Senin, Sidang Pertama Lumpur Lapindo Digelar”. <http://www.suaramerdeka.com/cybernews/harian/0701/19/nas23.htm>.
- Sopian, Tatang dan Rachel Carson. (2005) *Kesunyian Musim Semi Akibat Pestisida*. Ditulis pada 12 Mei 2005 dipublikasikan oleh <http://www.aham.is-py.org>.
- Stewart, Richard and James E Krier. (1978) *Environmental Law and Policy*. Indianapolis: The Bobbs Merrill co.Inc.
- Syarif, Laode M. (2006) *Regional Arrangements for Transboundary Atmospheric Pollution in ASEAN Countries*. PhD Thesis, University of Sydney, Law School.
- UNEP dan CBD. (2001) “Impacts of Human-caused Fires on Biodiversity and Ecosystem Functioning, and their Causes in Tropical, Temperate and Boreal Forest Biomes”. *CBD Technical Series*, No. 5.
- World Bank. (2007) *Current Status and Policies*. Jakarta: World Bank.

## SUMBER LAINNYA

### Berita

- “Bengawan Solo Termasuk Sungai Paling Tercemar”, *Tribun News*, Rabu, 19 Juni 2013, <http://www.menlh.go.id/bengawan-solo-sakit-dibutuhkan-upaya-penyalamanan-semua-pihak/>
- “Jawa Terendam Sudah Diprediksi”, *Kompas*, 24 Januari 2014
- “Kualitas Udara di Jakarta Sudah Parah”, *Kantor berita Antara*, 13 September 2013, <http://www.antaranews.com/berita/395412/pengamat-kualitas-udara-di-jakarta-sudah-parah>
- “Pencemaran Sungai Ciliwung Kian Parah”, <http://www.antaranews.com/berita/394182/pencemaran-sungai-ciliwung-kian-parah>
- “PT Newmont Minahasa Raya Pencemar Teluk Buyat”, <http://pseudorechtspraak.wordpress.com/2012/04/06/pt-newmont-minahasa-raya-pencemar-teluk-buyat/>
- “Sudah 81 Persen Warga Lumpur Lapindo Alami Sesak Napas Sudah Layak Dikategorikan KLB”, <http://surabayawebs.com/index.php/2012/06/21/sudah-81-persen-warga-lumpur-lapindo-alami-sesak-napas-sudah-layak-dikategorikan-klb/>
- “Environmentalists demand Freeport’s temporary closure”, *Jakarta Post*, 16 Mei 2000

### Situs Internet

- <http://www.bmhrc.org/Bhopal%20Gas%20Tragedy.htm>
- <http://www.gdrc.org/oceans/marine-pollution.html>
- <http://www.hijauku.com/2012/07/19/mengungkap-dampak-bencana-nuklir-fukushima/>
- [http://www.indosiar.com/fokus/minamata-kasus-pencemaran-limbah-merkuri\\_28221.html](http://www.indosiar.com/fokus/minamata-kasus-pencemaran-limbah-merkuri_28221.html)
- <http://www.iucnredlist.org/>
- <http://www.lembaga.us/2011/10/kecelakaan-nuklir-chernobyl.html>
- <http://www.toptenz.net/top-10-endangered-trees.php>
- <http://www.itopf.com/information-services/data-and-statistics/statistics/>
- <http://saveforest.webs.com/megadiversity.html>
- <http://megatopten.com/travel/top-10-megadiverse-countries-in-the-world/>
- <http://www.nasa.gov/press/2014/january/nasa-finds-2013-sustained-long-term-climate-warming-trend/#.U4qdIXb62x8>

<http://climate.nasa.gov/effects>  
<http://www.ozonelayer.noaa.gov/science/basics.htm>  
<http://ozone.unep.org/pdfs/Montreal-Protocol2000.pdf>  
<http://www.metoffice.gov.uk/education/teens/case-studies/great-smog>  
<http://www.bmhrc.org/Bhopal%20Gas%20Tragedy.htm>  
<http://www.lembaga.us/2011/10/kecelakaan-nuklir-chernobyl.html>  
<http://www.ozon-indonesia.org/index.php?table=arsip&view=true&no=21>  
<http://www.ozonindonesia.org/index.php?table=arsip&view=true&no=34>  
<http://kupang.tribunnews.com/2009/11/26/tumpahan-minyak-di-laut-timor>  
[http://www.walhi.or.id/kampanye/cemar/industri/07821\\_b](http://www.walhi.or.id/kampanye/cemar/industri/07821_b)  
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50ca0527288e8/mk--alokasi-apbn-untuk-lumpur-lapindo-konstitusional>  
<http://green.kompasiana.com/polusi/2013/04/22/refleksi-hari-bumi-22-april-2013-bumi-semakin-sekarat--553546.html>  
<http://ditjenbun.deptan.go.id/perlindungan/berita-341-konferensi-perubahan-iklim-pbb-doha-qatar-2012-.html>  
<http://dnpi.go.id/portal/id/berita/berita-terbaru/250-meski-kurang-kuat-keputusan-cop-18-tentang-pendanaan-penting-untuk-masa-depan>  
<http://www.solidaritas-indonesia.com/membaca-putusan-mk-atas-kasus-lumpur-lapindo/>  
<http://www.tempo.co/read/news/2012/05/29/063406854/Gugatan-Lumpur-Lapindo-Masih-Tunggu-Putusan-MA>  
<http://www.dephut.go.id/index.php/news/details/9325>  
<http://www.menlh.go.id/konferensi-pbb-untuk-pembangunan-berkelanjutan-rio20-masa-depan-yang-kita-inginkan/>  
<http://www.menlh.go.id/rumusan-hasil-rapat-koordinasi-nasional-perlindungan-dan-pengelolaan-lingkungan-hidup-2013/>  
<http://www.menlh.go.id/siaran-pers-9th-conference-of-the-parties-cop-to-vienna-convention-for-the-protection-of-ozone-layer/>  
<http://www.negarahukum.com/hukum/urgensi-pengawasan-pemerintah-terhadap-kelestarian-tumbuhan-dan-satwa-liar.html>



# **EVOLUSI KEBIJAKAN DAN PRINSIP-PRINSIP LINGKUNGAN GLOBAL**

---

**Laode M. Syarif, Maskun, & Birkah Latif**



# BAB 2

## EVOLUSI KEBIJAKAN DAN PRINSIP-PRINSIP LINGKUNGAN GLOBAL

Laode M. Syarif, Maskun, & Birkah Latif

### 2.1 Perkembangan Hukum Lingkungan

Perkembangan prinsip-prinsip hukum lingkungan global di awali dengan tragedi lingkungan yang melintasi batas-batas negara, sehingga para pemimpin negara yang terlibat dalam kasus-kasus tersebut menyadari akan pentingnya hukum yang secara khusus mengatur pencemaran lingkungan yang bersifat international atau *cross-border*. Tragedi lingkungan pertama yang bersifat lintas batas dapat dilihat pada *Trail Smelter Arbitration* (Amerika Serikat v. Kanada)<sup>1</sup> yang mempermasalkan pencemaran udara yang berasal dari peleburan biji besi di Kanada, yang mencemari Negara Bagian Washington di AS. Pemerintah AS meminta kepada Kanada untuk membayar ganti rugi dan menghentikan kegiatan (*injunction*) peleburan besi tersebut karena mencemari wilayah AS di kemudian hari. Kanada menolak tuntutan tersebut karena menurut mereka itu adalah hak Kanada untuk membangun industri di dalam wilayah mereka. Namun demikian, arbiter yang memutuskan kasus ini berpendapat bahwa “negara memiliki hak untuk melakukan kegiatan dalam negaranya, tapi pada saat yang sama, negara juga berkewajiban untuk memastikan bahwa kegiatan dalam negaranya tidak menimbulkan gangguan/kerugian pada wilayah negara lain”. Intinya, ‘negara memiliki kewajiban untuk melindungi negara lain dari kegiatan individu/entitas dalam yurisdiksinya agar tidak menimbulkan kerugian pada negara lain’(*the duty to protect other states against harmful acts by individuals from within its jurisdiction at all times is the responsibility of a state*).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Baca putusan lengkapnya di *Arbitral Trib.*, 3 U.N. Rep. Int'l Arb. Awards 1905 (1941).

<sup>2</sup> Baca ringkasan lengkap kasusnya di D.J. Harris, *Cases and Materials on International Law*, (7<sup>th</sup> edition) (2010) Sweet and Maxwell. Publ, London.

Di samping kasus di atas, kasus berikut yang juga mendorong Masyarakat internasional berpikir soal pentingnya rezim hukum lingkungan internasional adalah “*Lac Lanoux Arbitration* (Prancis vs Spanyol)”<sup>3</sup>. Kasus ini adalah menyangkut pemanfaatan air dari Danau Lanoux yang terletak dalam yurisdiksi Prancis, tapi pekerjaan (proyek) ini ditakutkan akan mempengaruhi aliran sungai yang melintasi wilayah Spanyol karena sumber sungai tersebut berasal dari Danau Lanoux. Sebelum kejadian ini, Prancis dan Spanyol telah menandatangani “*Treaty of Bayonne*” pada 26 Mei 1866, yang intinya mengatakan bahwa pembangunan di Danau Lanoux harus disetujui kedua belah pihak sebelum dimulai pembangunannya. Oleh karena itu, ketika Prancis memulai suatu proyek tanpa persetujuan awal, Spanyol meminta Prancis untuk membatalkan proyek tersebut karena dianggap melanggar perjanjian dan akan mempengaruhi aliran sungai di Spanyol dan akan berdampak bagi kehidupan warga Spanyol.

Kasus ini kemudian diputuskan oleh mahkamah arbitrase (*arbitration tribunal*) yang mengatakan bahwa Prancis ‘tidak melanggar’ *Treaty of Bayonne*, karena sebelum melakukan pembangunan, Prancis telah “mempertimbangkan” hak-hak Spanyol atas air Danau Lanoux yang mengalir sampai ke wilayah Spanyol.<sup>4</sup>

Kasus ini menunjukkan bahwa suatu negara tidak memiliki ‘kebebasan mutlak’ untuk memanfaatkan sumber daya alam mereka dan harus memperhitungkan negara lain yang mungkin terganggu kepentingannya akibat pembangunan yang dilakukan di dalam yurisdiksinya. Kasus ini sekaligus menunjukkan bahwa dampak lingkungan tidak mengenal batas-batas administrasi suatu negara.

Di samping dua kasus di atas, salah satu kasus yang memberikan kontribusi terhadap berkembangnya hukum lingkungan internasional adalah kasus kapal tanker Torrey Canyon yang menabrak batu karang di barat laut Inggris pada tahun 1967. Kecelakaan ini mengakibatkan pencemaran minyak di laut Inggris dan Prancis dan melibatkan permasalahan hukum yang kompleks karena pemiliknya adalah orang Amerika Serikat, terdaftar di Liberia, dengan anak buah kapal dari berbagai negara, serta mencemari laut Inggris dan Prancis. Kenyataan ini memerlukan penyelesaian hukum yang rumit dan membuka mata para praktisi hukum, industri kapal dan pejuang lingkungan karena dampak pencemaran yang ditimbulkannya belum pernah terjadi sebelumnya. Oleh karena itu, setelah

<sup>3</sup> Putn lengkapnya dapat dibaca di: R.I.A.A. 281; 24 *International Legal Resources (ILR)*. 101. Ringkasannya dapat dibaca di website ECOLEX di: <http://www.ecolex.org/ecolex/ledge/view/RecordDetails?id=COU-143747&index=courtdecisions>. (Diakses Juni 2014).

<sup>4</sup> Baca juga ringkasannya di ECOLEX: <http://www.ecolex.org/ecolex/ledge/view/RecordDetails?id=COU-143747&index=courtdecisions> (Diakses Juni 2014)

kejadian ini, sejumlah rezim hukum yang bertujuan untuk melindungi laut dari tumpahan minyak banyak bermunculan.<sup>5</sup>

Tragedi-tragedi lingkungan tersebut menimbulkan kesadaran manusia akan pentingnya perlindungan lingkungan hidup dan hukum yang mengaturnya karena permasalahan lingkungan melewati batas-batas administrasi pemerintahan dan negara. Ketiga kasus di atas sengaja dipilih karena menggambarkan tiga elemen lingkungan/alam yang sangat penting bagi manusia, yakni: udara, air, dan laut. Jika ketiga sumber hidup tersebut terganggu kualitasnya maka akan mengancam kehidupan manusia itu sendiri dan seluruh makhluk hidup lainnya.

Perlu pula dicatat bahwa hukum lingkungan internasional yang berkembang pada saat setelah kejadian-kejadian tersebut masih bersifat spesifik atau sektoral karena diarahkan hanya untuk mengatur satu permasalahan khusus. Peristiwa Torrey Canyon, misalnya, mempercepat pembahasan aturan-aturan internasional di bidang tumpahan minyak dari tanker serta sejumlah aturan yang membahas standar-standar keselamatan dari tanker besar.

Perkembangan hukum internasional selanjutnya lebih banyak dipengaruhi oleh beberapa penelitian ilmiah seperti yang saya kemukakan pada Bab 1 buku ini seperti terbitnya buku Rachel Carson, *The Silent Spring* (1962) dan bukunya Meadows and Meadows, *The Limits to Growth* (1972). Buku-buku tersebut berhasil menggugah kesadaran baru akan pentingnya perlindungan lingkungan hidup sehingga para kepala negara dan pemerintahan berhasil diyakinkan untuk mendeklarasikan instrumen hukum yang komprehensif untuk melindungi planet bumi dan berusaha menyeimbangkan antara pentingnya ‘pembangunan’ (*development*) di satu sisi dan ‘perlindungan lingkungan’ (*environmental protection*) pada sisi yang lain.

Perkembangan ini kemudian melahirkan rezim hukum lingkungan internasional baru yang dapat digolongkan dalam dua kategori besar yakni:

- (i) Instrumen hukum lingkungan international lunak (*soft law international instruments*), dan
- (ii) Instrumen hukum lingkungan yang keras/mengikat (*hard law international instrument*)

<sup>5</sup> Untuk perkembangan hukum soal pencemaran laut oleh minyak, baca: Alan Khee-Jin Tan, (2012) *Vessel-Source Marine Pollution: The Law and Politics of International Regulation*, Cambridge University Press.

Ringkasan informasi tentang tragedi ini dapat dibaca di Environmental Encyclopedia di [http://www.encyclopedia.com/topic/Torrey\\_Canyon.aspx](http://www.encyclopedia.com/topic/Torrey_Canyon.aspx) (Diakses Juni 2014). Baca juga Patrick Barkham, *Oil Spills: Legacy of Torrey Canyon*, The Guardian, Thursday 24 June 2010.

Pengelompokan itu penting dilakukan karena setiap instrumen memiliki karakter-karakter khusus dan berbeda antara satu dengan yang lain walaupun ada juga kemiripan antara keduanya.

*Soft law instrument* menurut Alan Boyle, sekurang-kurangnya memiliki tiga karakteristik berikut:<sup>6</sup>

- (1) *soft law is not binding* (hukum lunak tidak mengikat),
- (2) *soft law consists of general norms or principles, not rules* (hukum lunak memuat norma-norma umum atau prinsip/asas, bukan aturan),
- (3) *soft law is law that is not readily enforceable through binding dispute resolution* (hukum lunak adalah hukum yang tidak siap untuk ditegakkan melalui penyelesaian sengketa yang mengikat).

Ciri-ciri lain dari *soft law instrument* dapat dilihat dari namanya yang selalu menggunakan *declaration, resolution, accord, charter*, dan tidak pernah menamakan diri dengan *convention, treaty, agreement, dan protocol* yang telah menjadi ciri-ciri khas *international hard law instrument*.

Untuk jelasnya berikut ini akan menjelaskan beberapa perkembangan hukum lingkungan internasional yang di awali dengan *soft law instrument* dan bagaimana pengaruhnya dalam perkembangan hukum lingkungan internasional yang bersifat *hard law*.

## 2.2 Perkembangan *Soft Law Instruments*

Kesadaran akan pentingnya perlindungan lingkungan hidup diawali dengan sejumlah negosiasi di Majelis Umum PBB (UN General Assembly) yang diawali dengan terbitnya ‘UN General Assembly (UNGA) Resolution 2398 tahun 1968 yang kemudian diadopsi pada bulan Juli 1968 yang pada saat itu diusulkan oleh Swedia, dengan catatan khusus yang mengatakan bahwa ‘*the continuing and accelerating impairment of the quality of the human environment*’ dan selanjutnya meminta Majelis Umum PBB untuk mengadakan konferensi tingkat tinggi tentang lingkungan hidup. Upaya ini mencapai titik kulminasinya dengan diselenggarakannya *UN Conference on Human and Environment* pada tanggal 5-16 Juni 1972 di Stockholm Swedia di bawah kepemimpinan Dr Maurice Strong, dan

<sup>6</sup> Alan Boyle, Some Reflection on the Relationship of Treaties and Soft Law, (1999) 48 *International and Comparative Law Quarterly* h. 901.

dihadiri oleh 114 negara, dan menghasilkan *Stockholm Declaration on the Human Environment (1972 Stockholm Declaration)*.<sup>7</sup>

### A. 1972 Stockholm Declaration

Sebagai ‘kitab suci pertama’ perlindungan lingkungan hidup manusia yang pertama yang dapat dikategorikan sebagai sesuatu yang dianggap komprehensif karena memuat banyak hal baru dalam upaya perlindungan lingkungan hidup. *Stockholm Declaration* berhasil merumuskan sejumlah *principles* (asas) yang sampai hari ini masih relevan untuk dipertahankan dan dilaksanakan dalam upaya perlindungan lingkungan hidup di dunia, baik pada skala global maupun skala domestik.

“*Stockholm Declaration on Human and Environment*” memproklamirkan 7 (tujuh) isu utama yang berhubungan dengan manusia dan lingkungannya, di antaranya: pengakuan antarhubungan yang tidak dapat memisahkan manusia dan alam, perlindungan lingkungan adalah isu utama (*major issue*) bagi manusia dan pemerintah, kerusakan lingkungan di negara-negara berkembang banyak disebabkan oleh kemiskinan, bertambahnya jumlah penduduk menjadi masalah besar dalam perlindungan lingkungan, sudah saatnya umat manusia bersungguh-sungguh untuk memperbaiki lingkungan, dan umat manusia-pemerintah-dunia harus berani mengambil tanggung jawab untuk kemaslahatan bersama.<sup>8</sup>

Selanjutnya *concern* di atas dijabarkan dalam 26 *principles* (asas) yang harus diikuti oleh negara-negara dalam bertindak dalam keseharian mereka jika menginginkan alam dan lingkungan yang terpelihara. Dari sejumlah prinsip yang terdapat dalam *Stockholm Declaration* ada beberapa asas yang kemudian diadopsi menjadi asas hukum dalam pengelolaan lingkungan *global* dan *domestic*. Prinsip-asas tersebut adalah:

- (i) “*Sustainable development*” (pembangunan berkelanjutan) yang diartikan sebagai “pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi masa kini dan tidak mengompromikan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka”. (*commonly understood as development that “meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”*).<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, (2<sup>nd</sup> Ed), (Cambridge University Press, 2003), h. 36.

<sup>8</sup> Liat *Preamble* dari *Stockholm Declaration*.

<sup>9</sup> Definisi ini dikemukakan dalam laporan ‘*Our Common Future*’ dari *Brundtland Commission*, dan diterima sampai sekarang.

- (ii) *Man has fundamental rights to good environment* (manusia memiliki hak fundamental atas lingkungan yang baik).<sup>10</sup>
- (iii) *Natural resources shall be safeguarded for future generation* (kekayaan alam harus dijaga untuk generasi mendatang).<sup>11</sup>
- (iv) *Discharge of toxic substances or of other substances must be halted* (pembuangan bahan beracun berbahaya harus dihentikan).<sup>12</sup>
- (v) *States shall prevent pollution of the seas* (negara-negara harus mencegah pencemaran laut).<sup>13</sup>
- (vi) *Planning must be applied to human settlements and urbanization* (perencanaan harus dilakukan buat penempatan penduduk dan urbanisasi).<sup>14</sup>
- (vii) *The importance of science, technology and education on environmental matters.* (pentingnya ilmu, teknologi dan Pendidikan lingkungan).<sup>15</sup>
- (viii) *The prevention of environmental harm.* Prinsip ini sangat penting dari segi hukum lingkungan internasional karena meminta negara-negara ‘bertanggung jawab’ memastikan bahwa aktivitas dalam wilayah/yurisdiksi/ kontrol mereka tidak menimbulkan kerusakan pada lingkungan negara lain atau wilayah di luar kontrol mereka’. (*State’s responsibility to ensure that activities within its activity or control do not cause damage to the environment of other States or to areas beyond national jurisdiction or control*).<sup>16</sup> Perlu diingat bahwa asas ini sebenarnya dikembangkan dari putusan kasus Trail Smelter yang telah saya jelaskan di atas dan diperlakukan secara global.
- (ix) *liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage* (tanggung jawab dan ganti rugi bagi korban pencemaran/kerusakan lingkungan).<sup>17</sup>

Prinsip-prinsip di atas tidak saja memberikan landasan baru bagi pengelolaan lingkungan pada tingkat global, tapi masing-masing negara juga banyak mengadopsi prinsip-prinsip yang tertuang dalam *Stockholm Declaration* dalam kebijakan dan regulasi pengelolaan lingkungan mereka.

Lebih lanjut *UN Conference on Human and Environment* tidak saja melahirkan *Stockholm Declaration* tapi menghasilkan juga **Action Plan** yang

<sup>10</sup> Prinsip 1 *Stockholm Declaration*

<sup>11</sup> Prinsip 2 dan 4, *Stockholm Declaration*.

<sup>12</sup> Prinsip 6, *Stockholm Declaration*.

<sup>13</sup> Prinsip 7, *Stockholm Declaration*.

<sup>14</sup> Prinsip 15, *Stockholm Declaration*

<sup>15</sup> Prinsip 18, 19, 20 *Stockholm Declaration*

<sup>16</sup> Prinsip 21, *Stockholm Declaration*.

<sup>17</sup> Prinsip 22, *Stockholm Declaration*.

berisi **109 rekomendasi** dan diterima secara konsensus oleh 114 negara yang hadir di Stockholm. Rekomendasi tersebut memuat 6 agenda utama tentang:<sup>18</sup> (i) perencanaan dan manajemen pemukiman manusia untuk kualitas lingkungan (*planning and management of human settlement for environmental quality*), (ii) aspek lingkungan dari manajemen sumber daya alam (*environmental aspect of natural resource management*), (iii) identifikasi dan penanggulangan pencemar dan gangguan yang memiliki dampak luas secara internasional (*identification and control of pollutants and nuisances of broad international significance*), (iv) pendidikan, informasi, sosial dan aspek budaya isu-isu lingkungan (*educational, informational, social and cultural aspects of environmental issues*), (v) pembangunan dan lingkungan (*development and environment*), and (vi) implikasi organisasi internasional pada proposal aksi/tindak lanjut (*international organizational implications of action proposal*).

Perlu diingat bahwa walaupun *Stockholm Declaration* adalah *soft law* karena hanya memuat norma-norma umum dan asas penting sehingga harus diterjemahkan dalam aturan yang lebih rinci untuk dapat menjalankannya dengan baik, pengaruh positif sangat luar biasa setelah lahirnya *Stockholm Declaration*, negara-negara seakan-akan berlomba untuk memperbaiki kebijakan nasional lingkungan mereka agar sesuai dengan cita-cita dan rekomendasi yang terdapat dalam *Action Plan* yang dihasilkan di Stockholm.

Berdasarkan kenyataan di atas tidak dapat dimungkiri bahwa *soft law instrument* memiliki peranan penting dalam meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya lingkungan hidup yang baik. Pemerintah biasanya menyukai *soft law instrument* karena tidak langsung mengikat dan memiliki konsekuensi hukum sebagaimana dalam *hard law instrument*. Pengaruh positif *Stockholm Declaration* juga sampai di Indonesia karena pada saat itu Presiden Soeharto membentuk Kementerian Kependudukan dan Lingkungan Hidup, dan bahkan Emil Salim tidak lama setelah itu masuk menjadi anggota *Brundtland Commission* yang menyiapkan laporan *Our Common Future*.<sup>19</sup> Pendeknya perhatian dunia akan pentingnya keseimbangan pembangunan ekonomi dan pelestarian lingkungan tumbuh subur setelah *Stockholm Declaration*.

Namun demikian perlu pula dicatat bahwa salah satu kelemahan dari *Stockholm Declaration* adalah sangat *Anthropocentrist* karena menempatkan

<sup>18</sup> Dikutip dari Philippe Sand, *Principles of International Environmental Law*, (Cambridge University Press, 2<sup>nd</sup> Edition, 2003), h. 37.

<sup>19</sup> Baca laporan lengkap *Our Common Future* di [http://conspect.nl/pdf/Our\\_Common\\_Future-Brundtland\\_Report\\_1987.pdf](http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf) (Diakses Juni 2014)

‘manusia’ sebagai aktor dan subjek utama bagi perlindungan lingkungan hidup. Sifat ini bahkan tercermin dari judul deklarasinya sendiri: *Stockholm Declaration on the “Human” Environment*. Kenyataan ini banyak dikritisi oleh para pemikir lingkungan selanjutnya sehingga melahirkan *ecocentrism*<sup>20</sup> yang merupakan antitesis dari *anthropocentrism*.

### B. 1982 *World Charter for Nature*

Sepuluh tahun setelah *Stockholm Declaration*, Majelis Umum PBB mengumpulkan lagi para pemimpin negara untuk memperkuat kembali komitmen mereka akan pentingnya perlindungan pelestarian lingkungan. Pertemuan umi menghasilkan *World Charter for Nature* yang salah satu kalimat dan *preamble*-nya mengatakan dengan jelas bahwa:

“*Mankind is a part of nature and life depends on the uninterrupted functioning of natural systems which ensure the supply of energy and nutrients*” (Manusia adalah bagian dari alam dan kehidupan sangat tergantung pada fungsi alam yang tidak terganggu yang merupakan pemasok energi dan nutrient).

Kalimat di atas menegaskan kembali bahwa manusia tidak ada apa-apanya tanpa dukungan lingkungan dan alam tempat semua makhluk hidup bergantung.

*World Charter for Nature* dibagi dalam **tiga bagian utama** yakni: (i) asas-asas/prinsip-prinsip umum (*general principles*), (ii) fungsi-fungsi (*functions*), dan (iii) implementasi (*implementations*). Asas-asas umum tersebut diperinci menjadi 5 (lima) asas utama yang menegaskan kembali bahwa: (i) alam/lingkungan harus dihormati (ii) ketersedian genetik di planet bumi tidak bisa dikompromikan, (iii) seluruh permukaan bumi (daratan dan lautan) harus dikelola dengan prinsip yang tersebut di atas, (iv) ekosistem dan organisme, tanah, laut dan udara harus digunakan oleh manusia dengan baik dan tidak boleh membahayakan keberadaannya, serta (v) alam harus diselamatkan dari bahaya perang.<sup>21</sup>

Untuk memastikan prinsip-prinsip tersebut diimplementasikan, maka *The World Chapter for Nature* juga menjelaskan beberapa fungsi dan strategi implementasinya. Salah satu pesan penting dari Charter ini adalah ‘meminta negara untuk merefleksikan prinsip-prinsip-nya dalam hukum nasional negara-negara dan hukum internasional (*The principles set forth in the present Charter shall be reflected in the law and practice of each State, as well as at the international level*)’.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Untuk mengetahui ciri-ciri dan ajaran *ecocentrism* silakan baca: Bebhinn Donnelly & Patrick Bishop, *Natural Law and Ecocentrism*, (2007) (19) 1 *Journal of Environmental Law* 89.

<sup>21</sup> Teks lengkap *the World Charter for Nature* dapat dibaca di website resmi PBB berikut: <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm> (Diakses Juni 2014)

<sup>22</sup> *Ibid.*

Perlu diingat bahwa, mengingat *The World Charter for Nature* ‘hanya’ menegaskan kembali hal-hal yang terdapat dalam *Stockholm Declaration*, pengaruhnya tidak terlalu besar dalam perkembangan hukum lingkungan internasional dibanding pendahulunya *Stockholm Declaration*.

### C. 1992 Rio Declaration

Dua puluh tahun setelah *Stockholm Declaration* dan 10 tahun setelah *the World Charter for Nature*, Majelis Umum PBB sekali lagi menggelar konferensi besar yang diberi judul: *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) pada tanggal 3-14 Juni 1992 di Rio de Janeiro, Brasil, dan menghasilkan suatu deklarasi penting yang disebut *Rio Declaration on Environment and Development*. Konferensi ini dihadiri oleh 172 negara dan 116 negara mengirimkan kepala negara/pemerintahan mereka. Di samping kepala negara/pemerintahan, UNCED juga dihadiri oleh perwakilan Non Governmental Organisation (NGO) yang ‘mengawasi’ agenda diskusi pemerintah. Hal seperti ini tidak terjadi pada saat *Stockholm Declaration* dan *Charter for Nature*. Kehadiran NGO memberi warna tersendiri karena agenda pemerintah yang hadir selalu diawasi oleh perwakilan NGO yang hadir, sehingga perwakilan pemerintah pun selalu hati-hati untuk memutuskan hal-hal yang kontroversial. Setelah lebih dari 10 hari diskusi, negara-negara kemudian menyepakati *Rio Declaration on Environment and Development* yang menurut para pengamat dianggap sebagai langkah penting dalam melindungi lingkungan hidup.

Hal penting yang perlu dicatat, dibandingkan dengan *Stockholm Declaration*, *Rio Declaration* pada judulnya menghilangkan kata *human* dan hanya menulis *environment and development*. Ini oleh sebagian sarjana dianggap sebagai *shift* (loncatan) dari *anthropocentrism* ke *ecocentrism* karena tidak menempatkan *human* (manusia) sebagai pusat perhatian dalam pelestarian lingkungan. Pendekatan itu juga terlihat dalam sejumlah prinsip/asas yang terdapat pada *Rio Declaration*. Dari segi jumlah prinsip yang dihasilkan, *Rio Declaration* menghasilkan 27 prinsip/asas, sedang *Stockholm Declaration* memiliki 26 prinsip/asas. Namun demikian, ada sejumlah prinsip/asas dalam *Rio Declaration* yang merupakan ulangan atau penegasan dari *Stockholm Declaration*.

Dari 27 prinsip/asas yang ada, ada sejumlah prinsip yang sangat relevan dengan perkembangan hukum lingkungan internasional dan nasional. Prinsip-prinsip tersebut adalah:<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Untuk melihat “perbandingan” antara *Stockholm Declaration* dan *Rio Declaration*, silakan baca Gunther Handl, di website PBB berikut: <http://legal.un.org/avl/ha/dunche/dunche.html> (Diakses Juni 2014)

- (i) Manusia berhak atas lingkungan hidup yang baik (prinsip 1);
- (ii) Negara diperbolehkan mengeksplorasi SDA tapi tidak boleh merusak negara lain (Prinsip 2 dan sama dengan Prinsip 21 *Stockholm Declaration*);
- (iii) Hak atas pembangunan negerasi sekarang dan generasi mendatang (Prinsip 3);
- (iv) Prioritas diberikan pada negara miskin/berkembang dan pembedaan tanggung jawab atas negara maju dan negara berkembang/negara miskin (Prinsip 6 dan 7);
- (v) Pentingnya *public participation* dalam keputusan dan kebijakan lingkungan (Prinsip 10)
- (vi) Perintah agar setiap negara membuat UU lingkungan nasional dan standar lingkungan yang efektif. Negara juga diminta membuat undang-undang tentang tanggung jawab dan ganti rugi lingkungan di luar wilayah mereka. (Prinsip 11 dan 13);
- (vii) Larangan penyebarluasan/transfer ke negara lain kegiatan dan bahan-bahan yang merugikan kesehatan (Prinsip 14)
- (viii) Pentingnya penggunaan asas kehati-hatian (*precautionary approach*) jika belum ada kepastian ilmiah atas suatu kegiatan tertentu. (Prinsip 15)
- (ix) Penggunaan intrumen ekonomi seperti internalisasi biaya kegiatan ekonomi (Prinsip 16);
- (x) Perintah akan pentingnya analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) sebelum suatu kegiatan dilaksanakan (Prinsip 17);
- (xi) Perintah tentang pentingnya memberitahu negara tetangga jika terjadi bencana alam yang memiliki dampak lingkungan (Prinsip 18 dan 19);
- (xii) Pengakuan akan peran perempuan dan masyarakat asli (*indigenous people*) dalam pembangunan dan pengelolaan lingkungan (Prinsip 20 dan 22).

Dengan tidak bermaksud mengesampingkan prinsip-prinsip lain, prinsip-prinsip di atas dianggap penting dalam perkembangan hukum lingkungan internasional dan hukum lingkungan nasional.

#### **D. *Johannesburg Declaration***

Sepuluh tahun *Rio Declaration*, Majelis Umum PBB mengadakan lagi *World Summit on Sustainable Development* (WSSD) di Johannesburg, Afrika Selatan. WSSD tidak menghasilkan banyak prinsip baru sebagaimana dalam *Rio Declaration*, tapi berusaha memperkuat dan memperteguh janji bangsa-bangsa untuk menjalankan *sustainable development*. WSSD lebih fokus pada

*Plan of Implementation* agar semua prinsip yang dicanangkan sejak Stockholm dapat dilaksanakan dengan baik, karena para peserta konferensi sepakat bahwa pencapaian *sustainable development* di semua negara ‘gagal’ dilaksanakan.<sup>24</sup>

Sadar akan hal itu, peserta konferensi kemudian menghasilkan *Plan of Implementation* yang memuat: (i) Pemberantasan Kemiskinan; (ii) Perubahan Pola Konsumsi dan Produksi; (iii) Perlindungan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ketiga hal ini menjadi dasar dari 10 pokok rencana pelaksanaan (*action plan*) yang harus dikerjakan setiap negara.<sup>25</sup>

Upaya pemberantasan kemiskinan dilakukan dengan meningkatkan pendapatan, memberantas kelaparan, penyediaan air bersih, pembukaan akses terhadap sumber daya produktif, kredit dan kesempatan kerja yang melibatkan perempuan dan masyarakat tradisional, perluasan akses energi, serta perbaikan kesehatan. Sementara perubahan pola konsumsi dan produksi dilakukan dengan pemerataan energi, terutama yang dapat diperbarui (*renewable*), transportasi, pengelolaan limbah, pengurangan konsumsi, dan perluasan penggunaan bahan baku yang bisa yang didaur ulang. Sedangkan perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam mensyaratkan penataan kawasan air, darat, dan udara yang benar, peraturan yang transparan dan dilaksanakan secara konsekuensi, serta pemerintahan yang *accountable* dan *responsible*.<sup>26</sup>

Kesemua *soft law instruments* yang dihasilkan oleh keempat konferensi besar tersebut menyumbangkan beberapa prinsip utama dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sampai hari ini banyak diadopsi dalam *international hard law instruments* dan hukum nasional bangsa-bangsa. Pendeknya, walaupun *soft law* tidak dapat langsung dijadikan norma yang siap untuk diimplementasikan, tapi sangat membantu dalam meningkatkan kualitas legislasi lingkungan dalam tataran global dan nasional.

## 2.3 Prinsip-prinsip Hukum Lingkungan

Setelah melihat semua upaya global di atas, mungkin ada baiknya menjelaskan beberapa prinsip lingkungan yang menjadi landasan pengaturan permasalahan lingkungan pada tingkatan global dan nasional. Prinsip-prinsip tersebut adalah:

<sup>24</sup> Dokumen Johannesburg Declaration dapat dibaca di <http://www.un-documents.net/jburgdec.htm> (diakses Juni 2014)

<sup>25</sup> Baca laporan lengkap *Plan of Implementation* di <http://www.un-documents.net/jburgpln.htm> (Diakses Juni 2014)

<sup>26</sup> Baca lebih lanjut dalam *Plan of Implementation*, *ibid*.

## A. Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*)

Pengertian dari *sustainable development* adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang dalam memenuhi kebutuhannya. Definisi diberikan oleh *World Commission on Environment and Development* (WCED) atau Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan sebagaimana tersaji dalam laporan komisi yang terkenal dengan komisi “**Brutland**”<sup>27</sup> yang terumuskan berupa:

“if it meets the needs of the present without compromising the ability of future generation to meet their own needs”<sup>28</sup>

(pembangunan yang berusaha memenuhi kebutuhan hari ini, tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka).

Untuk menjamin ketersediaan sumber daya alam inilah WCED<sup>29</sup> pada tahun 1987 merumuskan konsep yang kemudian kita kenal dengan sebutan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). WCED dalam laporannya yang berjudul *Our Common Future*. Kemudian definisi ini dijadikan sebagai prinsip pada Deklarasi Rio pada KTT Bumi di Rio de Janeiro 1992.

Susan Smith<sup>30</sup> mengartikan *sustainable development*<sup>31</sup> sebagai meningkatkan

<sup>27</sup> Pada tahun 1983 Majelis Umum PBB membentuk sebuah badan, yaitu *The World Commission on Environment and Development* (WCED) yang diketuai oleh Perdana Menteri Norwegia, Gro Harlem Brutland. Komisi ini juga dikenal dengan sebutan Komisi Brutland. WCED diserahi tugas sebagai berikut:

- a. *Reexamine the critical issue of the environment and development, and formulate innovative concrete, and realistic action proposals to deal with them;*
- b. *Strengthen international cooperation on environment and development, and asses and propose new forms of cooperation that can break out of existing patterns and influence policies and events in direction of needed changes, and;*
- c. *Rise the level of understanding and commitment to action on the part of individuals, voluntary organizations, business, institutes and governments.*

<sup>28</sup> Walaupun terdapat penerjemahan yang berbeda-beda (*susceptible*) dari konsep *sustainable development* ini, namun kutipan dari Komisi Brutland inilah yang diterima secara umum. Kemudian parameter dari *sustainable development* ini dijelaskan ke dalam Agenda 21 dan Deklarasi Rio, juga diadopsi dalam UNCED dan selanjutnya diletakkan dalam instrumen-instrumen nasional, regional dan internasional.

<sup>29</sup> WCED pada tahun 1987, yang diketuai oleh Ny. Gro Harlem Brundtland (Norwegia) dengan anggota mencakup pemuka-pemuka dari Zimbabwe, Jerman Barat, Hongaria, Jepang, Guyana, Amerika Serikat, Republik Rakyat Cina, India, Kanada, Kolumbia, Saudi Arabia, Italia, Meksiko, Brasil, Aljazair, Nigeria, Yugoslavia, dan Indonesia (yang diwakili oleh Prof. Emil Salim) mengeluarkan suatu laporan yang diberi nama *Our Common Future* yang memerlukan banyak rekomendasi khusus untuk perubahan institusional dan perubahan hukum. WCED juga mengajukan usulan untuk melaksanakan suatu konferensi tingkat dunia guna membicarakan masalah-masalah lingkungan global dalam kaitannya dengan upaya pembangunan berkelanjutan. Rekomendasi dan usulan ini diterima oleh sidang Majelis Umum PBB dengan Resolusi No. 44/228. Implementasi dari resolusi ini adalah diselenggarakannya *United Conference on Environment and Development* (UNCED) di Rio de Janeiro, Brasil.

<sup>30</sup> N. H. T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan* (Erlangga) h. 147.

<sup>31</sup> Prinsip-prinsip yang terkandung dalam konsep pembangunan berkelanjutan dikemukakan secara lebih rinci dalam deklarasi dan perjanjian internasional yang dihasilkan melalui Konferensi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan UNCED di Rio de Janeiro 1992. Dari berbagai dokumen yang dihasilkan pada konferensi itu, secara formal terdapat 5 (lima) prinsip utama (pokok) dari pembangunan berkelanjutan yaitu: Prinsip Keadilan Antargenerasi (*Intergenerational Equity Principle*), Prinsip Keadilan dalam Satu Generasi (*Intragenerational Equity Principle*), Prinsip Pencegahan Dini (*Precautionary Principle*), Prinsip Perlindungan Keragaman Hayati (*Conservation of Biological Principle*), Prinsip Internalisasi Biaya Lingkungan.

mutu hidup generasi kini dan mencadangkan modal / sumber alam bagi generasi mendatang. Menurutnya, dengan cara ini dapat dicapai empat (4) hal:

- a. pemeliharaan hasil-hasil yang dicapai secara berkelanjutan atas sumber daya yang dapat diperbarui,
- b. melestarikan dan mengantikan sumber alam yang bersifat jenuh (*exhaustible resources*),
- c. pemeliharaan sistem-sistem pendukung ekologis,
- d. pemeliharaan atas keanekaragaman hayati.

Di Indonesia sendiri pembangunan berkelanjutan disebut dengan “pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan”, dirumuskan melalui definisi yuridis. Selanjutnya istilah ini kemudian disebutkan sebagai tujuan dari pengelolaan lingkungan dalam asas pengelolaan lingkungan pada UUPLH 1997. Definisi pembangunan berkelanjutan dirumuskan demikian: “Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup adalah upaya sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya, ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.” UUPLH 1997 Pasal 1 Ayat 3 dan juga lebih lanjut dicantumkan dalam Pasal 1 Ayat 3, Pasal 2 Huruf b, Pasal 3 Huruf i Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Nomor 32 Tahun 2009.

## B. *Intergenerational Equity and Intragenerational Equity*

Prinsip Keadilan Antargenerasi (*The Principle of Intergenerational Equity*) negara dalam hal ini harus melestarikan dan menggunakan lingkungan serta sumber daya alam bagi kemanfaatan generasi sekarang dan mendatang. Prinsip keadilan antargenerasi ini terumuskan dalam Prinsip 3 yang menyatakan hak untuk melakukan pembangunan dilakukan dengan memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang dalam memenuhi kebutuhannya. (*the right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations*).<sup>32</sup>

Beberapa elemen kunci dari *intergenerational principle* ini terurai dalam rumn yang dibuat oleh suatu konferensi internasional di Canberra pada 13-16 November 1994 yang lazim disebut *Fenner Conference on the Environment*. Prinsip ini dirumuskan dalam konferensi tersebut:

<sup>32</sup> N. H. T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, h. 148.

- a. Setiap masyarakat di dunia ini antara satu generasi dengan generasi lainnya berada dalam kemitraan (*global partnership*),
- b. Generasi kini tidak semestinya memberikan beban eksternalitas pembangunan bagi generasi berikutnya,
- c. Setiap generasi mewarisi sumber-sumber alam dan habitat yang berkualitas dan mewariskannya pula pada generasi selanjutnya dengan mana generasi ini memiliki kesempatan yang setara dalam kualitas fisik, ekologi, ekonomi, dan sosial,
- d. Generasi kini tidak boleh mewariskan generasi selanjutnya sumber-sumber alam yang tidak dapat ditarik secara pasti (eksak).

Prinsip keadilan antargenerasi ini tertuang dalam kasus *Minors Oposa vs Factoran*<sup>33</sup> sehingga menimbulkan optimisme dalam pengelolaan lingkungan hidup di dunia pada tahun 1993.

Judul	Minors Oposa vs Factoran
Sejarah Prosedural	Kasus ini adalah kasus gugatan anak-anak di bawah umur, yaitu Juan Antonio Oposa, Anna Rosario Oposa dan Jose Alfonso Oposa, yang diwakili oleh orang tua mereka Antonio Oposa dan Rizalina Oposa, serta beberapa anak di bawah umur lainnya yang masing-masing diwakili oleh orang tua mereka (dilakukan oleh sejumlah anak-anak (41 orang) di bawah umur ( <i>Minors</i> )). Para penggugat ini menggunakan <i>class action</i> dari para pembayar pajak dan menyatakan bahwa mereka adalah warga negara Filipina yang mewakili generasi mereka dan juga generasi yang akan datang. Para penggugat ini menggugat <i>Department of Environment and Natural Resources</i> (DENR), dalam hal ini Factoran, Jr. sebagai sekretaris departemen, terkait dengan pengelolaan kehutanan di Filipina. <sup>2</sup> Bermula dari gugatan secara <i>class action</i> Antonio Opposa. Inti gugatan menyangkut izin <i>logging</i> atas hutan tropis yang diberikan Pemerintah Filipina berdasarkan <i>Timber's License Agreement</i> , semacam HPH selama 25 tahun, di mana penggugat mendasarkan pada fungsi hutan tropis sebagai sumber daya alam yang tidak ternilai harganya. Lebih lanjut penggugat menyatakan bahwa kebijakan kehutanan Filipina, yang telah mengizinkan eksplorasi hutan secara besar-besaran, merupakan pelanggaran hak konstitusional para penggugat dan generasi yang akan datang atas lingkungan yang baik dan sehat. Atas dasar itu, penggugat meminta agar pengadilan memerintahkan tergugat untuk menghentikan semua izin penebangan ( <i>Timber Licensing Agreement – TLA</i> ) yang telah ada, pembaruan izin lama, atau pemberian izin baru. <sup>3</sup>

<sup>33</sup> Putn lengkap kasus ini dapat dibaca di <http://www1.umn.edu/humanrts/research/Philippines/Oposa%20v%20Factoran,%20GR%20No.%20101083,%20July%2030,%201993,%20on%20the%20State%27s%20Responsibility%20To%20Protect%20the%20Right%20To%20Live%20in%20a%20Healthy%20Environment.pdf> (diakses Juni 2014)

<b>Pernyataan Fakta (Fakta-fakta)</b>	Data yang diajukan penggugat supaya tercapai keadaan yang seimbang dengan aspek kesehatan dan ekologi, perbandingan area lahan seharusnya dipertahankan keadaan rasio 54 % dan 46 % untuk masing-masing lahan hutan dengan kepentingan ekonomi, yakni pertanian, permukiman, industri dan lainnya. Sementara dengan <i>logging</i> tersebut terjadi deforestasi yang amat mencemaskan, karena data yang dikemukakan ada 200 ribu ha pertahun atau 25 ha per jam. <sup>4</sup> Bukti-bukti yang diajukan oleh pengugat berupa data-data satelit, dokumenter, saksi ahli, dan lainnya menjadi dasar argumentasi hukum bahwa penggugat memiliki hak atas lingkungan hidup yang seimbang dan sehat. <sup>5</sup>
<b>Isu (Pertanyaan)</b>	Apakah bisa diajukan gugatan yang didasarkan pada kebutuhan generasi mendatang?
<b>Aturan</b>	Atas gugatan di atas, tergugat pada satu sisi menyatakan bahwa TLA merupakan kebijakan yang didasarkan pada diskresi sehingga tidak bisa digugat dan bahwa TLA adalah kontrak yang harus dilindungi sehingga pencabutannya haruslah sesuai dengan prosedur. Lebih penting lagi, pada sisi lain tergugat menyatakan bahwa para penggugat tidak memiliki hak gugat ( <i>cause of action</i> , maupun <i>locus standi</i> ) karena hak atas lingkungan yang baik bukanlah hak yang cukup spesifik ( <i>specific legal right</i> ) untuk dijadikan dasar gugatan. <sup>6</sup>
<b>Analisis (Penerapan)</b>	Pertimbangan Mahkamah Agung didasarkan pada sisi prosedural (hukum acara) dan substantif pokok gugatan). Secara prosedural bahwa gugatan di bawah umur dengan cara <i>class action</i> dapat dibenarkan berdasarkan prinsip <i>intergenerational equity and responsibility</i> . <sup>7</sup> Sedangkan secara substantif, alasan penggugat untuk membatalkan TLA's. yakni: HPH telah sesuai dengan <i>right to a balanced and helpful environment</i> . Mahkamah Agung berpendapat bahwa pemerintah Filipina dan Kementerian Lingkungan dan Sumber Daya Alam (DENR) seharusnya melakukan upaya pencegahan atas aktivitas-aktivitas yang merusak lingkungan. DENR harus memiliki kewajiban melindungi hak atas lingkungan yang baik yang sekaligus dipandang sebagai kewajiban melindungi kepentingan generasi mendatang. <sup>8</sup>
<b>Kesimpulan</b>	Setelah memperhatikan berbagai putusan pengadilan terkait dengan izin penebangan, Mahkamah Agung memutuskan bahwa TLA bukanlah kontrak. Seandainya pun TLA dianggap kontrak, maka keberlakuan tidaklah bersifat absolut. Artinya sebagai kontrak pun TLA masih dapat dihentikan, jika TLA melanggar hak orang lain atas lingkungan yang baik. <sup>9</sup> Lebih penting lagi, Mahkamah Agung Filipina mengakui bahwa hak atas lingkungan hidup merupakan hak konstitusional yang tidak hanya dimiliki oleh generasi sekarang, tetapi juga oleh generasi yang akan datang. Hak ini juga mengindikasikan bahwa setiap generasi memiliki tanggung jawab untuk menjamin terpeliharanya keseimbangan ekologi. Atas dasar inilah maka pengadilan menyatakan bahwa penggugat memiliki hak gugat untuk menggugat bagi kepentingannya sendiri serta sekaligus atas nama kepentingan generasi yang akan datang. <sup>10</sup> Di samping itu, Mahkamah Agung juga menyatakan bahwa hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak kurang penting dibandingkan dengan hak sipil dan politik. Hak-hak ini, menurut Makamah Agung, bahkan tidak akan berkurang nilainya jika tidak dicantumkan di dalam konstitusi, sebab hak-hak ini merupakan hak asasi yang muncul seiring keberadaan manusia. Pencantuman hak atas lingkungan yang baik di dalam konstitusi dilakukan untuk menggarisbawahi pentingnya hak tersebut dan untuk menegaskan adanya kewajiban negara untuk melindungi dan memajukan hak tersebut. Menurut pandangan Mahkamah Agung, apabila hak tersebut tidak tercantum di dalam konstitusi, maka tidak akan lama lagi generasi sekarang akan mengalami musnahnya sumber daya lingkungan, serta tidak akan mampu mewariskan apa-apa kepada generasi yang akan datang, kecuali lingkungan hidup yang sudah tidak mampu lagi untuk menyangga kehidupan. Hak atas lingkungan hidup yang baik, karenanya, melahirkan kewajiban untuk tidak menyebabkan gangguan pada lingkungan hidup. <sup>11</sup>

### C. Prinsip Keadilan Intragenerasi (*The Principle of Intragenerational Equity*)

Terdapat juga prinsip lain yang berkaitan dengan generasi, yaitu prinsip keadilan intragenerasi (*The Principle of Intragenerational Equity*). Keadilan intragenerasi merupakan keadilan yang ditujukan pada mereka yang hidup di dalam satu generasi. Keadilan intragenerasi ini terkait dengan distribusi sumber daya secara adil, yang berlaku pada tingkat nasional maupun internasional.<sup>34</sup> Lebih dari itu, di samping terkait dengan distribusi sumber daya dan manfaat/hasil pembangunan. Konsep keadilan intragenerasi juga bisa dikaitkan dengan distribusi risiko/biaya sosial dari sebuah kegiatan pembangunan.

Keadilan intragenerasi merupakan prioritas pertama dari pembangunan berkelanjutan. Hal ini, menurut Langhelle, ditunjukkan dalam bagian pertama dari definisi pembangunan berkelanjutan, yaitu “*development that meets the needs of the present...*”. Bagian inilah yang menunjukkan adanya komitmen dari negara-negara terhadap keadilan, termasuk redistribusi dari pihak yang kaya kepada yang miskin, baik dalam level nasional, maupun internasional. Selanjutnya, Prof. Ben Boer, pakar hukum lingkungan dari Universitas Sidney, menunjuk kepada gagasan bahwa masyarakat dan tuntutan kehidupan lain dalam satu generasi memiliki hak untuk memanfaatkan sumber alam dan menikmati lingkungan yang bersih serta sehat. Keadilan intragenerasi dapat diartikan, baik secara nasional, maupun internasional.<sup>35</sup>

Pada tingkat nasional, pengelolaan diterapkan dalam akses yang adil kepada sumber daya alam bersama, udara bersih, air bersih dalam sumber daya air nasional dan laut teritorial. Hal ini juga mengarah kepada masalah perlunya pembatasan-pembatasan pemerintah atas penggunaan milik-milik pribadi. Sedangkan pada tingkat nasional, keadilan intragenerasi menyangkut kepada penerapan alokasi yang adil dari sistem udara, perairan dan sumber daya laut.

Baru-baru ini terdapat analisis yang mengatakan bahwa keadilan intragenerasi menjadi keadilan di antara penghuni-penghuni bumi pada suatu waktu. Konsep ini berarti bahwa:

“...all people are entitled to basic needs, which may be taken to include a healthy environment, adequate food and shelter, and cultural and spiritual fulfillment. To achieve this, a transfer of wealth and technology from higher to lower income countries may be necessary in many cases.”

<sup>34</sup> R. C. Bishop, *Endangered Species and Uncertainty: the Economics of a Sale Minimum Standard*. Amerian Journal of Agricultural Economics, dikutip dalam Andri G. Wibisana, “Elemen-elemen Pembangunan Berkelanjutan dan Penerapannya dalam Hukum Lingkungan”, 2013 akan dipublikasikan dalam *Jurnal Hukum dan Pembangunan (forthcoming)*, h. 22.

<sup>35</sup> N. H. T. Siahaan, *Hukum Lingkungan* (Pancuran Alam) h. 148.

Hal ini juga berimplikasi bahwa negara-negara yang lebih makmur khususnya, harus mengurangi konsumsinya terhadap faktor-faktor barang, air, dan udara.<sup>36</sup> Dalam pengelompokan yang dibuat oleh Kuehn, persoalan keadilan lingkungan dibagi ke dalam 4 kategori, yaitu keadilan lingkungan sebagai keadilan distributif, keadilan lingkungan sebagai keadilan korektif, keadilan lingkungan sebagai keadilan prosedural dan keadilan lingkungan sebagai keadilan sosial.<sup>37</sup>

#### D. Prinsip Pencemar Membayar (*Polluter-Pay Principle*)

Prinsip ini lebih menekankan pada segi ekonomi daripada segi hukum karena mengatur mengenai kebijaksanaan atas perhitungan nilai kerusakan dan pembedaannya. Menurut Simons dalam bukunya *Het beginsel 'de vervuiler betaalt'* en de Nota Milieuheffingen, prinsip ini semula diajukan oleh ahli ekonomi E. J. Mishan dalam *The Cost of Economic Growth* pada tahun 1960-an. Dikatakan bahwa prinsip pencemar membayar yang bersumber pada ilmu ekonomi berpangkal tolak pada pemikiran bahwa pencemar<sup>38</sup> semata-mata merupakan seseorang yang berbuat pencemaran yang seharusnya dapat dihindarinya. Begitu pula norma hukum dalam bentuk larangan dan persyaratan perizinan bertujuan untuk mencegah pencemaran yang sebenarnya dielakkan.<sup>39</sup>

Kemunculan organisasi-organisasi internasional turut memberikan kontribusi dalam perkembangan hukum lingkungan. Salah satunya adalah pembentukan The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

<sup>36</sup> N. H. T. Siahaan, *Hukum Lingkungan* (Pancuran Alam) h. 149.

<sup>37</sup> Andri G. Wibisana, "Elemen-elemen Pembangunan Berkelanjutan dan Penerapannya dalam Hukum Lingkungan", 2013, akan dipublikasikan dalam *Jurnal Hukum dan Pembangunan (forthcoming)*, h. 22.

<sup>38</sup> Sehubungan dengan masalah siapakah si pencemar, laporan OECD mengenai the *Polluter-pays Principle* (1975 mengemukakan pemikiran tentang: "Who Pays For What?" Dalam laporan tersebut, dibahas mengenai hubungan pencemaran dan pertanggungjawaban: pencemar tidak selalu bertanggung jawab terhadap pencemaran ditimbukannya. Misalnya: seorang pengendara motor mencemarkan dan berbuat bising tidak bertanggung jawab sendiri, tetapi secara kolektif bersama produsennya. Jelaslah, bahwa menentukan pencemar mungkin tidak sulit, tetapi kadangkala keliru untuk membebankan biaya semata-mata kepada the *physical polluters*. Selanjutnya, laporan OECD menghubungkan pencemaran dan kekuasaan, dalam arti menemukan siapa pihak yang menemukan ekonomis dan teknis mempunyai daya kekuasaan menanggulangi pencemaran. Pengusaha mempunyai kemampuan membuat produksinya bebas pencemaran dengan cara memasang alat pencegahan pencemaran, sehingga tidak layak untuk membebani "Korban" semata-mata. Dengan lain perkataan, the *polluter-pays principle* berbeda hasilnya, tergantung pada penerapan terhadap produsen atau konsumen. Laporan, OECD di atas membahas pula mengenai *actual polluters*. Pencemar yang secara potensial menimbulkan risiko pencemaran dibebani pajak yang di peruntukkan bagi dana pembayaran ganti kerugian terhadap korban pencemaran, apabila pihak yang bertanggung jawab tidak dapat ditemukan. Misalnya: kasus pencemaran laut, dibayai dari pajak atas minyak yang diimpor atau diangkut melalui laut. (Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, h. 256)

<sup>39</sup> Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional* (Airlangga Univ. Press, 2005) h 244.

dan European Communities (EC)<sup>40</sup> sangat penting artinya, bukan saja bagi anggotanya, tetapi juga untuk negara bukan anggota, karena kedua organisasi itu banyak memberikan rekomendasi mengenai kebijaksanaan lingkungan.

Tidak berapa lama setelah organisasi ini berdiri, OECD menerima *the polluter-pays principle*, tidak saja sebagai pangkal tolak kebijaksanaan lingkungan nasional yang efisien, tetapi juga prinsip yang dapat menunjukkan keserasian internasional. Biaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran merupakan kunci masalah lingkungan yang penting, sehingga pada sidang pertamanya, tanggal 15 dan 16 Juni 1971 / *Sub committee of economic experts* OECD menetapkan:

- a. *that the internalization of external effect connected with the environment obeyed an economics efficiency principle which provide a basis for a pollution control policy,*
- b. *that such internalization should be based as possible on the overriding principle that “the polluter should be the payers”,*
- c. *that exception may have to be meet to the principle which ought to be defined analyzed.*

Penelitian selama bertahun-tahun mengenai *the polluter-pays principle* menghasilkan rekomendasi OECD Council pada tanggal 26 Mei 1972 tentang *Guiding Principles concerning the international economic aspects of environmental policies* yang diterima oleh pemerintah negara-negara anggota, berupa penerapan antara lain *the polluter-pays principle* dan rekomendasi mengenai penyesuaian norma-norma yang berkaitan, yaitu yang mempunyai pengaruh ekonomi internasional dan lalu lintas perdagangan. Pasal 4 Lampiran Rekomendasi tersebut berbunyi:

*The principle to be used for allocation cost of pollution prevention and control measures to encourage national use of scarce environmental resources and to avoid distortion in international trade and investment is the so-called “Polluter-Pays Principle”. The principle means that the polluter should bears the expenses of caring*

<sup>40</sup> Organisasi ini memberikan pula sumbangan jalan pikiran terhadap penerapan *the polluter-pays principle*. Pada tanggal 22 November 1973 ditetapkan (versi bahasa Belanda) *Actieprogramma van de Europese Gemeenschappen inzake het milieu*. Pada tanggal 7 November 1974, sekali lagi European Communities menekankan penerapan *the polluter-pays principle*, yang antara lain menyatakan: *For these reasons, and having regard to article 189 of the Treaty establishing the European Economic Community, the Council recommends that, in respect of cost allocations and action by public authorities in the field of environmental protection, the Member State conform to the principles and the rules governing their application which are contained in the Commission communication*. Dengan demikian, secara historis organisasi OECD dan European Communities banyak berperan dalam pengembangan *the polluter-pays principle* sebagai pangkal tolak berpikir kebijaksanaan lingkungan. Di samping itu, World Bank juga menganut pandangan *the willingness to pay* pada tahap awal pemberian petunjuk mengenai masalah lingkungan. Hal ini tentu erat kaitannya dengan rekomendasi dan penerapan *the polluter-pays principle* oleh negara anggota OECD dan EC.

*out the above mentioned measures they decide by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state. In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and service which cause pollution in production and for consumption. Such measures should not be accompanied by subsidies that would create significant distortion in international trade and investment.*

Pada tanggal 26 Mei 1972 dalam *Guiding Principles concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies* OECD menyarankan kepada negara anggota untuk menerapkan *the polluter-pays principle*, tapi dikemukakan juga tentang pengecualian terhadap prinsip termaksud. OECD memberikan definisi sebagai berikut:



*"the polluter should bear the expenses of carrying out measures decided by public authorities to ensure that the environment is in "acceptable state", or in other words the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and or in consumption".*

Dengan demikian, pihak penyebab pencemaran akan dikenakan segala biaya, baik yang digunakan untuk pencegahan pencemaran, maupun untuk memperbaiki kerusakan akibat pencemaran tersebut.

Pada fase ke-2 perkembangan dari OECD tentang *the polluter-pays principle* terdiri atas penelitian mengenai sarana penerapan prinsip itu dan pengecualian yang mungkin terhadapnya sehubungan dengan aspek dinamis pelaksanaannya dalam praktik.

Pada rapat Panitia Lingkungan Tingkat Menteri tanggal 14 November 1974, sarana penerapan *the polluter-pays principle* lebih diperjelas dalam bentuk rekomendasi, yaitu dalam *Recommendation of the Council on the implementation of the polluter-pays principle*, yang kemudian kembali menetapkan dalam Pasal 1, bahwa:



- a. *the polluter-pays principle constitutes for Member countries a fundamental principle for allocating cost of pollution prevention and control measures introduced by the public in Member countries,*
- b. *the polluter-pays principle as defined by the Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies, which takes account of particular problems possibly*

*arising for developing countries means that the polluter should bear the expenses of carrying out the measures, as specified in the previous paragraph, to ensure that the environment is in a acceptable state. In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and/or consumption.*

Di samping rekomendasi tersebut di atas, OECD menentukan bahwa:



*Member countries continue to collaborate and work closely together in striving for uniform observance of the Polluter-Pay Principle, and therefore that as general rule they should not assist the polluters in bearing the costs of pollution control whether by means of subsidies, tax advantages or other measures".*

Ketentuan terakhir ini merupakan peraturan umum yang menyatakan agar negara anggota tidak membantu pencemar dalam menanggung biaya pengendalian pencemaran, baik dengan sarana subsidi, keringanan pajak atau lainnya. Subsidi dan bantuan keuangan lainnya dengan kombinasi pungutan pencemaran ditetapkan juga di negara maju, seperti Prancis dan Belanda.<sup>41</sup>

Secara garis besar tujuan utama prinsip ini adalah untuk internalisasi biaya lingkungan. Sebagai salah satu pangkal tolak kebijakan lingkungan, prinsip ini mengandung makna bahwa pencemar wajib bertanggung jawab untuk menghilangkan atau meniadakan pencemaran tersebut. Ia wajib membayar biaya-biaya untuk menghilangkannya. Oleh karena itu, prinsip ini menjadi dasar pengenaan pungutan pencemaran. Realisasi prinsip ini, dengan demikian menggunakan instrumen ekonomi, seperti pungutan pencemaran (*pollution charges*) terhadap air dan udara serta uang jaminan pengembalian kaleng atau botol

<sup>41</sup> Merupakan contoh negara anggota OECD yang dengan tegas dan konsekuensi menerapkan *the polluter-pays principle* dalam peraturan perundang-undangannya. Di Belanda, *the polluter-pays principle* diterapkan dengan tegas pada pembentukan peraturan perundang-undangan lingkungan terutama melalui instrumen keuangan. Mc. Loughlin mengatakan: *Within the member states of the European Communities, financial measures are not extensively used to control pollution. The country which stands out as making the greatest use of them is the Netherlands.*

*There levies are used in the control of air pollution and the protection of surface waters. They are used both for the purpose of raising funds to pay for the administration of the pollution prevention legislation and other protective measures, and to provide compensation for those who have suffered damage.*

Perhitungan biaya penanggulangan pencemaran air dan udara di Belanda menumbuhkan ketentuan hukum bahwa biaya pencemaran tidak diambil dari dana umum, tetapi ditarik dari sumber yang bersifat khusus. Di samping itu berkembang peraturan tentang tanggung gugat kelompok dalam hubungannya dengan pribadi yang dirugikan secara individual.

bekas (*deposit fees*).<sup>42</sup> Prinsip ini terdapat dalam prinsip ke-16 Deklarasi Rio yang berbunyi:



*National authorities should endeavour to promote the internationalization of environmental costs and the use of economic instruments, taken into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment.*

Terhadap kewajiban membayar bagi pencemar, timbul kritik yang menafsirkan bahwa dengan membayar pencemar berhak untuk mencemarkan, asalkan dia membayar ganti kerugian. Tafsiran ini dikenal dengan ungkapan *the right to pollute, license to pollute, paying to pollute* dan *de betaler vervuilt*. Berhubung terdapatnya kritik terhadap pungutan pencemaran sebagai realisasi *the polluter-pays principle*, timbulah keberatan terhadap penerapan sarana tersebut:



*...some environmentalists have opposed proposals for pollution charges on moral grounds, claiming that they involve a "license to pollute". (Doesn't regulation also involve a "license to pollute"?)*

Mengenai pertanyaan apa yang harus dibayar pencemar, OECD juga memberikan saran petunjuk:

- a. pencemar selayaknya dibebani kewajiban membayar akibat pencemaran yang ditimbulkan. Namun penyelesaian ini tidak memuaskan, bahkan berbahaya dengan alasan berikut:
  - pemulihan lingkungan tidak ada artinya dalam hal terjadinya kerusakan hebat yang dampaknya tidak dapat diselesaikan dengan ganti kerugian murni,
  - pemulihan kerusakan mengandung banyak kesulitan, misalnya dampak

<sup>42</sup> Muhammad Akib, h. 122. lihat juga Siti Sundari Rangkuti h. 261, Ketentuan tentang larangan dan denda terhadap sanksi terhadap pencemar, merupakan salah satu kemungkinan sarana fisik. Inggris dapat dijadikan sebagai contoh negara yang memberlakukan larangan dengan denda kepada barang siapa yang membuang sampah dengan sembarangan di jalan. Larangan tersebut berbunyi: "*Littering is an offence. Liability to a £100.00 fine*". Begitu pula di Singapura terdapat larangan membuang sampah seenaknya dengan sanksi denda S.\$1.000.00 bagi yang melanggarinya; juga larangan membiarkan air tergenang di halaman rumah, got dan dalam talang-talang yang sewaktu-waktu dikontrol sebagai usaha untuk mencegah malaria, dengan sanksi S.\$1.000.00.

- jangka panjang dan penemuan dampak tidak langsung,
- perkiraan biaya kerusakan terhadap biaya pemulihian,
  - perbaikan kerusakan seringkali sia-sia dari segi ekonomi; mencegah lebih baik daripada mengobati.
- b. pencemar membayar, dengan membebaninya biaya kegiatan yang perlu untuk mencegah pencemaran, dalam bentuk pungutan insentif yang sama dengan biaya pembersihan limbah, atau hanya menetapkan kriteria yang mengharuskan mengambil upaya pencegahan.

Selanjutnya OECD mengemukakan bahwa di samping upaya tersebut di atas pengendalian pencemaran meliputi pula biaya lain berupa biaya alternatif penerapan kebijaksanaan antipencemaran, biaya pengukuran dan pemantauan pengelolaan, biaya riset dan pengembangan teknologi antipencemaran, sumbangan untuk memperbarui instansi *out-of-date* dan sebagainya. Jika pencemar harus membayar masih perlu ditetapkan dengan pasti apa yang harus dibayarnya.

- c. Kenyataannya, pencemar harus membayar berarti bahwa dia merupakan pembayar pertama, atau dia berada pada tahap internalisasi biaya eksternal. Dalam hal ini, meneruskan biaya kepada konsumen tidak melemahkan prinsip tersebut. Menurut laporan OECD tersebut di atas dianggap tidak realistik bahwa keseluruhan penanggulangan pencemaran dibebankan kepada pencemar. Pemikiran yang dianut OECD mengenai masalah ini dirumuskan sebagai berikut:



*The polluter-pays principle of compensation for damage caused by pollution. Nor does it mean that the polluter should merely pay the cost of measures to prevent pollution. The Polluter-pays Principle means that the polluter should be charged with the cost of whatever pollution prevention and control measures are determined by the public authorities, whether preventive measures, restoration, or a combination of both.*

*... in other words the Polluters-pays Principle is not in itself a principle intended to internalize fully the cost of pollution.*

Di bidang kebijaksanaan lingkungan telah dikemukakan sejumlah instrumen ekonomi yang masing-masing manfaatnya bersifat relatif terhadap keberhasilan

pengelolaan lingkungan.<sup>43</sup> Mengenai sarana kebijaksanaan lingkungan OECD mengenai jenis berikut:

1. *direct control*,
2. *taxes*,
3. *payments*,
4. *subsidies*,
5. *various incentives (tax benefits, accelerated amortization, credit facilities)*,
6. *the auction of pollution rights*,
7. *charges*.

Pada umumnya sarana kebijaksanaan lingkungan menekankan kepada ketentuan larangan dan persyaratan perizinan, sebagai sarana langsung dan efektif terhadap tujuan yang hendak dicapai, apabila hal itu berhubungan dengan penanggulangan faktual pada sumber pencemaran. Baik pengendalian langsung atau sarana fisik, maupun pembebanan pungutan dapat dianggap sebagai penerapan dari *the polluter-pays principle*, yang juga dinyatakan dalam laporan OECD:

*The polluter-pays principle may be implemented by various means ranging from process and product standards, individual regulation and prohibition to levying various kinds of pollution charges. To or more of these instruments can be used together. The choice of instruments is particularly important as the effectiveness of a policy depends on it. This choice can only be made by public authorities at central or regional level, in the light of a number of factors such as the amount of information required for the efficient use of these various instruments, their administrative cost, etc.*

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa penerapan *the polluter-pays principle* dilaksanakan melalui berbagai cara, mulai dari baku mutu proses dan produk, peraturan, larangan sampai kepada bentuk pembebanan bermacam-macam pungutan pencemaran atau kombinasinya. Pilihan antara berbagai alternatif sarana ini berada di tangan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang bersangkutan.

## E. Principle of Preventive Action

Prinsip ini mewajibkan agar langkah pencegahan dilakukan pada tahap sedini mungkin. Dalam konteks pengendalian pencemaran, perlindungan lingkungan paling baik dilakukan dengan cara pencegahan pencemaran daripada

<sup>43</sup> Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional* (Airlangga Univ. Press, 2005) hal. 260.

penanggulangan atau pemberian ganti kerugian.<sup>44</sup> Dalam Deklarasi Rio, prinsip pencegahan dirumuskan dalam Prinsip 11 yang antara lain, berbunyi:

*“States shall enact effective environmental legislation” ....*

Prinsip ini juga dipandang sangat berhubungan erat dengan prinsip keberhati-hatian yang akan diuraikan pada bagian berikut. Kedua prinsip menekankan pentingnya langkah-langkah antisipasi pencegahan terjadinya masalah-masalah lingkungan.

Prinsip ini menentukan bahwa setiap negara diberi kewajiban untuk mencegah terjadinya kerusakan lingkungan dan tidak boleh melakukan pembiaran terjadinya kerusakan lingkungan yang bisa berasal dari kejadian di dalam negerinya dan kemudian menyebabkan terjadinya kerusakan lingkungan.<sup>45</sup> Terdapat juga prinsip pengelolaan lingkungan tanpa merugikan. Deklarasi Rio juga merumuskan prinsip mengenai kedaulatan negara untuk mengelola atau memanfaatkan sumber daya alam tanpa merugikan negara lain (*right to exploit resources but responsible do not to cause damage to the environment of other states*) (Prinsip 2). Prinsip ini diadopsi dari Deklarasi Stockholm (Prinsip 21; “state have, in accordance with the Chapter of the United nations and Principle of International law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not course damage to the environment of other state or of areas beyond the limits of national jurisdiction”), di mana prinsip ini merupakan asas hukum Romawi yang dikenal dengan Prinsip *Sic utere tuo ut alienum non laedas*<sup>46</sup> (*use your own so as not to injure another*), sebuah prinsip bahwa negara harus menjamin tidak akan menggunakan atau mengelola sumber alam di wilayah yurisdiksinya yang dapat merugikan negara lainnya.<sup>47</sup>

Deklarasi ini menetapkan pula supaya negara-negara melalui pengembangan hukum internasional berupaya untuk mengatur hal-hal yang berkenaan dengan sistem tanggung jawab dan ganti rugi bagi korban pencemaran atau perker lingkungan di negara sebagai akibat kegiatan di wilayah yurisdiksinya (Prinsip 22).

<sup>44</sup> Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan* (Raja Grafindo Persada), h. 20.

<sup>45</sup> FX , Samekto, *Negara dalam Dimensi Hukum Internasional* (Citra Aditya Bakti, 2004), h. 120.

<sup>46</sup> Prinsip ini diklasifikasikan ke dalam prinsip-prinsip yang berkenaan dengan pencemaran lintas batas dan perusakan lingkungan, khususnya mengenai *a duty to prevent, reduce and control environmental harm*. Dalam kasus “*Trial Smelter*”, prinsip *Sic Uttere* ini disebutkan dan digunakan oleh Dewan Arbitrase yang memutuskan bahwa *Canadian Smelter* harus memberikan ganti rugi kepada Amerika Serikat atas pencemaran yang ditimbulkannya.

<sup>47</sup> N. H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan* (Pancuran Alam) h. 145.

## F. Prinsip Pencegahan Dini (*The Precautionary Principle*)

Prinsip ini menyatakan bahwa tidak adanya temuan atau pembuktian ilmiah yang konklusif dan pasti, tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda upaya-upaya mencegah kerusakan lingkungan. Dalam rumusan Prinsip 15 Deklarasi Rio dinyatakan sebagai berikut:



*"In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environment degradation".*

Prinsip ini merupakan jawaban atas kebijakan pengelolaan lingkungan yang didasarkan kepada satu hal yang perlu dalam melakukan prevensi atau penanggulangan hanya akan dapat dilakukan jika telah benar-benar dapat diketahui dan dibuktikan. Sungguh sangat merugikan sekali jika sesuatu yang sudah berpotensi atau sudah terjadi kerusakan lingkungan, baru dapat diambil sebuah keputusan setelah diketahui atau dibuktikan lebih dahulu secara pasti.

Pendasaran pada pembuktian lebih dahulu menjadi penghalang bagi pengambilan keputusan yang bersifat segera, sementara dampak dan risiko (*threats*) sudah sangat nyata sekali dirasakan. Ada beberapa acuan yang dipakai untuk mengaplikasikan prinsip pencegahan dini. Acuan tersebut adalah:<sup>48</sup>

- a. ancaman kerusakan lingkungan begitu serius dan bersifat tidak dapat dipulihkan (*irreversible*). Misalnya memiliki akibat yang sifatnya membahayakan yang bersifat antargenerasi, atau keadaan tidak terdapat subsitusi dari sumber daya yang digunakan,
- b. bersifat ketidakpastian ilmiah (*scientific uncertainty*). Terdapat keadaan di mana akibat yang akan timbul dari suatu aktivitas tidak dapat diperkirakan secara pasti berhubung karakter dari masalahnya sendiri, penyebab maupun dampak potensial dari kegiatan tersebut,
- c. ikhtiar preventional mencakup ikhtiar pencegahan hingga biaya-biaya yang bersifat efektif (*cost effectiveness*).

<sup>48</sup> Santosa dikutip dalam N. H. T. Siahaan, *Hukum Lingkungan (Pancuran Alam)* h. 61.

Berbagai negara telah menerapkan prinsip ini<sup>49</sup> dalam legislasi nasional, misalnya Sri Lanka, India, Filipina, Australia.<sup>50</sup> Prinsip ini telah menjadi dasar putusan pengadilan, seperti di Pakistan dan Australia.



### Kasus 1 : Pakistan dan Australia

Di Pakistan terkenal dengan kasus *Wapda vs Zehla Zia (1994)*, sementara di Australia (South Wallace) dalam kasus *Leatch vs National Parks and Wildlife Service and Shoalhaven City Council*.

Kasus WAPDA melibatkan perusahaan listrik negara Pakistan (WAPDA) yang digugat oleh Zahla Zia dkk, menyangkut pembangunan transmisi saluran udara tegangan tinggi (SUTET). Pokok gugatan adalah proyek pemerintah tersebut membahayakan masyarakat karena tanpa persetujuan masyarakat bersangkutan membangun saluran di atas permukiman mereka. Selain itu menyangkut RUTR yang diubah tanpa persetujuan masyarakat. Dituntut antara lain supaya proyek dihentikan sekalipun belum ditemukan kepastian ilmiah (*inconclusive*) membahayakan. Gugatan Zahla Zia dkk diterima dan salah satu hal yang menarik dalam pertimbangan hakim adalah bahwa meskipun prinsip *precautionary*, sebagaimana dalam prinsip 15 Deklarasi Rio, belum dituangkan dalam suatu undang-undang Pakistan, namun karena Pakistan sebagai salah satu dari peserta konvensi tentunya semangat KTT Rio harus dicerminkan dalam penerapan hukum.

Kasus Leatch di NSW Australia. Kasus ini diperiksa *Land and Environment Court*, yakni pengadilan tanah dan lingkungan mengenai rencana konstruksi jalan yang dikawatirkan merusak ekosistem, khususnya mengenai keanekaan hayati. Pertimbangan pengadilan bahwa meskipun tidak ada bukti yang pasti dan akurat tentang jumlah dan nilai populasi dan habitat keanekaan hayati yang dilalui proyek, namun prinsip *precautionary* harus diterapkan, sehingga perlu supaya izin konstruksi tidak diberikan.

<sup>49</sup> Berdasarkan prinsip ini, maka negara diharuskan untuk menghitung setiap kebijakannya berkenaan dengan lingkungan. Negara wajib untuk mencegah atau melarang tindakan yang sebelumnya telah dapat diduga akan dapat menyebabkan kerusakan pada lingkungan. Pasal 206 dari Konvensi Hukum Laut 1982 misalnya telah menegaskan bahwa: "When states have reasonable grounds for believing that planned activities under their jurisdiction or control may cause substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment, they shall, as far as practicable assess a potential effects of such activities on the marine environment and shall communicate reports of the results of such assessments (to IMO)". "Precautionary principle" telah juga diinterpretasikan oleh "The 1990 Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development" sebagai berikut: "Environmental measures must anticipate, prevent and attack the causes of environmental degradation. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to prevent environmental degradation". Dikutip dari Imelda Kamil, *Hukum Internasional Hukum yang Hidup, Prinsip-prinsip Umum dalam Hukum Lingkungan Internasional*, (Refika Aditama, 2003) h. 53.

<sup>50</sup> N. H. T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan* (Erlangga) h. 61.

Penerapan asas kehati-hatian di Indonesia dapat dilihat pada kasus ‘kapas transgenik’ dan ‘kasus Mandala Wangi’ tapi pembahasannya akan dikemukakan dalam akhir bab ini.

### G. *Sovereign Rights and Environmental Responsibility*

Di dalam Deklarasi Rio terdapat perumusan prinsip mengenai kedaulatan negara untuk mengelola atau memanfaatkan sumber daya alam tanpa merugikan negara lain (*right to exploit resources but responsible do not to cause damage to the environment of other states*) yang tercantum pada Prinsip 2. Secara korelasi Prinsip 2 ini diadopsi dari Deklarasi Stockholm, yaitu pada Prinsip 21 yang berbunyi:



*“State have, in accordance with the Chapter of the United nations and Principle of International law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not course damage to the environment of other state or of areas beyond the limits of national jurisdiction”.*

Dalam hak-hak berdaulat (*sovereign rights*) negara tersimpulkan prinsip tanggung jawab negara, yang sebenarnya memiliki dua dimensi,<sup>51</sup> yaitu:

- memberikan hak kedaulatan kepada negara untuk memanfaatkan SDA berdasarkan kebijakan lingkungan masing-masing,
- memberikan tanggung jawab kepada negara untuk memastikan bahwa aktivitas dalam yurisdiksinya tidak akan menyebabkan kerusakan lingkungan negara-negara lainnya atau kawasan di luar batas yurisdiksi nasional.

Berkaitan dengan dimensi pertama dari *sovereign rights* tersebut dapat dilihat penjabarannya dalam Prinsip 1 Deklarasi Stockholm, yaitu:

*“Man has the fundamental right to freedom equality and adequate conditions of life in an environment at a quality that permits a life dignity and well being and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for and future generation”.*

(Manusia memiliki hak dasar untuk bebas, hak atas persamaan dan kondisi kehidupan yang layak dalam lingkungan yang bermutu. Meskipun demikian,

<sup>51</sup> Prinsip ini telah diakui dalam Prinsip ke-21 dan Deklarasi Stockholm serta Prinsip 2 Deklarasi Rio.

manusia memikul tanggung jawab untuk melindungi dan meningkatkan mutu lingkungan atas kehidupan atas kehidupan kini dan generasi mendatang).

Prinsip 13 Deklarasi Stockholm berbunyi :



*"In order to achieve a more national management of resource and this improve the environments, states should adapt an integrated and coordinated approach to their development planning so as to ensure that development is compatible with the need to protect and improve environment for the benefit of their population.*

Artinya bahwa dalam mengelola lingkungan hidup dan sumber daya alam, negara-negara harus melakukan pendekatan secara terpadu dan terkoordinasi atas perencanaan dan pembangunan sesuai dengan kebutuhan melindungi lingkungan hidup dan bermanfaat bagi penduduk.

Khusus mengenai dimensi kedua dari *sovereign rights*, Philip Sands menyatakan.<sup>52</sup>



*Ecological interdependence poses a fundamental problem for international law, and explains why international co-operation and the development of international environmental standards are increasingly indispensable: the challenge for international law in the world of sovereign states is to reconcile the fundamental independence of each state with the inherent and fundamental interdependence of the environment.*

Dari pernyataan di atas tersirat terjadi pergeseran konsep dari *sovereign rights* itu sendiri. Tadinya bisa diartikan sebagai hak mutlak dari negara,<sup>53</sup> kemudian dengan berbagai kasus serta fenomena yang berkaitan langsung dengan lingkungan

<sup>52</sup> Phillippe Sands, *Principle of International Environmental Law* (Cambridge, Second Edition) h. 14.

<sup>53</sup> Phillippe Sands, h. 14, *Additionally, states have limited sovereign rights and jurisdiction over other areas, including: a contiguous zone adjacent to the territorial seas; the resources of the continental shelf, its seabed and subsoil; certain fishing zones; and the 'exclusive economic zone'* (bahwa negara memiliki hak-hak berdaulat yang terbatas dan hanya memiliki yurisdiksi yang berada di beberapa area, termasuk zona tambahan hingga ke laut territorial, SDA yang berada di daerah landas kontinen, dasar laut dan tanah di bawahnya, zona penangkapan ikan dan Zona Ekonomi Eksklusif).

membutuhkan campur tangan dari negara-negara.<sup>54</sup> Bahkan untuk kondisi tertentu (yang jika dilihat dari kondisi asal muasalnya) menyebabkan *sovereign rights* itu bisa diturunkan dan menimbulkan kewajiban baru bagi suatu negara.<sup>55</sup>

Diharapkan setiap negara memanfaatkan sumber daya alam yang dimilikinya secara wajar (*reasonable use*) dan tidak melakukan suatu penyalahgunaan dari hak eksploitasi yang dimiliknya (*abuse of rights*) serta akan memanfaatkan suatu “*shared resources*” dengan penggunaan yang bersifat seimbang (*equity and equitable utilization*). Juga dikaitkan dengan Prinsip *Good Neighbourliness* yang mengharuskan kepada negara-negara untuk selalu bertindak sebagai tetangga yang baik, karena mereka pada dasarnya hidup dalam satu tempat yang sama (bumi) dan menikmati semua yang ada bersama-sama.

Prinsip 22 Deklarasi Stockholm menegaskan perlunya negara-negara bekerja sama mengembangkan lebih lanjut hukum internasional mengenai tanggung jawab hukum ganti rugi bagi korban pencemaran atau perusakan lingkungan di negara lain akibat kegiatan di wilayah yurisdiksinya.

Deklarasi ini menetapkan pula supaya negara-negara melalui pengembangan hukum internasional berupaya untuk mengatur hal-hal yang berkenaan dengan sistem tanggung jawab dan ganti rugi bagi korban pencemaran atau perusakan lingkungan di negara sebagai akibat kegiatan di wilayah yurisdiksinya.

## H. Access to Environmental Information, Public Participation in Environmental Decisions, Equal Access and Non-discrimination

Secara internasional prinsip mengenai partisipasi diatur dalam Pasal 10 Deklarasi Rio, yaitu:

---

<sup>54</sup> Phillippe Sands, h. 14, *It follows that certain areas fall outside the territory of any state, and in respect of these no state has exclusive jurisdiction. These areas, which are sometimes referred to as the 'global commons', include the high seas and its seabed and subsoil, outer space, and, according to a majority of states, the Antarctic. The atmosphere is also sometimes considered to be a part of the global commons. This apparently straightforward international legal order worked satisfactorily as an organizing structure until technological developments permeated national boundaries. This structure does not, however, co-exist comfortably with an environmental order which consists of a biosphere of interdependent ecosystems which do not respect artificial national territorial boundaries. Many natural resources and their environmental components are ecologically shared. The use by one state of natural resources within its territory will invariably have consequences for the use of natural resources and their environmental components in another state.*

<sup>55</sup> Dengan dimulainya suatu era baru yang mendukung tumbuhnya hukum lingkungan internasional, ditandai dengan banyaknya perjanjian internasional yang mengatur mengenai pencegahan pencemaran dan adanya keputusan-keputusan pengadilan internasional (“international jurisprudences”) berkenaan dengan pencemaran. Di antara yurisprudensi yang terkenal adalah keputusan dari “*the Trail Smelter Arbitration*” pada tanggal 11 Maret 1941, yang menyatakan bahwa tidak satu negara pun yang mempunyai hak untuk memanfaatkan wilayahnya dengan mengakibatkan kerusakan pada wilayah negara lain. Prinsip ini ditegaskan kembali dalam “*The Corfu Channel Case*” (1949) dan “*The Lake Lanoux Case*” (1956).



*Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizen, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision - making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.*

Prinsip ini merupakan salah satu prinsip penting, selain sebagai upaya pemberdayaan masyarakat dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan, juga untuk meningkatkan kualitas keputusan dan penerimaan masyarakat terhadap keputusan pemerintah yang terkait dengan lingkungan. Sebagaimana dikemukakan OECD:



*Public participation can serve as an opportunity for allowing citizen and groups to express their views and interest, as a political tool for anticipating shifts in public attitudes and values and a means for building consensus in areas of environmental controversy and conflict. It is not just a form of anticipatory policy but a means for improving the quality and acceptability of government decision.*

Lothar Gundling mengemukakan bahwa dasar yang melandasi perlunya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan lingkungan adalah:<sup>56</sup>



*“... informing the administration, increasing the readiness of the public to accept decision, supplementing juridical protection, and democratizing decision-making”.*

Melalui pemberian informasi yang benar dan akurat, maka kualitas keputusan yang diambil oleh pemerintah akan lebih baik. Kualitas keputusan yang lebih baik akan meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan tersebut,

<sup>56</sup> Dikutip dari Muhammad Akib, *Politik Hukum Lingkungan Dinamika dan Refleksinya dalam Produk Hukum Otonomi Daerah* (Rajawali Pers, 2012) h. 124.

sehingga akan mengurangi perkara yang diajukan ke pengadilan. Dalam proses ini tentu dibutuhkan jaminan terhadap akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam prosedur administratif pengambilan keputusan pemerintah di bidang lingkungan.

Koesnadi Hardjasoemantri mengatakan pemberian informasi yang benar kepada masyarakat adalah prasyarat yang paling penting untuk peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan di bidang lingkungan hidup. Informasi tersebut harus sampai ke tangan masyarakat yang akan terkena rencana kegiatan dan informasi itu harus diberikan tepat pada waktunya, lengkap dan dapat dipahami (*on time, comprehensive and comprehensible*).<sup>57</sup>

Hal ini dapat dilihat pada ketentuan mengenai *Environmental Impact Assessment* (EIA) di beberapa negara yang mengandung peraturan tentang penyediaan informasi bagi masyarakat. Pedoman pelaksanaan NEPA 1969 menyatakan bahwa badan-badan federal harus mengumumkan tersedianya rancangan EIA dan harus pula mengirimkannya kepada organisasi dan perorangan yang mengajukan permintaan untuk diberi kesempatan menyampaikan pendapat mereka. Juga ditentukan bahwa badan-badan tersebut harus menyusun metode untuk mengumumkan tentang adanya rancangan EIA. Salah satu contoh bagaimana hal ini dilaksanakan adalah dengan pengumuman dalam surat kabar setempat. Contoh lain adalah menyusun sebuah daftar kelompok masyarakat, termasuk di dalamnya organisasi-organisasi konservasi alam yang menaruh minat terhadap kegiatan-kegiatan badan-badan tersebut, dan memberitahukan kelompok-kelompok tersebut tentang adanya rancangan EIA atau mengirimkan sebuah eksemplar rancangan tersebut kepada mereka, sesegera rancangan tersebut telah siap.

Di Prancis terdapat prosedur tentang EIA yang tercantum dalam *French Nature Protection Law* 1976 yang memuat ketentuan tentang informasi dan peran serta masyarakat. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa *etudes d'impact* (*impact studies*), apabila tidak diberikan pada *public hearings*, harus disediakan bagi masyarakat dengan cara lain. Untuk itu, badan-badan diwajibkan untuk mengumumkan adanya *impact study* ini dalam sekurang-kurangnya 2 buah surat kabar setempat. Adapun untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat nasional, *impact study* tersebut perlu diumumkan di sekurang-kurangnya 2 surat kabar dengan distribusi nasional. Hal-hal semacam ini terdapat pula dalam peraturan perundangan undangan di Australia dan sejumlah negara lainnya.

<sup>57</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan* (Gadjah Mada University Press, Edisi Keempat) h. 105.

## 2.4 Integrasi Prinsip-prinsip Lingkungan Global dalam Hukum Nasional Indonesia

Integrasi prinsip-prinsip hukum lingkungan global dalam hukum nasional Indonesia diadopsi melalui dua mekanisme yakni: (i) melalui ratifikasi internasional *hard law instruments* dibidang lingkungan hidup, (ii) melalui adopsi langsung dengan memasukan prinsip-prinsip tersebut dalam peraturan perundang-undangan lingkungan nasional Indonesia.

Berikut ini akan dijelaskan sejauh mana prinsip-prinsip yang telah dijelaskan pada sub-bab sebelumnya telah diadopsi oleh peraturan perundang-undangan nasional. Prinsip-prinsip hukum lingkungan global sebagaimana dijelaskan pada sub-bab sebelumnya, seharusnya diintegrasikan ke dalam kebijakan hukum lingkungan nasional suatu negara. Makna pengintegrasian ini untuk menunjukkan sifat universalitas prinsip-prinsip lingkungan yang bersifat global. Integrasi ini hendak memberikan kekuatan hukum bagi pelaksanaan prinsip-prinsip lingkungan global tersebut ke dalam produk peraturan perundang-undangan nasional suatu negara.

Integrasi prinsip-prinsip hukum lingkungan global ke dalam hukum dan kebijakan hukum lingkungan suatu negara tidak dipandang sebagai suatu produk asimilasi yang ditujukan untuk merugikan kepentingan nasional suatu negara. Proses integrasi yang dilakukan sesungguhnya hendak menunjukkan sifat universalitas prinsip-prinsip hukum lingkungan yang dimaksud dengan menuangannya dalam produk hukum tertinggi suatu negara, yang dikenal dengan sebutan konstitusi.

Penuangan prinsip-prinsip hukum lingkungan ke dalam konstitusi suatu negara dipandang sebagai puncak keberpihakan negara terhadap persoalan lingkungan secara global. Meskipun demikian, sebelum dituangkan ke dalam pasal-pasal konstitusi suatu negara, beberapa negara telah menuangkan norma-norma, prinsip-prinsip, dan atau asas-asas ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi suatu negara. Di Indonesia, sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), yang mencantumkan norma lingkungan hidup ke dalam Konstitusi Indonesia, norma-norma atau asas-asas atau prinsip-prinsip<sup>58</sup> lingkungan hidup

<sup>58</sup> Dalam konteks norma hukum, norma dimaksud dipandang sebagai proses kemauan dan akal manusia yang dipandang sebagai upaya untuk melahirkan suatu pernyataan yang berfungsi sebagai asumsi dasar. Norma hukum juga mengatur tentang hak dan kewajiban, yang disertai dengan sanksi. Lihat Khudzaifah Dimyati, *Teorisasi Hukum: Studi Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010) h. 76.

telah dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, yang dikenal dengan Undang-Undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Di Indonesia, sejumlah prinsip yang dijelaskan di awal bab ini telah diadopsi oleh hampir seluruh peraturan perundang-undangan nasional di Indonesia. Di antaranya dapat kita lihat pada sejumlah ‘UU Lingkungan Hidup Indonesia’ berikut:

- Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, (tidak berlaku lagi)
- Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (tidak berlaku lagi), maupun dalam
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disingkat UUPPLH).

Perlu di ingat bahwa kata *principle* dalam bahasa Inggris diterjemahkan menjadi asas dalam bahasa Indonesia. Menurut Munadjat Danputro,<sup>59</sup> konsep atau istilah “prinsip hukum” pada dasarnya dapat digunakan sama dengan “asas hukum” dan “dasar hukum” dengan pengertian ada hierarki tertentu dari prinsip dimaksud.

Lebih lanjut Ronald Dworkin mengatakan prinsip hukum merupakan “pertimbangan moral tentang apa yang benar dan apa yang buruk, yang meliputi prinsip tentang *political morality* dan *political organization*. Prinsip-prinsip tersebut membenarkan pengaturan secara konstitusional, prinsip yang membenarkan metode melakukan penafsiran menurut undang-undang, dan prinsip tentang hak asasi manusia yang substantif untuk membenarkan isi keputusan pengadilan.”<sup>60</sup>

Uraian dan makna prinsip Dworkin di atas, jika dikaitkan dengan prinsip hukum lingkungan global, dimaknai sebagai prinsip-prinsip hukum, baik dalam konteks nasional, regional, dan internasional.<sup>61</sup> Dalam konteks ini, integrasi prinsip hukum lingkungan global harus dimuat dalam konstitusi suatu negara. Oleh karena itu, Indonesia sebagai bagian terintegrasi dari masyarakat dunia, sepatutnya menuangkan prinsip-prinsip tersebut, bukan hanya dalam UUD Tahun 1945, tetapi juga dalam bentuk undang-undang (selanjutnya disingkat UU).

Terkait penggunaan istilah prinsip, sebagaimana disebutkan dalam beberapa ketentuan internasional dan istilah asas yang digunakan dalam konstitusi dan

<sup>59</sup> St. Munadjat Danputro, *Hukum dan Lingkungan* (Bandung: Binacipta, 1984) h. 46-48. Lihat pula A. M. Yunus Wahid, *Aktualisasi Kearifan Lokal Menuju Hukum Lingkungan yang Responsive* (Makassar: Pustaka Pena Press, 2011) h. 50.

<sup>60</sup> Lihat Ronald Dworkin. *Theory of Content*, dalam S.H.R. Otje Salman dan A.F. Snto, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali* (Bandung: Refika Aditama, cet. Ke-1, 2004) h. 93-94.

<sup>61</sup> A. M. Yunus Wahid, *Op.Cit.*, h. 51.

undang-undang (Indonesia), maka pemahaman yang dapat dikonstruksi adalah prinsip hukum lingkungan yang dimaksud dalam tulisan ini adalah asas-asas hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, baik yang tertuang dalam bentuk nasional, regional, maupun internasional. Dengan kata lain, tidak terdapat pertentangan penggunaan frasa prinsip hukum dan frasa asas hukum.<sup>62</sup>

Penyamaan istilah prinsip hukum dan asas hukum di atas menunjukkan makna pada hakikatnya prinsip atau asas hukum difungsikan sebagai sarana untuk menyelesaikan konflik dan menciptakan norma. Norma yang dimaksudkan dalam hubungannya dengan prinsip atau asas adalah aturan (*rule*).<sup>63</sup> Beberapa fakta menunjukkan bahwa prinsip atau asas telah dituangkan dalam bentuk aturan yang memiliki daya mengikat, baik dalam bentuk hukum sebagai norma-norma umum, maupun hukum sebagai norma-norma khusus.<sup>64</sup> Dalam konteks aturan, maka aturan dimaksud bersifat mengikat bagi para pihak. Sifat mengikat aturan tersebut kemudian akan menjadi salah satu sumber hukum, yakni hukum kebiasaan (*customary law*). Hukum kebiasaan inilah yang akan dijelaskan dalam praktik negara-negara secara konsisten. Contoh konkret kebiasaan internasional yang telah berubah menjadi sumber hukum internasional, yaitu Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948 (*The 1948 Universal Declaration of Human Rights*) dan Konvensi PBB tentang Hukum Laut 1982 (*The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea*).

Dalam kaitannya dengan berbagai prinsip atau asas lingkungan global sebagaimana dijelaskan dalam sub-bab sebelumnya, maka sepatutnya apabila prinsip atau asas yang tertuang dalam bentuk aturan harus memiliki sifat memaksa.<sup>65</sup> Sifat memaksa ini kemudian dapat dijadikan pola untuk mewujudkan tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Dalam rangka memperjelas benang merah wujud prinsip lingkungan global yang terintegrasi ke dalam hukum nasional, maka integrasi dimaksud selanjutnya dapat dilihat dalam UUD 1945 dan UU.

<sup>62</sup> Prinsip berasal dari bahasa Belanda, yakni *principe* yang berarti dasar, permulaan, aturan pokok, dan asas. Lihat juga Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Cet. 3, (Jakarta, Balai Pustaka, 1990) h. 701 yang mengartikan prinsip sebagai dasar, asas (kebenaran yang menjadi pokok dasar berpikir, bertindak, dan lain sebagainya).

<sup>63</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, (Bandung, Nmedia dan Nuansa, 2006) h. 50-51.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.*, h. 61.

### 2.4.1 Integrasi Prinsip Lingkungan Global dalam UUD 1945

UUD 1945<sup>66</sup> merupakan supremasi konstitusi dan hierarki perundang-undangan dalam suatu sistem hukum yang mengandung konsekuensi. Konsekuensinya, semua ketentuan perundang-undangan yang telah ada dan yang akan dibentuk, termasuk perubahan ketentuan perundang-undangan, materi muatannya harus bersumber pada ketentuan dalam UUD 1945. Tujuannya agar terdapat kesesuaian norma sebagai satu kesatuan sistem hukum.<sup>67</sup>

UUD 1945 sebagai satu kesatuan sistem, mengatur format ketatanegaraan di bidang politik dan pemerintahan, ekonomi dan dunia usaha, kesejahteraan sosial dan budaya, penataan sistem dan aparatur hukum, hak asasi manusia, dan luar negeri.<sup>68</sup> Dalam hubungan ini, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup secara umum dalam UUD 1945 memperoleh legitimasi sebagai perwujudan hak konstitusional yang sangat mendasar, sebab merupakan perwujudan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disingkat HAM).<sup>69</sup>

Menurut Koesnadi Hardjasoemantri, kaidah dasar yang melandasi pembangunan dan perlindungan lingkungan hidup di Indonesia terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea ke-4 yang berbunyi:<sup>70</sup>

“Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu *pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia* dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia...”.

Ketentuan ini menegaskan “kewajiban negara” dan “tugas pemerintah” untuk melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia dalam lingkungan hidup. Dalam konteks ini, “segenap bangsa Indonesia” dimaknai sebagai sumber-sumber insani lingkungan hidup, yang mengartikan manusia sebagai satu kesatuan sosiosistem. Sedangkan “seluruh tumpah darah Indonesia” dimaknai sebagai komponen fisik yang membentuk *biotic community* (komunitas benda hidup) dan *abiotic community* (komunitas benda mati).<sup>71</sup>

<sup>66</sup> UUD 1945 yang dimaksud adalah UUD 1945. mulai dari amandemen I (1999), II (2000), III (2001), dan IV (2002).

<sup>67</sup> Lihat Syamsul Bachrie, *Perlindungan Hukum terhadap Lingkungan Hidup Melalui Sarana KTUN (Suatu Studi Perizinan Sebagai Pembatasan Hak-hak Dasar bagi Pengelolaan Lingkungan)* (Makassar: Pustaka Pena Press, 2011) h. 101.

<sup>68</sup> *Ibid.*, h. 102.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, ed. VIII, Cet. ke-20, 2009) h. 74.

<sup>71</sup> A. M. Yunus Wahid. *Op.Cit.*, h. 51.

Penjabaran “tugas pemerintah” sebagaimana disebutkan dalam Pembukaan UUD 1945, juga dapat ditemukan dalam Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945, yang menyatakan ”bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”<sup>72</sup> Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945 mengisyaratkan “tugas pemerintah” untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, termasuk di dalamnya lingkungan hidup. Dalam konteks ini, secara jelas dan tegas disebutkan kontrak yang terjadi antara hak umum (negara) dan hak pribadi (warga negara) dalam memanfaatkan lingkungan hidup, termasuk sumber daya di dalamnya. Dengan kata lain, negara wajib melindungi dan menjaga lingkungan hidup agar rakyat menjadi makmur dan sejahtera.

Dalam konteks penjabaran Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945, sebagaimana disebutkan di atas, S.K. Wandell<sup>73</sup> berpendapat lain. Menurutnya, Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945 lebih memfokuskan pada siapa yang memperoleh keuntungan atas eksplorasi sumber daya alam Indonesia, bukan fokus terhadap perlindungan. Dalam hal ini, negara tidak berkewajiban untuk melindungi lingkungan, akan tetapi negara menitikberatkan pada pengawasan pemanfaatan sumber daya alam Indonesia.<sup>74</sup>

Interpretasi berbeda atas makna Pembukaan UUD 1945, alinea ke-4 dan Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945, juga dapat ditemukan penjabaran konkretnya dalam ketentuan Pasal 33 Ayat 4 UUD 1945 dan Pasal 28H, Ayat 1 UUD 1945. Pasal 33 Ayat 4 UUD 1945 menyatakan “perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi-berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi sosial”.

Pasal 33 Ayat 4 UUD 1945 berupaya mengintegrasikan pengembangan ekonomi dengan isu-isu demokrasi, solidaritas, efisiensi, keadilan, berkelanjutan, dan prinsip-prinsip lingkungan lainnya. Akan tetapi, Pasal 33 Ayat 4 UUD 1945 masih diformulasikan ke dalam bahasa yang bersifat umum, sehingga membutuhkan penjabaran lebih lanjut dalam bentuk aturan yang lebih rendah dan atau membutuhkan interpretasi dari pengadilan.<sup>75</sup>

<sup>72</sup> Marhaeni Ria Siombo, *Hukum Lingkungan dan Pelaksanaan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia* (PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010) h. 50-51.

<sup>73</sup> S.K. Waddell, *The Role of the ‘Legal Rule’ in Indonesian Law: Environmental Law and Reformasi of Water Quality Management*, Ph.D Thesis (Faculty of Law, University of Sydney, 2004) h. 197-201.

<sup>74</sup> Laode M. Syarif, *REDD+ and Legal Regimes of Mangrove, ASEAN and the World: A Snap Shoot of Indonesian Environmental Law*. Paper. h. 2.

<sup>75</sup> Lihat S.K. Wandell, *Op.Cit.*, h. 201. Lihat juga Laode M. Syarif, *Op.Cit.*, h. 3.

Pasal 28H Ayat 1 UUD 1945 lebih lanjut menyebutkan bahwa “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Pasal 28H, Ayat 1 UUD 1945 secara tegas menyatakan pengakuan Indonesia atas hak-hak lingkungan sebagai bagian dari hak-hak dasar (hak asasi manusia) masyarakat Indonesia. Keberadaan Pasal 28H, Ayat 1 UUD 1945 ini untuk menunjukkan bahwa konstitusionalisasi lingkungan bertujuan agar tidak ada lagi kebijakan dan peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 yang bertentangan UUD 1945 yang telah prolungkungan.<sup>76</sup>

Keberadaan Pasal 33 Ayat 4 UUD 1945 dan Pasal 28H, Ayat 1 yang prolungkungan hidup, oleh Jimly Asshiddiqie disebut sebagai *green constitution* (konstitusi Hijau).<sup>77</sup> Dengan kata lain bahwa kedua pasal UUD 1945 tersebut merupakan bukti bahwa UUD 1945 sebagai Konstitusi Indonesia adalah Konstitusi Hijau (*Green Constitution*).<sup>78</sup>

Jimly Ashiddiqie, lebih lanjut mengatakan setidaknya terdapat dua alasan utama mengapa konsepsi *green constitution* dan *ecocracy* menjadi sangat penting untuk dipahami dan diperhatikan oleh segenap komponen bangsa Indonesia. Pertama, terhadap kondisi kelestarian lingkungan hidup yang kini teramat memprihatinkan, maka sudah seyoginya meletakkan dan memperkuat kembali dasar-dasar konseptual mengenai permasalahan lingkungan hidup dan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dengan berwawasan lingkungan. Kedua, UUD 1945 sebagai *the supreme law of the land*, pada dasarnya telah memuat gagasan dasar mengenai kedaulatan lingkungan dan ekokrasi yang dapat disetarakan pula nilai-nilainya dengan konsep demokrasi dan nomokrasi.<sup>79</sup>

Terkait dengan prinsip-prinsip lingkungan hidup dalam Pasal 28H Ayat 1 maupun Pasal 33 Ayat 4 UUD 1945, Mukhlis dan Mustafa Lutfi, berpendapat “terdapat 2 konsep yang berkaitan dengan ide ekosistem, yaitu perekonomian nasional berdasar demokrasi ekonomi, harus mengandung prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.”<sup>80</sup> Hal ini diartikan bahwa alam memiliki kekuasaan

<sup>76</sup> Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009) h. 91.

<sup>77</sup> *Ibid.* Istilah “green constitution” dalam lintas batas perkembangan ketatanegaraan khususnya negara-negara dunia sebenarnya bukan merupakan sesuatu yang baru. Memang tidak dapat dimungkiri bahwa dalam konteks ke-Indonesiaan wacana “green constitution” sebagai istilah memang belum terlalu lama diperkenalkan. Namun demikian, bagi mereka yang aktif dan bergaul dengan berbagai perkembangan terkait dengan dinamika pemikiran hukum dan praktik-praktek kenegaraan di dunia kontemporer, baik melalui jurnal-jurnal ilmiah, maupun banyaknya buku baru, serta melalui internet tentu tidak akan merasa asing dengan istilah “green constitution” tersebut.

<sup>78</sup> Mukhlis dan Mustafa Lutfi, “Ekologi Konstitusi: Antara Rekonstruksi, Investasi atau Eksplorasi Atas Nama NKRI” (*Jurnal Konstitusi*, Vol. 8 Nomor 3, Juni 2011) h. 171.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> *Ibid.*

dan hak-hak asasinya sendiri yang tidak boleh dilanggar oleh siapa pun (*inalienable rights*). Pengaturan hak asasi di bidang lingkungan hidup telah mengharuskan bagi setiap individu dan negara untuk menjamin terpenuhinya hak bagi setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Pengaturan hak asasi di bidang lingkungan hidup hakikatnya merupakan bentuk perlindungan terhadap hak asasi yang dimiliki oleh setiap orang (individu). Selanjutnya akan dijelaskan lebih detail pada bab berikutnya tentang tentang hak atas lingkungan.<sup>81</sup>

Dalam konteks ini, lebih lanjut alam dimaknai dan diakui memiliki kedaulatannya sendiri. Sehingga di samping rakyat sebagai manusia yang dianggap berdaulat, alam juga berdaulat. Inilah hakikat yang dimaksudkan dengan prinsip kedaulatan lingkungan, yang juga terkandung dalam UUD 1945.

#### 2.4.2 Integrasi Prinsip Lingkungan Global dalam UU

Integrasi prinsip hukum lingkungan global telah dituangkan ke dalam UU Lingkungan Hidup. Rezim undang-undang yang mengatur masalah lingkungan hidup di Indonesia dalam konteks sejarah telah mengalami 3 kali pergantian. Dimulai dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disingkat UU LH). UU LH merupakan instrumen hukum lingkungan pertama yang dituangkan dalam bentuk undang-undang. Dalam perkembangan selanjutnya, UU PPLH ini diganti dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disingkat UUPLH).

Kehadiran UUPLH ini pada dasarnya memberikan angin segar bagi pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia. Tetapi, perkembangan lingkungan hidup semakin kompleks dan mengalami benturan dengan aspek kehidupan lainnya. UUPLH ini dipandang perlu untuk disesuaikan dengan perkembangan lingkungan dimaksud. Oleh karena itu, UUPLH dipandang perlu untuk diganti. Dalam konteks ini, pemerintah mengesahkan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (LN tahun 209 No. 140, selanjutnya disingkat dengan UUPPLH), sebagai pengganti UUPLH.<sup>82</sup> UUPPLH ini diharapkan mampu memberikan patron dan instrumen dalam penegakan hukum lingkungan itu sendiri.

<sup>81</sup> Syamsul Bachrie, *Op.Cit.*, h. 104.

<sup>82</sup> Lihat Takdir Rahmadi, *Perkembangan Hukum Lingkungan di Indonesia*, <http://www.ptun-bandaaceh.go.id/publikasi/artikel/perkembangan-hukum-lingkungan-di-indonesia-penulis-prof-dr-takdir-rahmadi-sh-ilm/>, di posting 21 April 2012, diakses 12 Januari 2013.

Di samping undang-undang yang disebutkan di atas, terdapat pula undang-undang sektoral yang memiliki ketertautan dengan berbagai permasalahan lingkungan hidup. Undang-undang sektoral dimaksud adalah:

- (i) UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya,
- (ii) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan,
- (iii) Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air,
- (iv) Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan,
- (v) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang,
- (vi) Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pesisir dan Perlindungan Pulau-pulau Terluar, dan
- (vii) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara.

Pencantuman prinsip-prinsip lingkungan global, seperti ditemukan dalam Deklarasi Stockholm 1972, KTT Rio de Janeiro 1992, maupun KTT Johannesburg 2002, serta ketentuan-ketentuan hukum lingkungan internasional lainnya, tidak semuanya diatur dalam UU tentang lingkungan hidup dan undang-undang sektoral lainnya. Penyebabnya karena UU tentang lingkungan dan undang-undang sektoral lainnya di Indonesia mengalami perluasan atas prinsip-prinsip hukum global. Sehingga ditemukan beberapa prinsip-prinsip (asas-asas) hukum lingkungan yang tidak ditemukan dalam prinsip-prinsip hukum global, seperti asas manfaat, asas otonomi daerah, dan lain sebagainya.

Beberapa asas tidak ditemukan padanannya dalam prinsip-prinsip lingkungan global dan atau telah mengalami perluasan makna atas prinsip-prinsip lingkungan global. Tapi pencantuman prinsip-prinsip atau asas-asas lingkungan dalam undang-undang nasional untuk menunjukkan pengintegrasian prinsip lingkungan global ke dalam undang-undang nasional. Oleh karena itu, prinsip atau asas lingkungan yang tercantum dalam berbagai aturan perundang-undangan nasional akan diuraikan sebagai berikut:

#### **A. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup**

Asas hukum lingkungan dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup dicantumkan dalam Pasal 3, yang berbunyi “Pengelolaan lingkungan hidup berasaskan pelestarian

kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia".<sup>83</sup>

Pasal ini mengandung 3 (tiga) asas hukum lingkungan, yaitu:

1. pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan *pelestarian kemampuan yang serasi dan seimbang*,
2. pengelolaan dimaksud merupakan upaya yang menunjang *pembangunan yang berkesinambungan*,
3. *peningkatan kesejahteraan manusia*.<sup>84</sup>

Pencantuman pembangunan yang berkesinambungan dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 4 Tahun 1982, secara sederhana dapat diterjemahkan sebagai integrasi dari prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Perbedaan kata "berkesinambungan" dan "berkelanjutan" pada dasarnya tidak menunjukkan perbedaan makna. Hal ini karena kedua makna kata dimaksud menunjukkan sifat yang menghubungkan satu peristiwa di waktu lampau yang terus berlanjut hingga kini dan masa datang.

## B. Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Asas hukum lingkungan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dicantumkan dalam Pasal 3 yang berbunyi "Pengelolaan lingkungan hidup yang diselenggarakan dengan asas tanggung jawab negara, asas berkelanjutan, dan asas manfaat bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang beriman dan bertaqwa kepada tuhan yang maha esa".<sup>85</sup>

Pasal ini mengandung 4 (empat) asas hukum lingkungan, yaitu:

1. asas tanggung jawab negara,
2. asas berkelanjutan,
3. asas manfaat, dan
4. asas pembangunan berkelanjutan.<sup>86</sup>

<sup>83</sup> Pasal 3 UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup; LN Tahun 1982 Nomor 12; TLN Nomor 3215.

<sup>84</sup> Marhaeni Ria Siombo, *Op.Cit.*, h. 51.

<sup>85</sup> Pasal 3 UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup; LN Tahun 1997 Nomor 68; TLN Nomor 3699.

<sup>86</sup> Makna yang dimaksud dalam Pasal 3 tentang asas dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tidak diuraikan lagi karena dianggap jelas. Lihat Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang 32 tahun 2009, yaitu cukup Jelas.

Dalam konteks ini, Pasal 3 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 menetapkan tujuan utama UU ini adalah untuk mencapai pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingungan hidup.<sup>87</sup> Penajaman makna “pembangunan berkelanjutan” dalam UU ini dapat ditemukan pada frasa “pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingungan hidup”, sedangkan Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 hanya menggunakan frasa ”pembangunan berwawasan lingkungan” saja.<sup>88</sup>

Penggunaan frasa sebagaimana disebutkan di atas, pada dasarnya menunjukkan kesadaran pemerintah (Indonesia) akan pentingnya norma pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Bukti keserin dimaksud dapat pula dilihat Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), poin (d) yang mencantumkan “mendayagunakan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup, *pembangunan yang berkelanjutan*, kepentingan ekonomi dan budaya masyarakat lokal, serta penataan ruang, yang pengusahaannya diatur dengan undang-undang.”<sup>89</sup>

Di samping pencantuman asas pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sebagai fokus utama dalam Pasal 3 ini, pencantuman asas tanggung jawab negara dan asas manfaat merupakan upaya yang dilakukan untuk mengembangkan asas hukum lingkungan. Kedua asas tersebut dapat katakan sebagai bentuk penjabaran atas gagasan prinsip yang diajukan oleh *Experts Group on Environmental* dan telah diterima oleh *World Commission on Environment and Development* (WCED). Menurut Koesnadi Hardjasoemantri “prinsip-prinsip tersebut meliputi prinsip hukum umum, hak dan kewajiban di antaranya: hak fundamental manusia atas lingkungan yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan manusia; konservasi lingkungan dan sumber daya alam untuk kepentingan generasi sekarang dan mendatang; pelestarian keanekaragaman hayati, serta pemeliharaan ekosistem dan proses ekologis yang esensial bagi berfungsinya biosfer; penetapan baku mutu lingkungan tertentu dan pelaksanaan sistem pemantauan untuk membuat evaluasi tentang kualitas lingkungan dan pemanfaatan sumber daya; pemberitahuan tepat waktu, akses dan hak masyarakat dalam kaitannya dengan kegiatan yang direncanakan yang mempengaruhi sumber daya alam; tindakan untuk menjamin agar konservasi sumber daya alam dan lingkungan menjadi bagian integral dari perencanaan dan pelaksanaan kegiatan

<sup>87</sup> Nicole Niessen, *The Environmental Management Act of 1997: Comprehensive and Integrated?*, in Adriaan Bedner & Nicole Niessen (Eds), *Towards Integrated Environmental Law in Indonesia?* (Leiden: CNSW Publication, 2003) h. 72.

<sup>88</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, h. 144.

<sup>89</sup> Lihat Koesnadi Hardjasoemantri, *Op.Cit.*, h. 56.

pembangunan; dan penggunaan wajar dan adill dari sumber daya alam lintas batas”.<sup>90</sup>

### C. Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Asas hukum lingkungan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup diaturkan dalam Pasal 2 yang berbunyi “Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan atas:<sup>91</sup>

- a. Asas tanggung jawab negara, diartikan sebagai:
  - 1). negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan,
  - 2). negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat,
  - 3). negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.
- b. Asas kelestarian dan keberlanjutan. Ini diartikan setiap orang memiliki kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pelestarian daya dukung ekosistem.
- c. Asas keserasian dan keseimbangan, diartikan sebagai pemanfaatan lingkungan hidup harus memperhatikan berbagai aspek seperti kepentingan ekonomi, sosial, budaya, dan perlindungan serta pelestarian ekosistem.
- d. Asas keterpaduan, diartikan sebagai perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait.
- e. Asas manfaat, diartikan sebagai segala hal dan/atau kegiatan pembangunan yang dilaksanakan disesuaikan dengan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan harkat manusia selaras dengan lingkungannya.

<sup>90</sup> *Ibid.*, h. 16.

<sup>91</sup> Lihat Syamsul Arifin, *Hukum Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia* (Jakarta: PT. Sofmedia, 2012) h. 63-65. Lihat juga Penjelasan Undang-Undang 32 tahun 2009 yang menguraikan maksud dari asas-asas hukum lingkungan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 Undang-Undang 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; LN Tahun 2009 Nomor 140; TLN Nomor 5059.

- f. Asas kehati-hatian, diartikan sebagai ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha dan/atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi, bukan merupakan alasan untuk menunda langkah-langkah meminimalisasi atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.
- g. Asas keadilan, diartikan sebagai perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, baik lintas daerah, lintas generasi, maupun lintas gender.
- h. Asas ekoregion, diartikan sebagai perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan karakteristik sumber daya alam, ekosistem, kondisi geografis, budaya masyarakat setempat, dan kearifan lokal.
- i. Asas keanekaragaman hayati, diartikan sebagai perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan upaya terpadu untuk mempertahankan keberadaan, keragaman, dan keberlanjutan sumber daya alam hayati yang terdiri atas sumber daya alam nabati dan sumber daya alam hewani, yang bersama dengan unsur nonhayati di sekitarnya secara keseluruhan membentuk ekosistem.
- j. Asas pencemar membayar, diartikan sebagai setiap penanggung jawab yang usaha dan/atau kegiatannya menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, wajib menanggung biaya pemulihan lingkungan.
- k. Asas partisipatif, diartikan sebagai setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan aktif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan.
- l. Asas kearifan lokal, diartikan sebagai dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat.
- m. Asas tata kelola pemerintahan yang baik, diartikan sebagai perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dijiwai oleh prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan.
- n. Asas otonomi daerah, diartikan sebagai pemerintah dan pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebelum menguraikan lebih lanjut mengenai integrasi prinsip-prinsip lingkungan global yang tercantum dalam undang-undang sektoral, selain undang-undang yang mengatur lingkungan hidup, menarik untuk memberikan beberapa

catatan khusus atas uraian asas-asas lingkungan yang tercantum dalam beberapa undang-undang. Undang-undang dimaksud adalah Undang-Undang No. 4 Tahun 1982, Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, maupun Undang-Undang No. 32 Tahun 2009.

*Catatan pertama*, pengaturan asas, baik dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 4 Tahun 1982, Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, maupun Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, harus diatur lebih lanjut dalam suatu peraturan pelaksanaan. Fakta ketika itu menunjukkan hanya ada beberapa peraturan pemerintah dan peraturan menteri yang mengatur tentang lingkungan hidup. Koordinasi antarinstansi kementerian masih belum berjalan sebagaimana diharapkan.<sup>92</sup>

*Catatan kedua*, pencantuman asas manfaat dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tidak disertai dengan uraian yang jelas mengenai makna asas manfaat. Hal ini dapat berakibat fatal karena melahirkan multitafsir atas asas dimaksud. Fakta menunjukkan kurangnya dan atau tidak adanya aturan pelaksanaan yang memperjelas tentang makna asas manfaat. Penjelasan makna ini sangat dibutuhkan karena penjelasan umum Pasal 3 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tidak memberikan uraian apa yang dimaksud dengan asas manfaat. Di samping itu, eksistensi asas manfaat sesungguhnya dapat dipandang sebagai bentuk perluasan makna atas prinsip-prinsip lingkungan global. Bukti, tidak ditemukan padanan kata yang sesuai untuk menggambarkan salah satu prinsip lingkungan global sebagaimana disebutkan dalam Deklarasi Stockholm 1972, Deklarasi Rio de Janeiro 1992, maupun Declarasi Johannesburg 2002, serta ketentuan-ketentuan hukum lingkungan internasional lainnya.<sup>93</sup>

*Catatan ketiga*, pencantuman asas-asas lingkungan yang tercantum, misalnya dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, sesungguhnya menggambarkan upaya terstruktur dan sistematis yang dilakukan pemerintah untuk merespon dan mengintegrasikan prinsip-prinsip lingkungan global. Beberapa prinsip baru secara eksplisit dicantumkan dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2009. Misalnya: (i) prinsip kehati-hatian, (ii) prinsip keserasian dan keseimbangan, (iii) prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, (iv) prinsip keanekaragaman hayati, (v) prinsip ekoregion, (vi) prinsip kearifan lokal, (vii) prinsip partisipasi, dan (viii) otonomi daerah. Keseluruhan prinsip-prinsip di atas tidak dicantumkan secara eksplisit dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 dan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997.<sup>94</sup>

<sup>92</sup> Marhaeni Ria Siombo, *Op.Cit.*, h. 51-52.

<sup>93</sup> Lihat uraian prinsip-prinsip lingkungan global pada subbab sebelumnya.

<sup>94</sup> Lihat Pasal 3 UU No. 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup; LN Tahun 1982 Nomor 12; TLN Nomor 3215 dan Pasal 3 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup; LN Tahun 1997 Nomor 68; TLN Nomor 3699.

Menurut Helmi,<sup>95</sup> Penjelasan Umum angka 2 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 hanya menyebutkan 3 asas lingkungan, yakni asas tanggung jawab negara, asas kelanjutan, dan asas keadilan. Padahal, Pasal 2 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 menyebutkan 14 asas dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Itu menunjukkan antara isi pasal dan penjelasannya terdapat ketidaksesuaian yang dapat menimbulkan multitafsir atas asas-asas tersebut.

Tentunya ini bukan sesuatu harus dipertentangkan karena pada dasarnya uraian detail atas asas-asas pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 adalah sesuatu yang sangat baik dan patut untuk dikedepankan. Tetapi dalam konteks aturan, maka uraian penjelasan yang ada dalam penjelasan umum harus menyebutkan keseluruhan asas, sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 2. Hal ini untuk menunjukkan konsistensi suatu perundang-undangan yang memiliki fungsi utama untuk mengatur dan sekaligus menghindari multitafsir atas uraian asas-asas yang bersifat umum. Dengan kata lain, uraian secara detail akan memberikan kepastian hukum yang lebih baik.

Di samping pengaturan asas-asas lingkungan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, bentuk perwujudan atas asas-asas tersebut juga dicantumkan dalam pasal-pasal lain pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2009. Sebagai contoh asas partisipatif yang diatur dalam Pasal 70, Undang-Undang No. 32 Tahun 2009.



### Pasal 70

- (1) Masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
- (2) Peran masyarakat dapat berupa:
  - a. pengawasan sosial;
  - b. pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan; dan/atau
  - c. penyampaian informasi dan/atau laporan

Contoh perwujudan lainnya, yaitu asas pencemar membayar yang diatur dalam Pasal 87 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009.

<sup>95</sup> Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012) h. 48-49.



### Pasal 87

- 1) Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.
- 2) Setiap orang yang melakukan pemindahtanganan, pengubahan sifat dan bentuk usaha, dan/atau kegiatan dari suatu badan usaha yang melanggar hukum tidak melepaskan tanggung jawab hukum dan/atau kewajiban badan usaha tersebut.
- 3) Pengadilan dapat menetapkan pembayaran uang paksa terhadap setiap hari keterlambatan atas pelaksanaan putusan pengadilan.
- 4) Besarnya uang paksa diputuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pasal 87, Ayat 1 Undang-undang No. 32 Tahun 2009 merupakan realisasi dari “*polluter pays principle*”, yang dirumuskan dalam prinsip ke-16 Deklarasi Rio. Prinsip ini juga seringkali disebut sebagai prinsip internalisasi biaya.<sup>96</sup> Prinsip 16 Deklarasi Rio berbunyi:



*“National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with the due regard to the public interest and without distorting international trade and investment”.*

Asas-asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana disebutkan dalam Pasal 70 dan 87 di atas merupakan perwujudan bentuk asas-asas yang telah terumuskan dalam bentuk aturan.

Tiga catatan penting yang dikemukakan dalam uraian pasal-pasal tentang asas-asas pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup menunjukkan kritik terhadap ketiga undang-undang tentang lingkungan hidup. Tentunya, harus diakui pula bahwa ketiga undang-undang tersebut menunjukkan evolusi atas asas-asas lingkungan hidup sebagaimana yang diatur Deklarasi Stockholm 1972, Deklarasi Rio de Janeiro 1992, maupun Deklarasi Johannesburg 2002. Hal ini ditandai

<sup>96</sup> Syamsul Arifin, *Op.Cit.*, h. 171.

dengan pengaturan asas-asas pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup yang tidak ditemui padanan katanya dengan 11 (sebelas) prinsip lingkungan hidup.<sup>97</sup>

#### **D. Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya**

Asas lingkungan yang dirumuskan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya dicantumkan dalam Pasal 2, yang berbunyi:<sup>98</sup>



"Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya berdasarkan pelestarian kemampuan dan pemanfaatan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya secara serasi dan seimbang."

Pasal 2 ini menempatkan keserasian dan keseimbangan sebagai fokus utama untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia. Pasal 2 ini pun dapat dihubungkan dengan Pasal 2 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, yang memuat asas keserasian dan keseimbangan. Itu berarti pemanfaatan lingkungan hidup harus memperhatikan berbagai aspek, seperti kepentingan ekonomi, sosial, budaya, dan perlindungan serta pelestarian ekosistem.

Catatan penting seputar perwujudan Pasal 2, Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 adalah, asas ini seharusnya diatur lebih lanjut dalam produk Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah. Fakta menunjukkan tidak ada satupun peraturan pelaksanaan dari UU ini yang berupa produk hukum daerah (Peraturan Daerah).<sup>99</sup> Padahal jika dicermati, daerah tetap diberi peluang untuk menjalankan fungsi menjaga kelestarian dan keseimbangan SDA hayati dan ekosistemnya. Pasal 38 Ayat 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 menyebutkan bahwa:

<sup>97</sup> Kesebelas asas-asas lingkungan hidup yang disarikan dari Deklarasi Rio dan Deklarasi Stockholm, yaitu *sustainable development; integration and interdependence; inter-generational and intra-generational equity; responsibility for transboundary harm; transparency, public participation and access to information and remedies; cooperation and common but differentiated responsibilities; precaution; prevention; polluter pays principle; access and benefit sharing regarding natural resources; common heritage and common concern of humankind; and good governance*. Lihat Lal Kurukulasuriya dan Nicholas A. Robinson, *Training Manual on International Environmental Law*, UNEP, h. 25-36.

<sup>98</sup> Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya; LN Tahun 1990 Nomor 49; TLN Nomor 3419.

<sup>99</sup> Maria S.W. Sumardjono, dkk., *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia Antara yang Tersurat dan Tersirat: Kajian Kritis Undang-Undang Terkait Penataan Ruang dan Sumber Daya Alam* (Yogyakarta, Fakultas Hukum UGM dan Gadjah Mada University Press, 2011) h. 90-91.



"Dalam rangka pelaksanaan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, Pemerintah dapat menyerahkan sebagian urn di bidang tersebut kepada Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah."

Ketiadaan produk hukum daerah sebagai implementasi atas undang-undang tersebut hendaknya menjadi catatan penting yang harus digarisbawahi oleh pemerintah dan pemerintah daerah dalam mewujudkan integrasi prinsip lingkungan global dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1990. Hal ini karena undang-undang tersebut secara tegas telah menganut prinsip lingkungan global, yang dapat dilihat pada bagian ketentuan menimbang Undang-Undang No. 5 Tahun 1990. Ketentuan menimbang dimaksud adalah:

- a. bahwa pembangunan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya pada hakikatnya adalah bagian integral dari pembangunan nasional yang berkelanjutan sebagai pengamalan Pancasila;
- b. bahwa unsur-unsur sumber daya alam hayati dan ekosistemnya pada dasarnya saling tergantung antara satu dan yang lainnya dan saling mempengaruhi sehingga kerusakan dan kepunahan salah satu unsur akan berakibat terganggunya ekosistem.

#### E. Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Asas lingkungan dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dicantumkan dalam Pasal 2, yang berbunyi:<sup>100</sup>



"Penyelenggaraan kehutanan berdasarkan manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan."

Pasal tersebut mengandung 6 asas lingkungan, yaitu: (i) asas manfaat dan lestari, (ii) asas kerakyatan, (iii) asas keadilan, (iv) asas kebersamaan, (v) asas keterbukaan, dan (vi) asas keterpaduan.

Perumusan keenam asas dalam Pasal 2, Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 menunjukkan ketertautan dengan rumn Pasal 2, Undang-Undang No. 32 Tahun

<sup>100</sup> Pasal 2 Undang-Undang No. 41 tentang Kehutanan; LN Tahun 1999 Nomor 167; TLN Nomor 3888.

2009, khususnya asas manfaat dan lestari, asas keadilan dan asas keterpaduan. Catatan penting dalam rumn Pasal 2, Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 adalah rumn asas kerakyatan. Dilihat dari konsideran dan penjelasannya, undang-undang ini menunjukkan keberpihakan kepada rakyat. Tetapi apabila ditelusuri pasal-pasalnya, (batang tubuh) maka UU ini justru lebih cenderung memperhatikan kepentingan pengusaha.<sup>101</sup> Hal ini menunjukkan bahwa asas kerakyatan mengalami inkonsistensi dalam pengaturannya.

Adapun konkretisasi asas-asas yang tercantumkan dalam Pasal 2 UU, khususnya asas keterbukaan dapat ditemui dalam:



### Pasal 11 Ayat 2

Perencanaan kehutanan dilaksanakan secara transparan, bertanggung-gugat, partisipatif, terpadu, serta memperhatikan kekhasan dan aspirasi daerah.

### Pasal 42 Ayat 2

Penyelenggaraan rehabilitasi hutan dan lahan diutamakan pelaksanaannya melalui pendekatan partisipatif dalam rangka mengembangkan potensi dan memberdayakan masyarakat.

Di samping kedua pasal di atas, terdapat pasal-pasal lainnya yang memiliki keterkaitan dengan asas keterbukaan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2, Undang-Undang No. 41 Tahun 1999. Pasal-pasal tersebut seperti Pasal 43 Ayat 2, Pasal 48 Ayat 5, Pasal 60 Ayat 2, Pasal 62, dan Pasal 64.<sup>102</sup> Dalam hubungannya dengan prinsip lingkungan global, asas keterbukaan yang dimaksud undang-undang ini dapat dilihat pada Prinsip 10 Deklarasi Rio.



*"Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate*

<sup>101</sup> *Ibid.*, h. 109.

<sup>102</sup> *Ibid.*, h. 118-119.

*and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided".*

#### F. Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

Asas lingkungan dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dirumuskan dalam Pasal 2, yang berbunyi:<sup>103</sup>



*"Sumber daya air dikelola berdasarkan asas kelestarian, keseimbangan, kemanfaatan umum, keterpaduan dan keserasian, keadilan, kemandirian, serta transparansi dan akuntabilitas."*

Secara garis besar, Undang-Undang ini memuat 7 asas, yaitu: (i) asas kelestarian, (ii) asas keseimbangan, (iii) asas kemanfaatan umum, (iv) asas keterpaduan dan keserasian, (v) asas keadilan, (vi) asas kemandirian, dan (vii) asas transparansi dan akuntabilitas.

Adapun bentuk perwujudan dari asas-asas ini ada beberapa pasal. Salah satunya adalah rumn Pasal 34 Ayat 4, yang berbunyi:



*"Pelaksanaan pengembangan sumber daya air sebagaimana dimaksud pada Ayat 2 dilakukan melalui konsultasi publik, melalui tahapan survei, investigasi, dan perencanaan, serta berdasarkan pada kelayakan teknis, lingkungan hidup, dan ekonomi."*

Rumn di atas dipandang sebagai pasal yang mengadopsi asas transparansi. Di samping Pasal 34, terdapat pasal-pasal lainnya, seperti Pasal 47, Ayat 4, Pasal 49, Pasal 62, Ayat 2, Pasal 65, Pasal 66, Pasal 67, Pasal 68 yang merupakan perwujudan asas transparansi.<sup>104</sup>

#### G. Undang-Undang No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan

Asas lingkungan dalam Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan dirumuskan dalam Pasal 2, yang berbunyi:<sup>105</sup>

<sup>103</sup> Pasal 2 Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air; LN Tahun 2004 Nomor 32; TLN Nomor 4377.

<sup>104</sup> *Ibid.*, h. 162.

<sup>105</sup> Pasal 2 Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan; LN Tahun 2004 Nomor 118; TLN Nomor 4433.



"Pengelolaan perikanan dilakukan berdasarkan asas manfaat, keadilan, kemitraan, pemerataan, keterpaduan, keterbukaan, efisiensi, dan kelestarian yang berkelanjutan."

Perumusan asas-asas sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 undang-undang ini menekankan pengelolaan perikanan dilakukan dengan memberikan fokus pada penerapan asas efisiensi dan kelestarian yang berkelanjutan. Asas efisiensi untuk memberikan legitimasi atas kegiatan eksploitasi sumber daya ikan. Tujuannya agar kegiatan eksploitasi yang dilakukan menghasilkan jumlah tangkapan ikan yang sebanyak-banyaknya dengan biaya yang serendah mungkin.

Makna asas efisiensi tersebut agak bertentangan dengan asas kelestarian yang berkelanjutan. Kelestarian dalam hal ini memungkinkan kegiatan penangkapan ikan, akan tetapi tetap harus terkendali, tidak eksploratif.<sup>106</sup> Bentuk perwujudan asas kelestarian yang berkelanjutan dapat dilihat pada rumn Pasal 9 undang-undang ini. Pasal ini memberikan *rule* berupa larangan penggunaan alat tangkap yang tidak sesuai dengan ukuran dan persyaratan dan standar .

#### **H. Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang**

Asas lingkungan dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dirumuskan dalam Pasal 2, yang berbunyi:<sup>107</sup>



Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas: (a) keterpaduan, (b) keserasian, keselarasan, dan keseimbangan, (c) keberlanjutan, (d) keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, (e) keterbukaan, (f) kebersamaan dan kemitraan, (g) pelindungan kepentingan umum, (h) kepastian hukum dan keadilan, dan (i) akuntabilitas.

Perumusan asas lingkungan dalam undang-undang ini menunjukkan hubungan yang signifikan dengan asas-asas lingkungan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Meskipun tidak secara keseluruhan memuat asas-asas lingkungan seperti dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, tapi terdapat kesamaan secara substansi yang menunjukkan hubungan antara permasalahan lingkungan dan

<sup>106</sup> *Ibid.*, h. 166.

<sup>107</sup> Pasal 2 UU Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang; LN Tahun 2007 Nomor 68; TLN Nomor 4725.

penataan ruang di Indonesia. Sebagai contoh atas keserasian, keselarasan, dan keseimbangan. Asas keserasian diartikan penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang. Asas keselarasan berarti keselarasan antara kehidupan manusia dan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antardaerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.<sup>108</sup> Terkait dengan asas tata kelola pemerintahan yang baik seperti dirumuskan dalam Pasal 2 Huruf I Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, maka ciri tersebut dapat ditemukan dalam asas akuntabilitas.<sup>109</sup> Pasal-pasal yang relevan dalam Undang-Undang ini adalah Pasal 60, Pasal 65, dan Pasal 73.

Catatan penting atas undang-undang ini adalah ruang yang seharusnya dimaknai sebagai hak setiap orang atas akses terhadap ruang bagi pemenuhan hak hidup dan penghidupannya. Sehingga dalam konteks ini, penerapan asas berkelanjutan menjadi sangat penting dalam upaya memelihara dan mempertahankan sistem kehidupan di muka bumi ini. Penerapan asas berkelanjutan dilakukan melalui pelestarian fungsi-fungsi dan kemampuan sumber daya alam dan sumber daya buatan sebagai satu kesatuan ruang dan lingkungan hidup, yang merupakan prasyarat bagi kelangsungan perikehidupan umat manusia dan makhluk hidup lainnya. Dalam konteks ini, menurut Maria S.W. Sumardjono, dkk. “setiap orang wajib: (a) mentaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan; (b) memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang; (c) mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; (d) memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.”<sup>110</sup>

Catatan penting lainnya, dalam menerapkan rumn Pasal 2 undang-undang ini ke dalam bentuk aturan yang lebih konkret, seharusnya rumnnya jelas dan konkret. Sebagai contoh, Pasal 33 undang-undang ini mengamanatkan untuk mengatur lebih lanjut ketentuan mengenai penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya dalam peraturan pemerintah. Tetapi, tidak ada uraian yang jelas mengenai apa yang dimaksud dengan sumber daya alam, baik dalam uraian batang tubuh undang-undang ini, maupun dalam penjelasan UU ini.<sup>111</sup> Uraian yang jelas sangat penting, khususnya untuk mewujudkan asas keterpaduan, asas kepastian hukum dan keadilan. Oleh

<sup>108</sup> Lihat Penjelasan Umum Pasal 2 Huruf b UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; LN Tahun 2007 No. 68; TLN Nomor 4725.

<sup>109</sup> Pasal 2 Huruf i UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; LN Tahun 2007 Nomor 68; TLN Nomor 4725.

<sup>110</sup> Maria S.W. Sumardjono, dkk, *Op.Cit.*, h. 182.

<sup>111</sup> *Ibid.*

karena itu, ketiadaan uraian makna sumber daya alam lainnya dalam undang-undang ini, berakibat tidak adanya ruang untuk dapat segera menyusun peraturan pemerintah.<sup>112</sup>

## I. Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Terluar

Asas lingkungan dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Terluar dirumuskan dalam Pasal 3, yang berbunyi:<sup>113</sup>



Pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil berasaskan:

- (a) keberlanjutan,
- (b) konsistensi,
- (c) keterpaduan,
- (d) kepastian hukum,
- (e) kemitraan,
- (f) pemerataan,
- (g) peran serta masyarakat,
- (h) keterbukaan,
- (i) desentralisasi,
- (j) akuntabilitas, dan
- (k) keadilan.

Perumusan asas-asas dalam undang-undang ini menunjukkan orientasi yang hampir berimbang antara upaya untuk memanfaatkan wilayah pesisir dan pulau-pulau terluar (kecil) dalam konteks eksploitasi dan upaya untuk melakukan konservasi, termasuk di dalamnya rehabilitasi dan reklamasi.<sup>114</sup> Kedua upaya eksploitasi dan konservasi dalam UU ini memiliki hubungan yang erat dengan upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Sebagai contoh, rumun Pasal 28, Ayat 1 dan 3 undang-undang ini menyebutkan:



- (1) Konservasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil diselenggarakan untuk:
  - a. menjaga kelestarian Ekosistem Pesisir dan Pulau-pulau Kecil,
  - b. melindungi alur migrasi ikan dan biota laut lain,
  - c. melindungi habitat biota laut, dan
- (3) Kawasan konservasi sebagaimana dimaksud pada Ayat 2 yang mempunyai ciri khas sebagai satu kesatuan Ekosistem diselenggarakan untuk melindungi:
  - a. sumber daya ikan,
  - b. tempat persinggahan dan/atau alur migrasi biota laut lain,

<sup>112</sup> Lebih jelasnya lihat Pasal 33 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; LN Tahun 2007 Nomor 68; TLN Nomor 4725.

<sup>113</sup> Pasal 3 UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Terluar; LN Tahun 2007 Nomor 84; TLN Nomor 4739.

<sup>114</sup> Maria S.W. Sumardjono, dkk, *Op.Cit.*, h. 184-185.

- c. wilayah yang diatur oleh adat tertentu, seperti *sasi, mane'e, panglima laot, awig-awig*, dan/atau istilah lain adat tertentu, dan
- d. ekosistem pesisir yang unik dan/atau rentan terhadap perubahan.

Khusus uraian Pasal 28 Ayat 3 undang-undang ini, secara tegas menyebutkan penyelenggaraan konservasi harus dilaksanakan dengan memperhatikan kepentingan masyarakat adat atau masyarakat lokal. Dalam konteks masyarakat lokal (kearifan lokal), selanjutnya secara detail akan dijelaskan pada Bab 10.

## J. Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara

Asas lingkungan dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara dirumuskan dalam Pasal 2, yang berbunyi:<sup>115</sup>



- Pertambangan mineral dan/atau batu bara dikelola berasaskan:
- (a) manfaat, keadilan, dan keseimbangan, (b) keberpihakan kepada kepentingan bangsa,
  - (c) partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas, (d) berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Pengaturan 4 asas dalam Pasal 2 undang-undang ini menunjukkan hubungan yang signifikan dengan pengelolaan dan pelestarian lingkungan hidup. Asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan mengisyaratkan makna bahwa konservasi dilaksanakan dengan memperhatikan keberlanjutan sumber daya mineral dan batu bara. Dalam hal ini, ketersediaan sumber daya mineral dan batu bara harus tetap terjamin dengan cara tidak melakukan eksplorasi yang berlebihan.<sup>116</sup>

Eksistensi asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan untuk memberikan arah dalam menentukan aturan lebih lanjut dari undang-undang ini. Perwujudannya kemudian dituangkan dalam norma yang dapat ditemukan dalam Pasal 18 sampai dengan Pasal 28 UU ini. Pasal-pasal ini yang menentukan kemungkinan diterapkannya kaidah konservasi di suatu wilayah usaha pertambangan dan menjamin daya dukung lingkungan.<sup>117</sup> Dalam konteks

<sup>115</sup> Pasal 2 UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara; LN Tahun 2009 Nomor 4; TLN Nomor 4959.

<sup>116</sup> *Ibid.*, h. 208.

<sup>117</sup> *Ibid.*

pengelolaan sisa tambang, akan dilakukan berdasarkan standar baku mutu lingkungan sebelum sisa-sisa tersebut dilepas ke alam terbuka.

## 2.5 Integrasi Prinsip Lingkungan Global dalam Beberapa Kasus yang Terjadi di Indonesia (*Indonesian Cases*)

Integrasi prinsip lingkungan global bukan hanya dapat dilihat dalam perspektif konstitusi Indonesia dan undang-undang. Tetapi dapat dilihat juga dalam praktik penanganan berbagai permasalahan lingkungan yang terjadi di Indonesia. Beberapa kasus yang dapat dijadikan bahan rujukan dalam menguraikan praktik integrasi prinsip lingkungan global yang terjadi Indonesia dapat ditemukan pada Kasus Kapas Transgenik dan Kasus Mandalawangi.

Kedua kasus tersebut berkaitan dengan masalah prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*)<sup>118</sup> dalam praktik penanganan masalah lingkungan hidup di Indonesia. Keduanya juga merupakan kasus yang membahas asas kehati-hatian dalam ruang pengadilan. Uraian kedua kasus dimaksud dapat dilihat pada dua tabel berikut:

### Kasus 2 : Kapas Transgenik (Indonesia)<sup>119</sup>

<b>Judul</b>	Kasus Kapas Transgenik (kapas hasil rekayasa genetika) 2001.
<b>Sejarah Prosedural</b>	Dalam kasus ini, beberapa LSM lingkungan dan perlindungan konsumen di Indonesia mengajukan gugatan di PTUN Jakarta atas dikeluarkan izin pelepasan terbatas dari Menteri Pertanian terhadap kapas transgenik yang di produksi oleh Monagro Kimia, anak perusahaan Monsanto di Indonesia.

<sup>118</sup> Asas kehati-hatian dapat ditemukan dalam berbagai dokumen internasional. Dokumen internasional dimaksud seperti *the 1984 Bremen Declaration* yang diadopsi pada *The First International Conference on the Protection of the North Sea; The 1987 London Declaration* yang diadopsi pada *The second International Conference on the Protection of the North Sea; The 1990 Hague Declaration* yang diadopsi pada *The third International Conference on the Protection of the North Sea; The 1995 Esbjerg Declaration* yang diadopsi pada *The fourth International Conference on the Protection of the North Sea; The 2002 Bergen Declaration* yang diadopsi pada *The fifth International Conference on the Protection of the North Sea; The 1992 Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, The 1992 Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (OSPAR Convention), The 1995 Barcelona Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean (The 1995 Barcelona Convention), The 1996 Izmir Protocol on the Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea by Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, dan The 2002 Valletta Protocol Concerning Cooperation in Preventing Pollution from Ships, and in cases of Emergency*. Lihat Andri G. Wibisana, "Konstitusi Hijau Prancis: Komentar atas Asas kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Prancis 2004", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8 Nomor 3, Juni 2011, h. 215-216.

<sup>119</sup> Dikutip dari Andri G Wibisana, "Konstitusi Hijau Prancis: Komentar Atas Asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Prancis 2004", *Jurnal Konstitusi*.

<b>Pernyataan Fakta (Fakta-fakta)</b>	Para penggugat meminta pembatalan izin karena menganggap izin tersebut diberikan tanpa didahului Amdal. Penggugat juga menganggap pengeluaran izin pelepasan produk transgenik tanpa didasarkan pada dokumen Admal merupakan pelanggaran terhadap asas kehati-hatian. Baik Menteri Pertanian, maupun Monagro tidak mengajukan bantahan atas status hukum dari asas kehati-hatian. Meski demikian, keduanya sepakat bahwa kegiatan pelepasan terbatas produk kapas transgenik bukanlah termasuk kegiatan yang wajib di lengkapi dengan Amdal. Di samping itu, para tergugat juga menyatakan bahwa meskipun tidak didasarkan pada Amdal (karena dianggap tidak wajib), izin yang diberikan telah didasarkan pada hasil <i>risk assessment</i> oleh komite independen serta berdasarkan beberapa pengujian yang kesemuanya menunjukkan bahwa kapas transgenik aman bagi lingkungan hidup.
<b>Isu (Pertanyaan)</b>	Apakah pemberian izin kepada Monagro tanpa melalui proses Amdal dapat dikategorikan sebagai tindakan yang tidak mengindahkan <i>precautionary principle</i> ?
<b>Aturan</b>	Pasal 3 UUPLH 1997 mengatur kegiatan yang wajib Amdal.
<b>Analisis (Penerapan)</b>	Pengadilan TUN Jakarta sepakat dengan pendapat tergugat dan menolak gugatan para penggugat. Menurut pengadilan, Menteri Pertanian tidak melanggar asas kehati-hatian berdasarkan pertimbangan bahwa sebelum izin dikeluarkan, Menteri telah melakukan pengumuman kepada publik tentang rencana pemberian izin pelepasan kapas transgenik, serta Menteri telah pula mendengarkan berbagai pendapat para ahli dan hasil kajian ilmiah (semacam <i>risk assessment</i> ) yang kesemuanya menyatakan bahwa kapas transgenik aman. Dengan demikian, maka secara implisit pengadilan menafsirkan bahwa asas kehati-hatian telah diterapkan oleh Menteri Pertanian dengan jalan melakukan berbagai konsultasi dengan para ahli dan instansi terkait, mengadakan pengumuman kepada publik, dan memperhatikan hasil <i>risk assessment</i> . Di samping itu, Pengadilan juga berpendapat bahwa pelepasan kapas transgenik masih bersifat sementara karena masih merupakan uji coba, sehingga pengadilan tidak bisa memberikan pertimbangan hukum tentang dampak dari pelepasan kapas transgenik, termasuk dampak terhadap kepentingan para penggugat. Lebih lanjut pengadilan menyatakan bahwa apabila di kemudian hari pelepasan kapas transgenik ini ternyata menimbulkan kerugian pada penggugat, maka para penggugat tetap memiliki hak untuk melakukan tindakan hukum guna melindungi kepentingannya. Para penggugat kemudian mengajukan banding ke PT TUN Jakarta, yang kemudian pada Maret 2002 mengeluarkan putusan yang menguatkan putusan PTUN Jakarta. <sup>18</sup> Kasus ini sudah berkekuatan hukum tetap, karena para penggugat ternyata tidak mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung.
<b>Kesimpulan</b>	Hakim dalam menangani sengketa lingkungan, setidaknya dari 27 kasus yang dijadikan studi, terlihat masih legalistik, yakni memaknai perundang-undangan secara sempit, hanya membaca yang tersurat, serta kurang melihat konteks persoalan (keadilan dan perlindungan lingkungan) secara lebih luas (Nicholson 2009). Hal tersebut terutama terlihat dalam pemeriksaan substansi perkara. Dalam kasus pelepasan kapas transgenik misalnya, hakim yang menangani perkara tersebut menafsirkan peraturan secara sempit dengan menganggap bahwa introduksi transgenik bukanlah sebagai aktivitas yang wajib AMDAL (analisis mengenai dampak lingkungan). Kegiatan pelepasan tersebut juga dianggap tidak spesifik diatur pada Keputusan Menteri Lingkungan Hidup (Kepmen LH) No. 3/2000, sehingga Menteri Pertanian tidak diwajibkan untuk melakukan AMDAL. Di samping itu, penafsiran hakim terhadap prinsip kehati-hatian dini ( <i>precautionary principle</i> ) sangat sempit karena hakim menafsirkan bahwa kegiatan pemerintah yang melakukan pengumuman, tes laboratorium, serta <i>review</i> ahli bioteknologi merupakan pelaksanaan prinsip kehati-hatian.

Kasus kedua di Indonesia yang melibatkan penafsiran terhadap asas kehati-hatian, yaitu Kasus Mandawalangi pada tahun 2003.

### Kasus Ketiga : Kasus Mandawangi<sup>120</sup>

<b>Judul</b>	Kasus Mandawalangi tahun 2003
<b>Sejarah Prosedural</b>	Dalam kasus ini, para penggugat adalah sekelompok korban longsor di Garut, yang mengajukan gugatan perwakilan ( <i>class action</i> ) di PN Bandung terhadap Perhutani dan Pemerintah (Presiden, Menteri Kehutanan, Gubernur Jawa Barat, dan Bupati Garut).
<b>Pernyataan Fakta (Fakta-fakta)</b>	Penggugat menyatakan bahwa longsor yang menimpa desa mereka berasal dari wilayah hutan yang berasal dalam kekuasaan Perhutani, dan karenanya meminta agar Perhutani bertanggung jawab berdasarkan <i>strict liability</i> (tanggung jawab mutlak) atas kerugian yang terjadi. Selain itu, penggugat juga menyatakan bahwa pemerintah ikut bertanggung jawab karena telah melakukan perbuatan melawan hukum dengan melalaikan kewajibannya untuk melakukan pengawasan terhadap kegiatan perhutani. Para tergugat menolak tuduhan tersebut dan menyatakan bahwa mereka telah melakukan segala upaya yang perlu dilakukan untuk mencegah terjadi longsor. Lebih penting lagi, tergugat juga menyatakan bahwa longsor yang terjadi merupakan akibat dari bencana alam, berupa curah hujan di atas normal. Saksi-saksi ahli yang diajukan para pihak ternyata memberikan keterangan yang saling bertentangan mengenai apakah longsor yang terjadi merupakan akibat dari curah hujan yang ekstrem atau lebih karena kegagalan tergugat untuk mengelola hutan secara baik.
<b>Isu (Pertanyaan)</b>	Apakah Perhutani dapat dimintai pertanggungjawaban berdasarkan asas kehati-hatian dalam pengelolaan kawasan mereka?
<b>Aturan</b>	Dalam pandangan pengadilan, hal ini menunjukkan bahwa terdapat ketidakpastian ilmiah mengenai sebab sesungguhnya dari longsor yang terjadi. Untuk mengatasi hal ini, pengadilan kemudian merujuk kepada asas kehati-hatian sebagaimana di rumuskan dalam Prinsip ke-15 Delarasi Rio. Pengadilan menyatakan bahwa meskipun asas kehati-hatian ini belum dimasukkan ke dalam sistem hukum Indonesia, tetapi asas ini dapat digunakan oleh pengadilan sebagai arahan bagi putusan pengadilan.

<sup>120</sup> Dikutip dari Andri G Wibisana, "Konstitusi Hijau Prancis: Komentar atas Asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Prancis 2004," *Jurnal Konstitusi*..

Analisis (Penerapan)	Pengadilan berpendapat bahwa dengan diterapkannya asas kehati-hatian dalam kasus ini, maka pertanggungjawaban telah bergeser dari pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (perbuatan melawan hukum) menjadi pertanggungjawaban tanpa kesalahan ( <i>strict liability</i> ). Putusan ini secara implisit juga menunjukkan bahwa asas kehati-hatian telah digunakan oleh pengadilan untuk menolak dalih tergugat bahwa longsor yang terjadi merupakan akibat bencana alam. Atas dasar ini, pengadilan kemudian menyatakan bahwa para tergugat (kecuali presiden) secara bersama-sama bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi, dan diwajibkan untuk melakukan pemulihan kerugian, menyediakan dana pemulihan sebesar Rp20 miliar, dan memberikan ganti rugi kepada para korban sebesar Rp10 miliar. Para tergugat mengajukan banding kepada PT Bandung, yang kemudian pada Februari 2004 mengeluarkan putusan yang menguatkan Putusan PN Bandung. Selanjutnya, para tergugat mengajukan kasasi ke MA dengan alasan bahwa PN dan PT telah salah menerapkan hukum. Tergugat menolak penerapan <i>strict liability</i> , karena menurutnya kegiatan kehutanan tidaklah termasuk kegiatan yang akan terkena <i>strict liability</i> . Di samping itu, tergugat juga menyatakan bahwa PN dan PT telah mengabaikan beberapa alasan pengecualian <i>strict liability</i> , seperti diatur dalam Pasal 35 UU No. 23 tahun 1997. Tergugat juga menyatakan bahwa PN dan PT tidak memiliki landasan hukum untuk menerapkan asas kehati-hatian, karena asas ini belumlah diadopsi di dalam sistem hukum Indonesia.
----------------------	--

Setelah dilakukan melalui putusan pengadilan, barulah pada tahun 2005, melalui PP No. 21 tahun 2005 tentang Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetika (PRG), asas kehati-hatian masuk ke dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pasal 3 PP No. 21 tahun 2005 menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan yang diterapkan dalam PP ini menggunakan pendekatan kehati-hatian guna mencapai keamanan lingkungan. Lebih jauh lagi, penjelasan dari Pasal 3 ini menyatakan bahwa asas kehati-hatian diterapkan dalam bentuk adanya kewajiban melakukan penilaian risiko (*risk assessment*) dan pengelolaan risiko (*risk management*) sebelum diizinkannya penggunaan atau pemanfaatan PRG.<sup>121</sup>

Pengakuan asas kehati-hatian sebagai sebuah prinsip pengelolaan lingkungan secara umum (tidak hanya terbatas pada persoalan GMOs), akhirnya dimunculkan dalam peraturan perundang-undangan kita melalui Pasal 2 Huruf f UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), yaitu UU lingkungan hidup yang saat ini berlaku). Pasal 2 Huruf f UU No. 32 tahun 2009 menyatakan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan yang didasarkan, salah satunya pada asas kehati-hatian. Dalam penjelasan Pasal 2 Huruf f kemudian dinyatakan bahwa “yang dimaksud dengan “asas kehati-hatian” adalah bahwa ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha dan/atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bukan merupakan

<sup>121</sup> Andri G. Wibisana, “Konstitusi Hijau Prancis: Komentar atas Asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Prancis 2004,” *Jurnal Konstitusi*, h. 16.

alasan untuk menunda langkah-langkah meminimalisasi atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup".<sup>122</sup>

Andri G. Wibisana lebih lanjut memberikan perbandingan mengenai *precautionary principle* atau asas kehati-hatian sebagaimana diinterpretasikan atau diterapkan di Prancis dan Indonesia, ternyata memiliki beberapa kesamaan. Pertama, asas kehati-hatian telah diakui sebagai sebuah prinsip hukum umum bagi pengelolaan lingkungan. Kedua, asas kehati-hatian telah ditafsirkan dengan batasan proporsional. Dalam konteks Prancis, asas kehati-hatian secara proporsional ini secara tegas telah dipersyaratkan dalam rumn Pasal 5 Piagam Lingkungan. Sedangkan di Indonesia, pengakuan terhadap proporsionalitas dilakukan dengan merujuk pada, atau menggunakan perumusan yang mirip dengan, Prinsip ke-15 Deklarasi Rio.<sup>123</sup> Ketiga, asas kehati-hatian dianggap terwujud, salah satunya dalam bentuk *risk assessment*.

Perbedaannya adalah pengadilan Indonesia, dalam kasus Mandawalangi, ternyata telah memberikan penafsiran yang jauh lebih maju dibandingkan dengan penafsiran di Prancis. Putn kasus Mandawalangi ini sangatlah penting, bukan hanya karena pengadilan telah berani menggunakan asas kehati-hatian, meskipun belum ada satu pun peraturan yang mengakui asas ini, tetapi lebih penting lagi karena pengadilan juga berani melakukan *judicial activism* dengan memberikan penafsiran baru atas asas kehati-hatian. Dalam hal ini pengadilan menafsirkan asas kehati-hatian dengan menghubungkannya dengan pertanggungjawaban perdata. Dalam penafsiran seperti ini, asas kehati-hatian tidak lagi sekedar berfungsi sebagai tuntunan bagi pengambilan keputn, tetapi juga sudah merupakan landasan bagi pertanggungjawaban perdata. Sebab apabila kerugian muncul, maka pelaku usaha/ kegiatan akan memikul tanggung jawab tanpa bisa beralasan bahwa kerugian yang terjadi tidak bisa diperkirakan. Dengan kata lain, putn ini mengimplikasikan bahwa kegagalan menerapkan asas kehati-hatian dapat menimbulkan pertanggungjawaban perdata. Menurut dugaan penulis, ini merupakan putn pengadilan pertama di dunia yang secara tegas menghubungkan asas kehati-hatian dengan pertanggungjawaban perdata.<sup>124</sup>

<sup>122</sup>

<sup>123</sup> Dikutip dalam Andri G. Wibisana, oleh Sandin, perumusan semacam prinsip ke-15 Deklarasi Rio di anggap sebagai perumusan yang argumentatif (*argumentative versions*), sebagai lawan dari perumusan perskriptif (*prescriptive versions*). Disebut perumusan *argumentative* karena perumusan ini hanya menyatakan bahwa ketidakpastian ilmiah bukanlah alasan untuk tidak melakukan upaya pencegahan. Sandin menganggap bahwa versi *argumentative* ini tidaklah terlalu keras seperti versi perskriptif yang mengharuskan dilakukannya upaya pencegahan atas bahaya/ ancaman yang dianggap serius. Lihat: P. Sandin, "the Precautionary Principle and the Concept of Precaution", *Environmental Value*, Vol. 13 (2004): h. 470. Sebagai perbandingan, Wiener menganggap versi ini sebagai "*uncertain risk does not justify inaction.*" Sebuah versi asas kehati-hatian, yang menurut Wiener merupakan versi paling lunak dari asas kehati-hatian. Lihat: J.B. Wiener, *Op.Cit.*, note 36, h. 1514.

<sup>124</sup> Andri G. Wibisana, "Konstitusi Hijau Prancis: Komentar atas Asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Prancis 2004," *Jurnal Konstitusi*, h. 18.

# DAFTAR PUSTAKA

## Buku/Jurnal/Artikel

- Akib, Muhammad. (2012). *Politik Hukum Lingkungan Dinamika dan Refleksinya dalam Produk Hukum Otonomi Daerah*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Bastaman, Henry. (---) *Review Pelaksanaan Otonomi Daerah Bidang Lingkungan Hidup*.<http://www.menlh.go.id/review-pelaksanaan-otonomi-daerah-bidanglingkungan-hidup/>
- Churchill, R.R., dan A.V. Lowe. (1955) *The Law of The Sea, Great Britain*. Manchester: Manchester University Press.
- Danusaputro, Munadjat. (1980) *Buku 1*, Bandung: Binacipta.
- Dewan Perubahan Iklim Nasional. (---) *Buku Sejarah Perundingan UNFCCC*. <http://dnpi.go.id/portal/id/lumbung-pengetahuan/data-statistik/pencariandokumen>.
- Djawarman, Alamprabu. (2012) *Konferensi Perubahan Iklim PBB DOHA QATAR 2012*. <http://ditjenbun.deptan.go.id/perlindungan/berita-341-konferensiperubahan-iklim-pbb-doha-qatar-2012-.html>.
- Hamzah, Andi. (2005) *Penegakan Hukum Lingkungan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hardjasoemantri, Koesmadi. (2005) *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Kedelapan. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Kamil, Imelda. (2007) *Hukum Internasional Hukum yang Hidup, Prinsip-prinsip Umum dalam Hukum lingkungan Internasional*. Jakarta: Diadit Media.
- Kartakusumah, Dana A. (---) *Konferensi PBB untuk Pembangunan Berkelanjutan (Rio+20)*: “Masa Depan yang Kita Inginkan”. <http://www.menlh.go.id/konferensi-pbb-untuk-pembangunan-berkelanjutan-rio20-masa-depanyang-kita-inginkan/>.
- Kiss, Alexandre dan Dinah Shelton. (2007) *Guide to International Environmental Law*. Martin Nijhoff.
- Machmud, Syahrul. (2012) *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Natalegawa, Marty. (2009) “Copenhagen Accord” Diterima sebagai Keputusan Tak Mengikat, *Antara News*. Tanggal 19 Desember 2009, dalam www.csforum.org.
- Putra, Ida Bagus Wyasa. (2003) *Hukum Lingkungan Internasional Perspektif Bisnis Internasional*. Bandung: Refika.

- Rahmadi, Takdir. (2011) *Hukum Lingkungan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Rangkuti, Siti Sundari. (2005) *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Sands, Phillip. (2003) *Principle of International Environmental Law*. Cambridge.
- Siahaan, N. H. T.(2004) *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*. Jakarta: Erlangga.
- Siahaan, N. H. T. (2006) *Hukum Lingkungan*. Pancuran Alam.
- Shopia, Maharani Siti. (---) *Kerusakan Lingkungan Meningkat di Tahun 2008*.  
<http://satudunia.oneworld.net/article/view/15666/1/>
- Silalahi, Daud. (2001) *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Sitorus, Suzanty. (---) *Meski Kurang Kuat, Keputusan COP18 tentang Pendanaan Penting untuk Masa Depan*. <http://dnpi.go.id/portal/id/berita/berita-terbaru/250-meski-kurang-kuat-keputusan-cop-18-tentang-pendanaan-penting-untukmasa-depan>,
- Soemarwoto, Otto. (1992) *Indonesia dalam Kancah Isu lingkungan Global*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Sopian, Tatang dan Rachel Carson (2005) *Kesunyian Musim Semi Akibat Pestisida*.  
<http://www.aham.is-py.org>.
- Sudiarto, Ahmad Amrullah. (---) *Urgensi Pengawasan Pemerintah terhadap Kelestarian Tumbuhan dan Satwa Liar*. <http://www.negarahukum.com/hukum/urgensipengawasan-pemerintah-terhadap-kelestarian-tumbuhan-dan-satwa-liar.html>.
- Sumekto, F. X. Adji. (2004) *Negara dalam Dimensi Hukum Internasional*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- UNEP. (---) *Training Manual on International Environmental Law*. UNEP.
- Wibisana, Andri G. (2004) “Konstitusi Hijau Perancis: Komentar atas Asas Kehati-Hatian dalam Piagam Lingkungan Perancis”. *Jurnal Konstitusi*.
- Wibisana, Andri G. (2013) “Elemen-elemen Pembangunan Berkelanjutan dan Penerapannya dalam Hukum Lingkungan”. Akan dipublikasikan dalam *Jurnal Hukum dan Pembangunan (forthcoming)*.



**HAK ATAS  
LINGKUNGAN**

---

**Irwansyah**



## BAB 3

# HAK ATAS LINGKUNGAN

Irwansyah

Perubahan (amandemen) keempat Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 pada tahun 2002, selain menegaskan mengenai konstitusionalisasi kebijakan ekonomi, juga meningkatkan status lingkungan hidup yang dikaitkan dengan hak-hak asasi manusia (HAM) yang dijamin oleh undang-undang dasar.<sup>1</sup>

Ketentuan dalam UUD 1945 yang mengatur tentang lingkungan hidup dirumuskan dalam 2 pasal, yaitu Pasal 28H Ayat 1 dan Pasal 33, Ayat 4 UUD 1945. Pasal 28H, Ayat 1 UUD 1945 menyebutkan bahwa: "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan."

Pasal 33, Ayat 4 UUD 1945 merumuskan bahwa: "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional."

Merujuk pada ketentuan Pasal 28H Ayat 1 UUD 1945, berarti hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta pelayanan kesehatan yang baik, merupakan hak asasi manusia (HAM). Karena itu, UUD 1945 jelas sangat prol lingkungan hidup, sehingga dapat disebut sebagai konstitusi hijau (*green constitution*).<sup>2</sup>

Dari sisi lain, dengan adanya ketentuan Pasal 28H Ayat 1 UUD 1945 tersebut, Jimly Asshiddiqie berpandangan bahwa norma lingkungan hidup telah mengalami konstitusionalisasi menjadi materi muatan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Dengan demikian, segala kebijakan dan tindakan pemerintahan dan

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Rajawali Press, 2009, Jakarta) h. 79.

<sup>2</sup> *Ibid*

pembangunan haruslah tunduk kepada ketentuan mengenai hak asasi manusia atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Tidak boleh ada lagi kebijakan yang tertuang dalam bentuk undang-undang ataupun peraturan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan ketentuan konstitusional yang prolingkungan ini.<sup>3</sup>

Gelombang kesadaran terhadap pentingnya melakukan upaya konstitusionalisasi itu diprakarsai pertama kali oleh Portugal, yaitu dengan disahkannya konstitusi tahun 1976. Dapat dikatakan, Konstitusi Portugal 1976 ini merupakan konstitusi pertama di dunia yang mencantumkan dengan tegas pasal-pasal perlindungan lingkungan dalam rumusan teksnya. Fenomena konstitusionalisasi inilah yang dinamakan sebagai gelombang kedua, yaitu gelombang dari legislasi ke konstitusionalisasi. Tahap gelombang kedua ini dapat dibedakan dalam tiga model, yaitu model Portugal, model Prancis, dan model Ekuador.<sup>4</sup>

Penegasan hak atas lingkungan hidup menemukan momentum pentingnya ketika lahir Deklarasi Stockholm tentang lingkungan hidup pada tanggal 5 Juni 1972.<sup>5</sup> Prinsip pertama deklarasi ini menyebutkan: “*Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being.*”

Selanjutnya, pesan yang mengemuka dari prinsip pertama Deklarasi Stockholm ini dipertegas kemudian dalam prinsip keempat Deklarasi Rio, yang menyatakan: “*In order to achieve sustainable development, environmental protections shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it.*”

Prinsip keempat ini mempertegas keberadaan pemerintah untuk berkomitmen pada terjaminnya pemenuhan HAM atas lingkungan hidup yang sehat dan bersih.

Gagasan hak asasi manusia dalam masalah lingkungan dalam Deklarasi Stockholm 1972, mengaitkan antara *right to development and the right to the environment*.<sup>6</sup> Gagasan tersebut menegaskan keterkaitan yang kuat antara hak-hak

<sup>3</sup> *Ibid.*, h.90-91.

<sup>4</sup> *Ibid.*, h.164

<sup>5</sup> Deklarasi Stockholm lahir pada saat Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup manusia (United Nations Conference on The Human Environment) pada tanggal 5-16 juni 1972. Lahirnya Hari Lingkungan Hidup Sedunia (World Environment Day) diinspirasi dari konferensi ini.

<sup>6</sup> Prinsip 1 Deklarasi Stockholm 1972 bahwa manusia memiliki hak dasar untuk bebas, hak atas persamaan dan kondisi kehidupan yang layak dalam lingkungan yang bermutu. Meskipun demikian, manusia memiliki tanggung jawab untuk melindungi dan meningkatkan mutu lingkungan atas kehidupan kini dan masa datang. Pada *Caring for the Earth: a strategy for sustainable Living (IUCN, UNEP, dan WWF, 1991)*, menjelaskan salah satu peranan hukum lingkungan dalam mengatasi persoalan lingkungan, antara lain memberi perlindungan kepada masyarakat tentang tindakan-tindakan yang dapat ditempuh untuk melindungi hak dan kewajibannya. Juga hukum berperan untuk memberikan definisi tentang hak dan kewajiban dan perilaku-perilaku yang merugikan masyarakat.

terhadap lingkungan dan hak-hak pembangunan, seperti hak untuk hidup dalam kondisi yang layak (*right to under adequate conditions*) dan hak hidup dalam suatu lingkungan yang memiliki kualitas yang memungkinkan manusia hidup sejahtera dan bermartabat (*right to live in an environment of a quality that permits a life of well being and dignity*). Hak asasi inilah yang kemudian dimuat dalam resolusi PBB Nomor 41/128 tanggal 4 Desember 1986 (*Declaration on the right to development*).

Keterkaitan antara hak membangun dan hak untuk hidup layak ini tampak pada beberapa negara sedang berkembang (*underdevelopment*). Di negara berkembang, kemiskinan mendorong terjadinya eksploitasi sumber daya alam secara tidak berkelanjutan. Kemiskinan juga mempersulit negara untuk menyisihkan biaya perlindungan yang diperlukan. Kemiskinan berpengaruh pada tingkat kesadaran dan prioritas masyarakat untuk bertindak sebagai pengawas, dan berlaku sebagai konsumen yang peduli lingkungan (konsumen hijau). Demikian juga pembangunan yang mengabaikan aspek perlindungan lingkungan dapat mengakibatkan merosotnya mutu lingkungan, yang pada gilirannya mengancam hidup manusia. Oleh karena itu, masalah ini dapat dijembatani dengan konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang dipopulerkan oleh Komisi Brundtland (WCED).<sup>7</sup>

Dapat pula ditelusuri gagasan tersebut dalam *Declaration on the Human Environment* yang dilahirkan pada Konferensi PBB tentang lingkungan hidup di Stockholm Swedia 5-16 Juni 1972. Deklarasi tersebut mengakui hak asasi manusia untuk menikmati lingkungan yang baik dan sehat, atau hak perlindungan setiap orang atas pencemaran lingkungan atau *environmental protection*.

Secara implisit, perlindungan fungsi lingkungan hidup telah dinyatakan dalam instrumen hak asasi manusia. Sedangkan pengakuan secara eksplisit hak atas lingkungan hidup yang sehat (*right to healthy environment*), selain telah dinyatakan dalam Deklarasi Stockholm 1972, juga dapat ditelusuri lebih lanjut dalam Deklarasi Rio sebagai *nonbinding principles*. Dalam berbagai konstitusi tingkat nasional, hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik telah diakui, seperti halnya Konstitusi Afrika Selatan, Korea Selatan, Ecuador, Hungary, Peru, Portugal dan Filipina.<sup>8</sup>

Hak manusia atas lingkungan dikualifikasi sebagai *fundamental rights*. Hak ini, secara prinsipil dapat diidentifikasi dengan menggunakan indikator argumentasi teoretis dan otoritatif-historis (lembaga internasional dan negara).<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Mas Achmad Santosa, *Good Governance & Hukum Lingkungan* (ICEL, Jakarta, 2001) h. 152

<sup>8</sup> Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia* (Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012) h. 150

<sup>9</sup> Zulkifli Aspan, *Konstitutionalisasi Hak atas Lingkungan dalam Perkembangan HAM di Indonesia* (Ringkasan Disertasi, Fakultas Hukum Univ Airlangga, Surabaya, 2012) h. 15-19

### 3.1 Argumentasi Teoretis

Hak manusia atas lingkungan secara prinsip dikategorikan sebagai *fundamental rights*. Teori argumentasinya bisa ditemukan dalam pendapat ahli hukum Robert Alexy berikut:

*Human rights are institutionalized by means of their transformation into positive law. If this takes place at level in the hierarchy of the legal system than can be called constitutional, human rights become fundamental rights.*<sup>10</sup>

Berdasarkan asumsi tersebut di atas, maka untuk mengualifikasi suatu hak asasi manusia, termasuk hak manusia atas lingkungan yang baik dan sehat sebagai salah satu *fundamental rights* manakala hak tersebut telah diinstitusionalisasi melalui proses transformasi ke dalam hukum positif dalam hierarki tata hukum.

### 3.2 Argumentasi Otoritatif-Historis (Negara dan Lembaga Internasional)

Hak manusia atas lingkungan yang baik dan sehat dikategorikan sebagai salah satu *fundamental rights* secara otoritatif dan historis pada level lembaga internasional dengan merujuk pada isi Deklarasi Stockholm 1972, seperti termuat pada Prinsip 1 deklarasi tersebut. Menurut Tim Hayward, ruang lingkup hak manusia atas lingkungan yang baik dan sehat, didasarkan pada *United Nation Subcommision on Human Rights and the Environment*. Elemen prinsipil hak untuk semua orang yang berkaitan dengan hak manusia atas lingkungan yang baik dan sehat menyatakan bahwa semua orang berhak atas:<sup>11</sup>

- a. bebas dari polusi, degradasi lingkungan dan aktivitas yang dapat berakibat buruk terhadap lingkungan atau mengancam kehidupan, kesehatan, keberlangsungan kehidupan makhluk hidup lain atau pembangunan berkelanjutan,
- b. perlindungan dan preservasi udara, minyak, air, lautan es, flora dan fauna dan proses, serta wilayah esensial yang dibutuhkan untuk memelihara keanekaragaman biologi dan ekosistem,
- c. standar kesehatan yang tertinggi yang bebas dari bahaya lingkungan,
- d. keselamatan dan makanan yang sehat, serta air yang cukup untuk semua makhluk,
- e. keamanan dan lingkungan bekerja yang sehat,
- f. perumahan yang memadai,

<sup>10</sup> *Ibid.*, h. 13

<sup>11</sup> *Ibid.*, h. 30

- g. tanah dan kondisi kehidupan, terjamin lingkungannya secara sehat dan ekologis,
- h. tidak dicemari rumah atau tanahnya dari akibat keputusan atau tindakan yang merusak lingkungan, kecuali dalam kondisi darurat yang bertujuan untuk memberi keuntungan masyarakat secara keseluruhan yang tidak dapat dilakukan atau dicapai dengan cara lain,
- i. memberi bantuan sewaktu-waktu jika terjadi peristiwa alam atau teknologi dan atau yang lain, yang menyebabkan bencana alam yang berefek langsung kepada manusia,
- j. mendapatkan keuntungan yang setara dari observasi dan penggunaan sumber daya alam yang berkelanjutan untuk tujuan budaya, ekologi, pendidikan, kesehatan, keberlangsungan kehidupan, rekreasi, spiritual dan tujuan lainnya. Hal ini meliputi juga akses ekologis terhadap alam,
- k. memelihara tempat-tempat yang unik, tetapi konsisten dengan hak-hak konstitusional orang-orang dan kelompok yang hidup di area tersebut.

Selain itu, terdapat pula prinsip lain yang relevan dengan konteks ini, yakni hak semua orang:<sup>12</sup>

- a. untuk mendapatkan informasi mengenai lingkungan, informasi tersebut harus jelas dapat dipahami, tersedia tanpa harus ada beban biaya terhadap yang berkepentingan,
- b. aktif, bebas, berpartisipasi dalam perencanaan dan kegiatan, serta proses pengambilan keputusan yang dapat berpengaruh terhadap lingkungan dan pembangunan. Termasuk hak untuk memberikan penilaian pendahuluan terhadap lingkungan, pembangunan dan hak asasi manusia,
- c. melakukan upaya hukum yang efektif, baik dalam proses administrasi, maupun pengadilan terhadap adanya bahaya dan ancaman lingkungan.

Terkait perlunya pengaturan berbagai prinsip penting dalam kaitannya dengan kewajiban dasar atas hak asasi manusia, yang meliputi pula hak manusia atas lingkungan yang baik dan sehat, adalah:<sup>13</sup>

- a. Prinsip pengakuan (*recognition*).

Prinsip ini mendalilkan bahwa negara berkewajiban untuk mengakui secara penuh hak-hak asasi manusia dalam konstitusinya, peraturan hukumnya, dan kebijakannya.

<sup>12</sup> *Ibid.*, h. 15.

<sup>13</sup> *Ibid.*

- b. Prinsip penghormatan (*respect*).  
Prinsip ini mendalilkan bahwa negara berkewajiban untuk menghindari segala kegiatan dan langkah-langkah yang mengancam atau mengganggu pengejawantahan penuh semua hak asasi manusia.
- c. Prinsip non-diskriminasi dan kesetaraan (*non-discrimination and equity*).  
Prinsip ini mendalilkan bahwa negara berkewajiban menghindari peraturan-peraturan hukum dan langkah-langkah dan untuk secara aktif memperbaiki diskriminasi yang ada dalam peraturan-peraturan hukum, segala kebijakan dan kondisi (*de jure and de facto discrimination*).
- d. Prinsip prioritas (*priority*).  
Prinsip ini mendalilkan bahwa negara berkewajiban memprioritaskan hak asasi manusia dalam program-program, kebijakan, dan anggarannya.
- e. Prinsip penjaminan (*assure*).  
Prinsip ini mendalilkan bahwa negara berkewajiban untuk mengambil langkah-langkah dasar yang menjamin penduduk menikmati hak-haknya secara penuh.
- f. Prinsip perlindungan (*protect*).  
Prinsip ini mendalilkan bahwa negara berkewajiban mengundangkan dan menegakkan peraturan perundang-undangan yang dipandang perlu untuk menjamin hak asasi manusia tidak dilanggar oleh pelaku privat (pihak lain selain negara).
- g. Prinsip partisipasi (*participation*).  
Prinsip ini mendalilkan bahwa negara berkewajiban untuk memajukan kemampuan publik untuk menjaga hak-haknya melalui transparansi, informasi, pendidikan publik tentang hak asasi manusia dan peluang untuk berpartisipasi.
- h. Prinsip upaya hukum (*remedy*)  
Prinsip ini mendalilkan bahwa negara berkewajiban untuk menyediakan upaya hukum yang efektif terhadap pelanggaran hak asasi manusia.
- i. Prinsip akuntabilitas (*accountability*).  
Prinsip ini mendalilkan bahwa negara berkewajiban menyediakan akuntabilitas yang efektif untuk pengejawantahan hak melalui evaluasi, perencanaan, dan peninjauan yang efektif.

Di Indonesia, hak atas lingkungan yang sehat dan baik, pertama kalinya disebutkan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1982 tentang Lingkungan Hidup (UULH), yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang No. 23

Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH), dan pada tahun 2009 disempurnakan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH). Dari ketiga UU tersebut, UUPPLH 2009 memuat lebih banyak hak yang berkaitan dengan lingkungan hidup ketimbang kedua undang-undang sebelumnya.

Patut digarisbawahi bahwa sebelum diatur dalam UUPPLH 2009, UUD 1945 telah memuat pengaturan hak atas lingkungan sebagai bagian dari HAM. Pada tahun 1998 secara eksplisit hak atas lingkungan yang sehat dan baik sudah mendapat pengakuan secara formal sebagai hak asasi manusia melalui Ketetapan MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia (HAM).

Pada Deklarasi Nasional tentang HAM dalam ketetapan MPR itu menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik (*right to a healthful and decent environment*). Dalam perkembangannya, pada tanggal 23 September 1999, Presiden mengesahkan Undang-Undang No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM). Undang-undang tersebut menempatkan hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik dalam bab hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, di bawah bagian Hak untuk Hidup (*right to life*).

Menurut Mas Achmad Santosa, korelasi HAM dan lingkungan hidup dapat dijelaskan dalam 4 (empat) jenis, yaitu:<sup>14</sup>

- Korelasi I: hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik adalah bagian dari HAM
- Korelasi II: pelanggaran HAM merupakan penyebab degradasi lingkungan
- Korelasi III: penurunan kualitas dan daya dukung lingkungan penyebab pelanggaran HAM
- Korelasi IV: pelanggaran HAM (hak sipil dan politik) senantiasa menyertai perjuangan masyarakat untuk mewujudkan hak atas lingkungan yang sehat dan baik (terutama di negara-negara yang menerapkan pola-pola represi dan tidak demokratis).

Menurut UUPPLH 2009, terdapat delapan hak atas lingkungan yang diatur, yaitu:

1. Pasal 65 Ayat 1 menyatakan bahwa setiap orang berhak atas lingkungan yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia,

<sup>14</sup> Mas Achmad Santosa, *Good Governance & Hukum Lingkungan* (ICEL, Jakarta, 2001) h. 152

2. hak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup (Pasal 65 Ayat 2)
3. hak akses informasi (Pasal 65 Ayat 2),
4. hak akses partisipasi (Pasal 65 Ayat 2),
5. hak mengajukan usul atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup (Pasal 65 Ayat 3),
6. hak untuk berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (Pasal 65 Ayat 4),
7. hak untuk melakukan pengaduan akibat dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup (Pasal 65 Ayat 5), dan
8. hak untuk tidak dapat dituntut secara pidana dan digugat secara perdata dalam memperjuangkan hak atas lingkungan yang baik dan sehat (Pasal 66).

Di antara kedelapan hak tersebut, terdapat hak yang bersifat substantif (*substantive right to environmental quality*) dan ada hak yang bersifat hak prosedural (*procedural rights*).<sup>15</sup> Yang termasuk hak substantif adalah hak atas lingkungan yang baik dan sehat. Sedangkan yang tujuh lainnya termasuk kategori hak-hak yang prosedural. **Heinhard Steiger c.s** menyatakan, bahwa apa yang dinamakan hak-hak subjektif (*subjective rights*) adalah bentuk paling luas dari perlindungan seseorang.<sup>16</sup> Hak tersebut memberikan kepada yang mempunyai suatu tuntutan yang sah untuk meminta agar kepentingannya terhadap lingkungan hidup yang baik dan sehat dihormati. Tuntutan dimaksud adalah tuntutan yang dapat didukung oleh prosedur hukum, dengan perlindungan hukum oleh pengadilan dan perangkat-perangkatnya.

Tuntutan tersebut mempunyai 2 (dua) fungsi yang berbeda, yaitu sebagai berikut:

- (a) *The function of defence (Abwehrfunktion). The right of the individual to defend himself against an interference with his environment which is to his disadvantage;*
- (b) *The function of performance (Leistungsfunktion), the right of the individual to demand the performance of can in order to preserve, to restore or to improve his environment.*

<sup>15</sup> Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia* (PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011) h. 65

<sup>16</sup> Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan* (Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Edisi VIII, Cetakan ke-20, 2009) h. 76

Fungsi yang pertama, terkait dengan hak membela diri terhadap gangguan dari luar, yang menimbulkan kerugian pada lingkungannya. Fungsi kedua, terkait dengan hak menuntut dilakukannya sesuatu tindakan agar lingkungannya dapat dilestarikan, dipulihkan atau diperbaiki. Secara substansial, apa yang dimaksudkan pada dua fungsi tersebut telah ditampung dalam Pasal 20 Ayat 2 dan 4 UULH 1982 dan Pasal 34 UUPLH 1997 yang mengatur tentang ganti rugi kepada orang dan/atau melakukan tindakan tertentu.

Penjelasan Pasal 87 Ayat 1 UUPLH dinyatakan bahwa tindakan tertentu meliputi, misalnya:

- a. memasang atau memperbaiki unit pengolahan limbah sehingga limbah sesuai dengan baku mutu lingkungan yang ditentukan,
- b. memulihkan fungsi lingkungan hidup,
- c. menghilangkan atau memusnahkan penyebab timbulnya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Hak-hak fundamental yang khusus dikaitkan pada lingkungan, baru berkembang beberapa tahun terakhir. Hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik, sebagaimana tertera dalam berbagai konstitusi, dikaitkan dengan kewajiban untuk melindungi lingkungan hidup. Ini berarti bahwa lingkungan hidup dengan sumber-sumber dayanya adalah kekayaan bersama yang dapat digunakan setiap orang, yang harus dijaga untuk kepentingan masyarakat dan untuk generasi-generasi mendatang. Dengan demikian, perlindungan lingkungan hidup dan sumber daya alamnya, mempunyai tujuan ganda, yaitu melayani kepentingan masyarakat secara keseluruhan dan melayani kepentingan individu-individu.

Secara konstitusional, hak subjektif sebagaimana tertera dalam Pasal 65 UUPLH tersebut dapat dikaitkan dengan hak umum yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Alinea dimaksud menyatakan bahwa “untuk ... membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia... .” Hak subjektif juga dikaitkan pula dengan hak penguasaan kepada negara atas bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berbagai hak subjektif yang berkaitan dengan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta hak-hak lainnya, tercantum pula dalam Piagam Hak Asasi Manusia, yang merupakan bagian tak terpisahkan oleh Sidang Istimewa MPR tahun 1998.

Uraian di bawah ini tentang keberadaan hak-hak atas lingkungan dalam UUPLH, yaitu:

### 1. Pasal 65, Ayat 2 menyebutkan bahwa:

"Setiap orang berhak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat."

Penjelasan Pasal 65 Ayat 2 ini berbunyi sebagai berikut: "Hak atas informasi lingkungan hidup merupakan suatu konsekuensi logis dari hak berperan dalam pengelolaan lingkungan hidup yang berlandaskan pada dasar keterbukaan. Hak atas informasi lingkungan hidup akan meningkatkan nilai dan efektivitas peran serta dalam pengelolaan lingkungan hidup, di samping akan membuka peluang bagi masyarakat untuk mengaktualisasikan haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat."

Informasi lingkungan hidup pada ayat ini dapat berupa data, keterangan, atau informasi lain yang berkenaan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang menurut sifat dan tujuannya memang terbuka untuk diketahui masyarakat. Contohnya, dokumen analisis mengenai dampak lingkungan hidup (AMDAL), laporan dan evaluasi hasil pemantauan lingkungan hidup, baik pemantauan penaatan, maupun pemantauan perubahan kualitas lingkungan hidup dan rencana tata ruang.

Ketentuan tersebut di atas, merefleksikan mulai diterapkannya prinsip-prinsip demokrasi lingkungan, sebagaimana disebutkan pada penjelasan umum UUPLH butir (h). Butir ini menyebutkan bahwa penguatan demokrasi lingkungan melalui akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan serta penguatan hak-hak masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Terkait dengan akses informasi, Koesnadi Hardjasoemantri mengemukakan sejumlah pilar penting yang perlu diperhatikan, yaitu: pemberian informasi yang benar kepada masyarakat adalah prasyarat penting untuk peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan di bidang lingkungan hidup. Informasi tersebut harus sampai di tangan masyarakat yang akan terkena rencana kegiatan dan informasi itu haruslah diberikan tepat pada waktunya, lengkap, dan dapat dipahami (*on time, comprehensive, and comprehensible*). Ketentuan mengenai *environmental impact assessment (EIA)* di beberapa negara mengandung peraturan tentang penyediaan informasi bagi masyarakat, antara lain:

1. Pedoman Pelaksanaan NEPA 1969,
2. Di Prancis terdapat prosedur tentang EIA yang tercantum dalam *French Nature Protection Law 1976*,

3. *Atomic Energy Act* sebagaimana diubah dalam tahun 1976 dan *Federal Immission Control Act 1974* di Federasi Republik Jerman,
4. di Swiss terdapat ketentuan dalam *Federal Atomic Energy Act* sebagaimana diubah dalam tahun 1979.

Selain itu, di beberapa negara terdapat pula ketentuan mengenai peran serta masyarakat dalam prosedur perencanaan daerah, dalam kaitannya dengan perlindungan lingkungan. Peran serta itu antara lain pada *Nature Protection Act 1976* Republik Federasi Jerman dan *Swiss Federal Act on Nature Protection 1966*.

Begitu pentingnya keberadaan informasi yang akan disampaikan kepada masyarakat, maka dipandang perlu memperhatikan hal-hal mendasar, yaitu:

1. pemastian penerimaan informasi,
2. informasi tepat waktu (*timely information*),
3. informasi lengkap (*comprehensive information*),
4. informasi yang dapat dipahami (*comprehensible information*),
5. informasi lintas-batas (*transfrontier information*).

Lothar Gundling mengemukakan beberapa dasar bagi peran serta masyarakat sebagai berikut:<sup>17</sup>

1. memberi informasi kepada pemerintah,
2. meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan,
3. membantu perlindungan hukum,
4. mendemokratisasikan pengambilan keputusan.

Beberapa contoh konkret mengenai bentuk peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan administratif, antara lain:

1. analisis mengenai dampak lingkungan,
2. prosedur dan perencanaan perizinan,
3. pembuatan peraturan.

Pasal 65 Ayat 3 UUPLH merumuskan bahwa: "Setiap orang berhak mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup." Berbagai aktivitas pengelolaan dan perlindungan lingkungan yang membuka pelibatan masyarakat dalam setiap prosesnya dapat dilihat dari beberapa ketentuan berikut:

<sup>17</sup> Koesnadi Hardjosoemantri, *ibid.*, h. 112

1. Pasal 25 Butir c UUPPLH yang menyangkut dokumen yang wajib dimuat dalam dokumen Amdal, antara lain mengenai saran masukan serta tanggapan masyarakat terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan. Ini menjadi contoh baik adanya sinkronisasi kaidah hukum dalam UUPPLH ini,
2. Pasal 26 Ayat 1 menyatakan dokumen Amdal disusun oleh pemrakarsa dengan melibatkan masyarakat,
3. Pasal 26, Ayat 3 menyatakan pelibatan masyarakat harus dilakukan berdasarkan prinsip pemberian informasi yang transparan dan lengkap serta diberitahukan sebelum kegiatan dilaksanakan.
4. masyarakat berhak mengajukan keberatan terhadap dokumen Amdal (Pasal 26, Ayat 4).

Ketentuan Pasal 65 Ayat 4 UUPPLH menyebutkan: "Setiap orang berhak untuk berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan." Pasal 65 Ayat 5 menyebutkan pula bahwa: "Setiap orang berhak melakukan pengaduan akibat dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup."

Pasal ini selanjutnya dipertegas dalam Pasal 70 Ayat 2 tentang bentuk peran masyarakat yang salah satunya adalah berupa pengaduan. Proses pengaduan sebagai bentuk peran serta masyarakat terhadap dugaan adanya pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan hidup, kemudian berkembang menjadi *entry point* bagi masyarakat untuk mengajukan langkah-langkah hukum lebih lanjut. Bentuk langkah-langkah hukum itu seperti:

1. hak untuk menggugat sebagaimana diatur dalam Pasal 91 Ayat 1 UUPPLH tentang hak gugat masyarakat bahwa masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan dirinya sendiri dan/atau untuk kepentingan masyarakat apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup,
2. Pasal 92 UUPPLH tentang hak gugat organisasi lingkungan hidup, mengatur bahwa dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab perlindungan dan pengelolaan lingkungan, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup. Meskipun demikian, berbeda halnya pada gugatan masyarakat, maka pada gugatan organisasi lingkungan ini hanya terbatas pada tuntutan untuk melakukan tindakan tertentu tanpa adanya tuntutan ganti rugi, kecuali biaya atau pengeluaran riil,
3. gugatan terhadap keputusan Tata Usaha Negara (Pasal 93 UUPPLH).

Pasal-pasal di atas menegaskan tentang hak bagi setiap orang untuk mengadukan dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Pengaduan dari masyarakat itu dapat menjadi sumber informasi penting bagi pemerintah dan pemerintah daerah, dan menggunakannya sebagai bahan untuk mengajukan gugatan ganti rugi dan tindakan tertentu terhadap usaha dan/atau kegiatan yang menyebabkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan kerugian lingkungan hidup (Pasal 90 UUPLH).

Secara khusus, Pasal 66 UUPLH menegaskan bahwa: "Setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana, maupun digugat secara perdata." Penjelasan pasal ini menyebutkan: "Ketentuan ini dimaksudkan untuk melindungi korban dan/atau pelapor yang menempuh cara hukum akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Perlindungan ini dimaksudkan untuk mencegah tindakan pembalasan dari terlapor melalui pemidanaan dan/atau gugatan perdata dengan tetap memperhatikan kemandirian peradilan."

Ketentuan ini merupakan simbol perlindungan hukum, sekaligus wujud sikap akomodatif UUPLH terhadap berbagai peran serta masyarakat selama ini. Pasal 66 UUPLH ingin melindungi masyarakat yang bermaksud memberikan informasi tentang tindakan-tindakan pencemaran dan perusakan lingkungan, tapi malah menjadi korban penegakan hukum yang tidak adil. Pasal 66 UUPLH ini berlaku nondiskriminatif terhadap sikap kritis dan masukan masyarakat.

Perlindungan ini biasanya dilaksanakan melalui proses peradilan. Akan tetapi ada pula kemungkinan-kemungkinan lain, seperti hak untuk berperan serta dalam prosedur administratif atau untuk mengajukan ohanan banding kepada lembaga-lembaga administratif yang lebih tinggi.

Akses masyarakat terhadap pengambilan keputusan dan informasi sebagai *procedural human rights* merupakan prasyarat bagi perwujudan *substantive human rights*. Hak itu seperti hak atas pembangunan dan hak atas lingkungan yang sehat (termasuk hak untuk hidup dan hak untuk memiliki derajat kesehatan yang memadai). Hak peran serta masyarakat dan informasi (*popular participation*), sejak lama dijamin keberadaannya dalam instrumen internasional HAM, maupun perlindungan lingkungan.

Sifat dan syarat prinsipil ADS (atur diri sendiri), sebagai salah satu bentuk pendekatan dalam pengelolaan lingkungan, ialah ikut berperan serta masyarakat dalam pengambilan keputusan pengaturan dan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup untuk menyadarkan masyarakat akan hak dan kewajibannya

ikut serta dalam pengambilan keputusan.<sup>18</sup>

Hak asasi tentang partisipasi rakyat dijamin dalam Pasal 21 Piagam HAM, hak informasi dalam Pasal 19 Piagam HAM, dan Pasal 19 Konvensi Hak-hak Sipil dan Politik. Kedua instrumen tersebut menjamin hak untuk menyatakan dan mengungkapkan pendapat, dan mendapatkan informasi melalui berbagai upaya dan cara tanpa mempertimbangkan batas negara.

Hak untuk bebas berkumpul (*the right to freedom of association*) dan hak untuk menyampaikan pendapat tanpa rasa takut (*right to freedom of expression*) merupakan hak asasi yang dijamin keberadaannya dalam Piagam HAM, maupun kovenan Hak-hak Sipil dan Politik. Hak-hak ini penting dijamin keberadaannya dalam mewujudkan hak berperan serta dalam pengelolaan lingkungan. Keterkaitan hak-hak tersebut sangat erat dengan hak masyarakat untuk berperan serta dalam pengelolaan lingkungan sebagai upaya mendapatkan hak atas lingkungan hidup yang baik, hak membangun dan hak mendapatkan derajat kesehatan yang memadai.

Kemerosotan mutu lingkungan mengancam hak hidup manusia (*right to life*). *Right to life* ini dijamin dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (Pasal 4). Hal ini diperkuat dengan Pasal 9 Ayat 1 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang HAM bahwa setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup, dan meningkatkan taraf kehidupannya. Dengan demikian, terjadinya degradasi lingkungan dapat mengakibatkan terjadinya pelanggaran HAM.<sup>19</sup>

Dengan demikian, secara normatif, UUPLH sudah sejalan dengan atau mengadopsi Prinsip 10 Deklarasi Rio 1992, yang pada prinsipnya menekankan pentingnya demokratisasi dan peranserta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Menurut Siti Sundari Rangkuti, dengan hak atas lingkungan yang baik dan sehat, perlu dimengerti secara yuridis dan diwujudkan melalui saluran sarana hukum, sebagai upaya perlindungan hukum bagi warga masyarakat di bidang lingkungan hidup.<sup>20</sup> Perlindungan hak asasi ini, misalnya, dapat dilaksanakan dalam bentuk hak untuk mengambil bagian dalam prosedur hukum administrasi, seperti peran serta (*inspraak, public hearing*) atau hak banding (*beroep*) terhadap

<sup>18</sup> Otto Soemarwoto, *Atur Diri Sendiri: Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup* (Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2004) h. 176.

<sup>19</sup> Majda El Muhaq, *Dimensi-dimensi HAM: Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya* (Rajawali Pers, Jakarta, 2008) h. 204.

<sup>20</sup> Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*. (Airlangga University Press, Surabaya, 2005) h. 275.

penetapan administratif (keputusan tata usaha negara).

Pengaturan tentang keterlibatan masyarakat sebagai bagian elementer dari proses demokrasi lingkungan, dituangkan pada Pasal 70 UUPLH, yang terdiri atas 3 ayat dan 8 butir. Antara lain mengatur hak yang sama bagi masyarakat untuk berperan aktif dan seluas-luasnya dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Ketentuan ini, secara implisit mengatur pula tentang hak pada masyarakat, yang pada hakikatnya tidak terlepas dari kaitannya dengan hak dari setiap orang. Pasal 70 UUPLH merefleksikan konsep demokrasi pada tataran yang luas dan menyeluruh, karena dalam banyak hal, masyarakat terkadang dibatasi peranannya (cenderung bersifat pasif dan formalitas belaka) dalam berbagai pengambilan keputusan, yang notabene untuk kepentingan masyarakat itu sendiri.

Mengkaji peran yang dapat dilakukan masyarakat berupa: pengawasan sosial, pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan, penyampaian informasi dan/atau laporan, secara substansial masih memerlukan pengaturan lebih lanjut agar tidak sekadar prosedural yuridis, tetapi dapat menyentuh makna substansial juridisnya. Selama ini peran serta masyarakat hanya dikenal dalam penyusunan Amdal. Jauh-jauh hari sudah pernah dipertegas oleh Mas Achmad Santosa<sup>21</sup> bahwa hak-hak hukum (*legal right*) untuk masyarakat terlibat dalam proses pengambilan keputusan publik belum memadai. Penguatan demokrasi lingkungan melalui penguatan hak-hak masyarakat tersebut menjadi perlu dan penting untuk menjaga dan menghargai kearifan-kearifan lokal yang pluralistik. Penguatan demokrasi lingkungan juga penting untuk menjaga kearifan lingkungan yang selama ini dipandang sebelah mata dalam pengambilan kebijakan lingkungan hidup. Pemberdayaan masyarakat dalam pengambilan keputusan demi kepentingan umum dan mendorong pemanfaatan setiap informasi lingkungan, diharapkan menjadi pilar penting dalam mewujudkan *sustainable development*.<sup>22</sup>



Pasal 70, Ayat 1 UUPLH tentang peran masyarakat menyebutkan bahwa: "Masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup."

<sup>21</sup> Mas Achmad Santosa, *Good Governance & Hukum Lingkungan* (Jakarta, 2001) h. 55.

<sup>22</sup> Nomensen Sinamo, *Hukum Lingkungan Indonesia* (PT Pustaka Mandiri, Tangerang, 2010) h. 1

Bentuk-bentuk peran masyarakat dapat berupa:<sup>23</sup>

1. pengawasan sosial,
2. pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan, dan/atau,
3. penyampaian informasi dan/atau laporan

UUPPLH juga memuat ketentuan yang memberi hak kepada masyarakat untuk mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingannya sendiri dan/atau masyarakat apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.<sup>24</sup> Selain hak gugat masyarakat, UUPPLH juga memberi hak gugat kepada organisasi lingkungan hidup untuk mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup.<sup>25</sup> Tetapi, hak gugat dibatasi hanya pada tuntutan untuk melakukan tindakan tertentu, tanpa adanya tuntutan ganti rugi, kecuali biaya atau pengeluaran ril.<sup>26</sup>

Secara implisit, Pasal 93 Ayat 1 UUPPLH sesungguhnya mengatur pula adanya hak atas lingkungan dalam bentuk gugatan administratif terhadap keputusan tata usaha negara yang terkait dengan izin lingkungan, yaitu dokumen Amdal, UKL-UPL, dan izin usaha/kegiatan. Adanya pengaturan tentang hak gugat masyarakat dan hak gugat organisasi lingkungan hidup dalam UUPPLH merupakan penjabaran dari semangat yang diusung oleh undang-undang tersebut, bahwa:<sup>27</sup>



*“Penguatan demokrasi lingkungan melalui akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan, serta penguatan hak-hak masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.”*

Dilihat dari sudut bentuk dan isinya, formulasi hak atas lingkungan bersifat hak asasi klasik karena menghendaki penguasa tidak campur tangan terhadap kebebasan individu untuk menikmati lingkungan hidupnya. Ditinjau dari bekerjanya, hak itu mengandung tuntutan yang bersifat hak asasi sosial, karena sekaligus diimbangi dengan kewajiban kepada pemerintah untuk menggariskan kebijaksanaan dan melakukan tindakan yang mendorong peningkatan upaya pelestarian kemampuan lingkungan hidup. Di samping itu, hak atas lingkungan

<sup>23</sup> Pasal 70 Ayat 2 UUPPLH

<sup>24</sup> Pasal 91 Ayat 1 UUPPLH

<sup>25</sup> Pasal 92 Ayat 1 UUPPLH

<sup>26</sup> Pasal 92 Ayat 2 UUPPLH

<sup>27</sup> Penjelasan Umum butir (h) UUPPLH

hidup yang baik dan sehat harus pula diimbangi dengan kewajiban memelihara lingkungan hidup dan mencegah, serta menanggulangi kerusakan dan/atau pencemarannya.

Untuk menjamin terlaksananya hak asasi setiap orang, negara harus menjamin terpenuhinya hak setiap orang untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat. Sebagai hak setiap orang, tentunya secara bertimbang-balik pula mewajibkan semua orang untuk menghormati hak orang lain untuk memperoleh lingkungan yang baik dan sehat itu. Jadi, di satu sisi setiap orang berhak atas lingkungan yang baik dan sehat. Tetapi di sisi lain setiap orang juga wajib menjaga dan menghormati hak orang lain untuk mendapatkan dan menikmati lingkungan hidup yang baik dan sehat itu. Demikian pula bagi negara. Di satu sisi dibebani kewajiban tanggung jawab untuk menjamin lingkungan hidup yang baik dan sehat. Di sisi lain negara juga berhak menuntut setiap orang untuk menghormati hak orang lain. Apabila perlu, memaksa setiap orang untuk tidak merusak dan mencemari lingkungan hidup yang menjadi kepentingan bersama.

Deklarasi Rio berawal dari Konferensi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan (*The United Nations Conference on Environment and Development*) yang dilaksanakan di Rio de Janeiro, Brasil pada tanggal 3-14 Juni 1992. Deklarasi ini berisi 26 (dua puluh enam) prinsip yang mendasari perlindungan dan pemenuhan HAM atas lingkungan yang sehat dan bersih.

Hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik merupakan bagian tak terpisahkan dari eksistensi kemartabatan manusia. Harus dipahami munculnya pengakuan universal tentang hak atas lingkungan hidup menyiratkan pandangan yang maju terhadap pemenuhan HAM yang holistik dan integral. Dengan lingkungan hidup yang sehat, manusia dapat menikmati hak-hak dasar lainnya. Dengan lingkungan hidup yang sehat, manusia bisa mencapai standar kehidupan yang layak.

Hak atas lingkungan hidup merupakan hak fundamental manusia. Hak itu melekat sebagai yang memperkuat konstruksi kehidupan manusia. Hak atas lingkungan hidup yang bersih, menurut Tomuschat dalam bukunya *Human Rights Between Idealism and Realism*, termasuk dalam kategori generasi ketiga.<sup>28</sup> Ada tiga jenis hak dalam kategori ini, yakni:

1. hak atas pembangunan (*right to development*),
2. hak atas perdamaian (*rights to peace*),
3. hak atas lingkungan hidup yang bersih (*rights to a clean environment*).

<sup>28</sup> Majda El Muhaj, *Op.Cit.*, h. 204

Ketiga hak-hak tersebut di atas tergolong dalam generasi HAM dan disebutnya sebagai hak solidaritas (*solidarity rights*). Kelebihan pengaturan HAM (termasuk hak atas lingkungan) dalam konstitusi memberikan jaminan yang sangat kuat,. Perubahan dan atau penghapusan satu pasal dalam konstitusi, seperti dalam ketatanegaraan Indonesia, mengalami proses yang sangat berat dan panjang. Proses-proses itu antara lain melalui amandemen dan referendum, sedangkan kelemahannya karena sesuatu yang diatur dalam konstitusi hanya memuat aturan yang bersifat global.

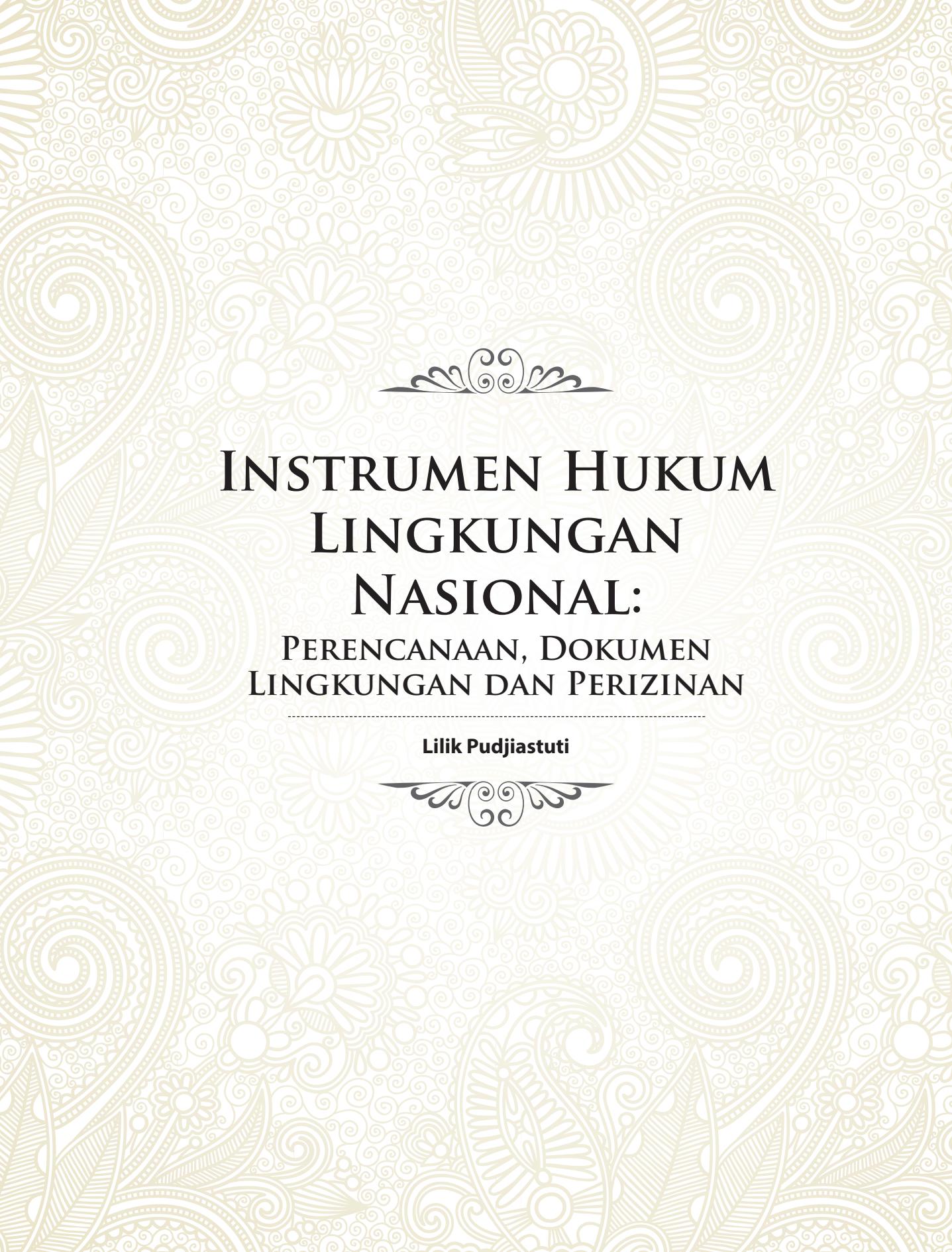
Lebih dari itu, keterjaminan HAM dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan secara baik akan menjadi peluang besar bagi terwujudnya penegakan hukum dan HAM secara bertanggung jawab dan berkeadilan.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, h. 71-72. Lihat juga pada penjelasan umum butir 2 paragraf 4 UUPLH yang menyebutkan bahwa lingkungan hidup Indonesia harus dilindungi dan dikelola dengan baik berdasarkan asas tanggung jawab negara, asas keberlanjutan, dan asas keadilan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aspan, Zulkifli. (2012) *Konstitisionalisasi Hak Atas Lingkungan dalam Perkembangan HAM di Indonesia*. Ringkasan Disertasi, Fakultas Hukum Univ. Airlangga,Surabaya.
- Asshiddiqie, Jimly. (2009) *Green Constitution:Nuansa Hijau UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Rajawali Press.
- El Muhaj, Majda. (2008) *Dimensi-dimensi HAM: Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Rajawali Press.
- Hardjasoemantri, Koesmadi. (2009) *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Kedelapan. Cetakan ke-20. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Machmud, Syahrul. (2012) *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Rahmadi, Takdir. (2011) *Hukum Lingkungan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Rangkuti, Siti Sundari. (2005) *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Santosa, Mas Achmad. (2001) *Good Governance & Hukum Lingkungan*. Jakarta
- Soemarwoto, Otto. (2004) *Atur Diri Sendiri: Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.





# INSTRUMEN HUKUM LINGKUNGAN NASIONAL: PERENCANAAN, DOKUMEN LINGKUNGAN DAN PERIZINAN

---

Lilik Pudjiastuti



## BAB 4

# INSTRUMEN HUKUM LINGKUNGAN NASIONAL: PERENCANAAN, DOKUMEN LINGKUNGAN DAN PERIZINAN

Lilik Pudjiastuti

### 4.1 Pengantar Kelembagaan

Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi manusia yang tergolong hak sosial. Pengaturan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana diuraikan dalam bab sebelumnya, ditetapkan dalam beberapa konvensi dan undang-undang. Undang-undang itu adalah Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang selanjutnya disebut dengan UU PPLH. Atas dasar pengaturan tersebut, maka hak warga negara untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan salah satu bentuk hak sosial dalam *fundamental rights*. Hal ini sesuai dengan pendapat **Philipus M Hadjon** bahwa hak-hak kodrat dan *human rights* yang dikonversi menjadi hak-hak hukum disebut *fundamental rights*.<sup>1</sup>

Inti hak sosial adalah *rights to receive*.<sup>2</sup> Makna hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai hak sosial adalah setiap warga negara berhak memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat dari negara (*to receive from the state*). Karena itu ada kewajiban bagi negara untuk memenuhi kebutuhan setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 28H.

<sup>1</sup> Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat* (Peradaban, 2007) h. 34

<sup>2</sup> Ibid, hal. 35. Sebagaimana ditulis Tatiek Sri Djatmiati, *Pelayanan Publik dan Tindak Pidana Korupsi*, dalam buku *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi* (Gajah Mada University Press, Yogyakarta) h. 26.

Kewajiban negara dalam memenuhi hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dilakukan melalui upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Berdasarkan Pasal 3 UU PPLH, salah satu tujuan dari perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah memenuhi hak asasi manusia untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat. Rincian dari tujuan tersebut seperti berikut ini.



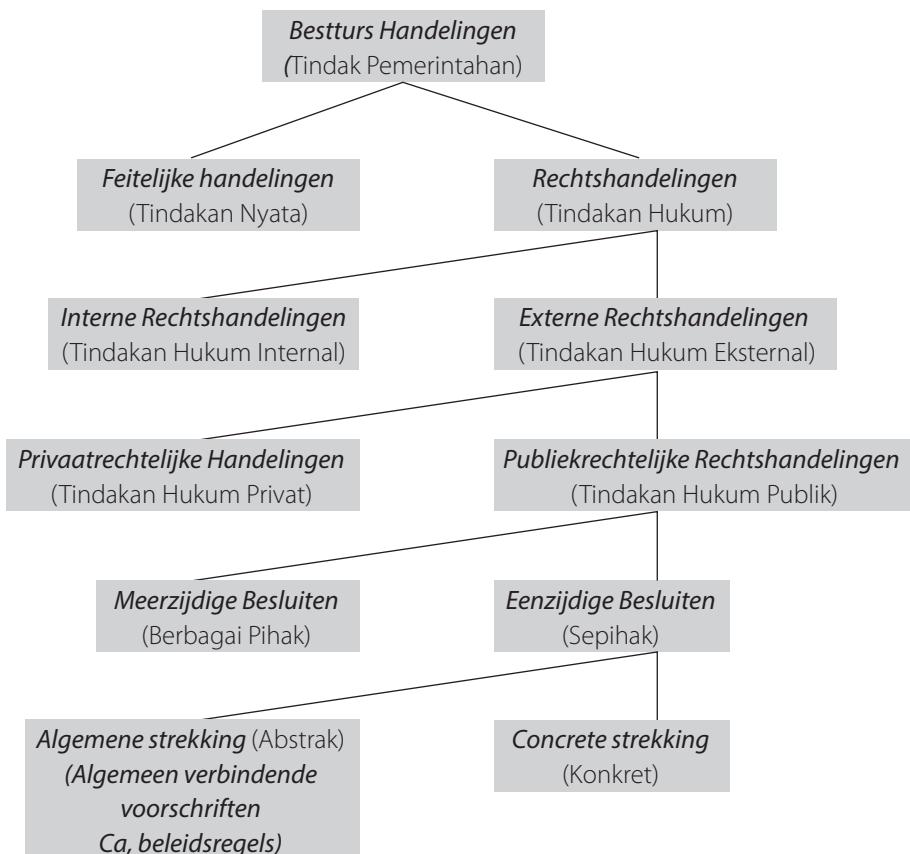
**Pasal 3 UU PPLH**

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bertujuan :

- a. melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup,
- b. menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan masyarakat,
- c. menjamin kelangsungan kehidupan hidup dan kelestarian ekosistem,
- d. menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup,
- e. mencapai keserasian, keselarasan dan keseimbangan lingkungan hidup,
- f. menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan,
- g. menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia,
- h. mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana
- i. mewujudkan pembangunan berkelanjutan, dan
- j. mengantisipasi isu lingkungan global.

Dalam hukum administrasi, tindak pemerintahan dilakukan untuk penyelenggaraan fungsi pemerintahan dibagi dalam beberapa jenis. Pembagian tindak pemerintahan sebagaimana dijabarkan oleh **Ten Berge** tergambar dalam skema 2 di bawah ini:<sup>3</sup>

<sup>3</sup> J.B.J.M ten Berge, *Besturen door de overhead*, WEJ Tjeen Willink, Nederlands Instituut voor Sociaal en Economic Recht NISER, 1996, p. 138 Bandingkan dengan Philipus M Hadjon et all, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Gajah Mada Press,1993) h. 319

**Skema 2**

Berdasarkan jenis dan tujuan tindak pemerintahan (*bestuurshandelingen*), maka tindakan pemerintahan yang diperlukan untuk mencapai tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, antara lain:

1. pembentukan peraturan perundang-undangan,
2. melakukan kerja sama (kontrak),
3. melakukan tindakan nyata,
4. membentuk peraturan bersama,
5. menetapkan keputusan, khususnya perizinan, dan/atau
6. melakukan pengawasan dan penegakan hukum

Kebijakan pemerintah untuk mencapai tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai suatu tindak pemerintahan, harus sesuai dengan keabsahan (legalitas) tindak pemerintahan yang meliputi: 1) wewenang, 2)

substansi dan 3) prosedur.<sup>4</sup> UU PPLH sebagai dasar hukum dalam perlindungan dan pengelolaan telah memberi legitimasi kepada Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam melaksanakan kewenangan pengelolaan lingkungan seperti berikut ini:

**Pasal 63 UUPPLH**

- (1) Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah bertugas dan berwenang:
  - a. menetapkan kebijakan nasional,
  - b. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria,
  - c. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH nasional,
  - d. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai KLHS,
  - e. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai amdal dan UKL-UPL,
  - f. menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam nasional dan emisi gas rumah kaca,
  - g. mengembangkan standar kerja sama,
  - h. mengoordinasikan dan melaksanakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup,
  - i. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai sumber daya alam hayati dan nonhayati, keanekaragaman hayati, sumber daya genetik, dan keamanan hayati produk rekayasa genetik,
  - j. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai pengendalian dampak perubahan iklim dan perlindungan lapisan ozon,
  - k. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai B3, limbah, serta limbah B3,
  - l. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai perlindungan lingkungan laut,
  - m. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas batas negara,
  - n. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan nasional, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah,
  - o. melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung

<sup>4</sup> Phipipus M Hadjon, *Kebutuhan akan Hukum Administrasi dalam buku Hukum Administrasi dan Good Governance* (Universitas Trisakti, 2010) h. 22.

jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan,

- p. mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup,
- q. mengoordinasikan dan memfasilitasi kerja sama dan penyelesaian perselisihan antardaerah serta penyelesaian sengketa,
- r. mengembangkan dan melaksanakan kebijakan pengelolaan pengaduan masyarakat,
- s. menetapkan standar pelayanan minimal,
- t. menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup,
- u. mengelola informasi lingkungan hidup nasional,
- v. mengoordinasikan, mengembangkan, dan menyosialisasikan pemanfaatan teknologi ramah lingkungan hidup,
- w. memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan,
- x. mengembangkan sarana dan standar laboratorium lingkungan hidup,
- y. menerbitkan izin lingkungan,
- z. menetapkan wilayah ekoregion, dan
- aa. melakukan penegakan hukum lingkungan hidup.

Secara legalitas formal, upaya pemerintah melindungi dan mengelola lingkungan hidup dengan mendasarkan pada aspek wewenang. Pengaturan aspek wewenang itu tercantum dalam Pasal 63 UU PPLH dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai berikut:

- (2) Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah provinsi bertugas dan berwenang:
- a. menetapkan kebijakan tingkat provinsi,
  - b. menetapkan dan melaksanakan KLHS tingkat provinsi,
  - c. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH provinsi,
  - d. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai amdal dan UKL-UPL,
  - e. menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam dan emisi gas rumah kaca pada tingkat provinsi,

- f. mengembangkan dan melaksanakan kerja sama dan kemitraan,
  - g. mengoordinasikan dan melaksanakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas kabupaten/kota,
  - h. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah kabupaten/kota,
  - i. melakukan pembinaan dan pengawasan ketatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup,
  - j. mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup,
  - k. mengoordinasikan dan memfasilitasi kerja sama dan penyelesaian perselisihan antarkabupaten/antarkota serta penyelesaian sengketa,
  - l. melakukan pembinaan, bantuan teknis, dan pengawasan kepada kabupaten/kota di bidang program dan kegiatan,
  - m. melaksanakan standar pelayanan minimal,
  - n. menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat provinsi,
  - o. mengelola informasi lingkungan hidup tingkat provinsi,
  - p. mengembangkan dan mensosialisasikan pemanfaatan teknologi ramah lingkungan hidup,
  - q. memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan,
  - r. menerbitkan izin lingkungan pada tingkat provinsi, dan
  - s. melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat provinsi.
- (3) Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah kabupaten/kota bertugas dan berwenang:
- a. menetapkan kebijakan tingkat kabupaten/kota,
  - b. menetapkan dan melaksanakan KLHS tingkat kabupaten/kota,
  - c. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH kabupaten/kota,
  - d. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai amdal dan UKL-UPL,

- e. menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam dan emisi gas rumah kaca pada tingkat kabupaten/kota,
- f. mengembangkan dan melaksanakan kerja sama dan kemitraan,
- g. mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup,
- h. memfasilitasi penyelesaian sengketa,
- i. melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan,
- j. melaksanakan standar pelayanan minimal,

## 4.2 Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) dan Ekoregion

Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang selanjutnya disingkat RPPLH adalah perencanaan tertulis yang memuat potensi, masalah lingkungan hidup, serta upaya perlindungan dan pengelolaan dalam kurun waktu tertentu.<sup>5</sup> Sesuai dengan definisi tersebut, maka RPPLH merupakan tindak pemerintahan yang tergolong dalam tindakan perencanaan. Dalam negara hukum kemasyarakatan modern, tindak perencanaan selaku figur hukum dari hubungan hukum administrasi.<sup>6</sup> Dengan demikian RPPLH dibentuk dalam produk hukum berupa:

- a. RPPLH Nasional dibentuk dalam Peraturan Pemerintah,
- b. RPPLH Provinsi dibentuk dalam Peraturan Daerah Provinsi, dan
- c. RPPLH Kabupaten/Kota dibentuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>7</sup>

Penyusunan RPPLH sebagai tindakan perencanaan terhadap perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dapat dilakukan dengan memenuhi 5 (lima) komponen dari proses yang dinamis dan interaktif untuk pengelolaan sumber daya alam dan perlindungan lingkungan hidup, yaitu *inventarisasi, evaluasi, perencanaan, pengelolaan dan pemantauan*.<sup>8</sup> Tindakan perencanaan yang meliputi beberapa komponen tersebut juga tergambar dalam Pasal 5 UU PPLH yang mencantumkan bahwa perencanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan melalui tahapan:

<sup>5</sup> Pasal 1 Angka 5 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

<sup>6</sup> Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1994) h. 156.

<sup>7</sup> Pasal 10 Ayat 3 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan pengelolaan Lingkungan Hidup

<sup>8</sup> Hendry Nex, *Perencanaan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup* (CRES, Australian National University, Canberra, ACT Australia).

1. inventarisasi lingkungan hidup,
2. penetapan wilayah ekoregion, dan
3. penyusunan RPPLH (Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup).

Penyusunan RPPLH sebagai upaya perencanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup merupakan bagian dari perencanaan pembangunan nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Karena itu RPPLH saling terkait dengan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Jangka Panjang (RPJM & RPJP) dan Rencana Tata Rencana Wilayah (RTRW). Untuk pemerintah daerah, RPPLH dikaitkan dengan RPJMD, RPJPD dan RTRW Daerah. Tahapan penyusunan RPPLH dapat digambarkan dalam skema di bawah ini:

### **Skema 2**

Tahapan Penyusunan RPPLH



Tahap inventarisasi lingkungan hidup merupakan tahap pengumpulan data dan informasi tentang potensi dan kondisi lingkungan hidup yang ada pada suatu wilayah. Tahapan inventarisasi berdasarkan UUPLH meliputi:<sup>9</sup>

1. potensi dan kesediaan,
2. jenis yang dimanfaatkan,
3. bentuk penguasaan,
4. pengetahuan dan pengelolaan,
5. bentuk kerusakan, dan
6. konflik dan penyebab konflik yang timbul akibat pengelolaan.

<sup>9</sup> Pasal 6 Ayat 2 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Inventarisasi lingkungan hidup dapat dilakukan melalui peta dan laporan yang telah mendokumentasikan basis sumber daya alam dan penggunaannya. Sekarang ada beberapa teknologi baru (Sistem Informasi Geografi, “*Remote Sensing*”, “*Spatial Interpolation Techniques*”, Gambaran Tiruan, dan “*Modelling*”), yang memungkinkan pergeseran dari pola bentang darat yang statis ke pendekatan yang “parametris”. Teknologi baru itu memfokuskan pada hal-hal lingkungan yang diperlukan untuk membentuk proses-proses bentang darat dan jawaban biologis. Data yang ada memberikan masukan untuk model teknis, hidrologi, agronomi, silvikulturis, dan ekologi.<sup>10</sup>



#### Contoh :

Salah satu gambaran pentingnya inventarisasi dalam perencanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di suatu wilayah seperti di Kabupaten Timor Lorosa'e. Di kabupaten tersebut, sekarang ini banyak terjadi degradasi tanah, air, dan margasatwa yang mengakibatkan tanah longsor, banjir, dan hilangnya keanekaragaman hayati. Keadaan tersebut merupakan akibat dari usaha masyarakat lokal untuk hidup dengan menggunakan sumber-sumber hidup yang ada di sekitarnya, termasuk tanah, tenaga kerja, modal (uang), dan teknologi. Kondisi tersebut menjadi tantangan dalam membangun masyarakat yang berkelanjutan.

Dari kondisi tersebut diketahui permasalahan lingkungan hidup di Timor Lorosa'e disebabkan oleh masalah yang dibuat oleh manusia. Maka manusialah yang harus memecahkan masalah-masalah itu. Misalnya melalui pendidikan kepada masyarakat untuk memahami hubungan penting antara tanah, air, dan kehidupan, serta cara mengelola pemakaian sumber daya alam dan untuk melindungi lingkungan hidup. Hal-hal tadi harus menjadi cita-cita utama. Hanya dengan pemahaman demikian teknologi yang cocok mulai dapat ditentukan dan dilaksanakan. Tanggung jawab untuk perencanaan dan pengelolaan harus dibagi di antara sektor nasional, daerah, dan lokal, peran individu, keluarga, dan masyarakat lokal dalam pengelolaan lingkungan hidup supaya keberlanjutan.

Hasil inventarisasi lingkungan hidup digunakan sebagai dasar penetapan wilayah ekoregion yang dilaksanakan oleh Kementerian Lingkungan Hidup setelah berkoordinasi dengan instansi terkait.<sup>11</sup> Tujuan inventarisasi lingkungan hidup dalam penetapan wilayah ekoregion adalah untuk menentukan daya dukung dan

<sup>10</sup> Henry, *Op.Cit.*, h. 1

<sup>11</sup> Pasal 7 Ayat 1 UUPLH

daya tampung, serta cadangan sumber daya alam. Penetapan wilayah ekoregion dilaksanakan dengan mempertimbangkan kesamaan:<sup>12</sup>

- a. karakteristik bentang alam,
- b. daerah aliran sungai,
- c. iklim,
- d. flora dan fauna,
- e. sosial budaya,
- f. ekonomi,
- g. kelembagaan masyarakat, dan
- h. hasil inventarisasi lingkungan hidup.

RPPLH disusun sebagai pedoman dan arahan perencanaan yang komprehensif dalam melaksanakan pembangunan untuk memajukan kesejahteraan umum dengan tetap memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan atau *sustainable development principles* agar memenuhi daya dukung dan daya tampung lingkungan dalam kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Hal ini sesuai dengan tujuan perencanaan lingkungan hidup (*environmental planning*) yang tertuang dalam EPAA, yaitu:<sup>13</sup>

- a. to encourage:
  - i) *the proper management, development and conservation of natural and man-made resources, including agricultural land, natural areas, forests, minerals, water, cities, towns and villages for the purpose of promoting the social and economic, welfare of the community and better environmental,*
  - ii) *the promotion and coordination of the orderly and economic use and development of land,*
  - iii) *the protection, provision and coordination of communication and utility services,*
  - iv) *the provision of land for public purpose,*
  - v) *the provision and coordination of communication services and facilities,*
  - vi) *the protection of the environment, including the protection and conservation of native animals and plants, including threatened species, populations and ecological communities and their habitats, and*
  - vii) *ecologically sustainable development.*
- b. *to promote the sharing of the responsibility for environmental planning between the*

---

<sup>12</sup> Pasal 7 Ayat 2 UUPLH

<sup>13</sup> David Farrier et all, *The Environmental Law Handbook* (Redfern Legal Centre Publishing UNSW Press, Sydney, 1997) h. 89-90.

- different levels of government in the State, and*
- c. *to provide increased opportunity for public involvement and participation in environmental planning and assessment.*

Tujuan *environmental planning* yang tertuang dalam EPAA, juga masuk dalam penyusunan RPPLH yang digunakan sebagai dasar penyusunan dan dimuat dalam rencana pembangunan jangka panjang (RPJP) dan rencana pembangunan jangka menengah (RPJM).<sup>14</sup> Selama ini, RPJP Nasional dituangkan dalam bentuk Undang-Undang dan RPJP Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah.<sup>15</sup> Demikian halnya dengan RTRW Nasional yang dituangkan dalam Undang-Undang dan RTRW Daerah yang dituangkan dalam Peraturan Daerah.

Tapi berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat problem. Problem itu mengenai bentuk hukum RPPLH yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, menjadi dasar dalam menyusun RPJP dan RTRW yang kedudukan hukumnya lebih tinggi, yaitu undang-undang. Secara hierarki, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak dapat dijadikan “konsideran mengingat” dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, misalnya PP menjadi dasar mengingat undang-undang. Namun secara substansial RPPLH dapat digunakan sebagai rujukan untuk menyusun substansi RPJP dan RTRW agar terjadi harmonisasi dan sinkronisasi penyusunan dokumen perencanaan pembangunan.

Hal ini akan berbeda dari dokumen RPPLH tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. RPPLH tingkat Provinsi dan RPPLH Kabupaten/Kota dibentuk dalam produk hukum Peraturan Daerah. Produk hukum ini memiliki derajat yang sama dengan produk hukum untuk RPJP dan RTRW, sehingga Perda RPPLH dapat digunakan menjadi “konsideran mengingat” dalam penyusunan bentuk hukum RPJPD dan RTRW Daerah.

### 4.3 Kajian Lingkungan Hidup Strategis

Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), yang selanjutnya disingkat KLHS adalah rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh, dan partisipatif untuk memastikan prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/

<sup>14</sup> Pasal 10 Ayat 5 UUPLH

<sup>15</sup> Pasal 13 Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang UUPLH

atau program.<sup>16</sup> Instansi yang berwenang menyusun KLHS adalah Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan wilayah administratifnya. Namun dalam kewenangan penyusunan harus saling berkaitan dan saling mendukung agar terjadi keserasian dan keharmonisan kondisi dan wilayahnya.<sup>17</sup>

KLHS sebagai rangkaian analisis yang sistematis tentang potensi lingkungan hidup berisi tentang:<sup>18</sup>

1. kapasitas daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup untuk pembangunan,
2. perkiraan mengenai dampak dan risiko lingkungan hidup,
3. kinerja layanan/jasa ekosistem,
4. efisiensi pemanfaatan sumber daya alam,
5. tingkat kerentanan dan kapasitas adaptasi terhadap perubahan iklim, dan
6. tingkat ketahanan dan potensi keanekaragaman hayati.

KLHS disusun sebagai dasar bagi pemerintah dan/atau pemerintah daerah dalam menyusun program pembangunan. Jika berdasarkan hasil KLHS dinyatakan bahwa daya dukung dan daya tampung sudah terlampaui, maka pemerintah dan/atau pemerintah daerah wajib memperbaiki sesuai dengan rekomendasi KLHS dan menghentikan segala usaha dan/atau kegiatan yang telah melampaui daya dukung dan daya tampung.<sup>19</sup> Sesuai dengan substansi dan fungsi KLHS yang sangat penting dalam perencanaan pembangunan, maka penyusunan KLHS harus melibatkan masyarakat dan pemangku kepentingan sebagai wujud partisipasi masyarakat.

Dalam praktek selama ini, upaya mencegah kerusakan lingkungan akibat pembangunan hanya didasarkan pada Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Tapi sebagai bentuk pencegahan, hal itu belum dianggap optimal untuk mencegah pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Karena itu, pemerintah melalui UUPPLH mewajibkan pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota menyusun KLHS. Agar penyusunan KLHS sinergi dengan perencanaan pembangunan dan tata ruang wilayah, maka pemerintah telah membentuk peraturan menteri sebagai pedoman penyusunan KLHS. Peraturan

<sup>16</sup> Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH).

<sup>17</sup> Pasal 15 Ayat 1 UUPPLH

<sup>18</sup> Pasal 16 UUPPLH

<sup>19</sup> Pasal 17 Ayat 2 UUPPLH

menteri yang menjadi dasar penyusunan KLHS meliputi:

- a. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia No. 9 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Kajian Lingkungan Hidup Strategis,
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 67 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Kajian Lingkungan Hidup Strategis dalam Penyusunan dan Evaluasi Rencana Pembangunan Daerah.

#### 4.4 **Baku Mutu Lingkungan Hidup (Sebab atau *Effluent* dan Akibat atau *Ambient*)**

Baku Mutu Lingkungan Hidup yang selanjutnya disingkat BMLH adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang ada atau harus ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur suatu lingkungan hidup.<sup>20</sup> Istilah BMLH dapat menimbulkan pengertian yang *ambivalent*. Banyak orang yang lebih sering menggunakan istilah nilai ambang batas. Nilai ambang batas adalah batas tertinggi dan terendah dari kandungan zat-zat, makhluk hidup atau komponen-komponen lain dalam setiap interaksi dalam lingkungan, khususnya yang mempengaruhi mutu lingkungan. Dengan kata lain, nilai ambang batas merupakan batas-batas daya dukung, daya tenggang dan daya toleransi atau kemampuan lingkungan.

Pengertian daya dukung lingkungan, daya toleransi lingkungan dan daya tenggang lingkungan, yang dalam istilah asing disebut *carrying capacity*, adalah kemampuan lingkungan hidup untuk mendukung perikehidupan manusia, makhluk hidup lain, dan keseimbangan antara keduanya.<sup>21</sup> Dengan demikian, penggunaan nilai ambang batas itu dikaitkan dengan kemampuan lingkungan hidup dalam mendukung kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Hal itu berbeda dari BMLH yang digunakan sebagai penentu dalam menetapkan pencemaran.

Perbedaan lain penggunaan istilah BMLH dan nilai ambang batas bisa dilihat dari aspek hukum, yaitu BMLH memiliki karakter diwajibkan, seperti diatur dalam Pasal 20 Ayat 3 bahwa “setiap orang diperbolehkan untuk membuang limbah ke media lingkungan hidup dengan memenuhi persyaratan: memenuhi BMLH dan mendapat izin dari pejabat yang berwenang. Sedangkan istilah nilai ambang batas tidak memiliki karakter diwajibkan, hanya digunakan sebagai batas atau ukuran untuk mengukur daya dukung lingkungan bagi perikehidupan manusia. Dengan

<sup>20</sup> Pasal 1 Angka 13 UUPLH

<sup>21</sup> Pasal 1 Angka 7 UUPLH

demikian dapat dimengerti bahwa BMLH selalu merupakan nilai ambang batas, tetapi tidak semua nilai ambang batas merupakan BMLH selama tidak diwajibkan berdasarkan peraturan hukum.<sup>22</sup>

Berdasarkan Pasal 20 Ayat 1 UUPPLH, BMLH berfungsi untuk menentukan terjadinya pencemaran. Baku Mutu Lingkungan Hidup meliputi:<sup>23</sup>

- a. Baku Mutu Air,
- b. Baku Mutu Air Limbah,
- c. Baku Mutu Air Laut,
- d. Baku Mutu Udara Ambien,
- e. Baku Mutu Udara Emisi,
- f. Baku Mutu Gangguan, dan
- g. Baku Mutu lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Jenis Baku Mutu Lingkungan Hidup menurut Pasal 20 Ayat 2 dapat dibedakan dalam 2 sistem, yaitu

1. ***Effluent Standard*** merupakan kadar maksimum limbah yang diperbolehkan untuk dibuang ke lingkungan atau istilah dalam UUPPLH disebut Baku Mutu Air Limbah, Baku Mutu Emisi, dan Baku Mutu Gangguan,
2. ***Stream Standard*** merupakan batas kadar untuk sumber daya tertentu, seperti sungai, waduk dan danau. Kadar ditetapkan berdasarkan pada kemampuan sumber daya beserta sifat peruntukannya atau istilah dalam UUPPLH disebut Baku Mutu Air, Baku Mutu Udara Ambien dan Baku Mutu Air Laut.

Dengan adanya 2 pembedaan Baku Mutu Lingkungan Hidup, maka konsep pencemaran lingkungan hidup perlu diperjelas. Pencemaran lingkungan hidup adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia, sehingga melampaui baku mutu lingkungan yang telah ditetapkan.<sup>24</sup> Berdasarkan Pasal 20 Ayat 2, baku mutu lingkungan hidup meliputi baku mutu *effluent standard* (baku mutu air limbah, baku mutu emisi dan baku mutu gangguan) dan *stream standard* (baku mutu air,

<sup>22</sup> Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, (Airlangga University Press, Edisi Ketiga, 2005) h. 126.

<sup>23</sup> Pasal 20 Ayat 2 UUPPLH

<sup>24</sup> Pasal 1 Angka 14 UUPPLH

baku mutu air laut dan baku mutu ambien). Dengan definisi-definisi tadi, maka maksud dari pencemaran lingkungan hidup merupakan kegiatan yang melanggar *effluent standard* atau *stream standard*.

UUPPLH mengancam pidana terhadap pelaku pencemaran, terlihat di Pasal 98 dan 100 UUPPLH. Pasal 98 UUPPLH menyatakan “Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria kerusakan lingkungan hidup, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp3.000.000.000 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000.000 (sepuluh miliar rupiah).” Lalu, Pasal 100 UUPPLH menyatakan “Setiap orang yang melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi, atau baku mutu gangguan dipidana, dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp3.000.000.000 (tiga miliar rupiah).” Tindak pidana ini hanya dapat dikenakan apabila sanksi administratif yang telah dijatuhan tidak dipenuhi atau pelanggaran dilakukan lebih dari satu kali. Berdasarkan muatan materi Pasal 98 dan Pasal 100 dapat dinyatakan bahwa sanksi pidana dalam Pasal 98 lebih berat dari Pasal 100. Tindak pidana dalam Pasal 98 merupakan suatu tindak pidana, sedangkan tindak pidana dalam pasal 100 merupakan tindak lanjut dari sanksi administratif.

BMLH sebagai ukuran batas atau kadar makhluk hidup yang dapat ditenggang oleh media lingkungan memiliki karakter yang wajib ditaati. Karena itu, penerapan BMLH dalam peraturan perundang-undangan, menyertakan sanksi, baik sanksi administrasi dan sanksi pidana. Berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dinyatakan bahwa ketentuan pidana hanya dimuat dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>25</sup>

Diketahui, BMLH merupakan ketentuan yang berbeda-beda sesuai dengan lingkungan, wilayah atau waktu.<sup>26</sup> Dengan demikian, ketentuan BMLH secara umum dituangkan dalam undang-undang dan peraturan daerah. Untuk ketentuan teknisnya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat pelaksana, seperti peraturan pemerintah, peraturan menteri dan peraturan kepala daerah. Peraturan perundang-undangan yang mengatur BMLH dan penerapan sanksi-sanksinya adalah Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Untuk tingkat daerah, contohnya Peraturan

<sup>25</sup> Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lampiran No. 117

<sup>26</sup> Siti Sundari Rangkuti, *Op.Cit.*, h. 123.

Daerah Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air. Dalam Peraturan Daerah tersebut, Pasal 22 Ayat 1 mengatur kewajiban untuk menaati Baku Mutu Air Limbah yang diikuti dengan Pasal 31 Ayat 1 tentang penerapan sanksi administrasi terhadap pelanggaran Pasal 22 Ayat 1 dan Pasal 32 Ayat 2 penerapan sanksi pidana terhadap pelanggaran Pasal 22 Ayat 1.

Ada beragam peraturan perundang-undangan yang mengatur ketentuan BMLH yang selalu berbeda karena disesuaikan dengan media lingkungan, wilayah dan waktu. Peraturan perundang-undangan seputar BMLH yang bersifat peraturan pelaksanaan itu meliputi:

#### **4.4.1 Baku Mutu Air dan Baku Mutu Air Limbah**

- 1) Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor KEP-51/MENLH/10/1995 tentang Baku Mutu Air Limbah Cair bagi Kegiatan Industri sebagaimana diubah dengan Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 112 Tahun 2004,
- 2) Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor KEP-52/MENLH/10/1995 tentang Baku Mutu Limbah Cair bagi Kegiatan Kegiatan Hotel,
- 3) Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor KEP-58/MENLH/12/1995 tentang Baku Mutu Limbah Cair bagi Kegiatan Rumah Sakit,
- 4) Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 112 Tahun 2003 tentang Baku Mutu Air Limbah Domestik,
- 5) Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 113 Tahun 2003 tentang baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Pertambangan Batubara,
- 6) Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 202 Tahun 2002 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Pertambangan Bijih Emas atau Tembaga,
- 7) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 02 Tahun 2006 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Kegiatan Rumah Potong Hewan,
- 8) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 04 Tahun 2006 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Pertambangan Bijih Timah,
- 9) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 09 Tahun

- 2006 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Pertambangan Bijih Nikel,
- 10) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 10 Tahun 2006 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Industri *Vinyl Chloride Monomer* dan *Poly Vinyl Chloroide*,
  - 11) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 04 Tahun 2007 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Minyak dan Gas serta Panas Bumi,
  - 12) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 05 Tahun 2007 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Pengolahan Buah-buahan dan/atau Sayuran,
  - 13) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 06 Tahun 2007 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Pengolahan Hasil Perikanan,
  - 14) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 08 Tahun 2007 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Industri Petrokimia Hulu,
  - 15) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 09 Tahun 2007 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Industri Rayon,
  - 16) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Industri *Purified Terephthalate Acid* dan *Poly Ethylene Terephthalate*,
  - 17) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 12 Tahun 2008 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Pengolahan Rumput Laut,
  - 18) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 13 Tahun 2008 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Pengolahan Kepala,
  - 19) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 14 Tahun 2008 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Pengolahan Daging,
  - 20) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 15 Tahun 2008 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Pengolahan Kedelai,
  - 21) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 16 Tahun 2008

- tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Industri Keramik,
- 22) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 08 Tahun 2009 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Pembangkit Listrik Tenaga Termal,
  - 23) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 09 Tahun 2009 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Pengolahan Obat Tradisional/Jamu,
  - 24) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 10 Tahun 2009 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Industri Oleokimia Dasar,
  - 25) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 11 Tahun 2009 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Peternakan Sapi dan Babi,
  - 26) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 21 Tahun 2009 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Pertambangan Bijih Besi,
  - 27) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 34 Tahun 2009 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Pertambangan Bijih Bauksit,
  - 28) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 03 Tahun 2010 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Kawasan Industri,
  - 29) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 04 Tahun 2010 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Industri Minyak Goreng,
  - 30) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 05 Tahun 2010 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Industri Gula,
  - 31) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 06 Tahun 2010 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Industri Rokok dan/atau Cerutu,
  - 32) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 19 Tahun 2010 tentang Baku Mutu Air Limbah Minyak dan Gas,
  - 33) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 02 Tahun 2011 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Eksplorasi dan Eksplorasi Gas Metana Batubara.

#### 4.4.2 Baku Mutu Air Laut

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Laut,
- 2) Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 51 Tahun 2004 tentang Baku Mutu Air Laut sebagaimana diubah dengan Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 179 Tahun 2004.

#### 4.4.3 Baku Mutu Udara

- 1) Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor KEP-13/MENLH/03/ 1995 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak,
- 2) Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor KEP-48/MENLH/11/ 1996 tentang Baku Mutu Tingkat Kebisingan,
- 3) Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor KEP-49/MENLH/11/ 1996 tentang Baku Mutu Tingkat Kegetaran,
- 4) Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor KEP-50/MENLH/11/ 1996 tentang Baku Mutu Tingkat Kebauan,
- 5) Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor KEP-45/MENLH/10/ 1997 tentang Indeks Standar Pencemaran Udara,
- 6) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 05 Tahun 2006 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor Lama,
- 7) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 07 Tahun 2007 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak bagi Ketel Uap,
- 8) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 17 Tahun 2008 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak bagi Usaha dan/atau Kegiatan Industri Keramik,
- 9) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 18 Tahun 2008 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak bagi Usaha dan/atau Kegiatan Industri *Carbon Black*,
- 10) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 21 Tahun 2008 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak bagi Usaha dan/atau Kegiatan Pembangkit Listrik Tenaga Termal,
- 11) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 04 Tahun 2009 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor Tipe Baru,
- 12) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 07 Tahun 2009 tentang Ambang Batas Kebisingan Kendaraan Bermotor Tipe Baru,

- 13) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 13 Tahun 2009 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak bagi Usaha dan/atau Kegiatan Minyak dan Gas Bumi.

#### **4.4.4 Kriteria Baku Kerusakan Lingkungan Hidup**

- 1) Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor Kep-43/MENLH/10/ 1996 tentang Kriteria Kerusakan Lingkungan bagi Usaha dan/atau Kegiatan Penambangan Bahan Galian Golongan C Jenis Lepas di Dataran,
- 2) Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 04 Tahun 2001 tentang Kriteria Baku Mutu Terumbu Karang,
- 3) Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 200 Tahun 2004 tentang Kriteria Baku Kerusakan dan Pedoman Penentuan Status Padang Lamun,
- 4) Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 201 Tahun 2004 tentang Kriteria Baku dan Pedoman Penentuan Kerusakan Mangrove,
- 5) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 07 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengukuran Kriteria Baku Kerusakan Tanah untuk Produksi Biomassa,

### **4.5 AMDAL dan UKL/UPL**

Analisis Mengenai Dampak Lingkungan atau disingkat AMDAL adalah kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.<sup>27</sup> Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan yang selanjutnya disingkat UKL-UPL adalah pengelolaan dan pemantauan terhadap suatu usaha dan/atau kegiatan yang tidak berdampak penting terhadap lingkungan hidup yang diperlukan dalam proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.<sup>28</sup> Dengan demikian AMDAL dan UKL-UPL merupakan suatu dokumen kajian lingkungan atas suatu rencana kegiatan dan/atau usaha yang digunakan sebagai syarat dalam proses pengambilan keputusan. Kewajiban

<sup>27</sup> Pasal 1 Angka 11 UUPLH

<sup>28</sup> Pasal 1 Angka 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan

bagi rencana usaha dan/atau kegiatan yang dapat memberikan dampak penting didasarkan kriteria dampak penting sebagaimana tertuang dalam Pasal 22 Ayat 2 UUPPLH, yaitu:

1. besarnya jumlah penduduk yang terkena dampak rencana usaha dan/atau kegiatan,
2. luas wilayah usaha dan/atau kegiatan,
3. intensitas berlangsung dan lamanya dampak,
4. banyaknya komponen lingkungan hidup lain yang akan terkena dampak,
5. sifat kumulasi dampak,
6. berbalik dan/atau tidak berbaliknya dampak,
7. kriteria lain perkembangan ilmu teknologi sesuai dengan pengetahuan.

Berdasarkan kriteria tersebut di atas, maka dokumen AMDAL disusun dalam beberapa dokumen yang terdiri atas:

1. Kerangka Acuan,
2. Rencana Pengelolaan Lingkungan, dan
3. Rencana Pemantauan Lingkungan.

Rincian muatan AMDAL sesuai Pasal 25 UUPPLH berisi tentang:

1. pengkajian mengenai dampak rencana usaha dan/atau kegiatan,
2. evaluasi kegiatan sekitar lokasi rencana usaha dan/atau kegiatan,
3. saran, masukan serta tanggapan masyarakat terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan,
4. prakiraan terhadap besaran dampak serta sifat penting dampak yang terjadi jika rencana usaha dan/atau kegiatan tersebut dilaksanakan,
5. evaluasi secara holistik terhadap dampak yang terjadi untuk menentukan kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan hidup, dan
6. rencana pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup.

AMDAL sebagai suatu kajian kelayakan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan harus disusun oleh orang yang memiliki kompetensi. Penyusunan dokumen lingkungan hidup (AMDAL< UKL-UPL dan SPPL) didasarkan pada Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia No. 16 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup. Selain itu, sebagai kajian terhadap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting

terhadap lingkungan hidup, maka penyusunan AMDAL harus memberi ruang bagi keterlibatan masyarakat yang meliputi:<sup>29</sup>

1. masyarakat yang terkena dampak,
2. pemerhati lingkungan hidup, dan/atau
3. yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan alam proses AMDAL.

Keterlibatan masyarakat dalam penyusunan AMDAL dapat dilakukan melalui pengumuman rencana usaha dan/atau kegiatan, dan konsultasi publik.

Sesuai dengan definsi dari AMDAL, bahwa AMDAL wajib dilakukan oleh rencana kegiatan dan/atau usaha yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup, maka tidak semua kegiatan dan/atau usaha wajib menyusun dokumen AMDAL. Jenis kegiatan dan/atau usaha yang wajib AMDAL dapat diketahui dalam Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia No. 5 Tahun 2012 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Memiliki Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup. Usaha dan/atau kegiatan yang berdampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup dikecualikan dari kewajiban menyusun AMDAL, apabila:<sup>30</sup>

- a. lokasi rencana usaha dan/atau kegiatannya berada di kawasan yang telah memiliki AMDAL Kawasan,
- b. lokasi rencana usaha dan/atau kegiatannya berada pada kabupaten/kota yang telah memiliki rencana detail tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota, atau
- c. usaha dan/atau kegiatannya dilakukan dalam rangka tanggap darurat bencana.

Usaha dan/atau kegiatan yang dikecualikan ini wajib menyusun UKL-UPL berdasarkan:<sup>31</sup>

- a. dokumen RKL-RPL kawasan, atau
- b. rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan/atau rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

UKL-UPL atau Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup adalah pengelolaan dan pemantauan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang tidak berdampak penting terhadap lingkungan hidup

<sup>29</sup> Pasal 26 Ayat 3 UUPLH dan Pasal 9 Ayat 1 PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan.

<sup>30</sup> Pasal 13 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan.

<sup>31</sup> Pasal 13 Ayat 2 Peraturan pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang izin Lingkungan

yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.<sup>32</sup> Dokumen AMDAL dan UKL-UPL diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan. Lalu, Pasal 2 Peraturan Pemerintah RI No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan menyatakan bahwa usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL atau UKL-UPL wajib memiliki Izin Lingkungan.

Bunyi Pasal 2 Peraturan Pemerintah RI No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan mempunyai 2 persepsi tentang figur hukum AMDAL atau UKL-UPL, yaitu persetujuan AMDAL atau persetujuan UKL-UPL sebagai KTUN atau bukan. Sesuai dengan pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang diubah pertama dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 dan diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009, KTUN harus memenuhi 5 elemen, yaitu:

1. merupakan penetapan tertulis,
2. dibentuk oleh Pejabat/Badan Tata Usaha Negara,
3. berisi tindakan hukum tata usaha negara,
4. bersifat konkret dan individual, dan
5. final dan menimbulkan akibat hukum.

Berdasarkan analisis dan pemikiran kriteria tersebut, ada pendapat bahwa AMDAL atau UKL-UPL belum memenuhi persyaratan final karena AMDAL atau UKL-UPL merupakan suatu kajian yang digunakan sebagai persyaratan dan pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan (izin), sehingga AMDAL atau UKL-UPL bukan KTUN. Tapi ada pendapat lain yang menyatakan bahwa AMDAL atau UKL-UPL merupakan KTUN dengan analisis. Apabila AMDAL atau UKL-UPL ditolak, maka pemrakarsa tidak dapat mengajukan Izin Lingkungan.

Dalam mencapai tujuan penyusunan AMDAL sebagai suatu kajian yang tepat dalam prakiraan terhadap dampak penting yang ditimbulkan oleh suatu rencana usaha dan/atau kegiatan, maka dokumen AMDAL harus dinilai oleh Komisi Penilai AMDAL yang memiliki sertifikat. Komisi Penilai AMDAL dibentuk oleh Menteri, Gubernur dan Bupati/Wali Kota sesuai dengan kewenangannya. Hasil penilaian Komisi AMDAL dalam memeriksa dokumen AMDAL menjadi dasar penetapan kelayakan yang diterbitkan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Wali Kota sesuai dengan kewenangannya.

<sup>32</sup> Pasal 1 Angka 12 UUPLH

Masalah pemberian penetapan keputusan kelayakan yang telah diterbitkan oleh Menteri, Gubernur atau Bupati/Wali Kota sesuai pengertian Pasal 1 Angka 3 UU tentang Peradilan Tata Usaha Negara, serta kompetensi PTUN untuk memeriksa keputusan kelayakan AMDAL, dapat dianalisis dalam Kasus Reklamasi Pantai Utara Jakarta.



### Kasus Reklamasi Pantai Utara Jakarta

Kasus Posisi:

Menteri Negara Lingkungan Hidup RI pada tanggal 19 Februari 2003 telah menerbitkan Keputusan Menteri No. 14 Tahun 2003 tentang Ketidaklayakan Rencana Kegiatan Reklamasi dan Revitalisasi Pantai Utara Jakarta berdasarkan hasil penilaian dari Komisi AMDAL atas rencana 6 perusahaan yang akan melakukan Reklamasi Pantai Jakarta Utara. Keenam perusahaan tersebut adalah Bakti Era Mulia, Taman Harapan Indah, Manggal Krida Yudha, Pelabuhan Indonesia II, Pembangunan Jaya Ancol dan Jakarta Propertindo.

Menteri Negara Lingkungan Hidup memutuskan rencana kegiatan Reklamasi Pantai Utara Jakarta tidak layak berdasarkan hasil studi AMDAL. Hasil studi AMDAL menunjukkan bahwa rencana kegiatan tersebut akan menimbulkan berbagai dampak lingkungan, di antaranya:

1. meningkatkan potensi banjir di wilayah Jakarta, terutama bagian utara,
2. rusaknya ekosistem laut yang dapat mengakibatkan menurunnya pendapatan nelayan,
3. perlunya bahan urugan sebanyak 330 juta meter kubik yang sumbernya belum jelas,
4. gangguan terhadap operasi PLTU/PLTGU Muara Karang yang memasok listrik untuk kawasan Jakarta.

Terhadap Keputusan MenLH No.14 Tahun 2003 tentang Ketidaklayakan Rencana Kegiatan Reklamasi dan Revitalisasi Pantai Utara Jakarta, keenam perusahaan tersebut mengajukan gugatan kepada PTUN Jakarta untuk memeriksa 2 pokok perkara, yaitu :

1. kewenangan MENLH untuk memberikan keputusan Ketidaklayakan Lingkungan Rencana Reklamasi dan Revitalisasi Pantai Utara Jakarta, dan
2. kewenangan MENLH untuk mewajibkan instansi yang berwenang untuk tidak menerbitkan izin pelaksanaan Reklamasi Pantura.

Putusan PTUN pada tingkat I dan tingkat banding menyatakan bahwa Keputusan MenLH dinyatakan melampaui kewenangannya, sehingga diputuskan bahwa KepmenLH tersebut tidak sah dan batal dan kasus ini dimenangkan oleh Penggugat (6 Perusahaan). Atas putusan PTUN dan PTTUN tersebut Kementerian Lingkungan Hidup mengajukan Kasasi dan pada putusan

kasasi tersebut, Keputusan MenLH dinyatakan sah dan pembangunan reklamasi Pantai Utara Jakarta tidak sah.

Putusan kasasi ini tidak dindahkan oleh Pemprov DKI Jakarta dan 6 Perusahaan pemegang tender. Hal ini terlihat dengan pembangunan yang berjalan terus, walaupun telah diprotes oleh beberapa LSM. Bahkan salah satu penggugat telah mengajukan PK (Peninjauan Kembali) terhadap Putusan Kasasi tentang keabsahan KepMenLH, di mana putusan PK berbeda dari putusan Kasasi, walaupun diterbitkan oleh instansi yang sama, yaitu Mahkamah Agung.

---

Berdasarkan uraian kasus tersebut di atas banyak pemikiran yang menyatakan bahwa penetapan kelayakan AMDAL merupakan sebuah KTUN yang dapat diuji oleh PTUN karena penetapan kelayakan ini merupakan suatu kajian yang menjadi pertimbangan bagi pemberi izin (keputusan) untuk menolak atau mengabulkan permohonan.

Dalam hukum administrasi telah dijelaskan bahwa dalam menetapkan keputusan harus melalui tahapan perolehan izin sesuai dengan asas-asas umum pemberian keputusan yang meliputi:

1. permohonan,
2. acara pemeriksaan yang memberikan peluang kepada masyarakat dan instansi lain terkait untuk memberikan masukan atau pertimbangan sebagai bahan penerbitan keputusan,
3. pemberian keputusan yang harus diumumkan, baik pengabulan atau penolakan dengan tetap memberikan alasan yang tepat
4. pemberian waktu bagi pemohon atau pihak lain untuk mengajukan banding atau gugatan kepada instansi yang menerbitkan izin.

Keterlibatan masyarakat dalam penyusunan AMDAL merupakan penerapan hak masyarakat untuk mendapat informasi sesuai Pasal 28 F UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara legal ketentuan itu sudah ditetapkan dalam Pasal 26 Ayat 2 UUPLH yang menyatakan bahwa “Pelibatan masyarakat harus dilakukan berdasarkan prinsip pemberian informasi yang transparan dan lengkap serta diberitahukan sebelum kegiatan dilaksanakan.” Kemudian Pasal 9 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan menyatakan bahwa “Pelibatan masyarakat dalam penyusunan AMDAL dilakukan dengan bentuk pengumuman rencana usaha dan/atau kegiatan, dan konsultasi publik.

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan pelibatan masyarakat dalam AMDAL, KemenLH mengeluarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 17 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelibatan Masyarakat dalam Penyusunan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup dan Izin Lingkungan. Pasal 2 Permen LH tersebut mencantumkan bahwa pelibatan masyarakat dalam proses Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup dan izin lingkungan dilakukan berdasarkan prinsip dasar:

- a. pemberian informasi yang transparan dan lengkap,
- b. kesetaraan posisi di antara pihak-pihak yang terlibat,
- c. penyelesaian masalah yang bersifat adil dan bijaksana, dan
- d. koordinasi, komunikasi dan kerja sama di kalangan pihak- pihak yang terkait.

## 4.6 Analisis Risiko Lingkungan

Pasal 47 UUPLH menyatakan “Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berpotensi menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan hidup, ancaman terhadap ekosistem dan kehidupan, dan/atau kesehatan dan keselamatan manusia wajib melakukan analisis risiko lingkungan”. Analisis risiko yang diatur dalam Pasal 47 ini merupakan prosedur yang digunakan untuk mengkaji pelepasan dan peredaran produk genetik dan pembersihan (*clean up*) limbah B3.

Risiko merupakan perkiraan kemungkinan terjadinya konsekuensi kepada manusia atau lingkungan. Risiko yang terjadi kepada manusia disebut sebagai risiko kesehatan, sedangkan risiko yang terjadi kepada lingkungan disebut sebagai risiko ekologi. Risiko lingkungan (ekologi) merupakan risiko terhadap kesehatan manusia yang disebabkan oleh karena faktor lingkungan, baik lingkungan fisik, hayati, maupun sosial ekonomi-budaya. Secara umum dapat dikatakan risiko lingkungan merupakan faktor atau proses dalam lingkungan yang mempunyai kemungkinan (*probability*) tertentu untuk menyebabkan konsekuensi yang merugikan manusia dan lingkungannya.

Risiko lingkungan memperkirakan risiko terhadap organisme, sistem, atau populasi (sub) dengan segala ketidakpastian yang menyertainya, setelah terpapar oleh agen tertentu, dengan memperhatikan karakteristik agen dan sasaran yang spesifik. Menekankan proses keseimbangan antara biaya yang dikeluarkan untuk mengurangi risiko lingkungan dan keuntungan yang diperoleh dari berkurangnya

risiko lingkungan tersebut.<sup>33</sup> Jadi intinya analisis risiko lingkungan adalah proses prediksi kemungkinan dampak negatif yang terjadi terhadap lingkungan sebagai akibat dari kegiatan tertentu. Penggunaan Analisis Risiko Lingkungan ini akan mempermudah pihak managemen kegiatan atau usaha dalam pengelolaan audit atau evaluasi yang menjadi patokan dalam penilaian ketaatan suatu usaha atau kegiatan.

Pengaturan analisis risiko dalam UUPPLH dilatarbelakangi adanya kelemahan dalam kewajiban memiliki AMDAL bagi rencana usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak penting terhadap manusia dan lingkungannya. Kelemahan dalam kewajiban memiliki AMDAL antara lain:

1. AMDAL hanya merupakan suatu kajian perencanaan yang dalam pelaksanaannya sering tidak diikuti,
2. AMDAL sering diterbitkan setelah perizinan keluar,
3. pengelolaan dan pemantauan yang dijanjikan di AMDAL tidak dituangkan dalam kewajiban pemegang izin sebagai persyaratan dan pembatasan bagi pemegang izin dalam pelaksanaan izin

Di Indonesia kasus analisis risiko lingkungan yang terkait dengan prosedur pelepasan dan peredaran produk genetik antara lain Kasus Peredaran Kapas Transgenik Bt DP 5690 B sebagai Varietas Unggul dengan Nama NuCOTN 35B (**Bollgard**) di Sulawesi Selatan oleh PT. Monagro Kimia. Pelepasan kapas transgenik kepada para petani di 9 kabupaten di Sulawesi Selatan dilakukan tanpa melalui Analisis Risiko Lingkungan sesuai dengan tahapan atau prosedur yang dilalui. Sesuai dengan Pasal 47 Ayat 2 setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib melakukan Analisis Risiko Lingkungan harus dilakukan melalui tahapan:

### 1. Pengkajian Risiko

Pengkajian risiko meliputi keseluruhan proses mulai dari identifikasi bahaya, penaksiran besarnya konsekuensi atau akibat, dan penaksiran kemungkinan munculnya dampak yang tidak diinginkan, baik terhadap keamanan dan kesehatan manusia, maupun lingkungan hidup,

### 2. Pengelolaan Risiko

Pengelolaan risiko meliputi evaluasi risiko atau seleksi risiko yang memerlukan pengelolaan, identifikasi pilihan pengelolaan risiko, pemilihan tindakan untuk pengelolaan, dan pengimplementasian tindakan yang dipilih,

<sup>33</sup> Otto Soemarwoto, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan* (Gajahmada Press, Yogyakarta, 2005) h. 282.

### 3. Komunikasi Risiko

Komunikasi risiko adalah proses interaktif dari pertukaran informasi dan pendapat di antara individu, kelompok, dan institusi yang berkenaan dengan risiko.

Berkaitan dengan kasus kapas transgenik yang terjadi di Provinsi Sulawesi Selatan, tahapan analisis risiko wajib dilakukan oleh semua pihak, baik pengimpor maupun eksportir, yaitu PT. Monagro Kimia dan Departemen Pertanian. Hal ini sesuai dengan Article 16 Protocol Cartagena, yaitu:<sup>34</sup>

1. *The Parties shall, taking into account Article 8 (g) of the Convention, establish and maintain appropriate mechanisms, measures and strategies to regulate, manage and control risks identified in the risk assessment provisions of this Protocol associated with the use, handling and transboundary movement of living modified organisms.*
2. *Measures based on risk assessment shall be imposed to the extent necessary to prevent adverse effects of the living modified organism on the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account risks to human health, within the territory of the Party of import.*
3. *Each Party shall take appropriate measures to prevent unintentional transboundary movements of living modified organisms, including such measures as requiring a risk assessment to be carried out prior to the first release of a living modified organism.*
4. *Without prejudice to paragraph 2 above, each Party shall endeavour to ensure that any living modified organism, whether imported or locally developed, has undergone an appropriate period of observation that is commensurate with its life-cycle or generation time before it is put to its intended use.*
5. *Parties shall cooperate with a view to:*
  - a) *Identifying living modified organisms or specific traits of living modified organisms that may have adverse effects on the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account risks to human health, and*
  - b) *Taking appropriate measures regarding the treatment of such living modified organisms or specific traits.*

Analisis risiko (*risk assesment*) yang dilakukan dalam kasus Kapas Transgenik meliputi tahapan sebagai berikut:

<sup>34</sup> *Cartagena Protocol on Bio Safety to the Covention on Biological Diversity, (Text and Annexes, Montreal, 2000) h. 9.*

## 1. Pengkajian Risiko

Pengkajian risiko terhadap penanaman benih kapas transgenik Bt. harus dilakukan melalui penelitian terhadap identifikasi bahaya penanaman kapas transgenik, penaksiran besarnya kerugian penanaman kapas transgenik, jika petani mengalami kerugian. Hal ini sesuai dengan bunyi Article 15 Protocol Cartagena bahwa:<sup>35</sup>



*"Risk assessments undertaken pursuant to this Protocol shall be carried out in a scientifically sound manner, in accordance with Annex III and taking into account recognized risk assessment techniques. Such risk assessments shall be based, at a minimum, on information provided in accordance with Article 8 and other available scientific evidence in order to identify and evaluate the possible adverse effects of living modified organisms on the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account risks to human health".*

(Pengkajian risiko yang dilakukan menurut Protokol ini harus dilakukan secara ilmiah, sesuai dengan Lampiran III dan dengan akun teknik pengkajian risiko yang diakui. Penilaian risiko tersebut harus berbasis pada informasi yang diberikan sesuai dengan Artikel 8 dan bukti ilmiah lainnya yang tersedia dalam rangka untuk mengidentifikasi dan mengevaluasi kemungkinan efek samping dari organisme hasil modifikasi genetik terhadap konservasi dan pemanfaatan berkelanjutan keanekaragaman hayati, dengan mempertimbangkan pula risiko terhadap kesehatan manusia)

Pengkajian risiko terhadap penanaman benih kapas transgenik Bt., seharusnya melalui penelitian terhadap:

- identifikasi bahaya penanaman kapas transgenik,
- penaksiran besarnya kerugian penanaman kapas transgenik jika petani mengalami kerugian,

Dalam kasus kapas transgenik petani mendapat pinjaman dari PT. Monagro Kimia untuk pembelian bibit dan biaya pengelolaannya. Petani harus melakukan pembayaran atas pembelian bibit dan biaya pengelolaan saat panen. Jika terjadi gagal panen karena tanaman kapas transgenik tidak membawa hasil

<sup>35</sup> *Ibid.*

yang baik, peminjaman untuk pembelian pupuk dan pengelolaan itu akan menjadi beban bagi petani untuk membayar biaya tersebut.

## 2. Pengelolaan Risiko

Pengelolaan risiko meliputi evaluasi risiko atau seleksi risiko yang memerlukan pengelolaan, identifikasi pilihan pengelolaan risiko, pemilihan tindakan untuk pengelolaan, dan pengimplementasikan tindakan yang dipilih. Pengelolaan risiko dapat dilakukan melalui instrumen AMDAL. Dalam kasus kapas transgenik, PT. Monagro Kimia dalam menyebarluaskan atau melakukan pelepasan benih kepada petani tanpa didahului AMDAL. Hal ini sudah mendapat peringatan dari Menlh melalui Surat Menteri Negara Lingkungan Hidup No. B1882/MENLH/09/2000 tertanggal 29 September 2000 yang isinya menyatakan prosedur AMDAL harus dilakukan atas tanaman transgenik, dan PT Monagro Kimia telah melanggar ketentuan tersebut.

## 3. Komunikasi Risiko

Komunikasi risiko adalah proses interaktif antara pemberian informasi dan pendapat di antara individu, kelompok, dan institusi yang berkenaan dengan risiko. Dalam kasus kapas transgenik, PT. Monagro Kimia tidak memberikan informasi yang benar terhadap proses penanaman kapas. PT Monagro menyatakan hasil panen cukup tinggi (4 ton), namun kenyataannya hanya mencapai 0,5 ton. Hal tersebut sangat merugikan petani karena dengan mengubah lahan sawah menjadi tanaman kapas, pendapatan petani menurun. Selain itu, informasi tidak benar lainnya datang dari Departemen Pertanian, yang menyatakan Menteri Pertanian Bungaran Saragih pada tanggal 7 Februari 2001 telah mengeluarkan SK No. 107/KPTS/KB.403/2/2001 tentang Pelepasan Secara Terbatas Kapas Transgenik Bt DP 5690 B sebagai Varietas Unggul dengan Nama NuCOTN 35B (Bollgard). Sementara itu, Humas Departemen Pertanian dan Dirjen Perkebunan menyatakan belum ada pelepasan.

Analisis Risiko Lingkungan Hidup (ARLH) juga dilakukan terhadap perusahaan yang dalam proses kegiatan produksinya berisiko menimbulkan bahaya terhadap lingkungan perusahaan dan lingkungan sekitarnya. Analisis risiko lingkungan pada perusahaan dapat dilakukan dengan menggunakan diagram alir, ataupun audit lingkungan. Definisi audit lingkungan dalam Pasal 1 Angka 28 UUPLH menyatakan evaluasi yang dilakukan untuk menilai

ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap persyaratan hukum dan kebijakan ditetapkan oleh pemerintah. Pemerintah dalam menerapkan audit lingkungan memiliki fungsi sebagai berikut:

1. merupakan dokumen suatu usaha atau kegiatan tentang pelaksanaan pengelolaan, pemantauan, pelaporan atau rencana perubahan peraturan dan proses internal perusahaan
2. alat untuk melakukan identifikasi masalah lingkungan internal, dan
3. alat untuk melakukan evaluasi kinerja organisasi dan divisi lingkungan.

Sedangkan manfaat audit lingkungan intinya:

1. untuk mengidentifikasi masalah lingkungan,
2. menghindari sanksi karena kesalahan prosedur pengelolaan,
3. menghindari kerugian materi,
4. mengidentifikasi potensi penghematan biaya, dan/atau
5. sebagai dokumen perusahaan.

Perbedaan audit lingkungan dengan AMDAL dapat dijabarkan dalam bagan di bawah ini:

No.	Audit Lingkungan	AMDAL
1.	Dilakukan setelah kegiatan dan/atau usaha berlangsung	Dilakukan sebelum kegiatan dan/atau usaha berlangsung (perencanaan)
2.	Bersifat kontinyu pada periode waktu tertentu	Dilakukannya hanya sekali sebelum kegiatan dan/atau usaha berlangsung
3.	Cakupan masalah hanya pada kasus atau hal yang sedang dihadapi	Cakupan masalah meliputi berbagai aspek dan berdampak jangka panjang
4.	Bersifat sukarela	Bersifat wajib
5.	Bersifat rahasia	Bersifat terbuka dan melibatkan masyarakat

Dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pelaku usaha dan/atau kegiatan yang wajib melakukan berbagai instrumen seperti BML, AMDAL dan Analisis Risiko Lingkungan, diberi insentif dan disinsentif. Pemberian insentif dan disinsentif berdasarkan pencapaian kinerja dan ketaatan atau kepatuhan mereka terhadap peraturan perundang-undangan dan ketentuan dalam hukum lingkungan.

Salah satu insentif dan disinsentif yang dilakukan dalam pengelolaan lingkungan hidup adalah dengan pemberian penghargaan kepada perusahaan atau pelaku usaha yang dalam kegiatannya mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta mengelola limbah bahan berbahaya.

Penghargaan ini diberikan melalui Program Penilaian Peringkat Perusahaan dalam Pengelolaan Lingkungan atau yang disingkat PROPER.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 06 Tahun 2013 tentang Program Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan dalam Pengelolaan Lingkungan (PROPER) mengatur tentang pedoman atau tata cara pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dalam melaksanakan kegiatannya dengan memberikan insentif dan disinsentif. PROPER dilakukan dengan cara menilai kinerja penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan berdasarkan kriteria PROPER, yang meliputi :

1. Kriteria ketaatan yang digunakan untuk pemeringkatan biru, merah dan hitam. Kriteria ketaatan ini meliputi pengawasan terhadap:
  - a. dokumen lingkungan atau izin lingkungan,
  - b. pengendalian pencemaran udara,
  - c. pengendalian pencemaran air, dan
  - d. pengelolaan limbah berbahaya dan beracun.
2. Kriteria penilaian aspek lebih yang dipersyaratkan (*beyond compliance*) untuk pemeringkatan hijau dan emas. Kriteria penilaian aspek lebih yang dipersyaratkan meliputi :
  - a. sistem manajemen lingkungan
  - b. pengelolaan sumber daya lingkungan yang terdiri atas :
    - 1) efisiensi energi,
    - 2) pengurangan dan pemanfaatan limbah bahan berbahaya dan beracun,
    - 3) *reduce, reuse, dan recycle* (3R) limbah padat bukan bahan berbahaya dan beracun,
    - 4) pengurangan pencemaran udara,
    - 5) konservasi dan penurunan beban pencemaran air, dan
    - 6) perlindungan kenaekaragaman hayati.
  - c. pemberdayaan masyarakat, dan
  - d. penyusunan dokumen ringkasan kinerja pengelolaan lingkungan.

Peringkat penilaian kinerja terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dalam upaya pengelolaan lingkungan terdiri atas:

1. Hitam, diberikan kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang sengaja berbuat atau lalai yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan serta pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan dan/atau tidak melaksanakan sanksi administrasi,

2. Merah, diberikan kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang upaya pengelolaan lingkungan hidupnya tidak sesuai dengan persyaratan peraturan perundang-undangan,
3. Biru, diberikan kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang telah melakukan mengelola lingkungan sesuai dengan persyaratan peraturan perundang-undangan.
4. Hijau, diberikan kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang telah mengelola lingkungan lebih dari yang dipersyaratkan dalam peraturan (*beyond compliance*) melalui pelaksanaan sistem manajemen lingkungan dan pemanfaatan sumber daya secara efisien dalam melakukan upaya pemberdayaan masyarakat dengan baik,
5. Emas, diberikan kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang telah secara konsisten menunjukkan keunggulan (*environmental excellency*) dalam proses produksi dan/atau jasa melaksanakan bisnis yang beretika dan bertanggung jawab kepada masyarakat.

## 4.7 Perizinan Lingkungan

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup merupakan realisasi kewajiban dari negara untuk memenuhi hak sosial masyarakat dalam memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat seperti tertuang dalam Pasal 28 H UUD Negara RI Tahun 1945. Dengan adanya ketentuan tersebut dalam konstitusi, negara memiliki kewajiban untuk: menjaga (*to protect*), menghargai (*to respect*), dan memenuhi (*to fulfill*). Sebagai kewajiban dari negara untuk memenuhi hak tersebut, maka pemerintah dan pemerintah daerah sebagai pengurus negara memiliki tugas dan tanggung jawab untuk memenuhi hak atas lingkungan yang baik dan sehat.

Dengan adanya kewajiban untuk memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, maka upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan melalui instrumen perizinan lingkungan mendorong pemerintah dan pemerintah daerah untuk menjaga, memelihara, memulihkan dan melindungi lingkungan secara terpadu, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan. Untuk mencapai tujuan itu, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus didasarkan pada asas atau prinsip yang berpedoman pada asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup seperti diatur dalam Pasal 2 UU No. 32 Tahun 2009 tentang UUPPLH. Asas atau prinsip menurut Pasal 2 UUPPLH meliputi: tanggung jawab

negara, kelestarian dan keberlanjutan, keserasian dan keseimbangan, keterpaduan, manfaat, keberhati-hatian, keadilan, ekoregion, keanekaragaman hayati, pencemar membayar, kearifan lokal, lingkungan hidup, tata kelola pemerintahan yang baik, dan otonomi daerah.

Perizinan lingkungan merupakan perizinan yang berkaitan dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Berdasarkan substansi dari Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, perizinan lingkungan terdiri atas:

1. Izin Lingkungan

Izin lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.

2. Izin Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Izin PPLH)

Izin PPLH terdiri atas beberapa perizinan di bidang pengelolaan lingkungan dan menjadi syarat perizinan yang harus dimiliki oleh pelaku usaha dan tercantum dalam Izin Lingkungan, misalnya Izin Pembuangan Air Limbah, Izin Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun.

Berdasarkan asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, khususnya asas keberhati-hatian, pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan dengan tujuan:

1. memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup yang lestari dan berkelanjutan,
2. meningkatkan upaya pengendalian usaha dan/atau kegiatan yang berdampak negatif pada lingkungan hidup.

Dalam prakteknya, keberadaan Izin Lingkungan ini masih belum dapat berjalan optimal karena konflik norma atau tidak ada sinkronisasi antara Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang UUPLH dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Ketidaksinkronan itu khususnya mengenai:

Pasal 123 UUPLH, yaitu “Segala izin di bidang pengelolaan lingkungan hidup yang telah dikeluarkan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Wali Kota sesuai dengan kewenangannya wajib diintegrasikan ke dalam Izin Lingkungan paling lama 1 tahun sejak UU ini ditetapkan”. Pasal ini mengandung pengertian

bahwa semua perizinan di bidang pengelolaan lingkungan hidup harus diintegrasikan dalam Izin Lingkungan, sehingga dengan berlakunya UU dan peraturan pelaksanaannya, maka perizinan di bidang pengelolaan lingkungan hanya ada 1, yaitu izin lingkungan.

Ketentuan Pasal 123 UUPPLH ini tidak sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Dalam ketentuan ini, izin lingkungan merupakan izin baru bukan pengganti atau integrasi dari perizinan lain di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan. Keberadaan izin lingkungan untuk memastikan kewajiban yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha dalam melaksanakan kegiatan dan/atau usahanya, sehingga memudahkan pemerintah, pemerintah daerah dan/atau aparat penegakan hukum terhadap pemenuhan beberapa kewajiban yang harus ada.

Pengertian dan substansi dari Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan menyatakan izin lingkungan hanya diberikan kepada kegiatan dan/atau usaha yang wajib memiliki AMDAL atau UKL-UPL. Dengan demikian, izin lingkungan merupakan tindak lanjut dari penetapan penilaian kelayakan dari dokumen AMDAL atau UKL-UPL. Keterkaitan izin lingkungan dengan dokumen AMDAL atau UKL-UPL secara tegas dicantumkan dalam Pasal 2 Ayat 2 PP tentang Izin Lingkungan yang mengatur tentang tahapan kegiatan perolehan izin lingkungan meliputi :

- a. penyusunan AMDAL dan UKL-UPL,
- b. penilaian AMDAL dan pemeriksaan UKL-UPL, dan
- c. permohonan dan penerbitan Izin Lingkungan.

Sesuai dengan tahapan tersebut, maka izin lingkungan merupakan izin yang diterbitkan oleh instansi yang berwenang setelah dilakukan penilaian terhadap AMDAL dan pemeriksaan UKL-UPL pada tahap perencanaan. Dengan penilaian RKL-RPL sebagai dokumen AMDAL, diterbitkan keputusan kelayakan lingkungan hidup, sedangkan dari penilaian terhadap UKL-UPL diterbitkan rekomendasi berupa persetujuan UKL-UPL. Keputusan kelayakan lingkungan dan rekomendasi persetujuan UKL-UPL digunakan sebagai dasar pengajuan izin lingkungan yang dibutuhkan oleh pemrakarsa untuk mengajukan Izin Usaha.

Berdasarkan substansi dan prosedur penerbitan izin lingkungan sebagai tindak lanjut dari penilaian AMDAL dan UKL-UPL, penerbitan izin lingkungan menjadi kewenangan Menteri, Gubernur atau Bupati/Wali Kota sesuai dengan kewenangannya. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012, dinyatakan bahwa izin lingkungan adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Maka

dalam penerbitan izin lingkungan, pemerintah harus memberi peluang kepada masyarakat untuk berpartisipasi melalui pengumuman agar masyarakat dapat memberikan saran, tanggapan dan/atau pendapat atas permohonan izin tersebut.

Menteri, Gubernur atau Bupati/Wali Kota dalam menerbitkan izin lingkungan wajib mempertimbangkan saran, pendapat dan tanggapan masyarakat, sehingga kewenangan pemberi izin lingkungan merupakan wewenang bebas atau diskresi. Dengan wewenang diskresi ini, instansi berwenang untuk menentukan pilihan dalam menerbitkan atau menolak permohonan izin lingkungan. Pengertian ini sesuai dengan pendapat **David Farrier** tentang diskresi bahwa:<sup>36</sup>

*“The body whether or not to grant permission or issue a discretion has a choice to make. It must take the facts into account and any legal limits imposed on its range of choice, such as a list of factors which it is legally required to take into consideration. Within these limits, the decision is recognized as being a matter for the judgment of the decision maker.”*

Agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang, penggunaan wewenang bebas oleh Menteri, Gubernur dan Bupati/Wali Kota dalam menerbitkan izin harus didasarkan pada:

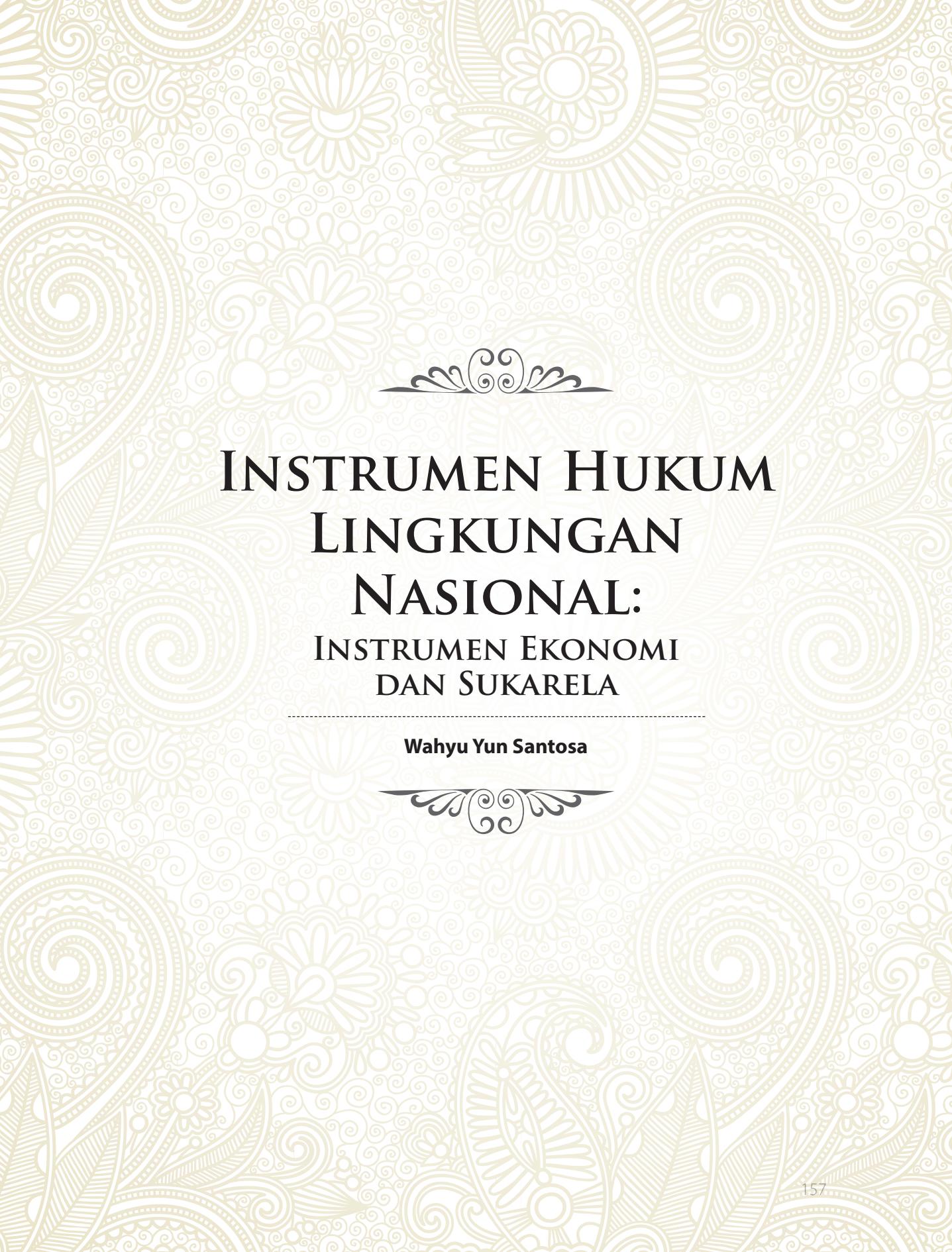
1. peraturan perundang-undangan,
2. asas-asas umum pemerintahan yang baik,
3. hak asasi manusia,
4. prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

---

<sup>36</sup> David Farrier, *Op.Cit.*, hal. 48.

## DAFTAR PUSTAKA

- Algra, N.E. & H.R.W. Gokkel. (1981) *Fockema andreae's rechtsgeleerd handwoordenboek*. H.D. Tjeenk Willink.
- Djatmiati, Tatiek Sri. (2004) *Prinsip-prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*. Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- Doelle, Meinhard & Chris Tollefson. (2009) *Environmental Law, Cases and Materials*. Carswell.
- Farrier, David. (2004) *The Environmental Law Handbook*. Rfern Legal Centre Publishing UNSW Press.
- Faure, M.G. et al.(1994) *Kekhawatiran Masa Kini, Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan dalam Teori dan Praktek*. Bandung: Citra Aditya Bakti
- Garner, Bryan A. (2004) *Black Law Dictionary*. Eighth Edition. Thomson West
- Grad, Frank P.(1971) *Environmental Control: Priorities, Policies, and the Law*. New York and London: Columbia University Press.
- Hadjon, Philipus M. (1994) *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University.
- Hadjon, Philipus M. (1996) "Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup", dalam buku *Butir-butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan Yang Layak*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Hadjon, Philipus M. (2010) *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Jacobini, H.B. (1991) *An Introduction to Comparative Administrative Law*. Oceana Publications Inc.
- Rahmadi, Takdir. (2011) *Hukum Lingkungan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Rangkuti, Siti Sundari. (2005) *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Seerden, Rene dan Frits Stroink. (2002) *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*. Groningen: Metro.
- ten Berge, J.B.J.M. (1996) *Besturen door de overheid*. WEJ.Tjeek Willink Deventer, Nederland Intituit voor Sociaal en Economisch Recht NISER.



# **INSTRUMEN HUKUM LINGKUNGAN NASIONAL: INSTRUMEN EKONOMI DAN SUKARELA**

---

**Wahyu Yun Santosa**



# BAB 5

## INSTRUMEN HUKUM LINGKUNGAN NASIONAL: INSTRUMEN EKONOMI DAN SUKARELA

Wahyu Yun Santosa

### 5.1 Instrumen Ekonomi: Internalisasi Biaya Lingkungan (*Polluter Pays Principle*)

#### 5.1.1 Internalisasi Biaya Lingkungan Menurut Aspek Ekonomi Lingkungan dan Hukum

Sumber daya alam dan lingkungan hidup merupakan penunjang keberlangsungan kehidupan manusia. Seluruh aktivitas ekonomi, baik produksi, konsumsi dan jasa secara langsung dan tidak langsung akan memanfaatkan unsur-unsur sumber daya dan lingkungan hidup (SDALH) dalam kegiatannya.

Sejak dekade 1970-an, sumber daya alam (SDA) dan lingkungan hidup (LH) tidak lagi merupakan dua hal yang berbeda dalam sudut pandang ekonomi. Sebelumnya, SDA seperti hutan, pertambangan dan perikanan, dianggap sebagai penyedia komoditas bagi perekonomian seperti kayu, barang-barang tambang serta ikan. Sementara LH dipandang sebagai medium yang memperlihatkan keberadaan eksternalitas, seperti polusi udara, kebisingan dan polusi air, selain kadang-kadang juga merupakan sumber dari kenyamanan. Namun, perbedaan antara SDA dan LH tersebut menjadi semakin tidak berarti ketika variasi dari komoditas yang disediakan oleh SDA dan bentuk-bentuk eksternalitas bisa teridentifikasi semakin jelas. Hal ini memperkuat pandangan bahwa SDA dan LH secara bersama-sama merupakan aset penting.<sup>1</sup>

Sumber daya alam dan lingkungan hidup merupakan modal utama bagi pembangunan, namun pemanfaatannya sering mengabaikan keberlanjutan nilai dan kelestarian fungsi lingkungan hidup. Akibatnya, kualitas dan kuantitas sumber daya alam dan lingkungan hidup cenderung menurun dan mengkhawatirkan.

<sup>1</sup> Mohring dan Boyd, 1971; serta Freeman, Haveman dan Kneese, 1973 dalam "Laporan Interim: Draft Rencana Aksi Strategis", *ESP-Environmental Support Programme, Danida*, Tahun 2012.

Karena kondisi tersebut, maka upaya pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup dengan lestari dan berkelanjutan wajib dilaksanakan. Konsepsi tersebut sesuai dengan amanat UUD 1945 Bab XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, Pasal 33 Ayat 4, yaitu, "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional".

Pendekatan yang saat ini digunakan oleh pemerintah, sebagai regulator dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, bisa dikatakan belum cukup untuk menurunkan laju degradasi kualitas dan kuantitas sumber daya alam dan lingkungan hidup. Oleh karena itu, pendekatan instrumen ekonomi dapat menjadi salah satu solusi untuk memperkuat pendekatan yang saat ini digunakan dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di Indonesia.<sup>2</sup>

Instrumen ekonomi merupakan kebijakan alternatif dalam menghadapi keberadaan eksternalitas. Eksternalitas merujuk pada adanya suatu aktivitas yang mempengaruhi aktivitas lainnya. Dampaknya, harga yang ditanggung masyarakat menjadi lebih tinggi dibandingkan dengan harga pasar yang terjadi.<sup>3</sup> Degradasi kualitas dan kuantitas sumber daya alam dan lingkungan hidup telah menimbulkan eksternalitas negatif, yang merupakan salah satu sumber kegagalan pasar, sehingga pemerintah perlu menetapkan kebijakan yang mendorong pada penjagaan atau menurunkan laju degradasi kualitas dan kuantitas sumber daya alam dan lingkungan hidup.<sup>4</sup>

Dalam perekonomian modern, setiap aktivitas mempunyai keterkaitan dengan aktivitas lainnya. Apabila semua keterkaitan antara suatu kegiatan dengan kegiatan lainnya dilaksanakan melalui mekanisme pasar atau melalui suatu sistem, maka keterkaitan antara berbagai aktivitas tersebut tidak menimbulkan masalah. Akan tetapi banyak pula keterkaitan antarkegiatan yang tidak melalui mekanisme pasar sehingga timbul berbagai macam persoalan. Keterkaitan suatu kegiatan dengan kegiatan lain yang tidak melalui mekanisme pasar itulah yang disebut dengan eksternalitas. Secara umum dapat dikatakan bahwa eksternalitas adalah suatu efek samping dari suatu tindakan pihak tertentu terhadap pihak lain, baik dampak yang menguntungkan, maupun yang merugikan.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Kementerian Negara Lingkungan Hidup, *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2012: Pilar Lingkungan Hidup Indonesia* (Jakarta, KLH-RI, 2012) Secara tegas dinyatakan dalam h. 97 dan 203, meskipun di dalam keseluruhan dokumen, tampak adanya urgensi instrumen ekonomi lingkungan ini.

<sup>3</sup> Greenwald, B. and Stiglitz, J. E., 1986, "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets,"(May 1986) *Quarterly Journal of Economics*, h.101, 229-64.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Joseph E. Stiglitz, 1989. *Markets, Market Failures, and Development* (The American Economic Review, Vol. 79, No. 2), Papers and Proceedings of the Hundred and First Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1989) h. 197-203.

Efek samping dari suatu kegiatan atau transaksi ekonomi bisa positif maupun negatif. Dalam kenyataannya, baik dampak negatif, maupun efek positif bisa terjadi secara bersamaan dan simultan. Dampak yang menguntungkan, misalnya seseorang yang membangun sebuah pemandangan yang indah dan bagus pada lokasi tertentu, mempunyai dampak positif bagi orang sekitar yang melewati lokasi tersebut. Sedangkan dampak negatif, misalnya polusi udara, air dan suara. Eksternalitas hanya terjadi apabila tindakan seseorang mempunyai dampak terhadap orang lain (atau segolongan orang lain), tanpa adanya kompensasi apa pun juga sehingga timbul inefisiensi dalam alokasi faktor produksi.

Pencemaran lingkungan dapat dikatakan sebagai suatu eksternalitas negatif. Dalam hal ini terdapat kerugian atau biaya yang harus ditanggung oleh pihak-pihak di luar satu aktivitas produksi, akibat kegiatan (pencemaran) yang ditimbulkan dari aktivitas produksi tersebut.<sup>6</sup> Dalam konteks ekonomi, eksternalitas ini merupakan salah satu bentuk kegagalan pasar (*market failures*). Pasar sebagai tempat bertemuanya keseimbangan dalam siklus perekonomian tidak dapat mencegah satu biaya (inefisiensi) yang timbul di luar aktivitas produksi tersebut. Kegagalan pasar ini perlu diantisipasi dan dicegah. Hal ini sejalan dengan konsep pencemaran sebagai sebuah eksternalitas atau kegagalan pasar, maka dibutuhkan sekian pendekatan untuk dapat mencegah, mengantisipasi, atau menyelesaikan persoalan pencemaran tersebut.

Dalam perkembangan keilmuan, secara konsep sederhana, para ekonom berpendapat eksternalitas dapat diinternalisasi secara optimal dengan menerapkan pajak pada setiap aktivitas yang mengakibatkan pencemaran. Teori ini didasarkan pada hasil pemikiran Arthur Cecil Pigou, seorang ekonom dari Cambridge University, Inggris, sehingga terkenal dengan nama *Pigouvian Tax*.<sup>7</sup>

Pigou berpendapat kalangan industri cenderung mencari selisih keuntungan atau kepentingannya sendiri.<sup>8</sup> Pada saat kepentingan sosial “terganggu” oleh kepentingan industri ini, pelaku industri tidak memiliki insentif untuk menginternalisasikan biaya yang timbul akibat gangguan tersebut. Demikian juga sebaliknya, ketika ada selisih keuntungan sosial yang didapatkan dari suatu aktivitas industri, tiap individu yang menerima manfaatnya tidak memiliki insentif untuk membayar “pelayanan” tersebut. Pigou merujuk keadaan ini pada istilah

<sup>6</sup> Peter Lewin, "Pollution Externalities: Social Cost and and Strict Liability" (1982) *Cato Journal*, vol.2, No.1 Spring

<sup>7</sup> Konsep *Pigouvian Tax* atau disebut juga *Pigovian Tax* dapat dibaca pada tulisan *the Economics of Welfare* yang ditulis Pigou tahun 1920.

<sup>8</sup> Don Fullerton and Gilbert E. Metcalf, *Environmental Taxes and the Double-Dividend Hypothesis: Did You Really Expect Something for Nothing?* (Chicago-Kent Law Review, 1997) 73: 221-256.

“*incidental uncharged disservices/services*”.<sup>9</sup> Atas pertimbangan ini, perlu dikenakan pajak bagi yang menikmati keuntungan tersebut.

Secara singkat, konsep Pigou menyatakan bahwa salah satu cara yang efisien bagi pemerintah untuk menginternalisasi eksternalitas adalah dengan menarik pajak kepada pihak yang menimbulkan pencemaran.<sup>10</sup> Dengan membayar pajak, berarti produsen memikul biaya eksternal yang semula dipikul oleh pemerintah (masyarakat).<sup>11</sup> Berbasis pada beban pajak ini, pemerintah dapat meraih pendapatan yang dapat digunakan untuk membiayai pengelolaan dan pemulihan lingkungan. Sehingga untuk dapat dikatakan efisien secara ekonomis, maka pungutan pajak, menurut teori Pigou ini, harus dapat mencakup beban biaya pemulihan lingkungan, serta biaya administrasi yang diperlukan untuk melakukan upaya pemulihan lingkungan tersebut. Permasalahan efisiensi inilah yang menjadi salah satu kritik utama atas teori Pigou, terutama pada aspek pertimbangan bahwa penentuan besaran pajak cenderung rumit mengingat berbasis pada asumsi dari pemerintah. Beberapa ekonom berpendapat bahwa penetapan pajak yang dikenakan terhadap industri yang memberikan dampak negatif (eksternalitas negatif) terhadap lingkungan, akan memberi dampak resiprokal terhadap biaya-biaya sosial lainnya.<sup>12</sup>

Di antara para ekonom tersebut, Ronald Coase melalui tulisannya “*the Problem of Social Cost*”<sup>13</sup> perlu disorot tersendiri dalam bahasan ini. Seperti dikonseptakan dalam *Pigovian Tax*, jika ada satu permasalahan lingkungan yang diakibatkan oleh satu aktivitas usaha/kegiatan industri, maka solusi untuk *incidental uncharged disservices* ini, beban pajak untuk industri semestinya dinaikkan. Hal ini untuk menjamin adanya efisiensi untuk nilai yang dibayarkan dalam pemulihan lingkungan tersebut. Permasalahannya adalah nilai yang dibayarkan sebagai biaya pemulihan sosial tersebut secara alamiah bersifat sangat resiprokal.<sup>14</sup>

Coase berpendapat suatu pabrik yang menghasilkan emisi asap tidak dapat dilekatkan beban tanggung jawab penuh atas biaya sosial yang ditimbulkan karena asap tersebut.<sup>15</sup> Hal ini karena ada atau tidaknya biaya sosial tersebut, bersifat

<sup>9</sup> Michael Faure, *Law and Economic* (Netherlands: Metro – Universiteit Maastricht, 2006) h. 16.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Sukanto Reksohadiprodjo; A. Budi Purnomo Brodjonegoro, *Ekonomi Lingkungan: Suatu Pengantar* (BPFE UGM, Yogyakarta, 2004) h. 46.

<sup>12</sup> Beberapa pendapat ekonom tersebut dapat ditelusuri melalui tulisan: William J. Baumol (1972). “*On Taxation and the Control of Externalities*,” *The American Economic Review*, 62(3): 307-322; Karen Vaughn (January 1980). “*Does it Matter That Costs Are Subjective?*”, *Southern Economic Journal* 46 (3): 702–715; serta Ronald Coase (1960), “*The Problem of Social Cost*”, *Journal of Law and Economics* 3 (1): 1–44.

<sup>13</sup> Ronald Coase, 1960. “*The Problem of Social Cost*”, *Journal of Law and Economics* 3 (1): 1–44.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

timbal balik dan mempengaruhi satu sama lain. Jikalau tidak ada pabrik tersebut, maka tidak akan ada emisi asap dan dampak yang ditimbulkan. Demikian juga sebaliknya, jika tidak ada orang-orang di sekitar pabrik, maka emisi asap tersebut juga tidak akan menimbulkan biaya-biaya sosial.<sup>16</sup> Maka Coase berteori bahwa pengenaan kewajiban pada salah satu pihak saja, atau dalam hal ini pabrik sesuai konsep *Pigovian Tax*, untuk bertanggung jawab atas biaya-biaya sosial yang timbul tidak akan menunjukkan hasil yang optimal dan efisien.

Sebagai contoh, ketika suatu pabrik yang menghasilkan emisi asap harus membayarkan pajak untuk semua asap yang dihasilkannya, akan berpengaruh pada penurunan kuantitas produksi karena beban biaya yang dikeluarkan untuk membeli teknologi yang memungkinkan pengurangan emisinya.<sup>17</sup> Dengan inisiatif yang berdampak pada udara yang lebih bersih karena pengurangan emisi tadi, akan memicu peningkatan populasi yang mendambakan udara bersih tadi. Kondisi ini akan terus berulang, ketika pajak naik, populasi ikut meningkat, dan margin biaya yang dikeluarkan untuk menjaga emisi tetap bersih tadi semakin meningkat.<sup>18</sup> Problem utama dalam hal ini tidak terselesaikan, karena nilai efisiensi sangat tergantung pada angka-angka yang muncul dari setiap aspek yang ada tadi.

Dari dua teori di atas, hal mendasar yang perlu menjadi pertimbangan dalam penerapan instrumen ekonomi akan terlihat pada efisiensi biaya dan efektivitas hasil yang dicapai dari suatu kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah. Instrumen ekonomi untuk pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan dapat diartikan sebagai mekanisme administrasi yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi perilaku siapa pun yang mendapatkan nilai dari sumber daya, memanfaatkan, atau menyebabkan dampak sebagai *side effect* atau eksternalitas yang disebabkan aktivitas mereka. Dalam hal ini, intervensi pemerintah dapat berupa satu kebijakan atau peraturan yang bersifat pencegahan (*safety regulations*) ataupun peraturan terkait tanggung jawab hukum (*liability rules*),<sup>19</sup> yang dapat mempengaruhi nilai efisiensi yang dapat dihasilkan dari implementasi pilihan peraturan atau kebijakan tersebut.

Dari konsep yang berkembang, setidaknya dapat disimpulkan empat hal utama yang menyangkut fungsi instrumen ekonomi dalam pengelolaan lingkungan, yakni:

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Michael Faure, 2001. *Loc.Cit.*

1. Menginternalisasikan eksternalitas dengan cara mengoreksi kegagalan pasar melalui mekanisme *full cost pricing*<sup>20</sup> atau mekanisme pembayaran penuh, di mana biaya subsidi, biaya lingkungan dan biaya eksternalitas diperhitungkan dalam pengambilan keputusan. Dalam hal ini bahwa seseorang hanya akan rasional, baik dalam membeli, maupun menggunakan jika semua informasi tersedia dengan sempurna. Harga yang memperhitungkan biaya sosial/lingkungan akan menjadikan pilihan yang rasional sehingga konsumsi/eksploitasi lebih efisien.
2. Mampu mengurangi konflik pembangunan versus lingkungan, bahkan jika dilakukan secara tepat, menjadikan pembangunan ekonomi sebagai wahana untuk perlindungan lingkungan dan sebaliknya. Dengan memfungskian instrumen ekonomi dalam pengelolaan lingkungan hidup, maka akan muncul keselarasan dalam pembangunan. Di satu sisi, pembangunan ekonomi tidak akan mengurangi eksploitasi secara berlebihan. Di sisi lain, daya dukung lingkungan akan semakin kuat dan lestari, sehingga pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan lebih mudah dicapai.
3. Instrumen ekonomi berfungsi untuk meningkatkan dan menstimulasi efisiensi dalam penggunaan barang dan jasa dari sumber daya alam, sehingga tidak menimbulkan *overconsumption*. Secara konseptual, hal tersebut bisa terjadi karena pasar melalui instrumen ekonominya akan memberikan sinyal yang tepat terhadap penggunaan yang tidak efisien. Instrumen ekonomi akan memberikan pertanda kepada pelaku ekonomi agar selalu memperhatikan perilaku yang menyebabkan dampak negatif terhadap lingkungan. Sehingga, kegiatan ekonomi yang berjalan selalu dalam koridor terarah pada tercapainya efisiensi, dan bahkan memperbaiki kondisi yang ada menjadi lebih baik. Dalam hal ini, harga/biaya barang dan jasa lingkungan yang selanjutnya lebih tinggi akan mendorong pengguna/pembeli untuk membatasi konsumsi.
4. Instrumen ekonomi dapat digunakan sebagai sumber penerimaan (*revenue generating*).<sup>21</sup> Instrumen ekonomi dapat menghasilkan pemasukan dana dalam jumlah besar dari penerimaan pajak atau retribusi. Pihak yang akan memperoleh penerimaan tersebut, bisa pemerintah (pusat maupun daerah), unit pengelola/penyedia jasa lingkungan atau kelompok masyarakat yang diberikan kewenangan untuk mengumpulkan penerimaan tersebut. Penerimaan tersebut dapat digunakan untuk diinvestasikan kembali dalam

<sup>20</sup> UNEP, *the Use of Economic Instruments in Environmental Policy: Opportunities and Challenges* (UN Publication, New York, 2004) h. 13.

<sup>21</sup> *Ibid.*

kegiatan pengelolaan SDA dan lingkungan hidup. Juga untuk dukungan lebih lanjut terhadap langkah-langkah praktis menuju kondisi lingkungan yang lebih baik, misalnya dengan mengadopsi teknologi yang ramah lingkungan dan lebih efisien.

Fungsi dari penerapan instrumen ekonomi inilah, yang semestinya dapat menjadi aras pertimbangan bagi pembuat kebijakan (*policy-makers*) dalam pemilihan dan penerapan suatu instrumen ekonomi.

Dari konsep dasarnya, instrumen ekonomi merupakan satu dari sekian pilihan kebijakan yang dapat diterapkan dalam penanganan permasalahan lingkungan. Pilihan kebijakan ini dibagi dalam dua kategori, yaitu melalui *command and control mechanism* (CACs) serta *market-based economic instruments* (EI).<sup>22</sup> Instrumen ekonomi mencakup pajak lingkungan (*pollution taxes*), izin yang dapat diperdagangkan (*marketable permits*), sistem deposit dan penggantian (*deposit-refund systems*), serta dana jaminan (*performance bonds*).<sup>23</sup>

Sesuai pembagian kategori dasar dari instrumen ekonomi tersebut, pembahasan lebih lanjut tentang instrumen ekonomi lingkungan di dalam bab ini akan dilandaskan pada 4 macam instrumen ekonomi tersebut. Meskipun demikian, bahasan instrumen ekonomi lingkungan yang tercantum di dalam UUPPLH<sup>24</sup> tetap disampaikan secara runut, meski beberapa instrumen yang dimuat di dalam UUPPLH tersebut semestinya tidak termasuk di dalam instrumen ekonomi.

### **5.1.2 Konsep Instrumen Ekonomi dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Aktualisasinya**

Pentingnya internalisasi biaya “eksternalitas” dalam UUPPLH, mendorong kewajiban kepada pemerintah dan pemerintah daerah untuk mendayagunakan instrumen ekonomi. Dengan demikian biaya “eksternalitas” telah terhitung dalam biaya proses produksi, sehingga harga yang dibayar oleh konsumen adalah harga yang telah mengintegrasikan biaya degradasi atau deplesi (penyusutan) sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Pembangunan ekonomi nasional, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Oleh sebab itu, pelaksanaan pembangunan nasional perlu memperhatikan tiga

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Pasal 14 UUPPLH Nomor 32 Tahun 2009.

pilar pembangunan berkelanjutan secara seimbang, yakni pertumbuhan ekonomi, pembangunan sosial dan pelestarian lingkungan hidup. Dalam pelaksanaannya, pemerintah menetapkan kebijakan umum pembangunan nasional yang harus memihak pada empat hal, yakni penciptaan lapangan kerja (*pro-job*), pengentasan kemiskinan (*pro-poor*), pertumbuhan (*pro-growth*), dan lingkungan hidup (*pro-environment*).<sup>25</sup>

Dalam rangka melestarikan fungsi lingkungan hidup, pemerintah dan pemerintah daerah wajib mengembangkan dan menerapkan instrumen ekonomi lingkungan hidup, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 42 Ayat 1 UUPPLH. Menurut definisinya, “instrumen ekonomi lingkungan hidup adalah seperangkat kebijakan ekonomi untuk mendorong pemerintah, pemerintah daerah, atau setiap orang ke arah pelestarian fungsi lingkungan hidup.”<sup>26</sup> Oleh karena itu, instrumen ekonomi lingkungan hidup adalah salah satu bentuk instrumen yang difungsikan mencegah pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

UUPPLH lebih lanjut menegaskan bahwa instrumen ekonomi lingkungan hidup meliputi:<sup>27</sup>

- 1) perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi,
- 2) pendanaan lingkungan hidup, dan
- 3) insentif dan/atau disincentif.

Bahasan selanjutnya akan memaparkan tiga instrumen ekonomi lingkungan hidup, menurut konsep UUPPLH tersebut di atas. Hal yang perlu dipertegas adalah, dari sisi keilmuan, instrumen ekonomi secara tegas meliputi empat mekanisme yang telah diungkap pada bahasan awal bab ini.<sup>28</sup> Catatan mendasar sebagai kritik yang perlu disampirkan pada instrumen ekonomi yang dicantumkan di dalam UUPPLH adalah tidak semuanya merupakan instrumen ekonomi. Sebagai contoh adanya neraca sumber daya alam yang dimasukkan dalam jenis instrumen ekonomi menurut UUPPLH. Secara konsep keilmuan, neraca sumber daya alam lebih dilekatkan sebagai instrumen kebijakan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan, tapi tanpa adanya substansi dan implikasi ekonomi di dalamnya.

<sup>25</sup> Strategi empat jalur pembangunan ekonomi maupun yang disebut *triple track strategy* terkait pencapaian MDGs yang dicanangkan oleh Presiden SBY dalam RPJM Nasional 2005-2015.

<sup>26</sup> Pasal 14 UUPPLH.

<sup>27</sup> Pasal 42 Ayat 2 UUPPLH.

<sup>28</sup> *Supra* no. 25.

### 5.1.2.1 Instrumen Ekonomi dalam Perencanaan Pembangunan dan Kegiatan Ekonomi

Dalam penjelasan pasalnya,<sup>29</sup> yang dimaksud dengan “instrumen ekonomi dalam perencanaan pembangunan” adalah upaya internalisasi aspek lingkungan hidup ke dalam perencanaan dan penyelenggaraan pembangunan dan kegiatan ekonomi. Pemahaman instrumen ekonomi ini menyiratkan penerapan prinsip dasar *internalised the externalities* dalam pelaksanaan pembangunan guna meminimalisir dampak yang mungkin ditimbulkan terhadap lingkungan. Itu terlepas dari kenyataan bahwa instrumen ekonomi yang ada tidak semuanya tepat menyiratkan penerapan prinsip internalisasi biaya lingkungan tersebut.

Dalam pelaksanaannya, perencanaan yang strategis dan matang memang menjadi satu keniscayaan yang wajib dipenuhi di Indonesia, untuk menjamin adanya kemanfaatan yang optimal terhadap lingkungan hidup. Saul K. Katz mengungkapkan bahwa perencanaan wajib untuk diadakan dengan pertimbangan bahwa:<sup>30</sup>

- 1) dengan adanya perencanaan, diharapkan terdapat suatu pengarahan kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian suatu perkiraan (*forecasting*),
- 2) dengan perencanaan, maka dilakukan suatu perkiraan terhadap hal-hal dalam masa pelaksanaan yang akan dilalui. Perkiraan tidak hanya dilakukan mengenai potensi-potensi dan prospek-prospek perkembangan, tetapi juga mengenai hambatan-hambatan dan risiko-risiko yang mungkin dihadapi. Perencanaan mengusahakan upaya ketidakpastian dapat dibatasi sesedikit mungkin,
- 3) perencanaan memberi kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara terbaik (*the best alternative*) atau kesempatan untuk memilih kombinasi cara yang terbaik (*the best combination*),
- 4) dengan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas. Memilih urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun kegiatan usahanya,
- 5) dengan adanya rencana, maka akan ada suatu alat pengukur atau standar untuk mengadakan pengawasan atau evaluasi (*control of evaluation*).

Atas pertimbangan tersebut, maka jelaslah bahwa Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) sebagai sebuah perencanaan tertulis yang memuat potensi masalah lingkungan hidup, serta upaya perlindungan dan pengelolaannya dalam kurun waktu tertentu,<sup>31</sup> menjadi wajib disusun dan dimiliki

<sup>29</sup> Penjelasan Pasal 14 UUPLH.

<sup>30</sup> Sebagaimana dikutip dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Rajawali Pers, Jakarta, 2002) h. 197-198.

<sup>31</sup> Pasal 1 butir (4) UUPLH

oleh pemerintah untuk dapat menjadi rujukan dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan di wilayahnya. Amanat dalam UUPLH sendiri memang sudah jelas, bahwa pemanfaatan sumber daya alam dilakukan berdasarkan RPPLH<sup>32</sup> dalam setiap tingkatannya, mulai dari RPPLH nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. RPPLH digunakan untuk menjadi dasar penyusunan dan sekaligus dimuat dalam rencana pembangunan jangka panjang dan rencana pembangunan jangka menengah.<sup>33</sup>

Sebagai sebuah konsep perencanaan ekonomi pembangunan, RPPLH disusun dengan memuat rencana-rencana mengenai:

- a. pemanfaatan dan/atau pencadangan sumber daya alam,
- b. pemeliharaan dan perlindungan kualitas dan/atau fungsi lingkungan hidup,
- c. pengendalian, pemantauan, serta pendayagunaan dan pelestarian sumber daya alam, dan
- d. adaptasi dan mitigasi terhadap perubahan iklim.

Mendasarkan pada isi yang dipersyaratkan dalam RPPLH, posisi tawar RPPLH menjadi cukup signifikan dalam imbal baliknya dengan kajian lingkungan hidup strategis sebagai bagian dari instrumen perencanaan pembangunan. Kajian lingkungan hidup strategis, yang selanjutnya disingkat KLHS, adalah rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh, dan partisipatif untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/ atau program.<sup>34</sup>

Dijelaskan lebih lanjut dalam butir penjelasannya,<sup>35</sup> KLHS merupakan salah satu bentuk instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa penggunaan sumber daya alam harus selaras, serasi, dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidup. Sebagai konsekuensinya, kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan harus dijewi oleh kewajiban melakukan pelestarian lingkungan hidup dan mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan.

Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mewajibkan pemerintah dan pemerintah daerah untuk membuat kajian lingkungan hidup strategis (KLHS). KLHS ini untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam

---

<sup>32</sup> Pasal 12 Ayat 1 UUPLH

<sup>33</sup> Pasal 10 ayat (5) UUPLH

<sup>34</sup> Pasal 1 butir (10) UUPLH.

<sup>35</sup> Penjelasan Pasal 15 UUPLH.

pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program. Dengan kata lain, hasil KLHS harus dijadikan dasar bagi kebijakan, rencana dan/ atau program pembangunan dalam suatu wilayah. Apabila hasil KLHS menyatakan bahwa daya dukung dan daya tampung sudah terlampaui, kebijakan, rencana, dan/ atau program pembangunan tersebut wajib diperbaiki sesuai dengan rekomendasi KLHS. Lalu, segala usaha dan/atau kegiatan yang telah melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup tidak diperbolehkan lagi.

KLHS sebagai produk kajian strategis memuat analisis yang sifatnya akademis tentang:<sup>36</sup>

- a. kapasitas daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup untuk pembangunan,
- b. perkiraan mengenai dampak dan risiko lingkungan hidup,
- c. kinerja layanan/ jasa ekosistem,
- d. efisiensi pemanfaatan sumber daya alam,
- e. tingkat kerentanan dan kapasitas adaptasi terhadap perubahan iklim, dan
- f. tingkat ketahanan dan potensi keanekaragaman hayati.

Seperti disinggung dalam paragraf sebelumnya, KLHS identik sebagai sebuah kajian atau analisa akademis. Hal ini didasarkan pada gagasan bahwa KLHS disusun melalui mekanisme pengkajian pengaruh kebijakan, rencana, dan/ atau program terhadap kondisi lingkungan hidup di suatu wilayah. Lalu disusun rumusan alternatif penyempurnaan kebijakan, rencana, dan/atau program, dan sekaligus rekomendasi perbaikan untuk pengambilan keputusan kebijakan, rencana, dan/atau program yang mengintegrasikan prinsip pembangunan berkelanjutan.<sup>37</sup>

Dalam bahasa awam, dapat diasumsikan bahwa KLHS merupakan “dokumen kelayakan lingkungan” yang disusun dan dimiliki oleh pemerintah, untuk selanjutnya menjadi pedoman dalam pengelolaan lingkungan hidup. Dalam proses penyusunannya juga ditegaskan pemerintah dan pemerintah daerah wajib membuat KLHS dengan melibatkan masyarakat dan pemangku kepentingan. Itu untuk memastikan prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/ atau kebijakan, rencana, dan/ atau program.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Pasal 16 UUPPLH.

<sup>37</sup> Pasal 15 Ayat 3 UUPPLH

<sup>38</sup> Pasal 15 dan Pasal 18 Ayat 1 UUPPLH

Terkait dengan perencanaan pembangunan sesuai dengan peruntukan ruang dan wilayah yang sudah ditetapkan, posisi KLHS strategis karena menjadi dasar bagi kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan dalam suatu wilayah.<sup>39</sup> Sehingga perlu ada integrasi dari KLHS ke dalam penyusunan atau evaluasi:

- a. rencana tata ruang wilayah (RTRW), beserta rencana rincinya, rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), dan rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, dan
- b. kebijakan, rencana, dan/atau program yang berpotensi menimbulkan dampak dan/atau risiko lingkungan hidup.<sup>40</sup>

Dari uraian di atas menjadi sangat jelas keterkaitan antara KLHS dengan penataan ruang sebagai suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Di dalam Undang-Undang Penataan Ruang sendiri telah ditegaskan bahwa penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Nasional, Provinsi dan Kabupaten/ Kota wajib memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Dalam UUPPLH sendiri ditegaskan setiap perencanaan tata ruang wilayah wajib didasarkan pada KLHS, untuk menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup dan keselamatan masyarakat. Ketersinggungan yang erat ini sekaligus menjadi dasar kebijakan saat ini, di mana posisi produk RTRW dapat dijadikan substitusi produk KLHS, sehingga suatu daerah yang sudah memiliki Perda RTRW tidak harus mengeluarkan Perda khusus tentang KLHS.<sup>41</sup>

Lebih lanjut Pasal 43 Ayat 1 UUPPLH mengatur adanya instrumen yang sifatnya lebih teknis dan tematis sebagai perwujudan dari instrumen ekonomi untuk perencanaan pembangunan, yang meliputi:

- a. neraca sumber daya alam dan lingkungan hidup,
- b. penyusunan produk domestik bruto dan produk domestik regional bruto yang mencakup penyusutan sumber daya alam dan kerusakan lingkungan hidup,

<sup>39</sup> Pasal 17 Ayat 1 UUPPLH

<sup>40</sup> Pasal 15 Ayat 2 UUPPLH

<sup>41</sup> Hal ini dilakukan mengingat bahwa banyak pemerintah daerah yang mengalami kendala dan kesulitan dalam penyusunan KLHS mengingat tidak adanya acuan format baku produk kajian tersebut. Pemerintah Pusat sendiri mendasarkan pada aras kebijakan bahwa KLHS semestinya menjadi suatu dokumen "refleksi" dari rencana strategis kondisi lingkungan dan sumber daya alam daerah serta rencana pengelolaan yang akan diterapkan. Sehingga daerah diberikan "kebebasan" untuk menyusun KLHS sesuai dengan karakteristik wilayah (berbasis ekoregion) yang ada. Sementara di sisi lain, pemerintah daerah mengharapkan pemerintah pusat mengeluarkan suatu acuan resmi mengenai susunan, dan format baku dari KLHS itu sendiri, sehingga ada kesamaan bentuk. Hal ini berujung pada minimnya pencapaian KLHS oleh daerah.

Sinergi juga terlihat di dalam pengaturan teknis KLHS yang dituangkan di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 67 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan KLHS dalam Penyusunan atau Evaluasi Rencana Pembangunan Daerah yang sekaligus memperjelas pedoman umum KLHS yang tertuang dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 06 Tahun 2011.

- c. mekanisme kompensasi/imbal jasa lingkungan hidup antardaerah, dan
- d. internalisasi biaya lingkungan hidup.

#### a. Neraca Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup

Neraca sumber daya alam adalah gambaran mengenai cadangan sumber daya alam dan perubahannya, baik dalam satuan fisik, maupun dalam nilai moneter. Pencadangan sumber daya alam sendiri merupakan salah satu upaya pemeliharaan lingkungan hidup.<sup>42</sup> Pencadangan sumber daya alam meliputi sumber daya alam yang dapat dikelola dalam jangka panjang dan waktu tertentu sesuai dengan kebutuhan. Untuk melaksanakan pencadangan sumber daya alam, pemerintah, pemerintah provinsi, atau pemerintah kabupaten/kota dan perseorangan dapat melakukan beberapa hal. Misalnya membangun taman keanekaragaman hayati di luar kawasan hutan, ruang terbuka hijau (RTH) paling sedikit 30% dari luasan pulau/kepulauan, dan/atau menanam dan memelihara pohon di luar kawasan hutan, khususnya tanaman langka.

Sumber daya alam dan lingkungan merupakan sumber daya yang dapat dikelola dan dimanfaatkan secara optimal demi pembangunan dan kesejahteraan manusia. Berbagai aktivitas ekonomi, baik produksi, maupun konsumsi secara langsung dan tidak langsung akan memanfaatkan unsur-unsur sumber daya alam dan lingkungan dalam kegiatannya.

Harus diingat, selain menghasilkan barang dan jasa komersial, unsur sumber daya alam dan lingkungan juga memiliki berbagai nilai intrinsik yang juga tidak kalah penting untuk diperhatikan. Apabila pelaku ekonomi tidak memahami arti penting dari nilai ekonomi total unsur sumber daya alam dan lingkungan guna mencapai pembangunan berkelanjutan, maka unsur sumber daya alam dan lingkungan yang belum diapresiasi oleh pasar akan dinilai rendah, bahkan tidak bernilai sama sekali.<sup>43</sup> Kondisi ini, dalam jangka panjang tentu akan berdampak pada kerusakan unsur sumber daya alam dan lingkungan yang semakin parah. Untuk menjembatani kompleksitas ini, maka lahirlah konsep *Total Economic Value* atau nilai ekonomi total (TEV), yaitu nilai ekonomi total yang diberikan oleh individu atas unsur sumber daya alam dan lingkungan.<sup>44</sup>

Neraca SDA dapat menjadi media informasi keberadaan kekayaan SDA yang dimiliki suatu daerah, sekaligus dapat menjadi alat evaluasi pemanfaatan sumber daya alam yang dimiliki oleh suatu daerah untuk pembangunan berkelanjutan.

<sup>42</sup> Pasal 49 UUPLH

<sup>43</sup> Randall G. Holcombe, *A Theory of Theory of Public Goods* (Review of Austrian Economics 10, No. 1, 1997) h. 1-22.

<sup>44</sup> Sukanto Reksohadiprodjo, *Op.Cit.*, h. 96.

Neraca sumber daya alam dan lingkungan merupakan salah satu pendekatan penting dalam mengintegrasikan aspek ekonomi, pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan serta rencana pembangunan.

Pemerintah pusat dan daerah wajib menyusun dan menggunakan neraca sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi. Setiap keputusan penentuan target pertumbuhan ekonomi, dan pemanfaatan dan konservasi sumber daya alam dan lingkungan hidup harus didasarkan atas kajian neraca sumber daya alam dan lingkungan hidup. Dalam penerapannya, penyusunan neraca SDA dan lingkungan hidup ini pada dasarnya ekuivalen dengan dokumen Status Lingkungan Hidup Daerah (SLHD) yang saat ini sudah dimiliki oleh pemerintah daerah. Di beberapa daerah yang lebih berkembang, misalnya DKI Jakarta, neraca sumber daya alam dan lingkungan hidup sudah disusun sebagai bagian integral dalam dokumen Status Lingkungan Hidup Daerah.<sup>45</sup> Untuk Status Lingkungan Hidup Daerah (SLHD), rata-rata pemerintah daerah di Indonesia sudah memilikinya, sehingga peluang untuk mengintegrasikan instrumen ekonomi ini sangat terbuka, tinggal menunggu waktu saja.

**b. Penyusunan Produk Domestik Bruto dan Produk Domestik Regional Bruto yang Mencakup Penyusutan Sumber Daya Alam dan Kerusakan Lingkungan Hidup;**

Produk Domestik Bruto (PDB) adalah nilai semua barang dan jasa yang diproduksi oleh suatu negara pada periode tertentu. Sedangkan, yang dimaksud Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) adalah nilai semua barang dan jasa yang diproduksi oleh suatu daerah pada periode tertentu.<sup>46</sup> Dalam bidang ekonomi, PDB merupakan salah satu metode untuk menghitung pendapatan nasional.

Konsepsi dalam UUPPLH mirip dengan konsep PDB/ PDRB Hijau. Konsep tersebut dapat diartikan sebagai kelanjutan perhitungan PDB/ PDRB yang telah mencakup penyusutan sumber daya alam dan kerusakan lingkungan hidup. PDB hijau (atau biasa juga disebut sebagai *Green National Domestic Product*, atau *Eco-Domestic Product/EDP*) dikembangkan dengan dasar pemikiran bahwa penghitungan PDB yang sudah dilakukan hingga saat ini, sebenarnya baru menghitung nilai total barang dan jasa akhir (*final product*) yang dihasilkan selama

<sup>45</sup> BPLHD Jakarta, *Status Lingkungan Hidup Daerah 2011* (BPLHD, Jakarta, 2011). Dapat diunduh melalui <http://bplhd.jakarta.go.id/SLHD2011/>

<sup>46</sup> Pengertian umum secara ekonomi, sebagaimana tercantum dalam Berita Resmi Statistik BPS RI No. 54/08/Th. XV, 6 Agustus 2012 tentang Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Triwulan II-2012.

satu tahun, yang dinyatakan dalam nilai rupiah. Nilai yang dihasilkan seolah-olah memberikan gambaran tentang pertumbuhan ekonomi yang dialami negara atau daerah, baik secara total, maupun sektoral, sehingga dianggap bisa mencerminkan kesejahteraan suatu negara atau daerah.<sup>47</sup>

Namun, sesungguhnya tidaklah demikian karena nilai sumber daya alam yang hilang (dieksplorasi) dan kerusakan (degradasi) lingkungan, belum diperhitungkan atau menjadi faktor koreksi sebagai nilai kehilangan dan kerusakan yang seharusnya dibayar. Karena itu, nilai-nilai yang tercantum dalam PDB yang konvensional itu belum menunjukkan nilai kesejahteraan masyarakat yang sesungguhnya.<sup>48</sup>

PDB berbeda dari produk nasional bruto karena memasukkan pendapatan faktor produksi dari luar negeri yang bekerja di negara tersebut. Sehingga PDB hanya menghitung total produksi dari suatu negara, tanpa memperhitungkan apakah produksi itu dilakukan dengan memakai faktor produksi dalam negeri atau tidak. Sebaliknya, PNB memperhatikan asal-usul faktor produksi yang digunakan. Produk Domestik Regional Bruto merupakan cerminan potensi dan aktivitas perekonomian suatu daerah yang dihitung berdasarkan total seluruh *output* produksi kotor dalam suatu wilayah.

Selama ini kerusakan atau penyusutan SDA dan lingkungan hidup yang terkena dampak atau dimanfaatkan untuk memproduksi suatu barang tidak pernah dihitung dengan nilai materiil. Oleh sebab itu, maka keberadaan PDB hijau akan menginternalisasikan nilai SDA yang telah menyusut atau rusak yang dimanfaatkan dalam suatu proses produksi. Dengan begitu, maka dapat dievaluasi apakah SDA telah dimanfaatkan untuk menjadi suatu produk dengan “nilai” yang optimal. Atau dengan kata lain, PDB Hijau adalah PDB (konvensional) dikurangi dengan kerusakan atau penyusutan SDA (deplesi/degradasi lingkungan) yang telah teridentifikasi di dalam Neraca SDA.<sup>49</sup> Oleh sebab itu, suatu Neraca SDA sebagai instrumen evaluasi penyusutan atau kerusakan SDA akan sangat menentukan terlaksananya PDB Hijau.

Konsep PDB/PDRB Hijau dapat dicontohkan dalam simulasi sebagai berikut. Dalam suatu aktivitas alih fungsi hutan produksi sebagai areal perkebunan, adanya pengelolaan tanah yang kurang baik, serta penebangan hutan mengakibatkan hilangnya lapisan atas tanah (*top soil*), sehingga lahan tersebut

<sup>47</sup> Kementerian Negara Lingkungan Hidup, *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2012: Pilar Lingkungan Hidup Indonesia* (KLH-RI, Jakarta, 2012) h. 81

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> *Ibid.*, h. 37.

berubah menjadi lahan kritis. Dapat diperkirakan ada nilai nutrisi lahan yang hilang karena lahan kritis tersebut. Tanah umumnya terdiri atas unsur N 70%, unsur P 20% dan unsur K 10%, maka dengan menggunakan harga pupuk pada satu periode, semisal: Rp1.100 per kg untuk pupuk N, Rp1.300 per kg untuk pupuk P, dan Rp1.500 per kg untuk pupuk K, maka dapat diperkirakan nilai kehilangan nutrisi dari seluruh lahan kritis sebesar Rp1,061 miliar per Ha.<sup>50</sup>

Inti dasar dari penghitungan PDB/PDRB Hijau terletak pada valuasi atau penghitungan komponen sumber daya alam dan lingkungan hidup yang ada.<sup>51</sup> Contoh lain pada perhitungan degradasi dalam abrasi pantai akibat hilangnya hutan mangrove. Pendekatan yang dapat dilakukan adalah dengan menghitung nilai hutan mangrove sebagai pelindung abrasi.<sup>52</sup> Sebagai contoh, perlindungan abrasi yang dapat dilakukan adalah dengan pembangunan tembok setinggi 2 meter. Jika biaya yang diperlukan adalah Rp35.000 untuk tiap m<sup>2</sup> tembok pelindung, maka total biaya yang diperlukan wajib diikutkan sebagai komponen penghitungan dalam anggaran pelestarian pantai dan mangrove oleh pemerintah.<sup>53</sup>

Pada pelaksanaannya, penyusunan PDB Hijau sebagaimana diarahkan oleh UUPPLH, sebagai suatu destinasi optimal dalam tahapan awal perencanaan instrumen ekonomi lingkungan yang baik, masih terkendala oleh kurangnya sinergi antara pemerintah dengan pemerintah daerah dalam penentuan kebijakan terkait. Alokasi yang semestinya diberikan kepada daerah untuk memperhitungkan berapa besaran nilai sumber daya alam yang dimiliki, serta nilai kompensasi kerugian yang dapat dilekatkan, masih terganjal isu-isu kepentingan, selain juga kapasitas sumber daya yang kurang untuk kalkulasi tersebut di daerah.<sup>54</sup>

Penyusunan PDB Hijau memang tidak dapat dikatakan sebagai instrumen ekonomi karena lebih pada suatu konsep integrasi nilai-nilai keberlanjutan (*sustainability*) dalam penyusunan anggaran negara. Ini menjadi satu kritik atas konsep instrumen ekonomi lingkungan yang tercantum dalam UUPPLH. Jelas, Pemerintah pada saat menyusun UUPPLH, mengalami kesulitan untuk memisahkan konsep “instrumen ekonomi lingkungan” sebagai konteks “tools” atau instrumen dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dari aspek ekonomi; dengan konteks “policy” atau kebijakan ekonomi yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

<sup>50</sup> Kementerian Lingkungan Hidup, *Panduan Valuasi Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup* (KLH-RI, Jakarta, 2007)

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> IDEA, *Penilaian Demokratisasi di Indonesia* (International IDEA, Jakarta, 2000) h. 52.

### c. Mekanisme Kompensasi/Imbal Jasa Lingkungan Hidup Antardaerah

Menurut penjelasan Pasal 43 Ayat 1 Huruf (c) UUPLH, yang dimaksud dengan “mekanisme kompensasi/imbal jasa lingkungan hidup antardaerah” adalah cara-cara kompensasi/imbal yang dilakukan oleh orang, masyarakat, dan/ atau pemerintah daerah sebagai pemanfaatan jasa lingkungan hidup kepada penyedia jasa lingkungan hidup.<sup>55</sup> Mekanisme ini merupakan cerminan dari konsep *payment on environmental services* (PES) yang sudah cukup lama berkembang di beberapa negara maju.

Prinsip ekonomi yang berbasis jasa lingkungan merupakan salah satu penerapan instrumen kegiatan ekonomi yang membutuhkan kelestarian fungsi lingkungan hidup. Penerapan ekonomi berbasis jasa lingkungan dinilai dari jenis dan distribusi pemanfaatan jasa lingkungan, serta tingkat ekonomi yang dihasilkan dari pemanfaatan jasa lingkungan.<sup>56</sup> Apabila neraca SDA dan PDB Hijau merupakan suatu instrumen dengan lingkup skala nasional, maka pembayaran imbal jasa ini dimaksudkan untuk mendorong agar pemerintah daerah menyadari dan sekaligus mengintegrasikan aspek lingkungan hidup dalam kegiatan perencanaan dan pelaksanaan pembangunannya.<sup>57</sup>

Emil Salim juga menggambarkan bahwa mekanisme ini merupakan bertemuanya ekuilibrium atau keseimbangan antara ‘kesediaan menerima imbalan – *willingness to accept*’ penyedia jasa lingkungan dan ‘kemampuan membayar imbalan – *willingness to pay*’ pemanfaat jasa lingkungan.<sup>58</sup>

Beberapa contoh yang ada misalnya, imbal jasa antarpemerintah Kabupaten Kuningan dan Kota Cirebon. Pihak-pihak tersebut setuju untuk mengatur dan mengelola sumber air Paniis di Kuningan sebagai suplai air PDAM (perusahaan daerah air minum). Untuk mendapat suplai air secara berkelanjutan, pemerintah Kota Cirebon harus membayar setiap tahunnya kepada pemerintah Kabupaten Kuningan. Dana yang didapat akan digunakan untuk mengelola dan mengonservasi sumber air Paniis.<sup>59</sup>

Contoh lainnya, yaitu mekanisme imbal jasa di Desa Batu Mekar, Lombok Barat, yang diinisiasi oleh berbagai pihak (LP3ES, WWF, LSM setempat) dan kini dikelola oleh lembaga lintas sektor yang disebut sebagai Institusi Multi Pihak (IMP). Program PJL di Lombok Barat, ditujukan untuk restorasi dan konservasi

<sup>55</sup> Pasal 43 Ayat 1 Huruf c UUPLH.

<sup>56</sup> UN-ESCAP.2009,*Kebijakan Sosial Ekonomi Inovatif untuk Meningkatkan Kinerja Lingkungan: Imbal Jasa Lingkungan* (terjemahan). Thailand: UN-ESCAP. h. 11.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Presentasi Emil Salim dalam Lokakarya Nasional “Pembayaran dan Imbal Jasa Lingkungan”, Jakarta 14-15 Feb 2005.

<sup>59</sup> Kementerian Negara Lingkungan Hidup, 2012. *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2011*. Jakarta: KLH-Ri. h. 61

hutan untuk memelihara sumber mata air yang sangat vital bagi kehidupan masyarakat di Lombok Barat dan Mataram.<sup>60</sup> Pembayaran dilakukan melalui tagihan pengguna PDAM di Kota Mataram sebesar Rp1.000 per bulan. Dana ini kemudian dikelola oleh IMP untuk mengembangkan program-program konservasi dan ekonomi (ekonomi hijau) di hulu yang diserahkan kepada kelompok petani setelah mereka mengajukan proposal kegiatan. Kegiatannya antara lain, seperti program penanaman bibit pohon, pengembangan bisnis kopi, bisnis pupuk organik dan usaha simpan pinjam.<sup>61</sup>

Meskipun demikian, penerapan imbal jasa lingkungan tidaklah semudah seperti yang dikonsepkan. Terlebih dalam hal jasa lingkungan atas sumber daya alam yang bersifat lintas sektoral, maupun lintas batas administratif. Permasalahan yang kerap menjadi kendala adalah lingkup koordinasi antarpihak yang berkepentingan. Di samping itu, permasalahan yang kerap menjadi kendala adalah pengawasan dari alokasi pemanfaatan biaya jasa lingkungan yang telah terkumpul untuk diaplikasikan lebih lanjut dalam pengelolaan lingkungan hidupnya. Pembahasan lebih lanjut mengenai imbal jasa lingkungan akan dijabarkan dalam subbab tersendiri.

#### d. Internalisasi Biaya Lingkungan Hidup

Selama ini unsur lingkungan hidup, seperti sumber daya alam dalam proses produksi memiliki nilai yang sangat kecil, bahkan dinilai gratis. Hal tersebut mengakibatkan tekanan terhadap degradasi dan deplesi SDA dan lingkungan hidup, seperti air, udara, lahan semakin besar. Akibatnya, pertumbuhan berbagai usaha industri berjalan diiringi dengan menurunnya fungsi lingkungan hidup, serta tanpa mengindahkan nasib generasi yang akan datang dalam memanfaatkan sumber daya alam. Pembangunan yang dilakukan terlalu berorientasi mengejar pertumbuhan, seringkali mengabaikan pengelolaan lingkungan itu sendiri, serta menurunkan kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhannya.

Sebagaimana telah dibahas dalam subbahasan sebelumnya, pencemaran lingkungan dapat dikatakan sebagai suatu eksternalitas atau efek samping negatif. Sementara eksternalitas sendiri suatu bentuk kegagalan dari pasar. Pendekatan ekonomi terhadap permasalahan pencemaran inilah yang kemudian mengerucut pada konsep internalisasi biaya ekonomi. Hal ini selaras dengan pemahaman lanjut tentang prinsip pencemar membayar (*polluter pays principle*).

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

Instrumen ini lebih menitikberatkan kepada bidang-bidang usaha/kegiatan tertentu, yang memanfaatkan sumber daya alam dan lingkungan, agar mengintegrasikan aspek kelestarian sumber daya alam dan fungsi lingkungan hidup dalam setiap proses perencanaan, serta pemanfaatannya untuk menunjang pembangunan.

Prinsip internalisasi biaya lingkungan hidup ini diadopsi dari prinsip internalisasi biaya-biaya lingkungan dan mekanisme insentif yang tertuang dalam Deklarasi Rio 1992.<sup>62</sup> Setidaknya terdapat 4 (empat) prinsip yang terkait erat dengan internalisasi biaya lingkungan hidup ini, yaitu:

- a. Prinsip 3, menciptakan pola produksi dan konsumsi yang tepat,
- b. Prinsip 10, pengembangan kelembagaan di tingkat nasional dengan mempertimbangkan segi ekonomi dan sosial,
- c. Prinsip 13, pengenaan denda, ganti kerugian dan penanggulangan kerusakan lingkungan bersama,
- d. Prinsip 16, penerapan internalisasi biaya lingkungan, instrumen ekonomi dan *polluter pays principle*.

Di awal bahasan bab ini, terpapar adanya pengaruh perkembangan teori ekonomi yang ada dengan instrumen ekonomi yang diterapkan dalam rangka perlindungan lingkungan hidup. Dari beberapa teori yang ada, terkait internalisasi biaya lingkungan, *Coase Theorem* memberikan teori alternatif bahwa komponen utama yang perlu diperhatikan dalam solusi optimal atas eksternalitas negatif pada manusia dan lingkungan adalah efisiensi biaya. Adapun elemen dasar efisiensi ini terletak pada besaran biaya transaksi (*transaction cost*).<sup>63</sup>

Teori tersebut dikemukakan karena konsep pengenaan pajak untuk mengatasi eksternalitas dalam isu lingkungan hidup, sebagaimana dimaksud teori *Pigovian Tax*, dianggap tidak efisien dan optimal. Hal ini karena internalisasi biaya diwujudkan dalam bentuk pajak yang dibayarkan, semakin banyak eksternalitas yang timbul, maka semakin tinggi tingkat pajaknya. Coase memberikan contoh, jika suatu pabrik yang menghasilkan emisi asap harus membayarkan pajak untuk semua asap yang dihasilkannya, akan berpengaruh pada penurunan kuantitas produksi karena beban biaya yang dikeluarkan untuk membeli teknologi yang

<sup>62</sup> United Nation Declaration on the Human Environment and Development Rio de Janeiro 1992

<sup>63</sup> *Transaction cost* dapat berupa *information cost*, *fact-finding cost*, serta *negotiation cost*. Sehingga definisi yang perlu dilekatkan adalah cukup luas di mana biaya transaksi adalah semua biaya yang diperlukan untuk mencapai suatu kesepakatan dalam transaksi.

memungkinkan pengurangan emisinya.<sup>64</sup> Dengan inisiatif yang berdampak pada udara yang lebih bersih karena pengurangan emisi tadi, akan memicu peningkatan populasi yang mendambakan udara bersih tadi. Kondisi ini akan terus berulang. Ketika pajak naik, populasi ikut meningkat, dan margin biaya yang dikeluarkan untuk menjaga emisi tetap bersih tadi semakin meningkat.<sup>65</sup> Problem utama dalam hal ini tidak terselesaikan, karena nilai efisiensi sangat tergantung pada angka-angka yang muncul dari setiap aspek yang ada tadi.

Pada contoh emisi asap tadi, Coase berpendapat jika biaya untuk menghilangkan semua asap lebih tinggi dari biaya untuk merelokasi orang-orang yang tinggal di sekitar pabrik, maka relokasi adalah pilihan yang terbaik. Tetapi jika sebaliknya, maka solusi terbaik dapat berupa pengenaan pajak atau mewajibkan pabrik untuk membeli alat dengan teknologi yang mampu mengatasi emisi asap tersebut.<sup>66</sup> Pada saat solusi optimal sudah dapat diterapkan, pajak yang dikenakan pada para pihak tidak perlu berubah sesuai dengan perubahan keadaan.

Contoh lain yang ditawarkan oleh Coase dalam tulisannya adalah seorang peternak dan seorang petani. Ini seputar pilihan mana yang lebih efisien, antara membuat pagar yang membatasi ternaknya, atau mengganti kerugian pada petani ketika ternaknya berjalan terlalu jauh dan merusak lahan pertanian petani tersebut.<sup>67</sup> Pada contoh ini, penekanan yang dilekatkan oleh teori Coase terletak pada besaran biaya transaksi yang timbul dari opsi-opsi yang ada dengan status kepemilikan hak (*property rights*). Penekanan Coase adalah status kepemilikan hak yang jelas pada awal transaksi, akan berpengaruh terhadap kesetaraan dan efisiensi biaya.<sup>68</sup> Pada kesimpulannya, Coase berpendapat tiap individu dapat mencapai suatu hasil yang optimal dan efisien, tanpa perlu intervensi pihak ketiga, seperti adanya pajak, selama tercapai suatu nilai yang optimal pula dalam pencapaian kesepakatan para pihak tersebut.<sup>69</sup>

Efisiensi dalam internalisasi biaya lingkungan tersebut memang tidak dapat digantungkan pada individu, seperti halnya kritikan terhadap teori Coase yang hanya dapat efektif diterapkan dalam skala kecil. Dalam hal ini, untuk penerapan di skala yang besar, intervensi pemerintah diperlukan. Intervensi ini dapat berupa peraturan yang bersifat pencegahan (*safety regulations*), ataupun peraturan terkait

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> Ronald Coase, *Op.Cit.*

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Kritikan yang diberikan pada Coase Theorem mengacu pada dua hal utama: bahwa teori ini akan sulit untuk diterapkan dalam hal terjadi di area publik (*public property*) yang tidak jelas batasan kepemilikan individu; serta teori ini hanya akan efektif dan optimal penerapannya untuk skala kecil saja.

tanggung jawab hukum (*liability rules*),<sup>70</sup> yang akan terpengaruh dengan nilai efisiensi yang dapat dihasilkan dari implementasi pilihan peraturan atau kebijakan tersebut.

Internalisasi biaya lingkungan identik sebagai penjabaran atas prinsip pencemar membayar dalam perspektif yang lebih modern. Jika dalam konteks tradisional, prinsip pencemar membayar diartikan sebagai suatu kewajiban yang timbul terhadap pencemar untuk membayar setiap kerugian akibat pencemaran lingkungan yang ditimbulkan. Dalam konteks modern prinsip pencemar membayar diterapkan tanpa menunggu adanya akibat dari suatu pencemaran, tetapi diinternalisasikan dalam operasional perusahaan melalui upaya-upaya pengelolaan lingkungan yang harus diterapkan.

Penerapan konsep internalisasi biaya lingkungan ini bisa dikatakan sudah cukup banyak di Indonesia. Memang untuk bisa dikatakan bagus, akan ada banyak faktor yang mempengaruhinya. Tetapi paling mudahnya, adanya pencantuman tanggung jawab sosial dan lingkungan (*CSR-Corporate Social Responsibility*) perusahaan, sebagai suatu kewajiban hukum yang tertuang dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, merupakan salah satu bentuk afiliasi dari konsep “*internalized the externalities*” ini.<sup>71</sup> Konsep internalisasi biaya lingkungan ini juga tampak pada beberapa kajian yang dilakukan oleh instansi pemerintahan dalam program pembangunan yang dilaksanakan,<sup>72</sup> maupun juga oleh pelaku usaha dan/atau kegiatan melalui studi kelayakan/*feasibility study*, yang menjadi persyaratan tidak tertulis dalam penyusunan AMDAL.<sup>73</sup>

Mengenai perkembangan pembentukan peraturan perundang-undangan, konsep internalisasi biaya lingkungan sudah tampak pada beberapa persyaratan dan kewajiban yang dibebankan pada pelaku usaha dan/atau kegiatan. Sebagai contoh Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Contoh lain adalah Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 *jo.* Undang-Undang No. 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan, menetapkan adanya kewajiban reklamasi dan pascatambang. Kewajiban ini merupakan salah satu penerapan internalisasi biaya lingkungan tersebut. Demikian juga dengan mekanisme hasil PROPER yang diposisikan sebagai persyaratan dalam permohonan kredit perbankan.<sup>74</sup> Satu isu

<sup>70</sup> Michael Faure, 2001. *Loc.Cit.*

<sup>71</sup> Lihat Pasal 70 UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

<sup>72</sup> Pusat Data dan Informasi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, *Kajian Internalisasi Biaya Eksternal Pengembangan Energi* (KeMenESDM, Jakarta, 2009)

<sup>73</sup> Meskipun tidak tercantum dalam persyaratan AMDAL, rata-rata usaha dan/atau kegiatan yang akan mengajukan AMDAL, selanjutnya memiliki DED (*Detailed Engineering Design*) atau FS (*Feasibility Study*).

<sup>74</sup> Pembahasan pada subbab Penaatan Sukarela.

yang masih mendasar di Indonesia adalah persoalan kemampuan nasional yang lemah dalam melakukan penilaian atau valuasi terhadap sumber daya alamnya. Hal ini berimbang pada konsep internalisasi biaya lingkungan yang juga tidak jelas rujukan besarnya.

### 5.1.2.2 Pendanaan Lingkungan

Pendanaan lingkungan adalah suatu sistem dan mekanisme penghimpunan dan pengelolaan dana yang digunakan bagi pembiayaan upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pendanaan lingkungan berasal dari berbagai sumber, misalnya pungutan, hibah dan lainnya. Menurut Mas Achmad Santosa, pengelolaan lingkungan akan membutuhkan biaya yang sangat besar, maka perlu dikaji kemungkinan pembentukan *Environmental Dedicated Fund* (Pendanaan Lingkungan).<sup>75</sup> Mekanisme semacam ini kelihatannya mendesak sepanjang APBN masih sangat terbatas dalam membiayai pengelolaan lingkungan. Juga ketergantungan pada dana luar negeri ada batasnya (*factor fatigued aid*). Ketersediaan dana lingkungan dimaksudkan juga untuk menjamin adanya ganti rugi yang bersifat *prompt* (langsung bayar) dan *adequate* (sesuai dengan kerugian aktual).<sup>76</sup>

Konsep pendanaan lingkungan yang ditawarkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup memang dapat dikatakan masih sangat awal dan mentah. Semestinya konsep pendanaan lingkungan ini diimbangi dengan penerapan *environmental liability*. Inilah yang menjadi poin krusial di dalam pembahasan pendanaan lingkungan. Selama ini, meskipun istilah dana jaminan lingkungan sudah berevolusi sedemikian rupa, namun pelaksanaannya masih penuh permasalahan.

Di dalam konteks UUPPLH, instrumen pendanaan lingkungan hidup meliputi:

#### a) Dana Jaminan Pemulihan Lingkungan Hidup

Dana jaminan pemulihan lingkungan hidup adalah dana yang disiapkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan untuk pemulihan kualitas lingkungan hidup yang rusak karena kegiatannya. Dana ini untuk kegiatan usaha di bidang pertambangan atau perkebunan, yang dalam pelaksanaannya menghilangkan keberadaan ekosistem (hutan), sehingga lahan yang dibuka dapat ditanami

<sup>75</sup> Mas Achmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan* (ICEL., Jakarta, 2001) h. 200

<sup>76</sup> *Ibid.*

tanaman perkebunan atau diambil barang tambangnya. Menurut UUPPLH, setiap kegiatan yang memiliki Izin Lingkungan (wajib AMDAL dan UKL-UPL) wajib menyediakan dana penjaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan hidup.<sup>77</sup> Contohnya adalah dana jaminan reklamasi pascatambang di bidang pertambangan dan dana jaminan reboisasi (yang dahulu pernah diterapkan).<sup>78</sup>

Pemulihan lingkungan hidup ini sendiri dilakukan dengan tahapan:<sup>79</sup>

- 1) penghentian sumber pencemaran dan pembersihan unsur pencemar,
- 2) remediasi adalah upaya pemulihan pencemaran lingkungan hidup untuk memperbaiki mutu lingkungan hidup,
- 3) rehabilitasi adalah upaya pemulihan untuk mengembalikan nilai, fungsi, dan manfaat lingkungan hidup, termasuk upaya pencegahan kerusakan lahan, memberikan perlindungan, dan memperbaiki ekosistem,
- 4) restorasi adalah upaya pemulihan untuk menjadikan lingkungan hidup atau bagian-bagiannya berfungsi kembali sebagaimana semula,
- 5) cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

### b) Dana Penanggulangan Pencemaran dan/atau Kerusakan dan Pemulihian Lingkungan Hidup

Dana penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan dan pemulihian lingkungan hidup adalah dana yang digunakan untuk menanggulangi pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang timbul akibat suatu usaha dan/ atau kegiatan. Dana ini untuk kegiatan yang memiliki risiko menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, misalnya kegiatan pengolahan limbah bahan berbahaya dan beracun. Contohnya dana jaminan pengolahan limbah B3 dan dana jaminan pemanfaatan energi nuklir, serta dana jaminan kapal tanker untuk pencemaran minyak di laut. Dana jaminan pengolahan limbah B3 belum berjalan di Indonesia, meskipun telah ditegaskan dalam UUPPLH. UUPPLH menyatakan setiap usaha dan/atau kegiatan yang menghasilkan atau mengolah

<sup>77</sup> Pasal 55 UUPPLH

<sup>78</sup> Pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) wajib menyediakan Dana Jaminan Reklamasi (DJR) dan Dana Jaminan Pascatambang (DJP) sesuai Pasal 100, Ayat 1 UU No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Ketentuan teknis lainnya diatur dalam PP No 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang Penempatan Jaminan Reklamasi, serta PerMenHut NOMOR : P.4/MenHut-II/2011 tentang Pedoman Reklamasi Hutan.

<sup>79</sup> Pasal 54 UUPPLH

limbah B3 dilekatkan skema tanggung jawab mutlak (*strict liability*). Demikian juga dengan pemanfaatan energi nuklir yang masih kurang penerapannya.<sup>80</sup>

Implementasi yang cukup baik tampak pada dana jaminan kapal tanker untuk pencemaran minyak. Itu karena adanya sistem yang telah berjalan secara optimal dalam lingkup internasional melalui adanya CLC (*Civil Liability Convention*) 1969,<sup>81</sup> Skema IOPC Funds,<sup>82</sup> serta kewajiban asuransi kapal yang termasuk VLCC (*Very Large Crude-Oil Carriers*) melalui institusi seperti *P & I Insurance (Protect and Indemnity)*.<sup>83</sup>

Untuk penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dilakukan dengan:<sup>84</sup>

1. pemberian informasi peringatan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup kepada masyarakat,
2. pengisolasian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup,
3. penghentian sumber pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, dan/atau
4. cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

### c) Dana Amanah/Bantuan untuk Konservasi

Dana amanah/bantuan untuk konservasi adalah dana yang berasal dari sumber hibah dan donasi untuk kepentingan konservasi lingkungan hidup. Dalam UUPPLH, konservasi yang dimaksud adalah konservasi sumber daya alam yang meliputi kegiatan:<sup>85</sup>

- 1) perlindungan sumber daya alam,
- 2) pengawetan sumber daya alam, dan
- 3) pemanfaatan secara lestari sumber daya alam.

<sup>80</sup> Hal ini lebih dikarenakan ketidadaan pemanfaatan energi nuklir untuk skala besar/komersil/industri. Sedangkan terhadap kegiatan tes atau uji coba terkait pemanfaatan energi nuklir biasanya dilakukan dalam skema terbatas dan tertutup di dalam laboratorium yang mana telah ada protokol keamanannya. Adapun secara legal formal, Indonesia telah memiliki UU di Bidang Tenaga Nuklir.

<sup>81</sup> *The International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damages* Tahun 1969. Protokol terakhir disusun tahun 1992 dengan *technical guidelines* yang rutin diperbarui. Indonesia telah meratifikasi melalui Keppres Nomor 18 Tahun 1978.

<sup>82</sup> IOPC Funds (*the International Oil Pollution Compensation Funds*) dibentuk setelah kejadian *Torrey Canyon* yang cukup menimbulkan masalah berlarut antara Prancis dan Inggris. Indonesia pernah ikut sebagai anggota, namun kemudian mengundurkan diri pada akhir tahun 1988 karena besarnya iuran keanggotaan serta ketidakmampuan untuk mengaplikasikan mekanisme kompensasi yang disediakan. Info lebih lanjut dapat dilihat pada <http://www.iopc.org/>

<sup>83</sup> P&I Insurance terhitung salah satu perusahaan asuransi yang sangat *well-established*, karena merupakan kongsi persekutuan 13 perusahaan asuransi yang pada awalnya saling bersaing dalam asuransi perkapalan di *United Kingdom of Britain*.

<sup>84</sup> Pasal 53 UUPPLH

<sup>85</sup> Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

Beberapa contoh dana amanah yang telah diterapkan oleh pemerintah di antaranya:



### Pinjaman Lunak Lingkungan IEPC-Kfw.

Pemerintah Indonesia menyediakan pinjaman lunak untuk membantu industri skala kecil dan menengah dalam investasi di bidang pencegahan dan pengendalian pencemaran. Dana tersebut berasal dari bantuan pemerintah Jerman melalui program *Industrial Efficiency and Pollution Control (IEPC) Kreditanstalt fur Wiederaufbau (Kfw)*. Itu sebabnya program ini disebut Program Pinjaman Lunak Lingkungan IEPC-Kfw.

### Program *Debt for Nature Swap (DNS)*

Program *Debt for Nature Swap (DNS)* dengan pemerintah Jerman adalah suatu program yang memberikan keringanan utang dari pemerintah Jerman kepada pemerintah Indonesia melalui penyediaan sejumlah dana oleh pemerintah Indonesia untuk kegiatan pengelolaan lingkungan hidup. Program ini diatur dalam Permenlh Nomor 19 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 10A Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis Penyaluran Pembiayaan bagi Kegiatan *Debt for Nature Swap (DNS)* dengan pemerintah Jerman untuk Investasi Lingkungan bagi Usaha Mikro dan Kecil (UMK).<sup>86</sup>

Dana DNS adalah dana program bantuan pendanaan investasi lingkungan bagi UMK yang bersumber dari DNS pemerintah Jerman.<sup>87</sup> Dana tersebut diberikan kepada nasabah, yaitu UMK yang bersifat perorangan, maupun berkelompok, termasuk koperasi. Investasi lingkungan adalah investasi di bidang pencegahan dan pengendalian pencemaran termasuk peralatan laboratorium, penggantian bahan baku yang ramah lingkungan, serta sertifikasi industri yang ramah lingkungan (Sertifikasi Manajemen Lingkungan).<sup>88</sup>

<sup>86</sup> Pedoman Teknis Penyaluran Pembiayaan bagi Kegiatan *Debt For Nature Swap (DNS)* dengan pemerintah Jerman untuk Investasi Lingkungan Bagi Usaha Mikro dan Kecil (UMK) - <http://www.menlh.go.id/perundang-undangan/peraturan-menteri-negara-lingkungan-hidup/>

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> *Ibid.*



## DAK-LH (Dana Alokasi Khusus – Lingkungan Hidup)

Dana Alokasi Khusus Lingkungan Hidup (DAK-LH) ini adalah mekanisme pendanaan untuk insentif pemerintah provinsi atau kabupaten/kota. Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut DAK, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus, yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.<sup>89</sup>

Sedangkan Dana Alokasi Khusus Bidang Lingkungan Hidup, yang selanjutnya disebut DAK Bidang LH, adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. DAK dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan pemantauan kualitas lingkungan hidup, pengendalian pencemaran lingkungan hidup, perlindungan fungsi lingkungan hidup, dan dalam rangka mendukung upaya adaptasi dan mitigasi perubahan iklim yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.<sup>90</sup>

Dana Alokasi Khusus ini untuk meningkatkan penyelenggaraan, tanggung jawab, peran pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan standar pelayanan minimal bidang lingkungan hidup daerah kabupaten/kota dan mendukung upaya adaptasi dan mitigasi perubahan iklim.<sup>91</sup>

Sasaran dari DAK Bidang LH untuk melengkapi sarana dan prasarana fisik perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di kabupaten/kota, sehingga kegiatan DAK bidang LH meliputi:<sup>92</sup>

- a. pengadaan alat pemantauan dan pengawasan kualitas lingkungan hidup,
- b. pengadaan alat pengendalian pencemaran lingkungan hidup,
- c. pengadaan sarana dan prasarana dalam rangka adaptasi dan mitigasi perubahan iklim, dan
- d. pengadaan sarana dan prasarana perlindungan fungsi lingkungan hidup.

<sup>89</sup> Pasal 1 Butir (24) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.

<sup>90</sup> Pasal 1 Butir (1) PerMenLh No 17 Tahun 2011 tentang *Teknis Pemanfaatan Dana Alokasi Khusus Bidang Lingkungan Hidup Tahun Anggaran 2012*.

<sup>91</sup> *Ibid.* Pasal 2.

<sup>92</sup> *Ibid.* Pasal 5.



### Indonesia Climate Change Trust Fund (ICCTF)

*Indonesia Climate Change Trust Fund (ICCTF)* adalah lembaga wali amanah yang dikelola secara nasional untuk berkontribusi secara efektif dan efisien di pemerintah dalam pengarusutamaan perencanaan dan implementasi isu-isu perubahan iklim di Indonesia.<sup>93</sup>

Pemerintah RI memutuskan mendirikan *Indonesia Climate Change Trust Fund (ICCTF)* untuk mengumpulkan dan mengoordinasikan dana dari berbagai sumber, seperti donor dari internasional dan donor dari sektor swasta. Dana itu untuk membiayai program kebijakan perubahan iklim di Indonesia. ICCTF ini dipimpin dan dikelola oleh pemerintah Indonesia untuk memastikan bahwa dukungan internasional dan sektor swasta dapat harmonis dan selaras dengan rencana pembangunan nasional.<sup>94</sup>

### Hibah

Hibah dan pinjaman merupakan sumber-sumber penerimaan luar negeri yang diterima pemerintah. Penerimaan negara yang diperoleh dari luar negeri ini bisa berbentuk devisa dan atau devisa yang dirupiahkan, maupun dalam bentuk barang dan atau jasa, termasuk ahli dan pelatihan yang dapat dinilai dengan uang. Hibah pemerintah sendiri didefinisikan sebagai setiap penerimaan negara dalam bentuk devisa, devisa yang dirupiahkan, rupiah, barang, jasa dan/atau surat berharga yang diperoleh dari Pemberi Hibah yang tidak perlu dibayar kembali, yang berasal dari dalam negeri atau luar negeri.<sup>95</sup>

### Donasi

Sumber-sumber dana untuk perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang berasal dari donasi cukup banyak, di antaranya:<sup>96</sup>

- a. Lembaga Bilateral. Meliputi di antaranya: AusAID; United States Agency for International Development (USAID); Canadian International Development Agency (CIDA); Department for International Development (DFID); Japan

<sup>93</sup> Frankfurt School - UNEP Collaborating Centre for Climate & Sustainable Energy Finance, *Case Study: The Indonesia Climate Change Trust Fund* (Frankfurt School, Sweden, 2012) <http://www.fs-unep-centre.org/> h. 5.

<sup>94</sup> <http://www.icctf.or.id/about/background/>

<sup>95</sup> Pasal 1 butir (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan Penerimaan Hibah

<sup>96</sup> Bappenas RI, *Sumber Pembiayaan Lingkungan Hidup* (Deputi Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup Bappenas RI, Jakarta, 2004) h. iii

- International Cooperation Agency (JICA); Kreditanstalt fuer Wiederaufbau (KFW); New Zealand Agency for International Development (NZAID); Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA); serta lembaga bilateral yang berasal dari negara Belanda, Austria dan Norwegia
- b. Lembaga Multilateral, di antaranya: Asian Development Bank (ADB); Association of South East Asian Nations (ASEAN); United Nations Development Programme (UNDP); dan World Bank (WB).
  - c. International Trust Fund seperti: Global Environment Facility dan GEF-Small Grants Programme (GEF/SGP).
  - d. Lembaga Nirlaba, di antaranya: Asia Foundation; CUSO; Dana Mitra Lingkungan; Ford Foundation; Hanns Seidel Foundation (HSF); Yayasan Bina Usaha Lingkungan (YBUL); Yayasan Kehati (Keanekaragaman Hayati Indonesia); Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (Yappika)
  - e. Lembaga Swasta, di antaranya: Coca-Cola Foundation Indonesia dan Deutsche Gesellschaft Fur Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- 

### **5.1.2.3 Insentif dan Disinsentif dalam Bidang Lingkungan Hidup**

Pada Penjelasan UUPLH Pasal 42 Ayat 2 Butir (c), insentif merupakan upaya memberikan dorongan atau daya tarik secara moneter dan/atau nonmoneter kepada setiap orang ataupun pemerintah dan pemerintah daerah agar melakukan kegiatan yang berdampak positif pada cadangan sumber daya alam dan kualitas fungsi lingkungan hidup.<sup>97</sup>

Sedangkan disinsentif merupakan pengenaan beban atau ancaman secara moneter dan/atau nonmoneter kepada setiap orang ataupun pemerintah dan pemerintah daerah agar mengurangi kegiatan yang berdampak negatif pada cadangan sumber daya alam dan kualitas fungsi lingkungan hidup.<sup>98</sup>

Mekanisme insentif lingkungan hidup melalui sistem pemberian penghargaan cukup banyak contohnya, seperti Adiwiyata, Reksaniyata, PROPER, Adipura dan Kalpataru. Penghargaan tersebut diberikan kepada pemerintah daerah, perusahaan, orang-perorangan serta lembaga pendidikan (sekolah). Kebijakan insentif seperti penghargaan dapat lebih didayagunakan terhadap kebijakan yang bersifat sukarela, maupun “wajib namun sukarela”. Yang dimaksud kebijakan yang wajib namun sukarela adalah program yang diwajibkan oleh peraturan perundangan. Namun program tidak dilaksanakan akibat belum adanya peraturan

<sup>97</sup> Penjelasan UUPLH Pasal 42 Ayat 2 butir c.

<sup>98</sup> *Ibid.*

pelaksanaan atau belum ada kesadaran, serta ketidakmampuan pemerintah mengawasi pelaksanaannya.

Undang-undang sektoral sudah banyak mengatur penerapan insentif dan disinsentif. Sayangnya, sebagian besar pelaksanaannya hanya didominasi oleh pemberian penghargaan dan subsidi. Padahal konsep ini sangat bagus untuk mendorong ketaatan para pengusaha pada tingkat yang maksimal.

Sebagai contoh Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (UUPS). Ketentuan insentif di bidang lingkungan hidup tampak pada amanat pemberian insentif kepada setiap orang yang melakukan pengurangan sampah, dan sekaligus disinsentif kepada setiap orang yang tidak melakukan pengurangan sampah.<sup>99</sup> Insentif dapat diberikan, misalnya kepada produsen yang menggunakan bahan produksi yang dapat atau mudah diurai oleh proses alam dan ramah lingkungan. Disinsentif dikenakan, misalnya kepada produsen yang menggunakan bahan produksi yang sulit diurai oleh proses alam, diguna ulang, dan/atau didaur ulang, serta tidak ramah lingkungan.

Mekanisme insentif dan disinsentif ini juga nampak dalam pengelolaan sumber daya air. Di dalam PP No 42 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air, terdapat mekanisme insentif terkait upaya penghematan air guna mencegah terjadinya krisis air. Insentif yang diberikan bagi pelaku penghemat air misalnya, dengan memberikan kemudahan dalam pengadaan dan/atau penggunaan peralatan hemat air. Sedangkan disinsentif, misalnya diberikan kepada pelaku boros air, dengan memberlakukan kewajiban ekstra bagi pelaku boros air.

Kebijakan insentif dan disinsentif ini juga nampak pada pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air melalui penerapan kebijakan insentif dan atau disinsentif. Contoh kebijakan insentif, antara lain dapat berupa pengenaan biaya pembuangan air limbah yang lebih murah dari tarif baku, mengurangi frekuensi swapantau, dan pemberian penghargaan. Contoh kebijakan disinsentif antara lain dapat berupa pengenaan biaya pembuangan air limbah yang lebih mahal dari tarif baku, menambah frekuensi swapantau, dan mengumumkan kepada masyarakat riwayat kinerja penaatannya.

Beberapa bentuk insentif yang diwujudkan dalam pengelolaan lingkungan hidup, di antaranya:<sup>100</sup>

<sup>99</sup> Pasal 18-20 UU No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah.

<sup>100</sup> Sesuai dengan program-program yang telah dilakukan oleh pemerintah melalui Kementerian Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia, tertuang dalam: Kementerian Negara Lingkungan Hidup, *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2012: Pilar Lingkungan Hidup Indonesia* (KLH-RI, Jakarta, 2012)

### a) Pengadaan Barang dan Jasa yang Ramah Lingkungan Hidup

Konsep Ramah Lingkungan yang ditentukan dalam Pengadaan Barang/Jasa pemerintah dapat kita jadikan contoh insentif lingkungan hidup yang berlaku luas dan lintas sektoral.<sup>101</sup> Konteks ramah lingkungan ini dapat dilakukan melalui pengadaan barang/jasa dengan memperhatikan efisiensi dan efektivitas pengadaan (*value for money*). Insentif pengadaan yang ramah lingkungan ini dikenal dengan istilah *green public procurement*.

Pengadaan publik yang ramah lingkungan (*Green Public Procurement/GPP*) merupakan prosedur yang mempertimbangkan dan memperhitungkan lingkungan dalam proses pengadaan publik.<sup>102</sup> *Green public procurement* adalah pengadaan yang lebih cerdas. Itu berarti meningkatkan efisiensi pengadaan publik, dan pada saat yang sama menggunakan kekuatan pasar masyarakat untuk membawa manfaat bagi lingkungan, baik secara lokal, maupun global.<sup>103</sup> Pembelian terhadap produk-produk yang ramah lingkungan (*ecolabel*) merupakan salah satu bentuk insentif dari masyarakat (konsumen) kepada usaha/kegiatan yang mempertimbangkan aspek lingkungan hidup dalam proses produksinya.

Sedangkan disinsentif dalam penerapan pengadaan barang dan jasa yang ramah lingkungan, bisa dicontohkan dalam *Clean Air Act* dan *Clean Water Act* di Amerika Serikat. Perusahaan yang telah terbukti bersalah karena melanggar peraturan tersebut, akan masuk dalam daftar *Violating Facilities* yang dibuat oleh US EPA. Konsekuensinya, setiap orang yang memiliki, menyewa, atau mengawasi fasilitas industri akan dilarang untuk menerima kontrak atau subkontraktor dari instansi-instansi pemerintah.<sup>104</sup>

### b) Penerapan Pajak, Retribusi dan Subsidi Lingkungan Hidup

Dalam Penjelasan UUPPLH, pajak yang dimaksud pada Pasal 43 adalah pajak lingkungan hidup. Pajak lingkungan hidup adalah pungutan oleh pemerintah dan pemerintah daerah terhadap setiap orang yang memanfaatkan sumber daya alam, seperti pajak pengambilan air bawah tanah, pajak bahan bakar minyak, dan pajak sarang burung walet.<sup>105</sup> Dalam pelaksanaannya, masih ada kendala pengawasan. Dalam pengawasan terhadap pajak air bawah tanah semisal,

<sup>101</sup> Pasal 105 Pemerintah Peraturan Presiden RI No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.

<sup>102</sup> OECD, *Snapshot of Indonesia Public Procurement System* (OECD, 2007) dapat diunduh pada: [www.oecd.org/dataoecd/27/47/39254688.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/27/47/39254688.pdf)

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> Mas Achmad Santosa, "Penegakan Hukum Lingkungan: Kajian Praktek dan Gagasan Pembaruan", *Jurnal Hukum Lingkungan Tahun I Nomor 1/1994*, *Jurnal Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)* bekerja sama dengan *Environmental Management Development in Indonesia (EMDI)*.

<sup>105</sup> Penjelasan Pasal 43 UUPPLH.

masih sangat lemah karena penggunaan air sebagai dasar pengenaan pajak hanya diaraskan pada laporan usaha/kegiatan.<sup>106</sup> Demikian halnya dengan pembuangan limbah pada IPAL yang merupakan milik dan dikelola oleh pemerintah. Selama ini, industri yang membuang air limbah ke badan air penerima, yang limbahnya melewati ambang batas baku mutu air limbah, hanya diberikan ancaman administrasi berupa teguran, sedangkan penjatuhan sanksi denda tidak pernah didayagunakan.<sup>107</sup>

Retribusi lingkungan hidup adalah pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap setiap orang yang memanfaatkan sarana yang disiapkan pemerintah daerah, seperti retribusi pengolahan air limbah.<sup>108</sup> Mengenai retribusi dapat diartikan sebagai pembayaran kembali pekerjaan penjernihan oleh penguasa, yaitu instansi pemerintah, karena pekerjaan itu dianggap sebagai pelayanan jasa oleh penguasa. Contohnya, pengaturan retribusi sampah. Sedangkan subsidi lingkungan hidup adalah kemudahan atau pengurangan beban yang diberikan kepada setiap orang yang kegiatannya berdampak memperbaiki fungsi lingkungan hidup.<sup>109</sup>

Subsidi dari pemerintah pada hakikatnya merupakan tawaran untuk “tidak mencemari lingkungan”. Dengan demikian, pemerintah sebenarnya mengakui adanya hak mencemari (*pollution right*), namun seyogianya untuk tidak dilaksanakan.<sup>110</sup> Salah satu bentuk contoh penerapan subsidi, misalnya subsidi pengelolaan sampah. Pada tahun 2003 diluncurkan program subsidi bantuan *Global Environment Facility (GEF) Trust Fund for Western Java Environment Management Project (WJEMP)* di wilayah Provinsi Banten, DKI Jakarta dan Jawa Barat.<sup>111</sup> Tujuannya untuk mengurangi emisi gas metana ( $\text{CH}_4$ ), yang merupakan gas rumah kaca yang timbul akibat proses dekomposisi dari sampah atau limbah pertanian yang dibuang atau ditumpuk tanpa melalui pengelolaan.

Dari sudut pandang ekonomi, pungutan merupakan instrumen pengendalian pencemaran yang paling efektif. Tujuannya sebagai insentif maupun disinsentif, karena pungutan merupakan insentif permanen, guna menanggulangi pencemaran

<sup>106</sup> Dyah Ayu Widowati dan Irine Handika Ikasari, “Peranan Pajak Pemanfaatan dan Pengambilan Air Bawah Tanah terhadap Konservasi Air Tanah” *Mimbar Hukum Volume 23 Nomor 2*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, Juni 2011)

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> Penjelasan Pasal 43 UUPLH.

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> Sukanto Reksohadiprodjo, *Op.Cit.*, h. 95

<sup>111</sup> Conformed Copy - C3519 - *Western Java Environmental Management Project - Global Environment Facility Trust Fund Grant Agreement*, dapat diunduh pada: [http://www.worldbank.org/en/country/indonesia/projects/operational-documents?qterm=&docty\\_exact=Grant+or+Trust+Fund+Agreement&majtheme\\_exact=Environment+and+natural+resource+management](http://www.worldbank.org/en/country/indonesia/projects/operational-documents?qterm=&docty_exact=Grant+or+Trust+Fund+Agreement&majtheme_exact=Environment+and+natural+resource+management)

dan menekan biaya penanggulangannya. Pungutan pencemaran ini tidak dapat diterima oleh para pendukung pengendalian langsung, yang menganggap bahwa pungutan tersebut sama dengan membeli hak untuk mencemarkan (*the right to pollute*). Argumentasi ini disanggah dengan adanya kenyataan, bahwa pungutan pencemaran yang diperhitungkan secara tepat dapat mendorong para pencemar untuk mengurangi emisi. Karena dengan jalan ini, penanggulangan limbah akan lebih murah daripada mencemarkan dan membayar tuntutan ganti kerugian akibat pencemaran.<sup>112</sup>

Beberapa studi ekonomis telah membuktikan kurang efektifnya program-program subsidi sebagai alat pengendalian lingkungan. Alasan utama pendapat ini adalah subsidi dalam bentuk investasi atau bentuk-bentuk lainnya guna menanggung sebagian biaya penanggulangan tidak memberikan jaminan bahwa itu akan merangsang upaya penanggulangan pencemaran. Apabila penggunaan alat pengendalian menambah biaya perusahaan, namun tidak menambah keuntungan perusahaan, maka subsidi pemerintah yang mencakup sebagian dari biaya tidak akan menjadikan upaya penanggulangan pencemaran sebagai upaya yang menguntungkan bagi perusahaan. Selain itu, besarnya biaya subsidi yang diberikan oleh pemerintah merupakan beban tambahan bagi pembayar pajak (masyarakat). Menurut De Kock, subsidi dapat merangsang pengusaha-pengusaha memasuki bidang industri dan dengan demikian memperluas kemungkinan pencemaran.<sup>113</sup> Meskipun subsidi merupakan upaya untuk mengurangi pencemaran dari suatu usaha industri, tetapi ia akan menambah emisi industri secara keseluruhan dibanding keadaan sebelum diberikannya insentif berupa subsidi tersebut.<sup>114</sup>

Pada prinsipnya, tujuan penerapan subsidi sama dengan pajak lingkungan, yaitu barang yang ramah lingkungan menjadi lebih murah daripada barang yang tidak ramah lingkungan. Namun demikian subsidi dikritik karena sistem ini justru “memberikan dana” bagi para pencemar, dan bukannya memaksa para pencemar untuk bertanggung jawab atas pencemaran yang terjadi sebagaimana prinsip “*polluter pays principle*”.<sup>115</sup>

<sup>112</sup> Kusnadi Hardjasumantri, *supra*.

<sup>113</sup> *Ibid.* hal. 384-385

<sup>114</sup> *Ibid.* hal. 384-385

<sup>115</sup> Sukanto Reksohadiprodjo dan Budi Purnomo Brodjonegoro. 2005, *Op.Cit.*, h. 95.

c) **Pengembangan Sistem Lembaga Keuangan dan Pasar Modal yang Ramah Lingkungan Hidup**

Sistem lembaga keuangan ramah lingkungan hidup adalah sistem lembaga keuangan yang menerapkan persyaratan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam kebijakan pembiayaan dan praktik sistem lembaga keuangan bank dan lembaga keuangan nonbank.<sup>116</sup> Pasar modal ramah lingkungan hidup adalah pasar modal yang menerapkan persyaratan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bagi perusahaan yang masuk pasar modal atau perusahaan terbuka, seperti penerapan persyaratan audit lingkungan hidup bagi perusahaan yang akan menjual saham di pasar modal.<sup>117</sup>

Inisiasi atas lembaga keuangan dan pasar modal yang ramah lingkungan hidup senyatanya sudah dimulai cukup lama. Pada tanggal 25 Maret 1989, Bank Indonesia dengan Surat Keputusan Gubernur BI Nomor 21/79/KEP/DIR, perihal Kredit Investasi dan Penyertaan Modal menentukan bahwa bank-bank di Indonesia harus menerapkan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL) pada penilaian pemberian kredit mereka.<sup>118</sup> Keputusan tersebut mengindikasikan bahwa Bank Indonesia sejak lama telah mencoba mengintegrasikan upaya pelestarian lingkungan ke dalam sistem perbankan nasional.

Pada perkembangan selanjutnya, Bank Indonesia juga telah mensyaratkan pihak perbankan untuk menggunakan PROPER sebagai salah satu acuan dalam penentuan kualitas aktiva bagi debitur. Kebijakan dilakukan melalui penerbitan Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/2/PBI/2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva bagi Bank Umum.<sup>119</sup> Tindak lanjut dari peraturan ini adalah diterbitkannya Surat Edaran Bank Indonesia No. 7/3/DNPP tahun 2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum. Langkah ini dilakukan untuk mewujudkan peran aktif perbankan nasional dalam melestarikan lingkungan hidup, sekaligus meminimalisasi risiko lingkungan terhadap perbankan.

Hal ini ditunjukkan dalam komponen penilaian terhadap prospek usaha yang meliputi:<sup>120</sup>

- a. potensi pertumbuhan usaha,
- b. kondisi pasar dan posisi debitur dalam persaingan,

---

<sup>116</sup> Penjelasan Pasal 43 Ayat 3 huruf c.

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> Lihat isi dari Surat Keputusan Bank Indonesia Nomor 21/79/KEP/DIR tertanggal 25 Maret 1989 tentang Kredit Investasi dan Penyertaan Modal, dapat dilihat pada <http://www.kemendag.go.id/id/news/2006/10/09/kredit-investasi-dan-penyertaan-modal>

<sup>119</sup> Peraturan ini telah diubah untuk ketiga kali melalui Peraturan Bank Indonesia No. 11/2/PBI/2009 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum, dapat diunduh pada [www.bi.go.id/Home/Peraturan/Perbankan/](http://www.bi.go.id/Home/Peraturan/Perbankan/)

<sup>120</sup> Pasal 10 dan 11 Peraturan Bank Indonesia Nomor: 7/2/2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva bagi Bank Umum

- c. kualitas manajemen dan permasalahan tenaga kerja,
- d. dukungan dari grup atau afiliasi, dan
- e. upaya yang dilakukan debitur dalam rangka memelihara lingkungan hidup.

Penegasan bahwa debitur wajib melakukan upaya pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku tercantum dalam Penjelasan Umum Peraturan Bank Indonesia No. 7/2/2005. Penjelasan Umum Peraturan Bank Indonesia ini menyatakan bahwa mengingat pentingnya upaya memelihara lingkungan hidup, dalam penilaian prospek usaha, bank perlu memperhatikan upaya yang dilakukan debitur dalam rangka memelihara lingkungan hidup.

Sensitivitas lingkungan dalam perbankan memang belum diikuti oleh pasar modal. Menurut Bismar Nasution, pelaksanaan keterbukaan dalam pasar modal harus diperbaiki dengan memuat berbagai ketentuan tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, antara lain:<sup>121</sup>

1. membuat ketentuan yang mensyaratkan penjelasan bisnis perusahaan yang berpotensi mencemarkan lingkungan,
2. membuat ketentuan yang mewajibkan keterbukaan yang mempunyai masalah lingkungan hidup yang mengandung fakta materiil,
3. membuat ketentuan yang mewajibkan emiten untuk melaporkan dalam prospektus mengenai informasi fakta materiil yang berkaitan dengan tanggung jawab perlindungan lingkungan hidup,
4. membuat ketentuan penerapan pendekatan ekonomi untuk mengatasi bahaya yang ditimbulkan dari kerusakan lingkungan hidup,
5. membuat ketentuan yang melarang emiten atau perusahaan publik melakukan pernyataan yang menyesatkan berkaitan dengan keterbukaan masalah lingkungan hidup.

Beberapa perkembangan terakhir di dunia perbankan memang cukup dipengaruhi oleh beberapa kasus lingkungan hidup yang melibatkan pihak bank. Contoh pertama adalah kasus *United States vs. Maryland Band and Trust Co* (1986).<sup>122</sup> Dalam putusan kasus ini, pihak pengadilan memutuskan pertanggungjawaban hukum tidak dapat dikesampingkan oleh bank yang

<sup>121</sup> Kusnadi Hardjasumantri, *supra*. h. 384

<sup>122</sup> United States v. Maryland Bank & Trust Co. Citation: 16 ELR 20557 No. N-84-4026, 632 F. Supp. 573/24 ERC 1193/(D. Md., 04/09/1986)

“memegang” dan sekaligus menjadi “pemilik” atas tanah yang telah disita karena pailitnya debitur. Sehingga dalam kasus ini, meskipun bank hanya “memiliki” atas dasar penyitaan atas jaminan kredit yang dikucurkan, ikut juga bertanggung jawab jika terjadi pencemaran dan/atau perusakan lingkungan di dalam tanah yang disita tersebut. Pengadilan selanjutnya menegaskan bahwa pihak bank seharusnya dapat melindungi diri dari tanggung jawab hukum semacam itu dengan melakukan seleksi yang lebih hati-hati kepada calon debiturnya.<sup>123</sup>

<b>Judul</b>	<i>United States v. Maryland Bank and Trust Co (1986)</i> 16 ELR 20557 No. N-84-4026, 632 F. Supp. 573/24 ERC 1193/(D. Md., 04/09/1986)
<b>Sejarah Prosedural</b>	Section 9601(20)(A) of CERCLA menetapkan adanya pengecualian pertanggungjawaban bagi seorang kreditor melalui konsep <i>“secured creditor exemption”</i> .
<b>Fakta-fakta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pada tahun 1970 Maryland Bank &amp; Trust Co. (Maryland Bank) meminjamkan uang kepada Herschel McLeod, seorang pemilik bisnis pengolahan sampah di tanah miliknya. Pada tahun 1980, Maryland Bank meminjamkan lagi \$335,000 ke putra dari McLeod's untuk membeli lahan keluarganya.</li> <li>• Satu tahun kemudian, McLeod Jr. terkendala kredit macet dan pihak bank memulai langkah penyitaan. Pada tahun 1982, Maryland Bank membeli tanah McLeod tersebut pada lelang seharga \$381,500. Tidak ada catatan yang menerangkan alasan Maryland Bank menawar lebih tinggi dari nilai tunggakan utangnya.</li> <li>• The EPA (<i>Environmental Protection Agency</i>) memeriksa lahan tersebut pada tahun 1983 dan menemukan 237 drum bahan kimia dan 1180 ton tanah yang terkontaminasi.</li> <li>• Investigasi EPA juga menemukan dua area penimbunan yang berisi drum-drum yang beberapa di antaranya telah bocor. Hasil tes menunjukkan adanya pencemaran krom, kadmium, timbal, merkuri, etil benzena, serta senyawa sianida.</li> <li>• EPA kemudian wajibkan kegiatan remediasi dengan biaya \$551,713.50, setelah Maryland Bank menolak proses pemulihan lingkungan secara sukarela.</li> <li>• Setelah Maryland Bank menolak membayar biaya remediasi tersebut, EPA menggugat ke pengadilan.</li> <li>• Maryland Bank mengklaim pembebasan tanggung jawab berbasis pada <i>“secured creditor exemption”</i> dengan alasan bahwa kepemilikannya didasari tindakan untuk melindungi kepentingan bank.</li> </ul>
<b>Isu</b>	Isu utama terkait lingkup penerapan Section 9601(20)(A) dari CERCLA yang menetapkan adanya pengecualian pertanggungjawaban bagi seorang kreditor terjamin melalui konsep <i>“secured creditor exemption”</i> .

<sup>123</sup> David C. Read, *The Comprehensive and Liability Act After United States v. Fleet Factors: New Guidelines Concerning Lender Liability*, 26 Val. U. L. Rev. 871 (1992). Dapat diunduh pada: <http://scholar.valpo.edu/vulr/vol26/iss3/10>

<b>Aturan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>The Secured Creditor Exemption</i> pada dasarnya adalah suatu pembebasan dari tanggung jawab CERCLA yang diberikan pada pihak yang memiliki suatu hak atas tanah dari suatu jaminan atau tanggungan, selama tidak terlibat dalam pengelolaan fasilitas tersebut.</li> <li>Secara mudah, pengecualian ini memungkinkan pihak peminjam yang menyita suatu properti untuk dikesampingkan statusnya sebagai "pemilik" yang harus bertanggung jawab (menurut CERCLA) atas setiap kontaminasi yang sudah ada dan terjadi di properti tersebut.</li> </ul>
<b>Analisis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maryland Bank mendasarkan argumen pada § 9607(a)(1) bahwa tanggung jawab bank sebagai penjamin dapat dikenakan apabila ikut terlibat dalam kegiatan operasional. Sekaligus mengklaim bahwa terjadinya pencemaran menjadi tanggung jawab pihak ketiga (<i>third party's fault exemption</i>).</li> <li>Pengadilan menolak argumen ini dan memberikan interpretasi yang lebih terbatas pada konsep "<i>secured creditor exemption</i>". Penolakan argumen Maryland Bank didasari pada fakta bahwa pihak bank mengetahui latar belakang aktivitas pemilik lahan sebelumnya, serta tidak ada kejelasan kontraktual terkait tanggung jawab masing-masing pihak.</li> <li>Pengadilan menyatakan bahwa pembebasan tanggung jawab hanya dapat dilakukan jika status lahan masih terbatas pada "jaminan", bukan kepemilikan penuh sebagaimana dimiliki oleh Maryland Bank.</li> <li>Untuk itulah, berdasarkan tanggung jawab mutlak yang dianut dalam CERCLA, pihak bank bertanggung jawab sebagai "pemilik dan operator" berdasarkan ketentuan pasal 9601(20)(A), meskipun Bank tidak memiliki lahan tersebut pada saat pembuangan limbah dilakukan.</li> </ul>
<b>Kesimpulan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pengadilan memutuskan bahwa pemberi pinjaman (bank) yang memailitkan dan mengambil alih kepemilikan suatu properti yang mengandung bahan berbahaya dan beracun tidak terlindungi oleh pengecualian/perlindungan untuk kreditor.</li> <li>Pembebasan tanggung jawab dengan alasan suatu jaminan akan hilang seiring dengan berubahnya status kepemilikan secara penuh (<i>full ownership</i>).</li> </ul>

Pada kasus yang hampir sama antara *Guidice v B.F.G. Electropolating and Manufacturing Co.* (1989). Dalam kasus ini, pengadilan memutuskan pihak bank yang menyimpan hipotek atas suatu tanah yang tercemar tidak ikut bertanggung jawab secara hukum menurut *the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (CERCLA),<sup>124</sup> terkecuali telah melakukan penyitaan ataupun tindakan hukum lain yang menjadikan pihak bank sebagai "pemilik" atau penjamin atas keamanan properti tersebut.<sup>125</sup> Senada dengan kasus tersebut adalah kasus *United States v Fleet Factors Corp* (1990)<sup>126</sup> yang menegaskan tanggung jawab yang serupa kepada seorang kreditur bukan bank.<sup>127</sup>

<sup>124</sup> CERCLA didesain untuk merespon sekaligus menetapkan upaya pemulihan terhadap masalah pencemaran, terutama pada fasilitas pembuangan atau pengumpulan limbah yang tidak aktif atau ditinggalkan. Dokumen dapat dirujuk dengan referensi: *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980*, Pub. L.No. 96-510, 94 Stat. 2767 (1980) [CERCLA] (diamandemen dua kali dalam 42 U.S.C.A. §§ 9601-9675 (West 1983 & Supp. 1991)).

<sup>125</sup> *Guidice v B.F.G. Electropolating and Manufacturing Co.* (732 F. Supp. 566, 577-78 (W.D. Pa. 1989))

<sup>126</sup> *United States v Fleet Factors Corp* (1990) No. CV687-070, 724 F. Supp. 955/29 ERC 1011/(S.D. Ga., 12/22/1988)

<sup>127</sup> Lawrence J. Sheh, 1998. *Lender Liability and the Corporate Veil: An Analysis of Lenders as Shareholders Under CERCLA*, 25 B . C. Envtl. Aff. L. Rev. . 687 (1998), <http://lawdigitalcommons.bc.edu/ealr/vol25/iss3/6>

Saat ini, perkembangan berbagai ketentuan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup telah pesat. Karena itu berbagai ketentuan wajib dapat diintegrasikan ke dalam sistem perbankan nasional. Seperti ketentuan dalam perizinan, tidak hanya melihat persetujuan AMDAL semata, namun juga berbagai ketentuan perizinan. Berbagai ketentuan perizinan itu seperti izin lingkungan (persetujuan AMDAL atau UKL-UPL), Izin Tempat Penyimpanan Sementara Limbah B3 (TPS Limbah B3) dan Izin Pembuangan limbah cair atau izin pemanfaatan limbah pada tanah di perkebunan.

Sedangkan pengawasan oleh pihak bank dapat diterapkan dengan meminta suatu usaha/kegiatan memberikan suatu bentuk “tanda terima” dari pelaporan rutin AMDAL atau UKL-UPL yang wajib dilaksanakan setiap 3 bulan atau 6 bulanan kepada pemerintah daerah dan pemerintah pusat (KLH). Pelaporan tersebut berisi pelaksanaan upaya pengelolaan lingkungan dan upaya pemantauan lingkungan yang telah dilaksanakan suatu perusahaan.

#### d) Kredit yang Berwawasan Lingkungan

Perlakuan khusus terhadap permohonan kredit yang ternyata berpotensi menimbulkan dampak negatif bagi lingkungan diwujudkan dengan cara menambahkan suatu klausul yang dapat berwujud *affirmative covenants* dan *negative covenants*. *Affirmative covenants* adalah klausul yang berisi janji-janji nasabah debitur untuk melakukan hal-hal tertentu selama perjanjian kredit masih berlaku. *Negative covenants* adalah klausul yang berisi janji-janji nasabah debitur untuk tidak melakukan hal-hal tertentu selama perjanjian masih berlaku.<sup>128</sup>

Perbankan berperan dalam memberikan kredit, yang di dalam persyaratannya mengintegrasikan dengan berbagai ketentuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Salah satu kebijakan lingkungan yang saat ini berjalan, yang dapat terintegrasi adalah kebijakan PROPER Lingkungan Hidup. Selain sebagai instrumen penghargaan, PROPER Lingkungan adalah bentuk pengawasan pemerintah kepada penanggung jawab suatu usaha/kegiatan dalam rangka penaatan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan lingkungan hidup. Taat atau tidaknya suatu usaha dapat dilihat dari hasil peringkat (warna) yang diberikan oleh Kementerian Lingkungan Hidup kepada suatu usaha/ kegiatan.

Pada tahun 1970, Presiden dari *International Bank for Reconstruction and Development* menginstruksikan staf bank untuk mengevaluasi pengaruh-pengaruh

---

<sup>128</sup> Y. Sari Murti Widijayastuti, *Kredit Berwawasan Lingkungan* (Penerbitan Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 1997) h. 48

ekologis dari proyek-proyek pembangunan yang dibiayai bank.<sup>129</sup> Tujuh belas tahun kemudian, pada bulan Mei 1987, Presiden Bank (saat itu) mengumumkan pembentukan departemen lingkungan baru dalam lingkungan bank. Departemen itu bertugas membantu memberi arahan mengenai kebijaksanaan bank, perencanaan dan riset mengenai lingkungan untuk mengintegrasikan pertimbangan lingkungan ke dalam aktivitas bank. Lebih lanjut sumber-sumber keuangan bank seyoginya diperuntukkan, antara lain bagi program-program untuk membantu pemerintah-pemerintah menilai ancaman-ancaman terhadap lingkungan, mencegah proses terjadinya penggundulan dan untuk mendukung konservasi hutan.<sup>130</sup>

e) Pengembangan Sistem Perdagangan Izin Pembuangan Limbah dan/atau Emisi.

Perdagangan izin pembuangan limbah dan/atau emisi adalah jual beli kuota limbah dan/atau emisi yang diizinkan untuk dibuang ke media lingkungan hidup antarpenanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.<sup>131</sup> Perdagangan izin pembuangan limbah dan/atau emisi atau dikenal juga dengan *tradable permit system* merupakan suatu sistem *property rights* (hak kepemilikan). Hak ini terdiri atas izin untuk mengeluarkan polutan. Setiap izin yang didapat memberikan hak kepada pemiliknya untuk mengeluarkan satu unit (pon, ton, dsb) dari material limbah spesifik dengan haknya.<sup>132</sup> Izin yang didapat tersebut bisa diperjualbelikan (*tradable*). Pihak-pihak yang berpartisipasi dalam pasar izin tersebut dapat saling menjual dan membeli izin, berdasarkan harga yang disetujui oleh pencemar dalam mekanisme pasar.<sup>133</sup>

Amerika telah menerapkan “*marketable permits*” (MP). *Marketable Permits* diterapkan sebagai instrumen pengendalian pencemaran udara berdasarkan *The Clean Air Act of 1990* (CCA). Berdasarkan instrumen MP ini, setiap sumber pencemar diwajibkan untuk menurunkan jumlah buangan atau emisinya sampai pada persentase tertentu (ambang batas kualitas udara ambien) terhadap parameter sulfur oksida, nitrogen oksida dan hidrokarbon.<sup>134</sup>

Pelaksanaan *marketable permit* di Amerika layak untuk dijadikan referensi utama dalam pembahasan ini karena pelaksanaannya telah mengalami evolusi yang

<sup>129</sup> Baca lebih lanjut *Chapter 6 UN Yearbook 1970* ([unyearbook.un.org/1970YUN/1970\\_P2\\_CH6.pdf](http://unyearbook.un.org/1970YUN/1970_P2_CH6.pdf)) dan *IBRD- Annual Reports of the Bank and Supplementary Reports to the United Nations Economic and Social Council 1970*.

<sup>130</sup> J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional: Edisi Kesepuluh* (Sinar Grafika, Jakarta, 2000) h. 557-558

<sup>131</sup> Penjelasan Pasal 43 UUPLH

<sup>132</sup> Tom Tietenberg, *Tradable Permits for Pollution Control When Emission Location Matters: What Have We Learned?* (Environmental and Resource Economics 5(2), 1995) hal 95-113.

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia* (Rajawali Press, Jakarta, 2011) h. 156

signifikan dari bentuk awalnya.<sup>135</sup> Perkembangan ini terutama terlihat dari program yang diterapkan untuk mengawal kebijakan ini. Ada pembagian program yang diarahkan untuk menghilangkan zat pencemar (semisal *the Ozone Depleting Gas and Lead Phaseout Programs*), maupun yang didesain untuk stabilisasi lingkungan udara (melalui *Emissions Trading*), serta mengurangi emisi (melalui program *Sulfur Allowance and RECLAIM*).<sup>136</sup>

Perubahan signifikan dalam penerapan *marketable permit* di Amerika juga ditengarai dengan semakin beragamnya pembuat kebijakan (dari pemerintah federal, hingga masing-masing negara bagian), inovasi kebijakan yang diterapkan, serta “komoditas” yang diperdagangkan (dari kredit ke arah izin).<sup>137</sup> Hal ini sekaligus mempengaruhi dari alternatif teknologi yang berkembang untuk mencegah, mengelola, dan memantau emisi yang dihasilkan, sekaligus perkembangan program perbankan dan lembaga keuangan yang lebih inovatif untuk mendukung pengelolaan lingkungan hidup.<sup>138</sup>

#### f) Pengembangan Sistem Pembayaran Jasa Lingkungan Hidup.

Pembayaran jasa lingkungan hidup adalah pembayaran/imbal yang diberikan oleh pemanfaat jasa lingkungan hidup kepada penyedia jasa lingkungan hidup.<sup>139</sup> Konsep biaya jasa yang telah diatur di Indonesia adalah biaya jasa yang ditetapkan dalam UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.<sup>140</sup>

Menurut konsep tentang biaya jasa lingkungan yang ada, jumlah nominal pembayaran diputuskan dengan prinsip kesukarelaan. Sedangkan jasa lingkungan yang akan diberikan imbal jasa, berwujud konkret dan dapat dengan mudah diawasi pelaksanaannya.<sup>141</sup> Namun konsepsi biaya jasa lingkungan yang ada, seperti yang diatur dalam UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, biaya jasa lingkungan diterapkan sebagaimana Dana Reboisasi pada kegiatan kehutanan, yakni jumlah nominal “retribusi” yang ditanggung ditentukan oleh pemerintah untuk kegiatan yang tidak konkret, mencakup segala aspek terkait. Pembahasan lebih lanjut tentang biaya jasa lingkungan ini terdapat di subbahasan selanjutnya.

<sup>135</sup> Tom Tietenberg, *Implementation Issues for Global Tradeable Permits. International Environmental Economics: Theories, Models, and Applications to Climate Change, International Trade and Acidification*. E.C. V. Verland (Elsevier, New York) h. 119-149.

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> Penjelasan Pasal 43 UUPLH.

<sup>140</sup> Dalam pengaturannya, terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan: 1) pembebanan Biaya Jasa Pengeloaan (BJP) tidak boleh diterapkan kepada pengguna air perorangan untuk memenuhi keperluan pokok sehari-hari yang diambil langsung dari sumber air atau pengguna air untuk keperluan irigasi pertanian rakyat; 2) penerapan BJP ini harus dilandasi dengan Peraturan Daerah; 3) penetapan besarnya harus dihitung sesuai dengan kebutuhan nyata pengelolaan SDA; 4) selain itu penerapan BJP diharapkan dapat menjadi instrumen bagi upaya penghematan penggunaan air.

<sup>141</sup> UNEP, *Payments for Ecosystem Services Getting Started: A Primer* (Forest Trends, The Katoomba Group, and UNEP, Nairobi, 2008) h. 21.

### g) Hutan Kota

Salah satu jenis Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang memiliki fungsi ekologis paling baik adalah hutan kota. Ketentuan tanaman, serta luas 90% tutupan vegetasi tanaman pada pembangunan hutan kota, menjadikan hutan ini memiliki manfaat ekologis tertinggi daripada jenis-jenis RTH lainnya.<sup>142</sup>

Hutan kota adalah suatu hamparan lahan yang bertumbuhan pohon-pohon yang kompak dan rapat di dalam wilayah perkotaan, baik pada tanah negara, maupun tanah hak, yang ditetapkan sebagai hutan kota oleh pejabat yang berwenang.<sup>143</sup> Fungsi hutan kota adalah untuk memperbaiki dan menjaga iklim mikro dan nilai estetika, meresapkan air, menciptakan keseimbangan dan keserasian lingkungan fisik kota, dan mendukung pelestarian keanekaragaman hayati Indonesia.<sup>144</sup>

Pasal 19 PP Hutan Kota mengatur tentang tanah hak, yang karena keberadaannya, dapat dimintakan penetapannya sebagai hutan kota oleh pemegang hak tanpa pelepasan hak atas tanah.<sup>145</sup> Pemegang hak memperoleh insentif atas tanah hak yang ditetapkan sebagai hutan kota dengan jangka waktu paling sedikit 15 (lima belas) tahun yang diatur dengan Peraturan Daerah. Insentif dapat berupa insentif langsung, yang antara lain berbentuk subsidi *financial* dan/atau natura, infrastruktur, bimbingan teknis serta insentif tak langsung yang berupa kebijakan fiskal.

Tanah hak tersebut harus memenuhi kriteria sebagai berikut:<sup>146</sup>

- a. terletak di wilayah perkotaan dari suatu kabupaten/kota atau provinsi untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta,
- b. merupakan ruang terbuka hijau yang didominasi pepohonan,
- c. mempunyai luas yang paling sedikit 0,25 (dua puluh lima per seratus) hektare dan mampu membentuk atau memperbaiki iklim mikro, estetika, dan berfungsi sebagai resapan air.

Dalam pelaksanaannya, cukup banyak pemerintah daerah yang menetapkan hutan kota sebagai salah satu program lingkungan hidup, sekaligus dalam rangka memenuhi kewajiban penyediaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) seluas 30% dari luas wilayah. Taman Hutan Kota Penjaringan semisal, dapat dijadikan contoh

<sup>142</sup> Chafid Fandelli, Kaharudin, dan Mukhlison, *Perhutanan Kota: Cetakan I* (Fakultas Kehutanan UGM, Yogyakarta, 2004) h. 19-23.

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> *Ibid.*

<sup>145</sup> Lihat Pasal 19 PP Nomor 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota.

<sup>146</sup> Pasal 19 Ayat 6 PP Nomor 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota.

nyata dan sukses dari rintisan taman hutan kota. Lokasi itu awalnya merupakan kawasan kumuh, kemudian rata dengan tanah akibat kebakaran.

Lebih lanjut lagi, sinergi dengan institusi pendidikan juga dapat menjadi capaian yang signifikan dalam mewujudkan hutan kota ini. Lihat saja contoh yang ada di hutan akademik di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, hutan kota di Universitas Indonesia Depok, komplek Darmaga di Institut Pertanian Bogor maupun beberapa contoh lainnya.

#### **h) Pengembangan Asuransi Lingkungan Hidup.**

Asuransi lingkungan hidup adalah asuransi yang memberikan perlindungan pada saat terjadi pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.<sup>147</sup> Selama ini, kerusakan lingkungan menimbulkan dampak terhadap nilai materiil yang sangat besar. Program tersebut telah diterapkan dalam bidang Pengelolaan (Pengolahan) Limbah B3 dan Kegiatan yang “Berisiko Tinggi” (Nuklir).

Pengembangan konsep kebijakan asuransi lingkungan di Indonesia telah dimulai sejak tahun 1996. Saat itu Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup menyelenggarakan Seminar “Pengembangan Asuransi Lingkungan di Indonesia” yang bekerja sama dengan LPM-ITB di Bandung.<sup>148</sup> Meskipun secara tegas belum ada satu produk hukum yang secara khusus dan detail membahas tentang asuransi lingkungan, konsep asuransi lingkungan sudah termuat dalam beberapa peraturan teknis. Semisal Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 18 Tahun 2009 tentang Tata Cara Perizinan Pengelolaan Limbah B3. Peraturan Menteri ini wajibkan setiap perusahaan yang kegiatan utamanya pengelolaan limbah B3 dan/atau mengelola limbah B3 yang bukan dari kegiatan sendiri, wajib memiliki asuransi pencemaran lingkungan hidup dengan batas pertanggungan paling sedikit Rp5 miliar.<sup>149</sup>

Asuransi lingkungan di Indonesia semestinya dapat dibahas bersama dengan sekian banyak perusahaan asuransi yang ada di Indonesia. Hal ini mengingat perlunya poin-poin khusus dan tertentu yang wajib masuk dalam polis asuransi lingkungan. Akan ada beberapa hal dan keadaan yang khusus dan berbeda yang perlu dimasukkan dalam polis asuransi. Hal ini sangat penting mengingat dampak kerusakan lingkungan bisa sangat beragam dan relatif. Dalam kasus kecelakaan nuklir di Fukushima Jepang semisal, ternyata polis asuransi yang

<sup>147</sup> Penjelasan Pasal 43 UUPPLH.

<sup>148</sup> *Asuransi Lingkungan: Siapkah Kita Berbagi Risiko Lingkungan?*, Bahan diskusi pada sesi Diskusi Pekan Lingkungan Indonesia 2013, (Kementerian Negara Lingkungan Hidup, JEC Jakarta, Jumat 13 Mei 2013)

<sup>149</sup> Lihat Pasal 8 PerMenLH No. 18 Tahun 1999.

dimiliki oleh berbagai Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) di Jepang tidak mencantumkan kerusakan properti yang disebabkan oleh gempa bumi atau tsunami sebagai bagian dari apa yang ditanggung oleh perusahaan asuransi.<sup>150</sup> Pengecualian ini juga terjadi untuk kasus Perusahaan Listrik Tokyo yang mengoperasikan reaktor nuklir di Fukushima.

**i) Pengembangan Sistem Label Ramah Lingkungan Hidup.**

Sistem label ramah lingkungan hidup adalah pemberian tanda atau label kepada produk-produk yang ramah lingkungan hidup. Kesadaran lingkungan masyarakat semakin besar. Oleh sebab itu, semua informasi suatu produk yang telah memperhatikan prinsip kelestarian fungsi lingkungan hidup atau produk yang telah menginternalisasi biaya lingkungan dalam proses produksinya, dapat membantu konsumen yang sadar lingkungan, mampu memilih produk yang berwawasan lingkungan. Label lingkungan memberikan jaminan, bahwa suatu produk telah berwawasan lingkungan atau tidak. Contohnya: *ecolabelling* pada industri kayu, label hemat energi pada industri lampu, dan logo plastik ramah lingkungan.

Seperti disinggung pada awal pembahasan subbab ini, instrumen ekonomi lingkungan yang dimuat dalam UUPPLH memiliki kontradiksi satu sama lain. Sebagai contoh penerapan label lingkungan ini. Secara konsep lebih dapat dikategorikan sebagai bentuk penaatan sukarela, yang sekaligus menjelaskan alasan bahwa pembahasan label lingkungan ini lebih disinggung pada subbab selanjutnya. Namun demikian, label lingkungan ini masuk sebagai instrumen ekonomi lingkungan sebagaimana dimuat dalam UUPPLH.

**j) Sistem Penghargaan Kinerja di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.**

Pada Penjelasan UUPPLH Pasal 42 Ayat 2 Butir (c), insentif merupakan upaya memberikan dorongan atau daya tarik secara moneter dan/atau nonmoneter kepada setiap orang ataupun pemerintah dan pemerintah daerah agar melakukan kegiatan yang berdampak positif pada cadangan sumber daya alam dan kualitas fungsi lingkungan hidup.<sup>151</sup>

Disinsentif merupakan pengenaan beban atau ancaman secara moneter dan/atau nonmoneter kepada setiap orang ataupun pemerintah dan pemerintah

<sup>150</sup> <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/internasional/11/03/15/169577-asuransi-nuklir-jepang-tak-tanggung-bencana-tsunami>

<sup>151</sup> Penjelasan Pasal 42 UUPPLH.

daerah agar mengurangi kegiatan yang berdampak negatif pada cadangan sumber daya alam dan kualitas fungsi lingkungan hidup.<sup>152</sup> Mengingat luasan lingkup dari insentif dan disinsentif inilah, konsep penghargaan kinerja inipun pada akhirnya dimasukkan sebagai salah satu instrumen ekonomi lingkungan, meski tidak sesuai dengan konsep akademis yang ada. Salah satu contoh adalah sistem pemberian penghargaan kinerja di bidang lingkungan hidup, seperti Adiwiyata, Reksaniyata, PROPER, Adipura, dan Kalpataru. Penghargaan tersebut diberikan kepada pemerintah daerah, perusahaan, perseorangan, serta lembaga pendidikan (sekolah).

#### k) Program Menuju Indonesia Hijau (Penghargaan Raksaniyata)

Program Menuju Indonesia Hijau, yang selanjutnya disebut Program MIH adalah program pembinaan dan pengawasan dalam pelaksanaan konservasi kawasan berfungsi lindung, pengendalian kerusakan lingkungan dan penanganan perubahan iklim. Program ini dilaksanakan melalui penilaian kinerja pemerintah daerah.<sup>153</sup> Kepada daerah provinsi yang kinerjanya baik akan diberikan penghargaan berupa Penghargaan dan Piagam Raksaniyata.

Penghargaan Raksaniyata memiliki makna sebagai apresiasi kepada pemerintah daerah yang dinilai berhasil melakukan konservasi kawasan berfungsi lindung, pengendalian kerusakan lingkungan hidup dan penanganan perubahan iklim untuk melindungi kehidupan dan meningkatkan pendapatan masyarakat. Penghargaan tersebut diberikan oleh Menteri, dengan peserta pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten yang mampu mempertahankan tutupan vegetasi di kawasan berfungsi lindung, serta dilaksanakan gubernur, dengan peserta pemerintah kabupaten dan/atau kota terkait dengan ekosistem lintas kabupaten.<sup>154</sup>

Program MIH diatur dalam PerMenLH No. 3 Tahun 2006 tentang Program Menuju Indonesia Hijau, yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 1 Tahun 2012 tentang Program Menuju Indonesia Hijau.<sup>155</sup> Program ini bertujuan mendorong pemerintah daerah menambah tutupan vegetasi dalam rangka: a. menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup; b. mendorong pemanfaatan tutupan vegetasi secara bijaksana; dan c. meningkatkan resapan gas rumah kaca dalam rangka mitigasi perubahan iklim.<sup>156</sup>

Penghargaan Raksaniyata terdiri atas:<sup>157</sup>

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> Silahkan lihat PerMenLH Nomor 3 Tahun 2006 jo PerMenLH Nomor 1 Tahun 2012 tentang Program Menuju Indonesia Hijau.

<sup>154</sup> *Ibid.*

<sup>155</sup> *Ibid.*

<sup>156</sup> Pasal 3 PerMenLH Nomor 3 Tahun 2006.

<sup>157</sup> *Supra No. 153*

- a. Penghargaan Raksaniyata diberikan kepada pemerintah daerah yang kinerjanya sangat baik, sesuai dengan hasil evaluasi oleh Dewan Pertimbangan Penilaian,
- b. Piagam Raksaniyata diberikan kepada pemerintah daerah yang kinerjanya dikategorikan baik sesuai dengan hasil penilaian oleh Dewan Pertimbangan Penilaian. Di samping itu, Piagam Raksaniyata juga dapat diberikan kepada pemerintah daerah yang memiliki keunggulan pada beberapa kegiatan tertentu, seperti keberhasilan penambahan tutupan vegetasi.

Pada tahun 2011, Wakil Presiden (Wapres) Boediono menyerahkan penghargaan Raksaniyata 2011 kepada lima kabupaten, yaitu: Kolaka (Sulawesi Tenggara), Deli Serdang (Sumatera Utara), Buleleng (Bali), Lampung Barat (Lampung), dan Paser (Kalimantan Timur). Selain Penghargaan Raksaniyata, empat kabupaten juga diberikan Piagam Raksaniyata, yakni Blitar (Jawa Timur), Lombok Barat (Nusa Tenggara Barat), Bojonegoro (Jawa Timur), dan Sumbawa (Nusa Tenggara Barat).<sup>158</sup>

### I) Adiwiyata

Program Adiwiyata merupakan salah satu program Kementerian Negara Lingkungan Hidup dalam rangka mendorong terciptanya pengetahuan dan kesadaran warga sekolah dalam upaya pelestarian lingkungan hidup.<sup>159</sup> Dalam program yang telah dicanangkan pada tanggal 21 Februari 2006 ini, diharapkan setiap warga sekolah ikut terlibat dalam kegiatan sekolah menuju lingkungan yang sehat, serta menghindari dampak lingkungan yang negatif.<sup>160</sup>

Program Adiwiyata diatur dalam PerMenLH No. 2 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Adiwiyata. Kementerian Negara Lingkungan Hidup bekerja sama dengan para *stakeholders*, menggulirkan Program Adiwiyata ini dengan beberapa harapan. Harapan itu adalah dapat mengajak warga sekolah melaksanakan proses belajar mengajar materi lingkungan hidup dan turut berpartisipasi melestarikan, serta menjaga lingkungan hidup di sekolah dan sekitarnya. Kriteria wajib Program Sekolah Adiwiyata adalah A. Kebijakan Sekolah Peduli dan Berbudaya Lingkungan; B. Kurikulum Berbasis Lingkungan; C.

<sup>158</sup> <http://www.jpnn.com/read/2011/11/16/108260/Lima-Daerah-Raih-Penghargaan-Raksaniyata-2011>

<sup>159</sup> Lihat [www.menlh.go.id/informasi-mengenai-adiwiyata/](http://www.menlh.go.id/informasi-mengenai-adiwiyata/) dengan peraturan pelaksanaan yang tertuang dalam PerMenLH Nomor 2 Tahun 2009.

<sup>160</sup> *Ibid.*

Kegiatan Lingkungan Berbasis Partisipatif; dan D. Pengelolaan Sarana Pendukung Sekolah.<sup>161</sup>

Adapun bentuk penghargaan sebagai berikut:<sup>162</sup>

- a. Sertifikat untuk Calon Sekolah Adiwiyata, bagi sekolah yang dapat memenuhi 4 indikator Adiwiyata di tahun 1.
- b. Trofi perak untuk Sekolah Adiwiyata, bagi sekolah yang telah mengembangkan 4 indikator Adiwiyata di tahun ke-2 dan tahun ke-3.
- c. Trofi emas untuk Sekolah Adiwiyata Mandiri dari Presiden RI, bagi sekolah yang selama 3 tahun berturut-turut telah menunjukkan perkembangan kinerja 4 indikator Adiwiyata secara konsisten.

Keuntungan yang diperoleh sekolah dalam mengikuti Program Adiwiyata adalah:<sup>163</sup>

1. meningkatkan efisiensi dalam pelaksanaan kegiatan operasional sekolah dan penggunaan berbagai sumber daya,
2. meningkatkan penghematan sumber dana melalui pengurangan konsumsi berbagai sumber daya dan energi,
3. meningkatkan kondisi belajar mengajar yang lebih nyaman dan kondusif bagi semua warga sekolah,
4. menciptakan kondisi kebersamaan bagi semua warga sekolah,
5. meningkatkan upaya menghindari berbagai risiko dampak lingkungan negatif di masa yang akan datang,
6. menjadi tempat pembelajaran bagi generasi muda tentang nilai-nilai pemeliharaan dan pengelolaan lingkungan hidup yang baik dan benar,
7. mendapat penghargaan Adiwiyata.

### m) Kalpataru

Penghargaan Kalpataru adalah penghargaan yang diberikan kepada mereka, baik individu, maupun kelompok, yang dinilai berjasa dalam memelihara fungsi lingkungan hidup, yang diatur dalam Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia No. 88 Tahun 2002 tentang Penghargaan Kalpataru.<sup>164</sup> Calon penerima penghargaan, yang dicanangkan sejak tahun 1980-an ini harus memiliki kriteria:<sup>165</sup>

<sup>161</sup> Pasal 6 PerMenLH Nomor 2 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Adiwiyata

<sup>162</sup> *Supra* No. 159

<sup>163</sup> *Supra* No. 159

<sup>164</sup> KLH RI, 2012. *Abstraksi Kalpataru 2012*. Dapat diunduh pada [www.menlh.go.id/category/program-unggulan/kalpataru/](http://www.menlh.go.id/category/program-unggulan/kalpataru/) atau [www.menlh.go.id/DATA/Anugerah\\_kalpataru\\_2012.PDF](http://www.menlh.go.id/DATA/Anugerah_kalpataru_2012.PDF)

<sup>165</sup> *Ibid.*

- a. Perintis Lingkungan adalah seseorang, bukan pegawai negeri dan bukan pula tokoh dari organisasi formal, yang berhasil merintis pengembangan dan melestarikan fungsi lingkungan hidup secara menonjol luar biasa dan merupakan kegiatan baru sama sekali bagi provinsi yang bersangkutan,
- b. Pengabdi Lingkungan adalah petugas lapangan dan atau pegawai negeri yang mengabdikan diri dalam usaha pelestarian fungsi lingkungan hidup yang jauh melampaui tugas pokoknya (antara lain termasuk Pegawai Negeri Sipil/TNI/Polri, Petugas Lapangan Penghijauan, Petugas Penyuluh Lapangan, Petugas Lapangan Kesehatan, Jagawana, Penjaga Pintu Air),
- c. Penyelamat Lingkungan adalah kelompok masyarakat yang berhasil melakukan upaya-upaya penyelamatan terhadap fungsi lingkungan hidup,
- d. Pembina Lingkungan adalah pengusaha atau tokoh masyarakat yang berhasil melestarikan fungsi.

Apabila dalam waktu lima tahun berturut-turut menerima penghargaan ternyata kegiatan yang bersangkutan masih konsisten dan atau meningkat, Kementerian Lingkungan Hidup dapat mempertimbangkan untuk diusulkan memperoleh Penghargaan Satyalancana.<sup>166</sup> Karena Satyalancana Pembangunan diberikan kepada perorangan, maka untuk kategori Penyelamat Lingkungan, Satyalancana Pembangunan diberikan kepada ketua kelompok atau yang ditunjuk mewakili kelompoknya. Hal itu merupakan insentif bagi kesinambungan kepeloporan seseorang atau sekelompok orang dalam melestarikan fungsi lingkungan.<sup>167</sup>

Penghargaan Kalpataru dan Satyalencana diberikan setiap tahun dalam rangka peringatan Hari Lingkungan Hidup Sedunia (5 Juni) dalam suatu upacara resmi, yang ditandatangani oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup.

#### **n) Adipura**

Penghargaan Adipura dan Adipura Kencana adalah program kerja Kementerian Lingkungan Hidup, yang berlingkup nasional dalam rangka mewujudkan kabupaten/kota yang berwawasan lingkungan menuju pembangunan yang berkelanjutan.<sup>168</sup> Program ini diberikan kepada Kabupaten/

<sup>166</sup> *Ibid.*

<sup>167</sup> *Ibid.*

<sup>168</sup> Lihat lebih lanjut [www.menlh.go.id/category/program-unggulan/adipura/](http://www.menlh.go.id/category/program-unggulan/adipura/) dan PerMenLH Nomor 07 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Adipura.

kota yang berwawasan lingkungan, yakni kabupaten/kota yang pembangunannya memperhatikan dan mempertimbangkan keselarasan antara fungsi lingkungan hidup, sosial dan ekonomi yang mendukung pembangunan yang berkelanjutan.<sup>169</sup>

Sebelumnya, penghargaan Adipura Kencana diberikan kepada daerah yang telah mempertahankan Adipura selama empat (4) tahun berturut-turut. Namun, pada tahun 2011 kriterianya diubah yakni, penghargaan terhadap kabupaten/kota yang memberikan perhatian terhadap upaya pengendalian pencemaran air, pengendalian pencemaran udara, pengelolaan tanah, keanekaragaman hayati, perubahan iklim, serta aspek sosial dan ekonomi.<sup>170</sup>

Program Adipura yang diluncurkan sejak tahun 1986, saat ini diatur dalam Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 7 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Adipura.

#### **o) Penghargaan Energi**

Penghargaan Energi adalah penghargaan di bidang energi yang diberikan di Hari Jadi Pertambangan dan Energi (28 September). Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) memberikan penghargaan kepada pemangku kepentingan yang berjasa besar melakukan kegiatan usaha pengembangan, penyediaan, dan pemanfaatan energi. Dengan catatan, ketiga kegiatan itu dilakukan dengan prinsip konservasi dan/atau diversifikasi yang menghasilkan produk nyata secara fisik sebagai hasil inovasi dan pengembangan teknologi baru.<sup>171</sup> Diatur dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 4 Tahun 2001 tentang Penghargaan Energi.

Penghargaan akan diberikan dalam bentuk Piala dan Piagam Penghargaan, yang terdiri:<sup>172</sup>

- a. Penghargaan Energi Prakarsa diberikan kepada unsur masyarakat, baik secara perseorangan, maupun kelompok masyarakat,
- b. Penghargaan Energi Pratama diberikan kepada perusahaan, baik nasional/daerah atau asing,
- c. Penghargaan Energi Prabawa yang diberikan kepada instansi pemerintah dan pemerintah daerah.

<sup>169</sup> *Ibid.*

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> Lihat lebih lanjut [www.penghargaanenergi.litbang.esdm.go.id/](http://www.penghargaanenergi.litbang.esdm.go.id/) dan PerMenESDM Nomor 04 Tahun 2001 tentang Penghargaan Energi.

<sup>172</sup> *Ibid.*

Unsur masyarakat, baik secara perseorangan maupun kelompok masyarakat, yang menerima penghargaan Energi Prakarsa adalah mereka yang dinilai berjasa luar biasa dan dapat dijadikan panutan, pelopor serta memiliki komitmen yang tinggi untuk berpartisipasi aktif mengampanyekan secara terus-menerus dan/ atau melakukan kegiatan usaha pengembangan, penyediaan dan pemanfaatan energi. Berbagai kegiatan itu dilakukan dengan prinsip konservasi dan/atau diversifikasi, sehingga terwujud produk nyata secara fisik yang merupakan hasil inovasi dan pengembangan teknologi baru, berdampak besar dan positif terhadap pembangunan, maupun peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar dalam pengelolaan energi yang berkelanjutan dan efisien.<sup>173</sup>

Lalu, Penghargaan Energi Pratama diberikan kepada unsur perusahaan yang berasal dari perusahaan nasional/daerah atau asing yang berjasa luar biasa dan memiliki komitmen yang tinggi untuk berpartisipasi aktif sebagai korporat yang melakukan atau memberikan sumbangan nyata dalam hal pengembangan teknologi baru, inovasi, penyediaan dan pemanfaatan energi dengan prinsip konservasi dan/atau diversifikasi. Karena berbagai hal yang dilakukan itu, terwujud produk nyata secara fisik untuk operasi perusahaan sendiri, serta berdampak besar terhadap pembangunan maupun peningkatan peran dan kinerja sektor ESDM dalam pengelolaan energi yang berkelanjutan dan efisien.<sup>174</sup>

Instansi pemerintah dan pemerintah daerah, yang menerima Penghargaan Energi Prabawa dianggap berjasa luar biasa dan dapat dijadikan panutan, pelopor serta memiliki komitmen yang tinggi untuk berpartisipasi aktif mengampanyekan secara terus-menerus dan/atau memacu program dan kegiatan usaha pengembangan, penyediaan dan pemanfaatan energi dengan prinsip konservasi dan/atau diversifikasi. Dari kegiatannya itu, terwujud produk nyata secara fisik yang merupakan hasil inovasi dan pengembangan teknologi baru, berdampak besar dan positif terhadap pembangunan maupun peningkatan peran dan kinerja sektor ESDM, masyarakat, bangsa dan negara dalam pengelolaan energi yang berkelanjutan dan efisien.<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> *Ibid.*

<sup>174</sup> *Ibid.*

<sup>175</sup> *Ibid.*

### 5.1.3 Pajak Lingkungan dan Pungutan Lingkungan

#### 5.1.3.1 Konsep Pajak Lingkungan

Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan), yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan perundang-undangan, dengan tidak mendapatkan prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk. Kegunaan pajak adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.<sup>176</sup> Dengan demikian, pajak dapat diartikan sebagai peralihan kekayaan dari rakyat kepada pemerintah melalui kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan kelebihannya dapat digunakan untuk simpanan publik (*public saving*), yang merupakan sumber utama untuk membiayai investasi publik (*public investment*).<sup>177</sup>

Jika mengulang pembahasan tentang *Pigouvian Tax* sebelumnya, klaim ekonom atas konsep pajak ini adalah pencemaran harus dikenakan pajak dan pajak ini akan mencerminkan biaya-biaya sosial yang timbul dari suatu pencemaran. Sehingga, penerapan pajak yang efektif membutuhkan analisis dan informasi yang optimal dari pemerintah sebagai dasar penetapan tingkatan pajaknya.<sup>178</sup>

Namun demikian, pajak lingkungan tentu saja tidak bisa dikatakan sebagai satu mekanisme proteksi dan preventif yang optimal. Hal ini bisa dilihat pada mekanisme pajak lingkungan yang diterapkan dalam upaya konservasi satwa liar atau dilindungi. Jepang sebagai salah satu negara importir gading besar di dunia pernah membuka pasar lebar-lebar untuk impor gading, termasuk gading yang berasal dari Afrika. Dalam rangka pertimbangan lingkungan hidup, yaitu agar tidak terjadi pembunuhan secara besar-besaran terhadap gajah di Afrika, Jepang berupaya mengontrol level penjualan dengan mengenakan pajak penjualan yang sangat tinggi. Kemudian yang terjadi adalah bahwa meskipun harganya tinggi, permintaan akan gading dan turunannya tidak reda, bahkan semakin tinggi. Gading semakin mantap statusnya sebagai barang mewah. Hal ini terjadi karena *income per capita* masyarakat Jepang sangat tinggi, sehingga peningkatan harga tidak mempunyai pengaruh yang berarti terhadap aspek permintaan.<sup>179</sup>

Perdagangan gading di Jepang berubah total setelah Jepang meratifikasi *the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES). Walhasil, perdagangan gading di Jepang turun secara drastis, yaitu dari

<sup>176</sup> R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak* (PT. Refika Aditama, Bandung, 2003) h. 6.

<sup>177</sup> Rochmat Soemitro, *Pajak dan Pembangunan* (Eresco, Bandung, 1974) h. 8.

<sup>178</sup> Michael Faure, *Environmental Law in Development* (Metro Publisher, Maastricht, 2001) h. 227-228.

<sup>179</sup> Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional* (Surabaya, Edisi Ketiga) h. 139-140.

400 ribu ton pada tahun 1984 ke 50 ribu ton pada tahun 1986. Ini menunjukkan bahwa untuk komoditi luks seperti gading, instrumen perdagangan, terutama larangan impor, lebih efektif untuk mencegah kerusakan lingkungan hidup daripada instrumen ekonomi terutama dalam bentuk pajak impor.<sup>180</sup>

### **5.1.3.2 Optimalisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak dalam Pemanfaatan Sumber Daya Alam**

Selain pajak, pemerintah, khususnya pemerintah pusat, dapat memungut Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Dasar hukum pemungutan PNBP secara tegas ditentukan dalam Pasal 23 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Pasal itu menyatakan pajak dan pungutan yang bersifat memaksa untuk kepentingan negara diatur dengan undang-undang. Dalam hal ini, PNBP tidak dapat dikategorikan sebagai pajak, tetapi pada hakikatnya tergolong sebagai pungutan yang bersifat memaksa. Oleh karena hasil pemungutannya digunakan untuk kepentingan negara, maka PNBP diatur dengan undang-undang, sehingga tidak dikategorikan sebagai perampasan sebagian kekayaan rakyat oleh negara.<sup>181</sup> Berkaitan dengan hal tersebut, pengaturan mengenai PNBP terdapat dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (selanjutnya, UU PNBP).

Pengertian PNBP, menurut Pasal 1, Angka 1 Undang-Undang PNBP adalah seluruh penerimaan pemerintah pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan.<sup>182</sup> Sementara itu, penerimaan negara dari sektor pajak pada hakikatnya adalah pajak negara dalam arti luas, yang meliputi: (a) Pajak Penghasilan; (b) Pajak Pertambahan Nilai; (c) Pajak Penjualan atas Barang Mewah; (d) Pajak Bumi dan Bangunan; (e) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan; (f) Cukai; (g) Bea Masuk; (h) Bea Materai.

Dari definisi PNBP berdasarkan Undang-Undang PNBP sebagaimana dimaksud di atas, dapat disimpulkan bahwa PNBP hanya dipungut oleh pemerintah pusat dan tidak memberikan wewenang kepada pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota untuk memungut PNBP. Artinya, tidak ada pelimpahan wewenang untuk menerima PNBP kepada pemerintah daerah, baik dalam bentuk delegasi dan mandat. Hal ini tentunya berbeda dari pajak, di mana

<sup>180</sup> *Ibid.*

<sup>181</sup> Muhammad Djafar Saidi dan Rohana Huseng, *Hukum Penerimaan Negara Bukan Pajak* (PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008) h. 6.

<sup>182</sup> Erly Suandy, *Op.Cit.*, h. 26.

berdasarkan pihak pemungutnya, pajak dapat dibedakan menjadi Pajak Pusat dan Pajak Daerah.

Selanjutnya, secara konseptual, PNBP merupakan pungutan yang dilakukan oleh pemerintah pusat, di luar perpajakan, yang dipungut atas pelayanan dan pemanfaatan sumber daya alam yang diberikan, dan dapat dipaksakan. Dicantumkannya kata "dapat dipaksakan" mengindikasikan adanya sanksi, baik berupa sanksi administrasi, maupun sanksi pidana yang dapat dijatuhkan apabila PNBP terutang tidak dilunasi. Kedua jenis sanksi hukum tersebut dapat dikenakan secara terpisah maupun bersamaan, sama halnya dengan pajak.<sup>183</sup>

### 5.1.3.3 Pungutan Biaya Atas Jasa Lingkungan

Jasa lingkungan ialah manfaat yang diperoleh masyarakat dari hubungan timbal-balik yang dinamis yang terjadi di dalam lingkungan hidup, antara tumbuhan, binatang, dan jasad renik dan lingkungan nonhayati.<sup>184</sup> Walaupun kekayaan materi dapat membentengi perubahan lingkungan, manusia sangat bergantung pada aliran jasa lingkungan tersebut.

Pembayaran atas jasa lingkungan identik dengan istilah PES (*Payment on Environmental Services*). Batasan populer PES adalah sebuah transaksi sukarela untuk jasa lingkungan yang telah didefinisikan secara jelas (atau penggunaan lahan yang dapat menjamin jasa tersebut), dibeli oleh sedikit-dikitnya seorang pembeli jasa lingkungan dari sedikit-dikitnya seorang penyedia jasa lingkungan, jika dan hanya jika penyedia jasa lingkungan tersebut memenuhi persyaratan dalam perjanjian dan menjamin penyediaan jasa lingkungan.<sup>185</sup>

Secara umum, konsep jasa lingkungan dibagi secara lebih praktis dalam tujuh kategori sebagai berikut:<sup>186</sup>

- 1) jasa lingkungan yang menghasilkan *material goods* atau barang,
- 2) jasa lingkungan filtrasi dan detoksifikasi (*purification and detoxification*), antara lain filtrasi dan purifikasi udara, air dan tanah,
- 3) jasa pendauran (*cycling processes*) misalnya pendauran unsur hara, penyerapan karbon dan pembentukan tanah,
- 4) jasa regulasi dan stabilisasi (*regulation and stabilization*), seperti kontrol hama dan penyakit, regulasi iklim pencegahan erosi dan abrasi, regulasi sumber daya air,

<sup>183</sup> Muhammad Djafar Saidi dan Rohana Huseng, *Op.Cit.*, h. 29.

<sup>184</sup> *Supra* No. 141.

<sup>185</sup> Emil Salim, *Pembangunan Berkelanjutan: Peran dan Kontribusi Emil Salim* (Kepustakaan Populer Gramedia (PG), Jakarta, 2010)

<sup>186</sup> Lydia M. Napitupulu. *Jasa Lingkungan sebagai Sumber Daya pada Ekosistem Kelautan* (Tesis Universitas Diponegoro, 2005)

- 5) jasa penyediaan habitat (*habitat provision*), termasuk tempat berlindung dan tempat tinggal bagi manusia, flora, fauna dan sumber daya genetika,
- 6) jasa regenerasi dan produksi (*regeneration and production*), contohnya biomassa untuk makanan, polinasi dan distribusi benih,
- 7) informasi (*life and fulfilling*) seperti peran dalam kegiatan rekreasi, budaya, spiritual dan keagamaan. Misalnya, ketika seorang warga Amerika memberikan sumbangan bagi pelestarian penyu di Indonesia, walaupun selama hidupnya mungkin dia tidak akan pernah bertemu dengan satu pun binatang liar tersebut.

Dalam sebuah transaksi PES, pemanfaat dari jasa lingkungan membayar atau menyediakan dalam bentuk lain imbalan kepada pemilik lahan atau orang yang berhak menggunakan lingkungan tersebut (lahan atau air tawar, laut), untuk mengelola lingkungan sedemikian rupa sehingga menjamin jasa lingkungan.<sup>187</sup> Pembayaran atau imbalan ini semestinya bersyarat terhadap penyediaan jasa tersebut. Dalam prakteknya, mungkin sulit memenuhi persyaratan PES tersebut, dan mungkin tidak perlu atau tidak tepat melakukan demikian.

Pada konteks kekinian yang terjadi di Indonesia, penerapan konsep pembayaran jasa lingkungan yang terkoordinir secara tegas oleh pemerintah tampak dalam pengelolaan sumber daya air. Hal ini karena amanat yang tegas dalam UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dan aturan pelaksanaannya PP No. 42 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air.<sup>188</sup>

Kedua aturan ini menyebutkan mengenai Biaya Jasa Pengelolaan Sumber Daya Air (BJPSDA). Tujuan penerapannya, yaitu untuk menjaga kelangsungan keberadaan, daya dukung, daya tampung, dan fungsi sumber daya air. Sesuai dengan semangat konstitusional, air sebagai bagian dari kekayaan sumber daya alam yang dimiliki oleh Indonesia. Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air mengamanatkan pengelolaan sumber daya air dilakukan secara menyeluruh, terpadu, dan berwawasan lingkungan hidup dengan tujuan mewujudkan kemanfaatan sumber daya air yang berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam batasan yuridis, kebiasaan prakteknya (*customary*), konsep biaya jasa lingkungan wajib diartikan sebagai pembayaran dari konsumen atau pemanfaat jasa lingkungan kepada produsen atau penyedia jasa lingkungan atas

<sup>187</sup> *Ibid.*

<sup>188</sup> Lihat dan pelajari lebih lanjut Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU SDA) dan PP No. 42 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air (PP PSDA).

jasa lingkungan yang dihasilkan dan/atau upaya untuk menjamin kelestarian ekosistem lingkungan tersebut atau pemulihannya. Dalam hal ini, definisi hukum atas BJPSDA tercantum pada Penjelasan Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU SDA). Biaya Jasa Pengelolaan Sumber Daya Air (BJPSDA) adalah biaya yang dibutuhkan untuk melakukan pengelolaan sumber daya air agar sumber daya air dapat didayagunakan secara berkelanjutan.

Konsepsi ini tentu saja menjadi relevan apabila kita menyandingkannya dengan hak pemenuhan air sebagai kebutuhan masyarakat. Tidak berarti bahwa kewajiban pembayaran atas penyediaan air menjadi pemasung atas hak asasi setiap orang untuk menikmati air, tetapi ada kompensasi yang diberikan oleh manusia kepada alam atas nikmat air yang tersedia. Ide dasar inilah yang menjadi aras konsep PES (*payment on environmental services*). Meskipun dalam beberapa pengecualian, ada kewajiban dasar bagi negara untuk menjamin ketersediaan air untuk kemanfaatan yang bersifat lebih publik, seperti misalnya untuk keperluan irigasi. Dasar hukum atas ketentuan ini tegas dinyatakan dalam Pasal 80 Ayat 2 UU SDA, dengan mendasarkan pada prinsip pemanfaat air membayar, pengguna sumber daya air, selain untuk keperluan irigasi menanggung biaya jasa pengelolaan sumber daya air baik secara langsung maupun tidak langsung.<sup>189</sup>

Penerapan prinsip pemanfaat membayar di dalam pemanfaatan SDA, tentu saja, tidak seketika melepaskan beban tanggung jawab negara sebagai pemangku kepentingan dari rakyat. Maka semestinya amanat Pasal 77 Ayat 3 UU SDA jo Pasal 116 PP PSDA yang menegaskan bahwa sumber dana untuk setiap pembiayaan pengelolaan SDA berasal dari anggaran pemerintah, anggaran swasta, dan hasil peroleh BJPSDA, perlu untuk digarisbawahi lebih tebal.<sup>190</sup> Pemungutan BJPSDA, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 77 Ayat 1, Pasal 80 Ayat 3, dan Ayat 4, selain harus didasarkan pada kebutuhan nyata pengelolaan SDA yang diperhitungkan dengan metode pendekatan yang rasional, juga wajib didasarkan pada pertimbangan kemampuan ekonomi para pemanfaat SDA.<sup>191</sup>

Peruntukan BJPSDA ditujukan secara khusus bagi pelestarian fungsi sumber daya air. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 80 Ayat 7 Undang-Undang SDA. Menurut aturan itu, dana yang dipungut dari para pengguna sumber daya air dipergunakan untuk mendukung terselenggaranya kelangsungan pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai yang bersangkutan. Hal ini sejalan dengan konsep BJPSDA sebagai pungutan negara dalam bentuk retribusi, di mana imbal

<sup>189</sup> Lihat Pasal 80 Ayat 2 Undang-Undang SDA.

<sup>190</sup> Lihat Pasal 77 Ayat 3 Undang-Undang SDA jo Pasal 116 PP PSDA.

<sup>191</sup> Lihat Pasal 77 Ayat 1, Pasal 80 Ayat 3, dan Ayat 4 Undang-Undang SDA.

jasa atas pembayaran yang dilakukan harus teralokasikan secara khusus pada pengelolaan SDA. Pernyataan ini sejalan dengan konsep pengelolaan sungai, yang ditegaskan di dalam PP PSDA jo PP No. 38 Tahun 2011 tentang Sungai, bahwa pengelolaan SDA disusun secara terpadu pada setiap wilayah sungai dengan koordinasi para pihak yang terkait dalam pelaksanaan pengelolaan SDA.

BJPSDA ditetapkan berdasarkan kebutuhan nyata pengelolaan sumber daya air. Kebutuhan nyata ini dimaknai sebagai dana yang dibutuhkan hanya untuk membiayai pengelolaan sumber daya air agar pelaksanaannya dapat dilakukan secara wajar untuk menjamin keberlanjutan fungsi sumber daya air.<sup>192</sup>

Dalam penentuan BJPSDA, terdapat komponen pembiayaan pengelolaan sumber daya air utama, yaitu:<sup>193</sup>

- 1) *Biaya sistem informasi.* Komponen ini merupakan biaya yang dibutuhkan untuk pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyebarluasan informasi sumber daya air.
- 2) *Biaya perencanaan.* Komponen biaya perencanaan merupakan biaya yang diperuntukkan bagi kegiatan penyusunan kebijakan, pola, dan rencana pengelolaan sumber daya air.
- 3) *Biaya pelaksanaan konstruksi.* Komponen biaya ini mencakup biaya untuk pelaksanaan fisik dan nonfisik, kegiatan konservasi sumber daya air, pendayagunaan sumber daya air, dan pengendalian daya rusak air.
- 4) *Biaya operasi dan pemeliharaan.* Komponen ini merupakan biaya untuk operasi prasarana sumber daya air serta pemeliharaan sumber daya air dan prasarana sumber daya air.
- 5) *Biaya pemantauan, evaluasi, dan pemberdayaan masyarakat.* Biaya ini merupakan biaya yang dibutuhkan untuk pemantauan dan evaluasi pelaksanaan pengelolaan sumber daya air serta biaya untuk pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan sumber daya air.

Dalam penerapannya di Indonesia saat ini, biaya ini masih belum cukup tegas pembagian dan interpretasinya. Penyebabnya karena permasalahan pada institusi yang bertanggung jawab dalam melakukan pungutan biaya jasa lingkungan tersebut dibahas sebelumnya.

<sup>192</sup> Pasal 115 PP Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air

<sup>193</sup> *Ibid.*

### 5.1.1.4 Pungutan Lingkungan Lainnya

Pungutan lingkungan lain dapat diidentikkan dengan pungutan pencemaran, karena rata-rata penerapan biasanya terkait langsung dengan risiko pencemaran yang mungkin ditimbulkan dari satu usaha dan/atau kegiatan. Studi OECD telah mengungkapkan tiga (3) fungsi utama pungutan pencemaran, yaitu:<sup>194</sup>

1. Optimasi. Apabila pungutan pencemaran ditetapkan pada titik di mana keuntungan marginal penanggulangan pencemaran adalah sama dengan ongkos marginalnya, maka pencemar akan membatasi emisi pada tingkat yang optimal.<sup>195</sup>
2. Efisiensi. Apabila pungutan memberikan insentif yang memadai, maka pencemar akan mengurangi emisinya pada suatu tingkat di mana seluruh emisi dari semua pencemar tidak melampaui suatu norma yang ditentukan.<sup>196</sup>
3. Redistribusi dan pembiayaan. Dana yang terkumpul melalui pungutan dapat diinvestasikan kembali dalam penanggulangan pencemaran.<sup>197</sup> Redistribusi ini mempunyai bentuk, antara lain: a. sebagian atau seluruh pembiayaan fasilitas kolektif pengendalian pencemaran; serta b. investasi para pencemar dalam pengendalian pencemaran, yang meliputi biaya pelaksanaan dan apabila diperlukan, pembayaran ganti kerugian kepada penderita pencemaran. Fungsi redistribusi ini dalam praktek merupakan fungsi utama pungutan pencemaran.

Secara konseptual, beberapa pungutan lainnya yang dapat dimasukkan dalam tipe pungutan lingkungan diklasifikasikan menjadi (3) tiga berdasarkan pada aras kebijakannya:<sup>198</sup>

#### 1. Biaya Pengganti/Retribusi (*Cost-Covering Charges*)

Penerapan pajak pertama kali dimulai dari penerapan kebijakan atau peraturan lingkungan secara tradisional. Tapi karena pengaturan ini membutuhkan biaya, maka sangat wajar ketika biaya-biaya ini dibayarkan oleh setiap orang yang

<sup>194</sup> OECD Working Party on Economic and Environmental Policy Integration, *Economic Instruments For Pollution Control and Natural Resources Management In OECD Countries: A Survey* (OECD, France, 1999) hal. 15 Document code: ENV/EPOC/GEEI(98)35/REV1/FINAL.

<sup>195</sup> *Ibid.*

<sup>196</sup> *Ibid.*

<sup>197</sup> *Ibid.*

<sup>198</sup> European Environment Agency, *Environmental Taxes: Implementation and Environmental Effectiveness* (European Environment Agency (EEA), Copenhagen, 1996) hal. 8

menjadi subjek pengaturan. Konsep pungutan paling awal ini masih tetap berlaku sampai sekarang. Konsep ini identik dengan retribusi di bidang lingkungan hidup.

Dalam konsep retribusi yang jamak diberlakukan di Uni Eropa, terdapat dua pembagian lebih lanjut dari retribusi ini, yaitu: 1) *user charges* atau bisa diistilahkan sebagai retribusi untuk pengguna, di mana biaya dikeluarkan untuk jasa yang khusus terkait lingkungan hidup, seperti biaya untuk pengolahan air limbah, maupun biaya pemulihan pencemaran yang diberlakukan di Belanda;<sup>199</sup> 2) *earmarked charges* atau retribusi alokasi umum di mana biaya dikeluarkan untuk pengelolaan lingkungan, tapi tidak ditujukan secara khusus untuk pengguna. Contoh ini dapat dilihat di Swedia, di mana pengisian baterai akan dikenakan pungutan tambahan.<sup>200</sup>

## 2. Pajak Insentif (*Incentive Taxes*)

Pajak lingkungan dapat dikenakan dengan tujuan untuk mengubah kebiasaan yang merusak lingkungan, tanpa ditujukan secara utama untuk meningkatkan pendapatan. Pada kondisi seperti ini, pajak tersebut dapat dikategorikan sebagai pajak insentif. Tingkat dari pajak insentif dapat disesuaikan berbasis pada biaya-biaya akibat kerusakan lingkungan,<sup>201</sup> maupun berbasis pada “kemauan” pasar tentang nilai optimal untuk mencapai tujuan lingkungan.<sup>202</sup> Alas pertimbangan pendapatan/pemasukan negara seringkali digunakan lebih lanjut untuk memberi semangat kepedulian lingkungan melalui hibah maupun insentif pajak. Contoh ini ada pada penerapan pajak insentif dalam hal produksi emisi NOx di Swedia dan pajak insentif untuk pengurangan limbah B3 di Jerman.<sup>203</sup>

## 3. Pajak Lingkungan Fiskal (*Fiscal Environmental Tax*)

Konsep ini diterapkan terutama untuk pungutan pajak tambahan yang ditujukan untuk meningkatkan pendapatan negara secara signifikan. Contoh dari pajak ini semisal pajak yang diterapkan terhadap pemakaian CO<sub>2</sub> yang diberlakukan di Swedia dan Norwegia.<sup>204</sup> Dalam beberapa penerapan, pajak ini dialokasikan secara khusus untuk membiayai defisit anggaran, maupun sebagai pajak alternatif untuk mengganti biaya konsumsi sumber daya dan energi. Pajak

<sup>199</sup> *Ibid.*

<sup>200</sup> *Ibid.*, h. 12

<sup>201</sup> Arthur Cecil Pigou, *the Economics of Welfare* (MacMillan, London, 1920). Versi *online* ada pada <http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW.html>

<sup>202</sup> William J Baumel & Wallace Oates, *The Theory of Environmental Policy* (Cambridge University Press. Chapter 4, UK, 1988)

<sup>203</sup> EEA. *Supra* 88.

<sup>204</sup> Katri Kosonen and Gaëtan Nicodéme, *The Role of Fiscal Instruments in Environmental Policy*. Working Paper No. 17-Taxation Paper. European Union, 2009 h. 4-5.

ini juga untuk mengganti biaya pemulihan lingkungan sebagai dampak suatu pencemaran. Untuk selanjutnya, hal ini lebih dikenal sebagai “*Green Tax Reform*”, maupun “*Environmental Fiscal Reform*”.<sup>205</sup>

Ketiga jenis pungutan lain ini tentu saja tidak eksklusif pemanfaatannya. Dalam arti, sebagaimana retribusi lingkungan yang dapat menimbulkan insentif bagi pengguna, pemanfaatan dari pajak lingkungan fiskal sebagai contoh dapat secara parsial digunakan untuk tujuan lingkungan hidup secara teknis.<sup>206</sup>

#### 5.1.4 Izin yang Bisa Diperjualbelikan (*Tradable Permit*)

Telah jelas dalam bahasan sebelumnya, dengan pengenaan pajak tidak berarti pencemaran hilang sama sekali. Untuk menghilangkannya sama sekali, sesuai sifat resiprokalnya, berarti tingkat pajak harus tinggi sekali, tapi dapat menyebabkan perusahaan menutup pabrik daripada melanjutkan berproduksi. Mengingat aspek pengawasannya, ide tentang izin untuk “mencemari” (*pollution permits*) digagas oleh J.H Dales tahun 1968.<sup>207</sup> Idenya adalah untuk memungkinkan aktivitas produksi tanpa “mengganggu” standar lingkungan yang telah ditetapkan, maka pemerintah selaku yang berwenang memberikan izin untuk menghasilkan emisi atau pencemaran.<sup>208</sup>

Sebagai insentif atas pengendalian dampak lingkungan yang dilakukan oleh industri, muncul gagasan untuk perlunya suatu mekanisme izin yang dapat diperjualbelikan atau dipasarkan (*marketable*). Dengan ini diharapkan timbul adanya peluang ekonomi atas suatu selisih emisi yang dapat dikurangi oleh aktivitas industri dengan kuota emisi yang diperbolehkan dalam izin yang ada.<sup>209</sup> Penerapan mekanisme ini dapat dideskripsikan sebagai berikut: suatu izin diberikan kepada industri yang berisikan jumlah emisi CO<sub>2</sub> yang boleh dihasilkan dalam jangka waktu tertentu.

Dalam perkembangannya, industri yang mampu mengurangi tingkat pencemarannya, sehingga kurang dari ambang batas yang ditetapkan dalam izin tersebut akan memperoleh keuntungan ekonomi. Itu karena ia dapat menjual izin tersebut kepada mereka yang membutuhkannya, yaitu mereka yang emisinya melampaui batas yang ditetapkan dalam izin mereka. Di sini terlihat bahwa semakin besar tingkat pengurangan pencemaran yang dapat dicapai, maka semakin

<sup>205</sup> *Ibid.*, h. 7

<sup>206</sup> Environmental Taxes, (*Implementation and Environmental Effectiveness*) (European Environment Agency (EEA), Copenhagen, 1996) h. 9

<sup>207</sup> Kathleen Segerson, *The Economic of Pollution Control* (University of Connecticut, US, 2010) h. 110-111.

<sup>208</sup> *Ibid.*

<sup>209</sup> *Ibid.*

besar keuntungan ekonomi yang dapat diperoleh.<sup>210</sup>

Syarat yang perlu dipenuhi adalah mekanisme pengadaan pasar (*market creation*) untuk barang atau jasa lingkungan, yang dapat berjalan apabila pemerintah telah menetapkan status hak kepemilikan (*property rights*) sebelumnya. Dalam konsep ekonomi, keberadaan pasar akan mendorong adanya efisiensi dalam penggunaan barang dan jasa. Misalnya, pengadaan pasar untuk izin pengeluaran emisi akan meminimalkan jumlah emisi dan membuat kegiatan produksi semakin efisien.<sup>211</sup>

Sistem ini diterapkan di Amerika Serikat dengan nama “*marketable permits*” (MP).<sup>212</sup> Penerapan MP utamanya dilekatkan pada pencemaran udara. Berdasarkan instrumen MP ini, setiap sumber pencemar diwajibkan untuk menurunkan jumlah buangan atau emisinya sampai pada persentase tertentu (ambang batas kualitas udara ambien) terhadap parameter sulfur oksida, nitrogen oksida dan hidrokarbon.<sup>213</sup> Jika sebuah sumber pencemar mampu menurunkan jumlah emisinya lebih daripada persentase yang ditetapkan untuknya, maka sumber pencemar itu memiliki kredit. Sumber pencemar dapat mempergunakan kredit itu untuk upaya perluasan usahanya pada masa datang, atau menjualnya kepada industri atau sumber pencemar lainnya yang tidak mampu menurunkan jumlah emisinya.<sup>214</sup>

Lebih lanjut menurut Takdir Rahmadi,<sup>215</sup> pendekatan “*marketable permits*” memerlukan mekanisme pemantauan dan penegakan yang sangat kompleks, antara lain:

- a. pembentukan sistem pendaftaran kredit,
- b. pengukuran secara tepat untuk jumlah awal emisi atau limbah dan jumlah penurunan emisi atau limbah yang secara nyata harus dicapai,
- c. penegakan hukum atas ketentuan persyaratan secara konsisten agar industri yang tidak mampu mengurangi jumlah emisi atau limbahnya bersedia membeli kredit dari pemilik kredit,
- d. instansi yang berwenang harus mampu memantau secara cermat dan rinci semua jual beli izin.

<sup>210</sup> *Ibid.*

<sup>211</sup> ESP, *Laporan Interim: Draft Rencana Aksi Strategis* (ESP-Environmental Support Programme, Danida, Jakarta, 2009) dapat diunduh pada: [http://www.esp2indonesia.org/sites/default/files/publications/ESP31\\_Report\\_SAP\\_ina.pdf](http://www.esp2indonesia.org/sites/default/files/publications/ESP31_Report_SAP_ina.pdf)

<sup>212</sup> OECD Working Party on Economic and Environmental Policy Integration, *Op.Cit.*, h. 26.

<sup>213</sup> *Ibid.*

<sup>214</sup> Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia* (Rajawali Press, Jakarta, 2011) h. 155-156

<sup>215</sup> *Ibid.*, h. 160-161.

Tujuan utama dari penerapan MP ini adalah efisiensi secara ekonomis. Karena dengan adanya mekanisme ini, industri terstimulasi untuk mengurangi emisinya di satu sisi, dan juga insentif untuk mendapatkan nilai tambahan lain yang didapat dari sisa kuota emisi yang masih dimilikinya.<sup>216</sup> Lebih lanjut lagi, dengan penerapan MP yang tepat, dapat meningkatkan pendapatan negara. Terlebih lagi, konsep izin yang dapat diperjualbelikan ini akan menginisiasi transparansi dari industri dengan adanya keharusan untuk menunjukkan itikad baik dalam membayar atau membeli “hak untuk pencemaran” melalui MP tersebut.

Satu isu khusus yang krusial di dalam konteks sertifikat izin yang dapat diperdagangkan adalah alokasi awal dari peruntukan izin tersebut. Adanya kemungkinan untuk melakukan lelang dan tender atas izin emisi tersebut masih jarang digunakan hingga sekarang.<sup>217</sup> Salah satu alasannya adalah mekanisme lelang ini memberi beban finansial tambahan kepada industri.<sup>218</sup>

Konsep *marketable permits* bukannya tanpa kelemahan. Pertama, misalnya pada penerapan. Alokasi izin diberikan sesuai dengan status pemilik sebelumnya (mekanisme *grandfathering*) berbasis pada catatan emisi. Sehingga dapat diasumsikan bahwa hak awal untuk memanfaatkan lingkungan melekat pada pencemar. Kedua, adanya perhatian publik bahwa sistem ini dapat mengakibatkan pencemaran dialihkan ke daerah lain. Ketiga, kritik atas izin yang dapat diperdagangkan dalam kaitannya dengan penerimaan negara.<sup>219</sup>

Konsep izin yang dapat diperdagangkan diterapkan secara simultan dan integral di Amerika. *Environmental Protection Agency* (EPA) pertama kali menerapkan konsep MP ini pada pertengahan 1970 sebagai salah satu mekanisme alokasi bagi industri sebagai sumber pencemar baru, tanpa menimbulkan penurunan kualitas udara yang telah ada.<sup>220</sup> Solusinya adalah mensyaratkan industri yang akan menimbulkan emisi udara untuk mendapatkan kredit pengurangan emisi (*emission reduction credits*) dari industri yang telah ada sebelumnya. Permulaan konsep ini didasari pada interpretasi *the Clean Air Act*.<sup>221</sup>

Salah satu aplikasi paling terkenal dari sistem izin yang dapat diperdagangkan di Amerika adalah “*the bubble system*” dalam sistem perdagangan emisi yang mulai

<sup>216</sup> Jean-Philippe Barde and Stephen Smith, *OECD Observer*, No. 204 February/March 1997, dapat diunduh pada: ([http://www.oecdobserver.org/news/get\\_file.php3?id=60/file/Do+economic+instruments+help+the+environment.pdf](http://www.oecdobserver.org/news/get_file.php3?id=60/file/Do+economic+instruments+help+the+environment.pdf))

<sup>217</sup> *OECD Working Party on Economic and Environmental Policy Integration*, Op.Cit., h. 26.

<sup>218</sup> Hans Wiesmeth, *Environmental Economics: Theory and Policy in Equilibrium* (Springer, UK, 2012) h.196

<sup>219</sup> Michael Faure, *Law and Economic* (Metro Publishing, Chapter 7, Maastrichts, 2006)

<sup>220</sup> John Norregaard and Valérie Reppelein-Hill. *Taxes and Tradable Permits as Instruments for Controlling Pollution: Theory and Practice* (IMF Working Paper, 2000) h. 42.

<sup>221</sup> *Ibid.*

diperkenalkan pada tahun 1979.<sup>222</sup> Suatu “bubble” diartikan sebagai batasan menyeluruh dari sumber pencemar yang telah ada. Dalam hal ini, suatu emisi dari perusahaan-perusahaan di dalam area yang sama akan diperlakukan sebagai satu sumber pencemar yang sama (*bubble*).<sup>223</sup> Standar yang diperhatikan di dalam satu *bubble* ini tidak tergantung pada standar masing-masing perusahaan. Emisi yang dihasilkan secara individu, tetapi melekat pada keseluruhan yang ada di *bubble* tersebut. Sehingga dimungkinkan adanya transaksi atas izin emisi antar perusahaan yang ada di dalam lingkup satu *bubble* untuk memenuhi persyaratan standar yang telah ditetapkan.<sup>224</sup>

### 5.1.5 Dana Jaminan (*Deposit Refund System*)

#### 5.1.5.1 Konsep Dana Jaminan

Konsep dana jaminan secara sederhana diartikan sebagai biaya yang dapat diuangkan lagi. Dikenakan pada konsumen saat membeli suatu produk dan akan diuangkan kembali pada saat konsumen mengembalikan produk yang sudah terpakai ke tempat tertentu. Dalam konsep yang diterapkan di negara maju, umumnya dana ini diterapkan sebagai cara untuk membujuk konsumen membuang sendiri secara tepat beberapa limbah, seperti baterai bekas, botol bekas, maupun bentuk kemasan lain di tempat yang tepat pula.<sup>225</sup>

Contoh sukses penerapan sistem ini dapat dilihat, salah satunya di Belanda yang menerapkan instrumen ekonomi “deposit and return system”.<sup>226</sup> Sistem tersebut mewajibkan industri-industri yang memasarkan produk-produk tertentu, misalnya minuman dalam botol dan mobil, untuk memasukkan biaya penarikan sisa produk atau limbah ke dalam harga produk yang harus dibayar oleh konsumen. Dan apabila konsumen atau badan usaha lain memungut, mengembalikan, dan menyerahkan sisa produk itu, maka ia berhak mendapatkan pengembalian uang. Pada tahun 2002, Belanda tercatat memperoleh capaian 95% keberhasilan dari pengembalian botol oleh konsumen ini, sementara Belgia hanya bisa memenuhi capaian 73%.<sup>227</sup>

*Deposit-refund systems* atau disebut juga “*deposit systems*” dalam implementasinya adalah kombinasi dari biaya yang dikenakan terhadap suatu

<sup>222</sup> Michael Faure, *Op.Cit.*, h. 237.

<sup>223</sup> John Norregaard and Valérie Reppelin-Hill. 2000. *Supra*.

<sup>224</sup> Michael Faure, *Supra*.

<sup>225</sup> Jean-Philippe Barde and Stephen Smith, 1997. *Op.Cit.*, h. 221.

<sup>226</sup> Marc de Clercq (ed.), *Negotiating Environmental Agreements in Europe: Critical Factors for Success* (Edward Elgar Publishing, UK, 2002) h. 123.

<sup>227</sup> *Ibid.*

produk (*the deposit*) dengan subsidi yang diberikan untuk daur ulang maupun pembuangan yang tepat dari sisa produk tersebut (*the refund*).<sup>228</sup> Secara konseptual, sistem deposit atau dana jaminan ini dapat diterapkan pada sekian banyak objek, semisal kaleng minuman bekas; rangka mobil; aki bekas; baterai bekas; oli bekas; kaleng sisa pestisida; dan ban bekas. Pada prinsipnya sistem deposit ini dikembangkan oleh sektor swasta terhadap barang-barang yang memiliki nilai ekonomis. Contoh penerapan paling mudah yang kita temui di Indonesia adalah dalam penggunaan tabung gas LPG dan wadah air minum galon.

Salah satu tujuan dari sistem ini adalah untuk mengurangi dan mencegah pembuangan yang ilegal, maupun tidak tepat. Karena akan banyak limbah-limbah yang dapat menimbulkan biaya sosial tinggi apabila tidak tepat pembuangannya. Sistem ini tepat untuk diaplikasikan pada produk yang proses pembuangannya sulit untuk diawasi dan memiliki potensi bahaya bagi lingkungan. Penerapan yang terpadu dan tepat dari sistem ini akan mendorong penggunaan ulang (*reuse*), daur ulang (*recycle*), dan pembuangan sampah secara aman.<sup>229</sup>

Menurut Takdir, upaya penerapan “sistem deposit dan pengembalian” dalam pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun (B3) secara konsep relatif tidak begitu sulit. Badan pemerintah yang berwenang dapat menggunakan dokumen limbah B3 dari kegiatan pengangkutan dan pengolahan limbah B3. Dokumen limbah B3 antara lain memuat nama perusahaan penghasil, jumlah dan jenis limbah, perusahaan pengangkut, dan tujuan pengangkutan. Jika berdasarkan dokumen yang ada, limbah B3 telah terkirim dan diolah di instalasi pengolahan yang memiliki izin yang sah, maka badan usaha yang bersangkutan berhak untuk memperoleh kembali uang deposit dari badan pemerintah yang berwenang.<sup>230</sup>

Biaya administrasi merupakan pertimbangan penting ketika menentukan apakah akan menerapkan sistem deposit ini ataukah tidak.<sup>231</sup> Penerapan DRS memerlukan perhitungan ekonomi yang komprehensif untuk membandingkan antara biaya administrasi dan biaya yang dibebankan pada konsumen dengan manfaat dari pengurangan biaya pembuangan (*disposal cost*), penghematan energi, pengurangan sampah, dan manfaat lingkungan lainnya.<sup>232</sup> Biaya administrasi meliputi biaya yang dikeluarkan oleh pihak-pihak yang terlibat dalam sistem pengembalian deposit, berupa biaya transportasi, biaya penyimpanan oleh pihak

<sup>228</sup> Margaret Walls, November 2011. *Deposit-Refund Systems in Practice and Theory*, Discussion Paper (RFF DP 11-47). Sumber <http://www.rff.org/RFF/Documents/RFF-DP-11-47.pdf>

<sup>229</sup> *Ibid.*

<sup>230</sup> Takdir Rahmadi, 2011. *Op.Cit.*, H. 159.

<sup>231</sup> OECD Working Party on Economic and Environmental Policy Integration, *Op.Cit.*, h. 40.

<sup>232</sup> *Ibid.*

yang menerima pengembalian objek (barang) deposit seperti bekas kemasan minuman, serta biaya yang timbul akibat dampak dari pelaksanaan sistem tersebut.<sup>233</sup>

### 5.1.5.2 Model Dana Jaminan yang Dilaksanakan

Selain contoh penerapan *deposit system* yang telah disampaikan pada bahasan sebelumnya, penerapan dalam konteks besar dapat dilihat di bidang pertambangan melalui penerapan Dana Jaminan Reklamasi. Tujuannya untuk memberikan jaminan bahwa pengusaha akan melakukan reklamasi lahan tambang pascapertambangan.

Menurut Andri Wibisana,<sup>234</sup> perbuatan pengusaha tambang yang mengabaikan reklamasi lahan tambang dapat disamakan dengan suatu perbuatan yang mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup. Sehingga, ketika tidak terjadi reklamasi, telah terjadi perbuatan yang mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup, yang telah diberikan ancaman pidana dalam UUPLH. Dengan kata lain, tidak diperlukan ancaman berupa jaminan reklamasi. Hal ini diperkuat juga dengan kewajiban untuk menyusun dokumen reklamasi dan pasca tambang yang akan digunakan sebagai mekanisme pengawasan secara administratif oleh pemerintah terhadap pelaksanaan pengelolaan lingkungan suatu perusahaan tambang.

### 5.1.5.3 Dana Jaminan Reboisasi

Penerapan Dana Reboisasi dapat dirumut cukup jauh mengingat pelaksanaannya yang sudah cukup lama. Penetapan jaminan ini untuk menjamin agar kegiatan reboisasi dan peremajaan hutan, serta pengawasannya dapat terlaksana dengan sebaik-baiknya. Inilah aras pertimbangan dari ditetapkannya Keputusan Presiden No. 35 Tahun 1980 tentang Dana Jaminan Reboisasi dan Dana Permudaan Hutan Areal Hak Pengusahaan Hutan.

Tujuannya jelas tercantum, bahwa untuk menjamin agar kegiatan reboisasi dan peremajaan hutan dapat terlaksana dengan sebaik-baiknya, maka setiap Pemegang Hak Pengusahaan Hutan wajib menyisihkan Dana Jaminan Reboisasi dan Permudaan Hutan Areal Hak Pengusahaan Hutan. Dana itu sebagai sebagai jaminan atas pelaksanaan (*Performance Bond*) kewajiban Pemegang Hak Pengusahaan Hutan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas tegakan hutan pada areal bekas tebangannya.<sup>235</sup>

<sup>233</sup> Contoh paling baru dari model *deposit fund*, meskipun tidak terkait dengan isu lingkungan hidup adalah penerapan biaya tambahan untuk penerbitan tiket elektronik Kereta Rel Listrik pada September 2013, karena beban kerugian yang mencapai Rp3 miliar tiap tahunnya karena tidak dikembalikannya tiket oleh para penumpang.

<sup>234</sup> Andri G. Wibisana, *Instrumen Ekonomi atau Privatisasi Pengelolaan Lingkungan?* (Komentar Atas RUU Jasa Lingkungan, 2010).

<sup>235</sup> Pasal 2 Keppres No. 35 Tahun 1980.

Permasalahan yang pernah terjadi adalah ketidakjelasan alokasi peruntukan dari dana reboisasi ini. Terlebih ketika dana yang dikumpulkan cukup banyak, namun penyerapan dalam program reboisasi dan pemulihan hutan kurang. Hal ini tampak dengan dikeluarkannya Keppres No. 42 Tahun 1994. Pasal 1 dalam Keppres ini secara tegas menyatakan bahwa “pemerintah memberikan bantuan pinjaman tanpa bunga kepada Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT Industri Pesawat Terbang Nusantara, sebesar Rp400.000.000.000,- (empat ratus miliar rupiah), untuk membantu penyelesaian program pembuatan prototipe pesawat N-250”. Hal ini kemudian memicu gugatan dari WALHI dan 6 LSM lainnya.

<b>Judul</b>	Gugatan PTUN WALHI v. Presiden RI tentang Pembatalan Keppres Nomor 42 Tahun 1994. Putusan Nomor : 088/G/1994/Piutang/PTUN.jkt.
<b>Sejarah Prosedural</b>	Keppres No. 42 Tahun 1994 berisikan pemberian pinjaman dana reboisasi Rp400 miliar kepada IPTN. WALHI dan 6 LSM menggugat Presiden RI atas putusan ini.
<b>Fakta-fakta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IPTN menerima pinjaman tanpa bunga sebesar Rp400 miliar yang diambil dari bunga dan jasa giro dana reboisasi milik Departemen Kehutanan.</li> <li>Dana itu digunakan untuk pengembangan pesawat tipe N-250 yang dipasarkan mulai 1997.</li> <li>Pertentangan antara Keppres No. 42 Tahun 1994 dan Keppres No. 29 Tahun 1990.</li> <li>Walaupun yang digunakan hanya bunga dari dana reboisasi, menyalahi Inpres No.6 Thn 1989.</li> <li>Dalam Inpres No. 6 Thn 1989 dinyatakan, semua bunga tersebut hanya dipakai untuk mendukung kegiatan yang berkaitan dengan reboisasi.</li> </ul>
<b>Isu</b>	Apakah Keppres No. 42 Tahun 1994 cacat hukum?
<b>Aturan</b>	Penggunaan dana reboisasi diatur secara limitatif oleh Keppres No. 29 Tahun 1990. Di situ disebutkan, dana reboisasi digunakan untuk membiayai kegiatan reboisasi di luar areal Hak Pengusahaan Hutan (HPH), Pembangunan Hutan Tanaman Industri (HTI) dalam kawasan atau areal hutan yang tidak produktif, dan rehabilitasi lahan pada kawasan yang ditetapkan Menteri kehutanan.
<b>Analisis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keppres No. 42/1994 memang telah keluar, menurut majelis, tapi belum diikuti proses pemindahan rekening dari Menteri Kehutanan sebagai pemilik dana, ke Dirut IPTN sebagai penerima.</li> <li>Yang terjadi baru perjanjian pemberian pinjaman sebesar Rp400 miliar yang berasal dari dana reboisasi, antara Departemen Kehutanan dan PT IPTN.</li> <li>Dana pinjaman ini rencananya akan dimanfaatkan IPTN guna pengembangan pesawat N250.</li> <li>Akibatnya, lebih jauh ada dua kemungkinan yang perlu dicermati; Keppres melebur ke dalam perjanjian pinjaman tadi, atau sebaliknya pinjaman yang melebur ke dalam Keppres. Majelis hakim kemudian menyimpulkan bahwa Keppres melebur ke dalam perjanjian pinjaman dari Departemen Kehutanan ke pihak IPTN.</li> <li>Hal demikian, menurut majelis, menyebabkan keputusan yang diambil pejabat Tata Usaha Negara, yakni Presiden RI, sebagaimana tertuang dalam Keppres 42/1994, bersifat perdata sehingga PTUN tak berwenang mengadilinya.</li> </ul>

<b>Kesimpulan</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Penggunaan dana reboisasi itu merupakan kebijakan Presiden yang juga Ketua Dewan Pembina Industri Strategis.</li><li>Pemberian pinjaman kepada IPTN untuk kepentingan bangsa dan diatur dengan Keppres No. 42 tahun 1994.</li><li>Tidak ada ketegasan tentang alokasi pemanfaatan dari dana reboisasi.</li></ul>
-------------------	--

Untuk saat ini, pengaturan dana reboisasi ada dalam PP No. 35 Tahun 2012 yang lebih tegas mengamanatkan peruntukannya. Pasal 12 Ayat 3 menyatakan bahwa "Dana Reboisasi yang ada di dalam Rekening Pembangunan Hutan dialokasikan dan digunakan untuk reboisasi dan rehabilitasi lahan melalui skema pinjaman dan merupakan dana bergulir."

Sedikit catatan terkait penerapan dana reboisasi ini. Setelah dana reboisasi disetorkan dalam Rekening Pembangunan Hutan, maka dana ini sepenuhnya menjadi milik pemerintah yang "tidak dapat" dikembalikan secara langsung kepada penyetor. Atas konsepsi tersebut, sejatinya dana reboisasi tidaklah dapat dikatakan sebagai suatu instrumen ekonomi lingkungan, namun lebih seperti kewajiban sebagaimana halnya AMDAL yang diterapkan pada usaha dan/atau kegiatan di bidang kehutanan.

#### 5.1.5.4 Asuransi Lingkungan (*Environmental Insurance*)

Upaya pengembangan kebijakan Asuransi Lingkungan telah dimulai oleh Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal) pada tahun 1996. Hal tersebut ditandai dengan diadakannya kesepakatan kerja sama antara Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup/ Bapedal dan Dewan Asuransi Nasional dalam rangka Pembinaan dan Penyelenggaraan Sistem Asuransi Lingkungan.<sup>236</sup>

Asuransi lingkungan merupakan pengembangan konsep kemitraan antara pemerintah, masyarakat dan dunia usaha, serta konsep penaatan lingkungan (*environmental compliance*) dengan menjadikan norma dan persyaratan lingkungan sebagai *self regulation* aktivitas dan pembangunan masyarakat.<sup>237</sup>

<sup>236</sup> Dalam sambutannya, Sarwono Kusumaatmaja selaku Menteri Lingkungan saat itu, menyatakan: "Terhadap dampak-dampak lingkungan yang terjadi bila diabaikan akan menimbulkan kerusakan yang sulit untuk diperbaiki di masa mendatang. Hal ini perlu dilakukan upaya pengendalian dampak lingkungan dengan menggunakan berbagai aneka peranti penaatan lingkungan (Mixed tools of compliance) dan kegiatan Optimasinasinya".

"Di samping itu juga harus diestimasi dan diminimisasi kerusakan lingkungan melalui proses penilaian dan pengelolaan risiko dengan menggunakan berbagai sistem jaminan (*liability system*), sehingga proses produksi dan pengelolaan lingkungan dapat diimplementasikan dalam satu kebijaksanaan manajemen operasional".

"Salah satu alternatif untuk mengoptimasi penaatan dalam pengelolaan lingkungan adalah melalui pendayagunaan lembaga dan mekanisme jasa asuransi. Dalam sistem ini digunakan instrumen ekonomi dan birokrasi mekanisme pasar untuk menyelesaikan dan merealisasikan upaya pemeliharaan maupun pemulihan kerusakan lingkungan, karena setiap pemrakarsa atau pengelola aktivitas usaha dapat secara pribadi dan sukarela menilai kerusakan lingkungan yang diakibatkannya, memulihkan kondisi dan kualitas lingkungan yang rusak dan/ atau tercemar, serta membayar sendiri seluruh proses tersebut dari dana jaminan (*liability trust fund*) yang dibayarkan dan dikelola oleh pihak perusahaan jasa asuransi".

<sup>237</sup> Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal), *Asuransi Lingkungan Hidup*. 1996. Dapat diunduh di: <http://perpustakaan.menlh.go.id/index.php?action=download&db=digital&p=lib&id=2008111912323479>

Berbagai fasilitas dan nilai tambah yang diperoleh dari lembaga dan mekanisme asuransi lingkungan dalam penaatan dan pengelolaan lingkungan hidup, antara lain:<sup>238</sup>

- 1) dapat diwujudkan *liability trust fund* bagi pengelolaan lingkungan hidup yang dikumpulkan oleh lembaga pengelola jasa asuransi lingkungan dan para pemrakarsa dan/atau pengelola kegiatan usaha, melalui restribusi dan/atau premi asuransi,
- 2) dapat diterapkan dan direalisasikan secara tegas Asas Tanggung Jawab Mutlak dan Prinsip Pencemar Membayar dalam pengelolaan lingkungan hidup dengan cara pengajuan klaim asuransi lingkungan kepada pengelola *trust fund liability* guna memenuhi tuntutan ganti rugi dan perbaikan lingkungan sehubungan dengan risiko pencemaran dan/atau perusakan lingkungan yang diakibatkan oleh suatu kegiatan usaha, keadaan ini secara langsung memberikan optimasi bagi derajat kepastian, tingkat validitas, dan daya efektivitas hukum lingkungan nasional,
- 3) pengelolaan *liability trust fund* melalui prosedur dan mekanisme asuransi lingkungan dapat dikembangkan kepada jasa *leasing*, bank dan/atau BOT yang biasanya ada dan dikelola oleh perusahaan asuransi, khususnya dalam pengadaan, pengembangan, dan/atau pemeliharaan peranti pengelolaan lingkungan, maupun berbagai kegiatan pengelolaan lingkungan yang dilakukan dalam aktivitas usaha para nasabahnya,
- 4) dapat diperoleh kemampuan dalam upaya pengembangan penaatan monitoring informasi, maupun pengawasan Lingkungan terhadap berbagai aktivitas kegiatan usaha yang potensial dapat menimbulkan kerusakan dan pencemaran lingkungan, melalui sarana, tata, mekanisme, dan tanggung jawab kerja dari lembaga dan karyawan pengelola jasa asuransi lingkungan,
- 5) dapat dioptimalkan daya efektivitas, profesionalisme, dan efisiensi kerja dalam kegiatan monitoring, pengawasan, maupun pembinaan teknis pengelolaan lingkungan bagi aktivitas dunia usaha, melalui kewajiban pelaporan informasi dan hasil pengawasan lingkungan yang dilakukan lembaga dan karyawan asuransi lingkungan. Keadaan ini secara langsung memberikan daya optimasi bagi penaatan dan pengelolaan lingkungan hidup secara nyata, efektif dan efisien.

---

<sup>238</sup> *Ibid.*

Berbagai bentuk pertanggungjawaban yang dapat dimasukkan dalam jasa asuransi lingkungan, antara lain:<sup>239</sup>

- 1) pemenuhan tuntutan ganti rugi dan perbaikan lingkungan dari pihak penggugat, sehubungan dengan terjadinya peristiwa atau kasus pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan dari suatu aktivitas kegiatan usaha yang diasuransikan,
- 2) menanggung risiko yang terjadi sehubungan dengan Pelaksanaan Upaya Pengelolaan Lingkungan (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UPL) sesuai AMDAL yang diberlakukan dalam suatu kegiatan usaha yang diasuransikan,
- 3) menanggung atas risiko yang terjadi sehubungan dengan kegiatan usaha pengumpulan, pengangkutan dan/atau pengolahan limbah organik, anorganik, dan/atau limbah B3 yang diasuransikan,
- 4) menanggung atas risiko yang terjadi sehubungan pengadaan pembangunan, dan penggunaan sarana atau instalasi pengolah limbah (IPAL) dalam suatu kegiatan usaha yang diasuransikan,
- 5) bertanggung jawab terhadap rehabilitasi dan reboisasi lahan tambang dalam suatu aktivitas kegiatan usaha penambangan yang diasuransikan,
- 6) bertanggung jawab dalam upaya pelestarian, perlindungan, dan/atau pemeliharaan kondisi sumber daya alam dan fungsi lingkungan hidup dalam suatu kegiatan usaha yang diasuransikan,
- 7) menanggung risiko sehubungan dengan penggunaan teknologi dan/atau manajemen pengelolaan lingkungan pada suatu kegiatan usaha yang diasuransikan dan berpotensial menimbulkan dampak, serta
- 8) bertanggung jawab atas pengelolaan kebersihan dan pengelolaan sarana lingkungan di lokasi pemukiman dan/atau area kegiatan tertentu yang diasuransikan.

Paket Perlindungan Lingkungan, terdiri atas.<sup>240</sup>

- 1) santunan kematian, cedera atau sakitnya seseorang. Harus didasarkan hasil pemeriksaan dokter bahwa kematian, cedera atau sakitnya seseorang tersebut benar-benar akibat dari limbah beracun dan limbah berbahaya, di mana orang tersebut tinggal berada di sekitar/lingkungan pabrik. Hal ini tidak termasuk pegawai yang ada di pabrik tersebut, artinya benar-benar masyarakat umum dan dibuktikan dengan keterangan pemerintah daerah setempat.

<sup>239</sup> *Ibid.*

<sup>240</sup> *Ibid.*

- 2) ganti rugi barang yang rusak, khususnya untuk harta milik penduduk/masyarakat yang tinggal di lingkungan lokasi pabrik/perusahaan itu berada. Contoh, apabila ada tangki yang bocor di suatu instalasi pompa bensin, sumur-sumur masyarakat yang tinggal di lingkungan lokasi tercemar, hingga perlu diganti sumur lain, dibersihkan dan tindakan lain agar kembali seperti semula. Tentu saja tangki pompa bensinya harus diteliti ulang, masih laik pakai atau perlu direnovasi.
- 3) biaya perbaikan dan pemulihan kembali lingkungan. Hal ini telah dilakukan oleh Departemen Kehutanan yang diterapkan pada para Hak Pengusaha Hutan (dengan mengadakan *replanting* terhadap pohon yang telah ditebang atau reboisasi pada daerah gundul akibat penebangan pohon).

Ini juga dapat diterapkan pada daerah-daerah penambangan batu bara, pabrik semen, kapur, pabrik kimia, dan lainnya. Daerah yang punya aktivitas-aktivitas seperti itu, memerlukan dana yang tersedia untuk penyuburan tanah dan penghijauan kembali daerah tersebut, hingga daerah itu tidak berlebih *carbon monoksidanya* (CO), yang mengakibatkan masyarakat menderita penyakit sesak napas.

Selama ini, asuransi lingkungan hanya diterapkan secara tegas terhadap kegiatan yang menimbulkan dampak terhadap nilai materil lingkungan hidup yang sangat besar. Kegiatan yang diwajibkan ini meliputi dua hal, yaitu bidang Pengolahan Limbah B3 dan Kegiatan yang “Berisiko Tinggi” dalam Pemanfaatan Tenaga Nuklir.<sup>241</sup>

### 5.1.5.5 Subsidi Lingkungan

Subsidi lingkungan hidup sesuai definisi dalam UUPPLH adalah kemudahan atau pengurangan beban yang diberikan kepada setiap orang yang kegiatannya berdampak memperbaiki fungsi lingkungan hidup. Subsidi dari pemerintah pada hakikatnya merupakan tawaran untuk “tidak mencemari lingkungan”. Dengan demikian pemerintah sebenarnya mengakui adanya hak mencemari (*pollution right*), namun seyogianya jangan dilaksanakan.<sup>242</sup>

Beberapa studi ekonomis telah membuktikan kurang efektifnya program-program subsidi sebagai alat pengendalian lingkungan. Alasan utama pendapat

<sup>241</sup> Lihat Pasal 8 PerMenLH No. 18 Tahun 1999 tentang Tata Cara Perizinan Pengelolaan Limbah B3 yang mewajibkan setiap perusahaan yang kegiatan utamanya pengelolaan limbah B3 dan/atau mengelola limbah B3 yang bukan dari kegiatan sendiri wajib memiliki asuransi pencemaran lingkungan hidup dengan batas pertanggungan paling sedikit Rp5 Miliar.

<sup>242</sup> Sukanto Reksohadiprodjo, 2001. *Op.Cit.*, h. 95.

ini adalah subsidi dalam bentuk investasi atau bentuk-bentuk lainnya guna menanggung sebagian biaya penanggulangan tidak memberikan jaminan akan merangsang upaya penanggulangan pencemaran.<sup>243</sup> Apabila penggunaan alat pengendalian menambah biaya perusahaan, namun tidak menambah keuntungan perusahaan, maka subsidi pemerintah yang mencakup sebagian dari biaya tidak akan menjadikan upaya penanggulangan pencemaran sebagai suatu upaya yang menguntungkan bagi perusahaan. Selain itu, besarnya biaya subsidi yang diberikan oleh pemerintah merupakan beban tambahan bagi pembayar pajak (masyarakat). Sehingga di satu sisi, meskipun subsidi merupakan upaya untuk mengurangi pencemaran dari suatu usaha industri, akan tetapi ia akan menambah emisi industri secara keseluruhan dibanding keadaan sebelum diberikannya insentif berupa subsidi tersebut.<sup>244</sup>

Pada prinsipnya, tujuan penerapan subsidi sama dengan pajak lingkungan, yaitu barang yang ramah lingkungan menjadi lebih murah daripada barang yang tidak ramah lingkungan. Namun subsidi dikritik, karena sistem ini justru memberikan dana bagi para pencemar, dan bukannya memaksa para pencemar untuk bertanggung jawab atas pencemaran yang terjadi sebagaimana prinsip “*polluter pays principle*”. Bahkan, dalam penerapannya di Amerika Serikat, beberapa bentuk subsidi yang diberikan meningkatkan potensi dan terbukti berdampak negatif terhadap upaya pelestarian lingkungan hidup.<sup>245</sup> Pada akhirnya, subsidi lebih bertendensi untuk popular secara politis semata.

Maka semestinya, alih-alih mengejar emisi per unit subsidi, pemerintah dapat memilih untuk menurunkan biaya-biaya melalui mekanisme *cost-sharing*. Misalnya, jika pemerintah ingin mendorong investasi, khususnya teknologi pengendalian pencemaran, subsidi dapat diterapkan melalui pengurangan suku bunga bank, asistansi untuk percepatan proses, hibah modal yang bersifat langsung, maupun bantuan pinjaman atau jaminan untuk investasi.<sup>246</sup> Tapi tidak pada kewajiban pengurangan pencemaran atau dampak lingkungan.

Salah satu contoh penerapan subsidi di Indonesia dapat dilihat pada subsidi pengelolaan sampah. Pada tahun 2003 diluncurkan program subsidi bantuan *Global Environment Facility (GEF) Trust Fund Grant for Western Java Environment Management Project (WJEMP)* di wilayah Provinsi Banten, DKI Jakarta dan Jawa Barat. Tujuannya untuk mengurangi emisi gas metana ( $\text{CH}_4$ ) yang merupakan

<sup>243</sup> Kusnadi Hardjasoemantri, 2001. *Op.Cit.*, h. 384-385.

<sup>244</sup> *Ibid.*

<sup>245</sup> OECD Working Party on Economic and Environmental Policy Integration, *Op.Cit.*, h. 51.

<sup>246</sup> *Ibid.*

gas rumah kaca yang timbul akibat proses dekomposisi dari sampah atau limbah pertanian yang dibuang atau ditumpuk tanpa melalui pengelolaan. Pemberian subsidi dibayarkan berdasarkan jumlah produk yang dihasilkan dan skala produsen. Besarnya subsidi adalah Rp350, Rp300 dan Rp200 untuk skala produsen Kecil, Menengah dan Besar. Pada periode tahun 2004-2006 proyek tersebut telah menyalurkan subsidi kepada 4 produsen skala besar, 16 produsen skala menengah dan 25 skala kecil dengan total produksi sebanyak 81.237 ton kompos.<sup>247</sup>

## 5.2 Penaatan Sukarela

### 5.2.1 Penataan Sukarela dan *Best Practice*

Penaatan sukarela atau dapat juga diistilahkan dengan *Best Practicable Means* adalah suatu instrumen yang berpangkal tolak dari pemikiran bahwa instalasi wajib mampu mengendalikan sampai tingkat yang berdasarkan teknik penjernihan atau proses produksi yang sudah diterapkan dianggap dapat dipertanggungjawabkan dari segi teknis dan ekonomis perusahaan. Selanjutnya instrumen ini dikenal dengan “*as low as reasonably achievable*” (“*alara principle*” atau “*alara beginsel*”).<sup>248</sup>

Penaatan sukarela, menurut Prof. Kusnadi adalah representasi *best practice*. Sebab, hanya usaha/kegiatanlah yang mengerti seluk-beluk usaha mereka dan mereka lah yang mengerti bagaimana meminimalisasi limbah atau emisi atau menjaga kelestarian lingkungan hidup serta mengelola dampak yang ditimbulkan akibat kegiatan produksinya.<sup>249</sup>

Ide ini sejalan juga dengan konsep Atur Diri Sendiri (ADS). Makna ADS ialah tanggung jawab menjaga kepatuhan dan penegakan hukum lebih banyak ditanggung oleh masyarakat. Pendekatan ADS dipelopori oleh dunia usaha. Perkembangan sistem pendekatan ADS di dunia bisnis didorong oleh makin kuat dan luasnya tekanan masyarakat pada dunia bisnis untuk berperilaku ramah lingkungan. Tekanan yang makin kuat dan luas ini dirasakan sebagai ancaman terhadap eksistensi mereka. Mereka merasakan ADS tidak memenuhi kebutuhan mereka untuk melindungi keberlanjutan eksistensi mereka. Untuk menghadapi ancaman tersebut mereka memelopori tumbuhnya pendekatan baru dalam pengelolaan lingkungan hidup yang memberikan kebebasan untuk mengatur diri sendiri. Mereka mengembangkan kode praktek pengelolaan lingkungan hidup

<sup>247</sup> KNLH, *Pedoman Umum Subsidi Kompos* (Kementerian Lingkungan Hidup, Jakarta, 2004)

<sup>248</sup> Siti Sundari Rangkuti, 2007, h. 121.

<sup>249</sup> Kusnadi Hardjasumantri, 2005, *Supra*, h. 111.

yang bersifat sukarela, misalnya ISO-14000 dan *Responsible Care* (Asosiasi Industri Kimia yang lahir akibat tragedi lingkungan Bhopal di India).<sup>250</sup>

Selanjutnya masyarakat harus dapat diyakinkan bahwa kode praktek itu benar-benar mengharuskan komitmen untuk melindungi lingkungan hidup. Untuk dapat mencapai tujuan ini, kode praktek pengelolaan lingkungan hidup umumnya lebih berat daripada ketentuan dalam undang-undang dan peraturan pemerintah. Dengan demikian sasarnya adalah melampaui kepatuhan pada undang-undang dan peraturan pemerintah (*beyond legal compliance*). Kepatuhan pada peraturan adalah tujuan minimum kode praktek sukarela.<sup>251</sup>

Tujuan para usahawan sudah barang tentu bukan filantropik melainkan bisnis, yaitu untuk tetap hidup dengan mendapatkan keuntungan yang wajar. Pada era tanggung jawab lingkungan hidup dan sosial perusahaan banyak mendapat sorotan, kelangsungan hidup perusahaan tidak lagi hanya ditentukan oleh keuntungan ekonomi. Pemenuhan tanggung jawab lingkungan hidup dan sosial juga ikut menentukan. Dalam istilah para usahawan, kelangsungan hidup ditentukan oleh *the triple bottom line: economic, environment and social*. Artinya, perusahaan harus bersifat ramah lingkungan hidup, baik lingkungan hidup fisik, maupun lingkungan hidup sosial-budaya dan ekonomi. Istilah populernya ialah perusahaan itu harus bersifat hijau. Namun para usahawan menyatakan “*The Green Bottom Line is Black*”, yang berarti bahwa *green bottom line* itu harus tidak merah, yaitu tidak merugi.<sup>252</sup>

Tujuan pertama kode praktek pengelolaan lingkungan hidup sukarela ialah untuk membebaskan diri dari peraturan perundang-undangan yang kaku. Mereka ingin mendapatkan kebebasan untuk mengembangkan dan menggunakan teknologi lingkungan hidup yang *cost-effective*. Dengan pendekatan ini dapat dibuktikan bahwa teknologi preventif adalah *cost-effective means* untuk menangani pencemaran. Dari pemahaman ini juga muncul “pelesetan” slogan *polluters pays principle* (PPP) menjadi *pollution prevention pays*. Yang pertama, berarti prinsip pencemar membayar; dan yang kedua, berarti usaha preventif pencemaran adalah menguntungkan.

Kedua, mereka juga menyadari perundang-undangan lingkungan hidup tidaklah statis, melainkan berubah secara dinamis dari waktu ke waktu. Dengan kinerja lingkungan hidup yang melebihi peraturan, mereka tidak akan dikejutkan

<sup>250</sup> Otto Soemarwoto, *Atur Diri Sendiri: Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup* (Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001) h. 108

<sup>251</sup> Otto Soemarwoto, *Supra*, 2001, h. 109.

<sup>252</sup> Otto Soemarwoto, *Supra*, 2001, h. 110.

dengan peraturan baru yang lebih ketat. Investasi yang mereka tanamkan dalam pengelolaan lingkungan hidup tidak menjadi usang dengan cepat, melainkan cukup waktu untuk kembalinya modal. Dengan strategi ini, para usahawan juga berusaha untuk memberi masukan pada perkembangan perundang-undangan lingkungan hidup. Mereka berharap dapat mempengaruhi perkembangan perundang-undangan, sehingga tidak saja menguntungkan bagi lingkungan hidup, melainkan juga bagi dunia usaha. Dengan demikian, dengan pendekatan *beyond compliance* industri meninggalkan sikap reaktif terhadap perundang-undangan dan mengembangkan strategi proaktif.

Ketiga, mereka ingin menangkal kritik LSM yang bertubi-tubi, yang tidak jarang disertai dengan demonstrasi, boikot dan pengadilan. Biaya untuk menghadapi kritik, demonstrasi, boikot dan tuntutan pengadilan tidaklah murah. Mematuhi perundang-undang, apalagi melampaui ketentuan perundang-undang (*beyond compliance*) merupakan strategi proaktif untuk menangkal kritik, demonstrasi, boikot dan tuntutan pengadilan.

Mereka mengembangkan teknik membuat laporan kinerja lingkungan hidup yang dapat diuji (*testable*). Laporan itu mereka umumkan kepada masyarakat luas untuk ditelaah dan dikritik. Memang sering ada kesulitan, baik karena laporan perusahaan belum memenuhi syarat, maupun karena adanya sebagian masyarakat yang *apriori* menganggap dunia usaha sebagai musuh. Namun, masyarakat rasional dapat menghargai transparansi dunia usaha. Di sini pun penangkalan preventif lebih efektif dan murah daripada penangkalan reaktif.

Keempat, mereka ingin mendapatkan kembali kepercayaan masyarakat dengan membuka jalur komunikasi dengan masyarakat. Mereka ingin membuka dialog tentang keprihatinan dan mencari solusi yang dapat diterima bersama. Ini pun mengandung arti preventif, karena sebelum melancarkan protesnya, masyarakat lebih terbuka untuk berunding. Selain itu, kepercayaan adalah unsur penting dalam pemasaran.

#### **5.2.1.1 Konsep Good Environmental Governance/ Green Governance**

Konsep ini membahas tentang kesadaran lingkungan seluruh *stakeholders* atau setiap orang terhadap prinsip kelestarian lingkungan, sekaligus pentingnya mewujudkan pelaksanaan pembangunan berkelanjutan, yang berwawasan lingkungan. Terutama aparatur pemerintah, sebagai pemegang peran sentral dalam pelaksanaan pembangunan di suatu negara. Dengan bukti telah menerapkan prinsip pelestarian lingkungan, sekaligus keadilan antargenerasi ke dalam perencanaan

dan/atau pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan oleh setiap orang, pelaku usaha dan/atau pemerintah.

Konsep *green governance* erat kaitannya dengan konsep “*green politics*” dengan dua konsep utamanya; keberlanjutan ekologis (*ecological sustainability*), serta desentralisasi tata kelola lingkungan. *Green politics* ini dapat menjadi jalan alternatif bagi penyelesaian masalah lingkungan, yang biasanya bertumpu pada konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan pembentukan rezim lingkungan internasional yang terbukti belum dapat menyelesaikan problem lingkungan dunia. *Green politics* menawarkan konsep desentralisasi sebagai strategi implementasi kontrol yang baik dalam mengatasi permasalahan lingkungan. *Green politics juga* meyakini bahwa implementasi kontrol level global dapat lebih efektif dilaksanakan dalam skala yang lebih kecil, yakni skala komunitas lokal yang langsung memiliki interdependensi terhadap alam sekitar dalam kehidupan mereka.

Pada tataran kebijakan, pemerintah Indonesia menerapkannya dalam konsep desentralisasi lingkungan hidup. Hal ini tercantum dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya. Contohnya, PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. PP ini secara tegas membagi kewenangan daerah pada aspek sumber daya alam dan lingkungan.

Desentralisasi kewenangan lingkungan hidup tidak semata-mata kebijakan yang membebankan penyelesaian lingkungan hidup pada tataran unit terkecil, seperti desa, tetapi juga diarahkan untuk menggapai penyelesaian masalah lingkungan yang plural sesuai dengan konteks lingkungan di masing-masing daerah. Meskipun demikian, konsep ini belum sepenuhnya diterapkan karena kurangnya kepekaan pemimpin-pemimpin di daerah terhadap pentingnya menyelesaikan permasalahan lingkungan. Ketidakpekaan pemimpin daerah ini didorong oleh adanya ego-sektoralisme dari daerah yang memiliki kandungan sumber daya alam cukup banyak. Sehingga kewenangan di bidang lingkungan hidup berimbang pada banyaknya kebijakan yang justru “merusak” lingkungan itu sendiri.

### 5.2.1.2 Perkembangan *Greening the International Law*

Perkembangan perlindungan lingkungan dalam tataran Hukum Internasional, mendorong seluruh negara di dunia atau setiap orang atau suatu usaha/kegiatan secara sukarela mengintegrasikan dan meningkatkan prinsip lingkungan dalam setiap usaha atau kegiatannya. Hal itu bisa didasari oleh tujuan moralitas, maupun demi menjaga keberlanjutan pembangunan dalam

suatu negara. Hal ini terlihat semisal, karena kepedulian masyarakat internasional terhadap isu lingkungan, produk hukum seperti Deklarasi Stockholm yang tidak menimbulkan kewajiban (*soft law*), namun banyak negara yang secara sukarela melaksanakannya.<sup>253</sup>

Selain itu, akibat perkembangan berbagai ketentuan pengelolaan lingkungan pada tingkat internasional, maka standar perusahaan transnasional ikut ter dorong ke arah perlindungan dan pengelolaan lingkungan yang lebih baik, yang kemudian juga turut berimbang ke perusahaan skala nasional. Hal ini mendorong munculnya berbagai ketentuan, seperti sertifikasi lingkungan, *labeling* dan permintaan pasar, akibat berkembangnya “konsumen hijau”.

Dalam perkembangan hubungan internasional, seperti disebutkan Teori Hijau (*Green Theory*) muncul sebagai kekuatan politik yang signifikan sejak 1970-an sampai sekarang, sebagai ruh yang memberikan kepekaan lingkungan dalam aspek hukum dan hubungan internasional.<sup>254</sup> Filsuf yang berkontribusi terhadap konsep-konsep lingkungan hidup adalah Rousseau dari Prancis dan Henry David Thoreau dari Amerika.<sup>255</sup> Mereka mulai menggencarkan aspek lingkungan hidup, yang akhirnya memunculkan istilah *green politics*. *Green politics* ini bermakna ideologi politis, yang sangat kental dengan nuansa ekologis, kelestarian lingkungan hidup, dan demokrasi emansipatoris.<sup>256</sup>

Isu lingkungan mulai dibahas dalam agenda hubungan internasional pada tahun 1970-an dan berasal dari pemikiran, serta gagasan bahwa aktivitas manusia sendirilah yang akan membuat kerugian bagi mereka sendiri. Dalam mengatasi hal tersebut, dibentuklah rezim lingkungan internasional yang ditandai dengan pelaksanaan *Stockholm Conference* pada tahun 1972. Namun, konferensi ini tidak memiliki signifikansi yang besar dalam politik global karena negara blok komunis memboikot pertemuan tersebut. Sedangkan negara berkembang yang paling banyak menderita kerusakan lingkungan tidak peduli dan terus-menerus mengeksplorasi lingkungannya.<sup>257</sup> Meskipun demikian, konferensi ini menjadi awal dari kemunculan isu lingkungan di panggung politik global. Perkembangan selanjutnya dapat kita lihat dengan semakin banyaknya pertemuan internasional yang membahas isu lingkungan baik regional maupun global.

<sup>253</sup> Contoh yang sedikit konyol dan ambisius, misalnya Indonesia, yang tergolong negara berkembang dan tidak memiliki kewajiban untuk menurunkan emisi, namun saat Pertemuan G20 dan COP 15, Indonesia berkomitmen menurunkan 26% emisinya (jauh melebihi kewajiban dari EU sekalipun).

<sup>254</sup> Scott Burchill, et.al., *Theory of International Relations: Fourth Edition*. Palgrave-MacMillan, US, 2009) h. 238.

<sup>255</sup> *Ibid.*

<sup>256</sup> *Ibid.*

<sup>257</sup> *Ibid.*

### 5.2.1.3 *Triple Bottom Line* dan Perkembangan CSR

Seorang Profesor Emeritus dari Universitas Chicago, sekaligus pemenang hadiah Nobel bidang Ekonomi pada tahun 1976, Milton Friedman menyatakan bahwa satu-satunya tanggung jawab sosial perusahaan adalah mendatangkan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi perusahaan.

Milton Friedman menyatakan “*... There is one and only one social responsibility of business—to use its resources and engage in activities designed to increase its profits so long as it stays within the rules of the game, which is to say, engages in open and free competition without deception or fraud*”.<sup>258</sup> Asumsi M. Friedman menyatakan tanggung jawab sosial dunia usaha sudah diwakilkan negara melalui pajak yang dipungut dari mereka. Penganut paham Friedman ini menjelaskan dasar dari penerapan tanggung jawab sosial perusahaan adalah terjadinya pergeseran kepemilikan perusahaan yang bergeser dari milik pribadi menjadi milik publik. Upaya perusahaan untuk meraih keuntungan yang sebesar-besarnya merupakan bentuk aktualisasi dari kewajiban perusahaan memenuhi tanggung jawab kepada publik pemiliknya (*shareholders/pemegang saham*) dan secara tidak langsung kepada para pekerjanya.

Namun paham Friedman ini sudah dibantah oleh pendapat dari Dave Packard, perintis dan pendiri perusahaan komputer terkemuka di dunia. Pada 1960, ketika memberikan sambutan pada pelatihan manajemen bagi stafnya, Friedman mengatakan “Banyak orang beranggapan dengan keliru, bahwa sebuah perusahaan bisa hidup hanya karena menghasilkan uang. Kita harus melihat lebih dalam bahwa alasan utama kehadiran kami adalah masyarakat bisa berdampingan dan bisa hidup seperti sebuah perusahaan, sehingga mereka bisa mencapai sesuatu secara kolektif yang tidak bisa dicapai jika bekerja sendiri dan di sinilah bisa kita lihat bagaimana sumbangannya bagi masyarakat”.<sup>259</sup>

Perusahaan yang telah mengintegrasikan prinsip pembangunan berkelanjutan bersama lingkungan dan masyarakat, maka akan menerapkan usaha yang dapat menjamin keberlangsungan usaha yang mereka laksanakan. Sehingga integrasi konsep *Triple Bottom Line* akan sangat terlihat, terutama dalam program *Corporate Social Responsibility* (CSR) yang mereka punya.

Di Indonesia pelaksanaan CSR sebagai “peran tugas negara” dalam tataran normatif, sebenarnya telah diatur dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1995

<sup>258</sup> Dari artikel M. Friedman dalam *The New York Times* dengan judul “The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits”. Tahun 1970.

<sup>259</sup> Laporan Pelanggan Tahun Fiskal 06. Kesadaran Sebagai Komunitas Global – Hewlett Packard. (<http://www.hp.com/hpinfo/globalcitizenship/06gcreport/pdf/06-indonesia.pdf>)

tentang Perseroan Terbatas. Dalam Penjelasan Pasal 62 RUPS dapat menetapkan sebagian atau seluruh laba bersih akan digunakan untuk pembagian dividen kepada pemegang saham, atau pembagian lain. Pembagian lain itu seperti tansiem (*tantieme*) untuk direksi dan komisaris, bonus untuk karyawan, cadangan dana sosial dan lain-lain, atau penempatan laba bersih tersebut dalam cadangan perseroan, yang antara lain diperuntukkan bagi perluasan usaha perseroan. Artinya, laba bersih perusahaan tidak hanya dinikmati oleh pemilik dan pengelola perusahaan saja, tetapi juga dapat dinikmati oleh masyarakat luas melalui dana sosial yang dicadangkan oleh perusahaan.

Pasal 74 UUPT juga menegaskan tanggung jawab sosial dan lingkungan sebagai sebuah kewajiban bagi perusahaan.<sup>260</sup> Undang-undang ini mengatur mengenai Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan. Tujuan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan ini adalah mewujudkan pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat bagi Perseroan itu sendiri, komunitas setempat, dan masyarakat pada umumnya. Ketentuan ini untuk mendukung terjalinnya hubungan perseroan yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat setempat. Karena itu ditentukan perseroan yang kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan. Untuk melaksanakan kewajiban Perseroan tersebut, kegiatan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan harus dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan yang dilaksanakan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran.

Selain itu, CSR juga diatur Pasal 88 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Pasal ini mengenai penyisihan dan penggunaan laba BUMN untuk keperluan pembinaan usaha kecil/ koperasi dan pembinaan masyarakat sekitar BUMN.

Dalam rangka melaksanakan ketentuan UUPT, maka lahirlah Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-05/ MBU/ 2007 tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan. Program Kemitraan BUMN dengan Usaha Kecil, yang selanjutnya disebut Program Kemitraan, adalah program untuk meningkatkan kemampuan usaha kecil agar menjadi tangguh dan mandiri melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN. Sedangkan Program Bina Lingkungan, yang

<sup>260</sup> Dalam Pasal 1 butir 3 UU PT disebutkan bahwa Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan adalah komitmen Perseroan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi Perseroan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya.

selanjutnya disebut Program BL, adalah program pemberdayaan kondisi sosial masyarakat oleh BUMN melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN.

Dalam perkembangannya, dalam Pasal 15, UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UUPM), diatur mengenai salah satu kewajiban penanaman modal, yakni melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan (TJSP). Yang dimaksud dengan “tanggung jawab sosial perusahaan” adalah tanggung jawab yang melekat pada setiap perusahaan penanaman modal untuk tetap menciptakan hubungan yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat setempat.

Di dalam UUPM, penaatan lingkungan terkait CSR menjadi sebuah kewajiban yang memiliki sanksi administratif jika tidak dipenuhi. Sanksi-sanksi administratif itu mulai dari peringatan tertulis, pembatasan kegiatan usaha, pembekuan kegiatan usaha dan/atau fasilitas penanaman modal, serta pencabutan kegiatan usaha dan/atau fasilitas penanaman modal.<sup>261</sup>

Rujukan hukum penerapan CSR adalah Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2012 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perseroan Terbatas. Dalam PP ini ditegaskan pada dasarnya setiap Perseroan sebagai wujud kegiatan manusia dalam bidang usaha, secara moral mempunyai komitmen untuk bertanggung jawab atas tetap terciptanya hubungan Perseroan yang serasi dan seimbang dengan lingkungan dan masyarakat setempat sesuai dengan nilai, norma, dan budaya masyarakat tersebut.<sup>262</sup> Kewajiban ini berlaku bagi Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam berdasarkan undang-undang, dan dilaksanakan, baik di dalam, maupun di luar lingkungan Perseroan.

Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang sumber daya alam adalah perseroan yang kegiatan usahanya mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam. Sedangkan perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya yang berkaitan dengan sumber daya alam adalah perseroan yang tidak mengelola dan tidak memanfaatkan sumber daya alam, tetapi kegiatan usahanya berdampak pada fungsi kemampuan sumber daya alam, termasuk pelestarian fungsi lingkungan hidup. Misalnya kegiatan yang menimbulkan limbah, berupa emisi yang dilepaskan ke udara ambien (sekitar) dan/atau limbah cair yang dibuang ke badan air penerima, seperti laut atau sungai atau danau dan/atau kegiatan yang menghasilkan limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3).

---

<sup>261</sup> Pasal 34 Ayat 1 UUPM

<sup>262</sup> Lihat lebih lanjut Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2012 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perseroan Terbatas.

Berdasarkan pemaparan di atas, sampai saat ini belum ada kesamaan pengertian serta pedoman pelaksanaan CSR dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Namun, CSR telah diwajibkan untuk dilaksanakan. Dengan kata lain, perusahaan wajib melaksanakan CSR, tetapi perusahaan memiliki kebebasan untuk mewujudkan CSR yang fungsional, bagi keberlanjutan usaha, lingkungan dan masyarakat sekitarnya. Kesukarelaan perusahaan untuk mengembangkan inovasi dan kreativitasnya dalam melaksanakan kewajiban CSR sehingga meningkatkan kinerja usaha.

Kewajiban untuk melakukan CSR bagi sebuah perusahaan yang berbentuk perseroan terbatas, tidak lagi hanya menjadi kewajiban sosial, namun telah ditingkatkan derajat normanya menjadi kewajiban hukum.<sup>263</sup> Dengan kata lain, suka tidak suka, bisa ataupun tidak bisa, perusahaan wajib melaksanakan ketentuan Tanggung Jawab Sosial Lingkungan atau Tanggung Jawab Sosial Perusahaan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan CSR ini dapat dibilang cukup signifikan di Indonesia, baik melalui program yang dicanangkan oleh pemerintah (kewajiban adanya Program Kemitraan dan Bina Lingkungan bagi perusahaan), maupun kegiatan mandiri yang disusun oleh para pihak sendiri sesuai dengan kreativitas maupun jaringan kerja sama yang dimilikinya. Semisal program pengurangan penggunaan tas plastik oleh beberapa pusat perbelanjaan, penggunaan lampu LED oleh pemilik bangunan mall, maupun program penanaman pohon yang rutin dilaksanakan oleh beberapa perusahaan.

## 5.2.2 Sertifikasi Ketaatan Lingkungan

Pada umumnya, sertifikasi ketaatan lingkungan tidak diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan lingkungan yang ada di Indonesia. Misalnya ISO, RSPO, dan lain-lain. Dalam artian, sertifikasi ketaatan lingkungan adalah penjabaran konsep penaatan sukarela, berbeda dari konsep CSR.

### 5.2.2.1 Audit Lingkungan (*due diligence audit* dan *compliance audit*)

Audit lingkungan merupakan suatu kegiatan yang dianjurkan untuk dilaksanakan oleh dan merupakan tanggung jawab pihak penanggung jawab

---

<sup>263</sup> Secara prinsipil, CSR secara global bersifat *voluntary*. Dengan dalih itulah, beberapa perusahaan mengajukan pengujian terhadap ketentuan tersebut ke Mahkamah Konstitusi (MK). Yang kemudian diputuskan oleh MK melalui Putusan Perkara Nomor 53/PUU-/VI/2008 dengan proposisi dasar bahwa Indonesia adalah satu-satunya negara di dunia ini yang menentukan CSR sebagai suatu kewajiban hukum yang disertai dengan sanksi jika tidak dilakukan. Namun, pengaturan yang telah ada belum memadai untuk mendorong pelaksanaan CSR oleh pelaku kegiatan/usaha sehingga mampu meningkatkan kinerja ekonomi, sosial dan lingkungan dengan maksimal

usaha atau kegiatan. Audit lingkungan yang dimaksud dalam keputusan ini, dilaksanakan secara sukarela oleh penanggung jawab usaha atau kegiatan dan merupakan alat pengelolaan dan pemantauan lingkungan yang bersifat internal.<sup>264</sup> Audit lingkungan suatu usaha atau kegiatan merupakan perangkat manajemen yang dilakukan secara internal oleh suatu usaha atau kegiatan sebagai tanggung jawab pengelolaan dan pemantauan lingkungannya.

Audit lingkungan sebagai suatu upaya sukarela, tujuannya adalah sebagai jawaban terhadap tekanan terkait permasalahan lingkungan, serta mengidentifikasi permasalahan dan solusinya. Sehingga, suatu usaha dan/atau kegiatan dapat mengantisipasi berbagai permasalahan pengelolaan lingkungan sekaligus sebagai upaya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam proses produksinya. Audit lingkungan sukarela disusun secara proaktif oleh pemilik perusahaan atau audit lingkungan disusun untuk memberikan respon (reaktif) terhadap tuntutan pihak tertentu. Misalnya, masyarakat pemilik saham, pihak perbankan atau calon pembeli saham dalam rangka *go public*.

Menurut Pasal 1 Butir 28 UUPPLH, audit lingkungan hidup adalah evaluasi yang dilakukan untuk menilai ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap persyaratan hukum dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Pada awalnya, audit lingkungan yang diterapkan di Indonesia ada yang diwajibkan sebagaimana diatur dalam SK Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 30 Tahun 2001 tentang Pedoman Pelaksanaan Audit Lingkungan Hidup yang Diwajibkan. Juga ada audit sukarela yang diatur dalam SK Menteri Negara Lingkungan Hidup No. KEP-42/MENLH/11/94 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Audit Lingkungan (Kepmenlh No 42 Tahun 1994). Audit lingkungan sukarela tertuang dalam Pasal 48 UUPPLH. Sedangkan audit lingkungan yang diwajibkan diatur dalam Pasal 49 dan Pasal 50 UUPPLH. Peraturan pelaksanaan paling baru yang memuat mengenai audit lingkungan ini dapat dilihat pada Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 03 Tahun 2013 tentang Audit Lingkungan Hidup.

Pada Pasal 48 UUPPLH menyebutkan “pemerintah mendorong penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan audit lingkungan hidup dalam rangka meningkatkan kinerja lingkungan hidup.” Inilah konsep *due diligence audit*. Sedangkan kewajiban untuk audit lingkungan diberikan kepada: usaha dan/atau kegiatan tertentu yang berisiko tinggi terhadap lingkungan hidup; serta

<sup>264</sup> KLH-PSLH UGM, *Bahan Pelatihan Auditor Lingkungan* (PSLH UGM, Yogyakarta, 2011)

penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan yang menunjukkan ketidaktaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Kewajiban ini dilakukan secara berkala. Jika kewajiban ini tidak dapat dilaksanakan, Menteri Negara Lingkungan Hidup dapat melaksanakan atau menugasi pihak ketiga yang independen untuk melaksanakan audit lingkungan hidup atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan.<sup>265</sup>

Ruang lingkup audit lingkungan hidup yang diwajibkan meliputi evaluasi masukan atau informasi, kriteria ketidakpatuhan, pelaksanaan, dan verifikasi laporan hasil audit lingkungan hidup yang diwajibkan akibat ketidakpatuhan penanggung jawab usaha dan atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan lingkungan hidup.<sup>266</sup> Fungsi audit lingkungan hidup yang diwajibkan merupakan salah satu instrumen penaatan atas ketidakpatuhan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan lingkungan hidup.

Audit lingkungan dapat membantu menemukan upaya penyelesaian yang efektif tentang masalah lingkungan hidup yang dihadapi suatu usaha atau kegiatan, sehingga dapat meningkatkan kinerja usaha atau kegiatan yang bersangkutan dalam kaitan dengan pelestarian kemampuan lingkungan. Audit lingkungan sebagai salah satu instrumen pengelolaan lingkungan akan sangat efektif apabila telah ada dokumen AMDAL atau UKL-UPL.<sup>267</sup> Apalagi bila kegiatan usaha tersebut melaksanakan secara rutin kegiatan pengelolaan dan pemantauan lingkungan yang tertera dalam RKL-RPL. Sehingga memang, penaatan sukarela tidak akan tepat jika prosedur kelayakan lingkungan sebagai mekanisme administratif dasarnya tidak berjalan secara optimal. Karena pada dasarnya audit lingkungan merupakan *early warning system* dalam pengelolaan lingkungan. Perusahaan dapat mempergunakan audit lingkungan untuk menunjukkan kepada masyarakat, bahwa perusahaan tersebut telah melaksanakan komitmen terhadap perlindungan dan pengelolaan lingkungan.

Amerika Serikat merupakan negara perintis dalam penerapan audit lingkungan. Timbulnya inisiatif badan usaha untuk menerapkan audit lingkungan disebabkan oleh setidaknya tiga faktor. Pertama, dalam dasawarsa ‘60 dan ‘70-an telah dikeluarkan sejumlah peraturan perundang-undangan (PUU) lingkungan. Hal ini telah menimbulkan ketidakpastian bagi badan-badan usaha tentang apakah mereka telah mampu mematuhi sejumlah besar ketentuan peraturan perundang-undangan, persyaratan-persyaratan lingkungan dan baku mutu lingkungan.

<sup>265</sup> Baca lebih lanjut Pasal 48 UUPLH.

<sup>266</sup> KLH-PSLH UGM, *Bahan Pelatihan Auditor Lingkungan* (PSLH UGM, Yogyakarta, 2011)

<sup>267</sup> *Ibid.*

Kedua, masyarakat semakin menuntut atau meminta jaminan dari pihak pimpinan badan-badan usaha, bahwa kegiatan usaha mereka menaati berbagai ketentuan dan persyaratan lingkungan. Masyarakat juga menuntut tersedia sarana efektif yang terpasang untuk pengelolaan risiko lingkungan. Ketiga, jika pada masa sebelumnya pihak atau unsur pengurus badan-badan usaha terhindar dari berbagai tindakan hukum, maka pada perkembangan kemudian mereka telah menjadikan sasaran penuntutan pidana maupun gugatan perdata atas tanggung jawab mereka di bidang perlindungan lingkungan.

Oleh sebab itu, melalui penerapan audit lingkungan, unsur pimpinan dapat memperoleh informasi tentang sejauh mana organisasi, unit, sistem dan peralatan yang berhubungan dengan pengelolaan lingkungan berjalan sebagaimana mestinya. Dengan kata lain, dengan audit lingkungan, unsur pimpinan suatu badan usaha dapat memperoleh informasi tentang keefektifan atau tidaknya manajemen badan usaha yang dipimpinnya.<sup>268</sup>

Dari pengalaman Amerika Serikat ini tampak latar belakang pendayagunaan audit lingkungan didorong oleh semakin meningkatnya pelaksanaan dan upaya penegakan hukum lingkungan. Kondisi itu membuat badan-badan usaha sendiri merasa perlu untuk memastikan apakah mereka sudah atau belum menaati ketentuan dan persyaratan lingkungan. Dengan adanya kepastian informasi tentang kinerja pengelolaan lingkungan badan usaha, maka pada gilirannya unsur pengurus diharapkan dapat terhindar dari kemungkinan tuntutan hukum.

Walaupun audit lingkungan telah diatur dalam peraturan perundang-undangan sejak tahun 1994, namun hingga kini belum menunjukkan perkembangan yang menggembirakan. Belum ada industri-industri di Indonesia yang secara sukarela melakukan audit lingkungan, tidak terkecuali industri-industri multinasional yang beroperasi di Indonesia, meski di negara asalnya mereka melakukannya. Hal ini karena belum adanya penegakan hukum yang efektif, yang telah menjadi bentuk insentif bagi perusahaan, yang menghindar dari tanggung jawab hukum bidang pengelolaan lingkungan.<sup>269</sup>

### **5.2.2.2 ISO 14000 sebagai Jaminan Mutu EMS**

ISO 14000 merupakan standarisasi lingkungan sebagai suatu upaya sukarela untuk meningkatkan kinerja lingkungan secara maksimal atau lebih dari kepatuhan (*beyond compliance*). Tujuan khususnya adalah agar dapat menembus

<sup>268</sup> Takdir Rahmadi. *Supra*, 2011. h. 112-113.

<sup>269</sup> Riyatno, *Audit Lingkungan* (Penerbit Lentera, Jakarta, 2005) h. 14

pasar perdagangan internasional. Selain itu, secara umum tujuannya adalah untuk membuktikan kepada masyarakat (konsumen) bahwa suatu usaha dan/atau kegiatan serta produk yang dihasilkannya telah menerapkan prinsip perlindungan lingkungan dalam proses produksinya, sekaligus meningkatkan daya saing perusahaan, baik di tingkat nasional, maupun international.

ISO (International Organization for Standardization) atau Badan Standarisasi Dunia yang dibentuk pada tahun 1947 dan berkedudukan di Jenewa adalah badan federasi internasional yang memiliki keanggotaan dari 163 badan standarisasi nasional dari negara-negara di seluruh dunia. Di Indonesia diwakili Badan Standarisasi Nasional (BSN). ISO saat ini memiliki lebih dari 19.000 dokumen standarisasi, yang mencakup aspek sosial ekonomi dan lingkungan hidup.<sup>270</sup>

Menurut Sprow, ISO sebagai suatu istilah merupakan pendekatan dari istilah Yunani “*isos*” yang berarti sama, homogen atau seragam. Istilah itu merupakan transformasi dari akronim untuk The International Organization for Standardization. Hal ini sengaja karena The International Organization for Standardization (IOS) terdengar selalu mirip “*chaos*”, dan urutan kata secara tidak terlakkan berubah menurut berbagai bahasa yang digunakan.<sup>271</sup>

Standar ISO telah diadopsi menjadi hukum di berbagai negara melalui persetujuan atau standar nasional seperti Standar Nasional Indonesia (SNI). Hal tersebut membuat ISO lebih berpengaruh daripada kebanyakan organisasi non-pemerintah lainnya. Dalam praktiknya ISO menjadi konsorsium dengan hubungan yang kuat dengan pihak-pihak pemerintah. Peserta ISO adalah satu badan standar nasional dari setiap negara dan perusahaan-perusahaan besar. Umumnya, masyarakat (konsumen) lebih percaya pada jaminan sesuai dengan standar internasional. Jaminan terhadap kesesuaian tersebut dapat diperoleh, baik dari pernyataan penghasil barang atau jasa, maupun melalui pemeriksaan oleh lembaga independen.

Pada tahun 1996, ISO melalui Komite Teknis (Technical Committees) TC/207 mengeluarkan standar mengenai Sistem Manajemen Lingkungan (SML) yang dikenal dengan ISO seri (*family*) 14000 (*Environmental management System/ EMS*). ISO 14000 adalah Standar Manajemen Lingkungan yang diadopsi dari BS 7750 (British Standard Institute). Inti dari ISO 14000 adalah internalisasi biaya sosial produksi, berupa biaya tambahan untuk mendapatkan produk berwawasan

<sup>270</sup> ISO Annual Report 2011, ([http://www.iso.org/iso/annual\\_report\\_2011.pdf](http://www.iso.org/iso/annual_report_2011.pdf)) diunduh 12 Januari 2013

<sup>271</sup> Endang Sri Wahyuni, *Aspek Hukum Sertifikasi dan Keterkaitannya dengan Perlindungan Konsumen* (PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003) h. 2

lingkungan atau produk yang ramah lingkungan. Agar suatu organisasi dianugerahi ISO 14000, mereka harus diaudit secara eksternal oleh badan audit yang telah terakreditasi. Badan sertifikasi harus diakreditasi oleh ANSI-ASQ, Badan Akreditasi Nasional di Amerika Serikat, atau Badan Akreditasi Nasional di Irlandia.

Seri ISO 14000 merupakan seperangkat standar internasional bidang manajemen lingkungan yang dimaksudkan untuk membantu organisasi di seluruh dunia dalam meningkatkan efektivitas kegiatan pengelolaan lingkungannya. Perumusan standar seri ISO 14000 diprakarsai dunia usaha sebagai kontribusi terhadap pencapaian Pembangunan Berkelanjutan yang disepakati dalam KTT Bumi di Rio de Janeiro Tahun 1992. Perwakilan di ISO 14000 berasal dari pihak pemerintah, dunia usaha, pakar, praktisi dan pihak lain yang berkepentingan terlibat dalam perumusan standar tersebut. Seri ISO 14000 mencakup beberapa kelompok perangkat pengelolaan lingkungan, antara lain: Sistem Manajemen Lingkungan, Audit Lingkungan, Evaluasi Kinerja Lingkungan, Ekolabel, dan Kajian Daur Hidup Produk.

Standar yang paling populer adalah sertifikasi ISO 14001, yaitu standarisasi Sistem Manajemen Lingkungan. ISO 14001 atau sistem manajemen lingkungan (*environmental management system*) adalah pendekatan terstruktur dan terdokumentasi. Gunanya untuk membantu perusahaan dalam hubungan dengan peraturan perundang-undangan, persyaratan-persyaratan pelanggan dan pendapat pihak-pihak yang berkepentingan (*interest party*) yang berkaitan dengan lingkungan. Pada dasarnya, ISO 14001 merupakan suatu sistem yang mengorganisasikan kebijakan (*policy*), perencanaan (*planning*), pelaksanaan (*implementing and operations*), pemeriksaan (*checking and corrective action*), dan evaluasi atau tinjauan manajemen (*management review*) organisasi dalam menjalankan aktivitas manajemen lingkungan.<sup>272</sup>

Pada tahun 2011, perusahaan Indonesia yang mendapatkan sertifikat ISO 14001 sebanyak 873 perusahaan. Jika dibandingkan dengan jumlah yang ada di negara tetangga, kita masih tertinggal. Di Malaysia terdapat 1.934 perusahaan yang memiliki sertifikat ISO SML, Thailand 2.624 perusahaan, dan Singapura 1.506 perusahaan. Pun kesemuanya, masih jauh selisihnya dengan statistik di Cina yang memiliki 81.993 perusahaan dengan sertifikasi ISO 14001.<sup>273</sup>

<sup>272</sup> Riyatno, *Op.Cit.*, h. 47

<sup>273</sup> [http://www.iso.org/iso/database\\_iso\\_14001\\_iso\\_survey\\_2011.xls](http://www.iso.org/iso/database_iso_14001_iso_survey_2011.xls)

Dengan diterapkannya standar manajemen mutu dan standar manajemen lingkungan, maka kepentingan konsumen terlindungi. Artinya konsumen dapat mengonsumsi produk yang aman dan berkualitas dengan harga bersaing. Kepentingan lingkungan terlindungi karena produk tersebut diproses dengan sistem yang ramah lingkungan. Kepentingan masyarakat dan karyawan terlindungi karena dalam proses produksi kesehatan dan keselamatan kerja diperhatikan. Pencemaran lingkungan dapat diminimalisir, serta perusakan lingkungan dapat dicegah karena dalam operasional perusahaan segalanya serba terkontrol. Dengan kata lain, ancaman terhadap kehancuran lingkungan secara global di masa yang akan datang dapat terhindarkan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat terjamin.

Realitas yang terkait erat dengan akses pasar dan kesadaran konsumen harus dipahami oleh pelaku usaha. Karena akhirnya kelangsungan hidup perusahaan akan sangat ditentukan oleh konsumen. Untuk itu, maka pelaku usaha harus memprioritaskan kepuasan konsumen, yang oleh Pramudya Sunu, didefinisikan sebagai: "Kepuasan konsumen (*satisfaction*) adalah tingkat peryataan perasaan seseorang yang dihasilkan dari perbandingan daya guna produk yang dirasakannya dengan harapan terhadap produk tersebut. Sedangkan tingkat kepuasan konsumen adalah perbedaan antara daya guna yang dirasakan pelanggan (*perceived/ performance outcome*) dan harapan (*expectations*)".<sup>274</sup>

Bagi pelaku usaha, akhirnya kepuasan konsumen menjadi sangat penting agar bisa mempertahankan loyalitas pelanggannya. Karena hanya jika konsumen merasa puas, maka hubungan bisnis akan tetap terjalin dengan baik. Dengan pertimbangan demikian, maka hal tersebut harus menjadi prioritas utama bagi pelaku usaha, khususnya terhadap *nice costumer*. Karena ketidakpuasan *nice costumer* tersebut akan dapat berakibat fatal bagi perusahaan. *Nice costumer* yang tidak merasa puas akan menyampaikan kepada pihak lain. Demikian pula pihak lain tersebut akan meneruskan kepada pihak lainnya lagi. Apalagi di abad modern ini, jaringan informasi global sudah sangat canggih, sehingga berita tersebut seperti bola salju yang terus menggelinding dan semakin besar sekaligus luas jangkauannya. Hal ini tentu merupakan preseden buruk bagi perusahaan dan sangat mungkin akan menimbulkan tindakan pemboikotan dari konsumen.

Salah satu pendekatan tekanan publik (*Public Pressure Approach*) adalah Boikot Lingkungan (*Environmental Boycott*). Ini telah terbukti cukup sahih untuk membuat pengusaha taat kepada peraturan perundang-undangan di bidang

---

<sup>274</sup> Riyatno, *Supra*, h. 158.

lingkungan hidup. Misalnya, pada waktu perusahan tisu terbesar di Amerika Serikat, Scotts, berencana mendirikan pabrik *pulp and paper* terbesar di Asia, di Irian (Papua). Greenpeace (LSM) mengancam akan memboikot produk-produk *Scotts* di Amerika Serikat bila pembangunan tidak dihentikan. *Scotts* akhirnya mengurungkan niatnya, sekalipun *Scotts* telah menandatangani perjanjian proyek investasi itu dengan William Suryadjaya (Astra Group).<sup>275</sup>

Selain itu, ISO telah menjadi persyaratan izin bagi pelaku usaha jika ingin menyemarakkan perdagangan dunia. Penerapan standar dapat membantu meningkatkan kinerja perusahaan secara profesional. Penerapan standar juga akan mendorong efektivitas dan efisiensi dalam proses produksi, sehingga mampu menekan biaya operasional dan meningkatkan juga kualitas produksi dan produktivitas perusahaan. Peningkatan kualitas produksi akan diikuti peningkatan kualitas dan kuantitas ekspor.

Di sisi lain, penerapan standar juga akan memberikan jaminan kepada konsumen dan akan sangat mempengaruhi keputusan konsumen untuk membeli produk-produk tertentu. Hal tersebut dapat dipahami karena konsumen di negara maju sudah semakin kritis dan peduli dengan isu-isu yang sedang berkembang, misalnya yang berkaitan dengan permasalahan kesehatan dan pelestarian lingkungan. Konsumen juga memiliki *power* dalam menentukan pasar dan dapat memboikot produk-produk yang tidak memenuhi standar yang dipersyaratkan baginya.<sup>276</sup>

### 5.2.2.3 RSPO dan ISPO

Selaku produsen CPO terbesar di dunia, maka penghargaan dan sertifikasi terhadap perkebunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan sangat diperlukan bagi usaha atau kegiatan bidang kelapa sawit. Hal tersebut sekaligus menunjukkan bahwa usaha kelapa sawit yang dijalankan oleh pengusaha di Indonesia telah memperhatikan prinsip kelestarian fungsi lingkungan hidup dan lingkungan sekitar.

Salah satu standarisasi sukarela di bidang perkebunan kelapa sawit adalah sertifikasi *Roundtable on Sustainable Palm Oil* (Meja Bundar tentang Minyak Sawit Berkelanjutan) atau RSPO. Sertifikat RSPO telah diakui secara global dan menjadi rujukan terbaik dalam rangka standarisasi produksi minyak sawit berkelanjutan yang berwawasan lingkungan. RSPO secara resmi dibentuk pada tanggal 8 April

<sup>275</sup> Sukanda Husin, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia* (Sinar Grafika, Jakarta, 2009) h. 155-156.

<sup>276</sup> Endang Sri Wahyuni, *Supra*, 2003. h. 13

2004, dengan sekretariat berlokasi di Kuala Lumpur. RSPO adalah asosiasi nirlaba global yang menyatukan para pemangku kepentingan dari tujuh sektor industri kelapa sawit. Mereka adalah produsen kelapa sawit, pengolah minyak sawit atau pedagang, produsen barang konsumen, pengecer, bank dan investor dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Perwakilan lainnya berasal dari negara-negara yang menghasilkan atau menggunakan minyak sawit untuk mengembangkan dan menerapkan standar global untuk minyak sawit lestari.

Sertifikasi RSPO, kemudian menjadi rujukan utama dalam kebijakan *Indonesian Sustainable Palm Oil* atau Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia yang selanjutnya disebut sertifikasi ISPO (*Indonesian Sustainable Palm Oil*). Sertifikasi ISPO ini bersifat wajib untuk usaha/kegiatan perkebunan kelapa sawit di Indonesia. ISPO adalah sistem usaha di bidang perkebunan kelapa sawit yang layak ekonomi, layak sosial, dan ramah lingkungan didasarkan pada peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia. ISPO diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian No. 19 Tahun 2011 tentang Pedoman Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (*Indonesian Sustainable Palm Oil/ISPO*). Merupakan instrumen yang bersifat wajib. Pedoman ISPO, sebagai dasar dalam mendorong usaha perkebunan kelapa sawit memenuhi kewajibannya sesuai peraturan perundang-undangan, melindungi dan mempromosikan usaha perkebunan kelapa sawit berkelanjutan sesuai dengan tuntutan pasar.

Peraturan ini memberikan ancaman sanksi tegas kepada Perusahaan Perkebunan Kelapa Sawit Kelas I, Kelas II, atau Kelas III, jika sampai dengan batas waktu (akhir tahun 2014) belum mengajukan permohonan untuk mendapatkan sertifikat ISPO. Sanksi yang akan dikenakan adalah penurunan kelas kebun menjadi Kelas IV.<sup>277</sup> Sesuai dengan Peraturan Menteri Pertanian No. 07/Permentan/OT.140/2/2009 tentang Pedoman Penilaian Usaha Perkebunan, maka pelaku usaha perkebunan pada tahap pembangunan, akan dinilai oleh Provinsi/Kabupaten 1 (satu) tahun sekali. Sedangkan usaha perkebunan tahap operasional, penilaian dilakukan setiap 3 (tiga) tahun sekali. Hasil penilaian tersebut berupa penentuan kelas kebun bagi kebun operasional, yaitu kebun Kelas I (baik sekali), Kelas II (baik), Kelas III (sedang), Kelas IV (kurang) dan Kelas V (kurang sekali).<sup>278</sup> Kebun Kelas I, Kelas II, dan Kelas III mengajukan permohonan untuk dilakukan audit agar dapat diterbitkan sertifikat *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO).

<sup>277</sup> Baca lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pedoman Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (*Indonesian Sustainable Palm Oil/ISPO*).

<sup>278</sup> *Ibid.*

#### 5.2.2.4 Standar Lingkungan Lain

Beberapa standar lingkungan lain bisa dikatakan sangat beragam tergantung pada negara, maupun aktivitas usaha dan/atau kegiatannya. Sebagai contoh kegiatan pertambangan. Kegiatan di sektor ini memiliki sekian banyak standar yang wajib ditaati. Standar itu tidak hanya terkait dengan pengelolaan lingkungan, tetapi juga peralatan, misalnya standar peralatan yang digunakan untuk dapat mendukung upaya perlindungan lingkungan. Di antara sekian banyak standar tersebut, penulis akan memaparkan tentang EMAS maupun OHSAS secara singkat untuk memberi gambaran lebih lanjut.

*Eco-Manajement and Audit Scheme* (EMAS) di Uni Eropa adalah perangkat manajemen bagi perusahaan dan organisasi lainnya untuk mengevaluasi, melaporkan dan dengan tujuan akhir untuk meningkatkan kinerja lingkungan suatu usaha dan/atau kegiatan. Skema ini dibentuk sejak tahun 1995 dan pada awalnya dibatasi hanya untuk perusahaan di sektor industri. Kemudian pada tahun 2001, skema ini telah diterapkan untuk seluruh sektor ekonomi dan jasa, baik privat maupun publik.

Pada tahun 2009, Komisi Uni Eropa menghasilkan “*Study on The Cost and Benefits of EMAS to Registered Organisations*”. Hasilnya teridentifikasi tiga keuntungan yang paling sering diperoleh oleh pelaku usaha yang menerapkan EMAS. Ketiga hasil itu, yaitu meningkatkan kinerja efisiensi (*Increased efficiency savings*), menurunkan kecelakaan kerja (*Reduced negative incidents*), dan meningkatkan hubungan antarpemangku kepentingan (*Improved stakeholder relationships*).<sup>279</sup> Ketentuan EMAS lebih ketat daripada ISO 14001, dengan berbagai ketentuan-ketentuan tambahan, yang seluruhnya ditujukan untuk meningkatkan kinerja lingkungan suatu usaha atau kegiatan secara signifikan dan terus menerus.

Adapun *Occupation Health and Safety Assessment Series* atau OHSAS 18001:2007 adalah suatu standar internasional untuk Sistem Manajemen Kesehatan dan Keselamatan Kerja.<sup>280</sup> Standar ini diterbitkan tahun 2007, setelah pertemuan yang cukup panjang dengan melibatkan sekian banyak pihak dari kalangan industri, akademisi, maupun praktisi konsultan di bidang keselamatan dan kesehatan kerja di Inggris. Standar yang digunakan sekarang menggantikan OHSAS 18001:1999, dan dimaksudkan untuk mengelola aspek kesehatan dan keselamatan kerja (K3) daripada keamanan produk. OHSAS 18001 menyediakan

<sup>279</sup> [http://ec.europa.eu/environment/emas/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm)

<sup>280</sup> Telusuri dan baca pada [www.ohsas-18001-occupational-health-and-safety.com/what.htm](http://www.ohsas-18001-occupational-health-and-safety.com/what.htm)

kerangka bagi efektivitas manajemen K3, termasuk kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang diterapkan pada aktivitas usaha.

Standar OHSAS 18001 dapat diterapkan pada setiap organisasi yang memiliki komitmen untuk menghapuskan atau meminimalkan risiko bagi para karyawan dan pemegang kepentingan lainnya yang berhubungan langsung dengan risiko K3 menyertai aktivitas-aktivitas yang ada. Organisasi yang menerapkan OHSAS 18001 memiliki struktur manajemen yang terorganisir dengan wewenang dan tanggung-jawab yang tegas, sasaran perbaikan yang jelas, hasil pencapaian yang dapat diukur, dan pendekatan yang terstruktur untuk penilaian risiko.<sup>281</sup> Demikian pula, pengawasan terhadap kegagalan manajemen, pelaksanaan audit kinerja, dan melakukan tinjauan ulang kebijakan dan sasaran K3.

### **5.2.2.5 PROPER sebagai Adopsi Indonesia atas Jaminan Mutu ISO**

Program Penilaian Peringkat Kinerja perusahaan yang selanjutnya disebut PROPER adalah program penilaian peringkat kinerja perusahaan dalam pengelolaan lingkungan hidup, terutama dalam mengendalikan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup, serta pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun. Menurut Pasal 43 UUPPLH, PROPER masuk sebagai salah satu bentuk insentif dan disinsentif penghargaan lingkungan.

Pada awal pelaksanaannya, kebijakan PROPER secara khusus hanya mencakup upaya pencegahan dan pengendalian pencemaran air dalam Program Kali Bersih (Prokasih). Kebijakan tersebut dikenal dengan nama Program Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan dalam Program Kali Bersih (PROPER Prokasih). Kebijakan ini dituangkan dalam Keputusan Menteri Nomor: Kep- 35 A/ MENLH/7/1995 tentang Program Penilaian Kinerja Perusahaan/Kegiatan Usaha dalam Pengendalian Pencemaran dari Lingkup Kegiatan Prokasih (PROPER Prokasih).

Menurut Koesnadi Hardjasoemantri, prinsip dasar dari pelaksanaan PROPER adalah mendorong perusahaan dalam pengelolaan lingkungan hidup melalui instrumen insentif reputasi/citra bagi perusahaan yang mempunyai kinerja pengelolaan lingkungan yang baik (berperingkat hijau dan emas) dan instrumen disinsentif reputasi/citra bagi perusahaan yang mempunyai kinerja pengelolaan lingkungan yang buruk (berperingkat merah dan hitam).<sup>282</sup>

---

<sup>281</sup> *Ibid.*

<sup>282</sup> Kusnadi Hardjasumantri. *Supra*. 2005

Peringkat tersebut diharapkan menjadi landasan bagi masyarakat untuk dapat menilai dan kemudian mengaktualisasikan hak berperan serta dalam bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Hal tersebut, misalnya dilaksanakan melalui upaya pengawasan, serta pemboikotan produk-produk perusahaan yang memiliki peringkat buruk (hitam dan/ atau merah). Hal inilah yang dimaksud sebagai suatu instrumen penaatan melalui sistem informasi kepada masyarakat.

Dengan kata lain, PROPER merupakan *Public Disclosure Program for Environmental Compliance*. Oleh karena itu, kebijakan PROPER sangat terkait erat dengan pemberian informasi lingkungan hidup oleh penanggung jawab usaha kepada masyarakat. Dengan begitu, masyarakat mampu menyikapi secara aktif informasi tingkat penaatan PROPER suatu perusahaan, dengan memberikan respon tertentu (baik atau buruk), berdasarkan informasi PROPER tersebut. Sehingga mampu mendorong perusahaan untuk lebih meningkatkan kinerja perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidupnya.

PROPER Prokasih kemudian diperluas, dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Lingkungan Hidup (KepMenLH) Nomor: 127/ MENLH/ 2002. Keputusan Menteri ini tentang Program Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang mencakup pengendalian pencemaran air, udara, dan pengelolaan limbah bahan berbahaya berasun (B3).

PROPER telah menjadi contoh instrumen insentif dan disinsentif reputasi atau citra perusahaan untuk meningkatkan penaatan perusahaan di berbagai negara, antara lain: Filipina, Kolombia, dan Meksiko. Pada tahun 1996, PROPER telah mendapatkan penghargaan *Zero Emmission Award* dari United Nation University Tokyo sebagai program inovatif dalam pengelolaan lingkungan. Sementara itu, para peneliti dari World Bank menyebut PROPER sebagai salah satu *Landmark Initiative* dalam pengelolaan lingkungan hidup.<sup>283</sup>

Pada tahun 2011, PROPER kembali diperbarui, dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 05 Tahun 2011 tentang Program Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pemberian PROPER berdasarkan penilaian kinerja penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dalam upaya pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dan pemulihan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

---

<sup>283</sup> Riyatno, h. 225

Secara substansial, PROPER terkait dengan penerapan berbagai Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur tentang pengendalian pencemaran dan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL). Beberapa PP itu seperti PP No. 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan), PP No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air, Pengendalian Pencemaran Air dan PP No. 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara serta PP No. 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah B3 jo. PP No. 85 Tahun 1999 tentang Perubahan atas PP No. 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah B3 serta pengendalian kerusakan lingkungan (lahan).<sup>284</sup>

Peringkat kinerja usaha dan/atau kegiatan dalam mekanisme PROPER terdiri atas:<sup>285</sup>

- a. Emas, diberikan kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang telah secara konsisten menunjukkan keunggulan lingkungan (*environmental excellency*) dalam proses produksi dan/atau jasa, melaksanakan bisnis yang beretika dan bertanggung jawab terhadap masyarakat,
- b. Hijau, diberikan kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang telah melakukan pengelolaan lingkungan lebih dari yang dipersyaratkan dalam peraturan (*beyond compliance*) melalui pelaksanaan sistem pengelolaan lingkungan, pemanfaatan sumber daya secara efisien melalui upaya 4R (*Reduce, Reuse, Recycle dan Recovery*), dan melakukan upaya tanggung jawab sosial (CSR/ Comdev) dengan baik,
- c. Biru, diberikan kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang telah melakukan upaya pengelolaan lingkungan yang dipersyaratkan sesuai dengan ketentuan dan/atau peraturan perundang-undangan,
- d. Merah, diberikan kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, yang upaya pengelolaan lingkungan hidup dilakukannya tidak sesuai dengan persyaratan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, dan
- e. Hitam, diberikan kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang sengaja melakukan perbuatan atau melakukan kelalaian yang mengakibatkan pencemaran dan atau kerusakan lingkungan, serta pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan atau tidak melaksanakan sanksi administrasi.

Pada saat ini, jumlah perusahaan PROPER memang masih kecil dibandingkan dengan dengan total jumlah perusahaan yang berpotensi untuk

<sup>284</sup> Baca lebih lanjut Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 05 Tahun 2011 tentang Program Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup.

<sup>285</sup> *Ibid.*

dilakukan penilaian peringkatnya, yaitu 8.000 – 10.000 perusahaan.<sup>286</sup> Jumlah peserta periode 2008-2009 sebanyak 516 perusahaan. Jumlah peserta periode 2009-2010 sebanyak 627 perusahaan. Jumlah peserta periode 2009-2010 jumlah perusahaan PROPER mencapai 690 perusahaan. Jumlah peserta periode 2010-2011 sebanyak 1002 perusahaan. Pada periode 2011-2012 Jumlah perusahaan yang dipantau mencapai 1317 perusahaan.

PROPER merupakan instrumen pengawasan pemerintah terhadap ketaatan perusahaan dalam bidang pengelolaan lingkungan. Artinya, pemerintah “wajib” mengawasi seluruh perusahaan (8000-10.000) perusahaan yang ada. Atau dengan kata lain, peserta PROPER sebagai instrumen pengawasan, idealnya adalah 8.000 s.d. 10.000 perusahaan.

Catatan yang perlu kita perhatikan dalam penerapan PROPER ini, setidaknya ada dua. Pertama, terkait dengan konsep PROPER yang disebut sebagai penaatan sukarela, tapi di sisi lain semangat PROPER muncul sebagai kewajiban karena adanya sanksi yang dapat diterapkan apabila status pengelolaan lingkungannya merah atau hitam. Catatan kedua, ada pada mekanisme penilaian yang diterapkan pada PROPER. Penilaian ini terkadang menimbulkan permasalahan di daerah yang memiliki peraturan tentang baku mutu yang lebih ketat. Maka, pemenuhan persyaratan dan standar lingkungan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan di satu daerah belum tentu dapat menjamin hasil PROPER yang didapatkan. Beberapa kritikan bahkan sering muncul apabila terdapat suatu perusahaan yang mendapat PROPER bagus, tapi pada kenyataannya mempunyai PR masalah di belakang, maupun perusahaan yang mendapat PROPER jelek tetapi tidak mendapatkan sanksi karena posisi tawar dari perusahaan tersebut.

### 5.2.3 *Voluntary Information Based Mechanism*

*Voluntary and information-based mechanism* adalah penetapan kebijakan yang lebih menekankan kesukarelaan serta kesadaran dari masyarakat dalam melakukan penaatan hukum. Secara prinsipil, mekanisme ini diterapkan dengan menyediakan lebih banyak informasi publik daripada memberikan sekian banyak perintah/paksaan.<sup>287</sup> Melalui mekanisme ini, biaya-biaya transaksi dapat dikurangi serta efektivitas penerapan (secara lokal) lebih mudah dicapai. Dari sudut pandang ekonomi lingkungan, tanpa adanya konsumen dan investor yang “peka dan sadar informasi”, pasar akan gagal dalam mencapai tujuannya, baik untuk kepentingan

<sup>286</sup> Publikasi Hasil Penilaian PROPER 2008-2009, hal. 12

<sup>287</sup> Douglas S. Noonan, *Voluntary and Information Based Air-Quality Policies* (Conservation Leadership Council, Indianapolis, 2005) h. 2.

ekonomi para pihaknya, maupun kemanfaatan bagi lingkungan. Sehingga secara konseptual, penerapan penaatan sukarela ini dapat mencapai peningkatan kualitas lingkungan menjadi lebih baik (atau setidaknya sama) dengan mengurangi biaya dalam pembuatan sekian banyak aturan, serta menggantikan konsep *command-and-control approaches* atau mekanisme perintah/larangan dan pengawasan melalui sanksi.

#### **5.2.3.1 Labeling**

*Labeling* adalah sebuah upaya untuk mengakomodir tumbuhnya kesadaran lingkungan oleh masyarakat sehingga dapat memilih produk-produk yang ramah lingkungan. Kesadaran tersebut berupa kesukarelaan untuk mengeluarkan biaya yang lebih mahal untuk produk-produk yang ramah lingkungan. Tujuan akhirnya adalah memaksa/mendorong tumbuhnya usaha dan/atau kegiatan produksi yang lebih memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup.

#### **5.2.3.2 Eco-labeling**

Ekolabel adalah “Label lingkungan” yang memuat informasi tentang bahan, proses produksi, hasil produksi dan sifat sampah suatu produk setelah dikonsumsi, yang “dilabelkan” pada bungkus produk komersial tertentu. Ekolabel merupakan informasi bagi konsumen tentang seberapa tinggi kualifikasi peduli lingkungan (*environmentally sounds/environmentally awareness*) suatu produk, atau seberapa nyaman dan aman dari segi lingkungan, penggunaan produk tersebut.<sup>288</sup>

Pada penjelasan Pasal 43 Ayat 3 Huruf (g) UUPLH disebutkan, yang dimaksud dengan “sistem label ramah lingkungan hidup” adalah pemberian tanda atau label kepada produk-produk yang ramah lingkungan hidup. Menurut Permenlh, pengertian Ekolabel adalah label lingkungan yang berupa pernyataan atau tanda yang menunjukkan keunggulan suatu produk dalam memberikan manfaat terhadap perlindungan lingkungan. Permenlh yang dimaksud adalah No. 31 Tahun 2009 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penerapan Sistem Manajemen Lingkungan, Ekolabel, Produksi Bersih, dan Teknologi Berwawasan Lingkungan di Daerah,

Sertifikasi ekolabel produk merupakan sebuah cara pemberian jaminan bahwa produk yang diberikan sertifikat atau lisensi penggunaan tanda ekolabel telah memenuhi standar (kriteria ekolabel) yang ditetapkan. Bagi konsumen, ekolabel merupakan tanda atau jaminan, bahwa produk yang akan dibelinya,

<sup>288</sup> Ida Bagus Wyasa Putra, *Hukum Lingkungan Internasional: Perspektif Bisnis Internasional*, 2006. h. 96

adalah produk yang telah diproduksi sesuai standar lingkungan sebagaimana label yang tertera pada produk tersebut. Sedangkan bagi produsen, hal ini merupakan bentuk insentif (penghargaan) terhadap produk yang dihasilkannya, sebagai informasi bahwa produk tersebut telah diproduksi dengan mempertimbangkan standar pengelolaan lingkungan tertentu.

*Eco-labeling* bukan hanya sekedar urusan pengusaha. Masyarakat konsumen Indonesia juga dapat berperan serta dalam upaya perlindungan lingkungan. Caranya dengan mengonsumsi produk barang dan jasa yang telah memperhatikan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan. Pemerintah dan pemerintah daerah wajib mengembangkan kebijakan sistem label ramah lingkungan hidup. Karena kebijakan tersebut merupakan salah satu bentuk instrumen ekonomi berupa insentif dan/atau disinsentif dalam rangka melestarikan fungsi lingkungan hidup.

Saat ini, ekolabel telah terbukti berkembang menjadi salah satu syarat jika ingin berperan dalam pasar perdagangan internasional, khususnya Eropa. Karena itu para pengusaha Indonesia sebaiknya mengantisipasi perkembangan dengan memperbaiki sistem produksi, dari yang tidak *environmentally sound* menuju ke arah *environmentally sound*.

Ekolabel di Indonesia dibagi menjadi tiga tipe. Ekolabel Tipe I adalah pemberian label lingkungan (tanda ekolabel) oleh pihak ketiga kepada produk yang memenuhi seperangkat persyaratan (“*multi-criteria*”) yang telah ditentukan pada kategori produk tertentu. Ekolabel Tipe II adalah swadeklarasi. Ekolabel Tipe III adalah informasi kuantitatif tentang aspek lingkungan dalam daur hidup produk yang disampaikan oleh pemasok berdasarkan verifikasi independen oleh pihak ketiga.<sup>289</sup>

### 5.2.3.3 Sertifikasi di Bidang Perikanan

Sertifikasi ekolabel dalam bidang perikanan pada saat ini umumnya diberikan oleh tiga lembaga independen dan terkemuka di dunia. Ketiganya adalah MSC (Marine Stewardship Council) untuk perikanan tangkap dan ASC (Aquaculture Stewardship Council) untuk perikanan budidaya, serta Friends of the Sea. Marine Stewardship Council (MSC) adalah lembaga yang memberikan sertifikasi ekolabel untuk makanan laut yang berkelanjutan (*sustainable seafood*). Pembentukan MSC diinisiasi oleh Unilever dan WWF pada tahun 1997. Pada tahun 1999 MSC telah menjadi lembaga independen.

<sup>289</sup> Pedoman KAN Nomor 800 2004 tentang Pedoman Umum Akreditasi dan Sertifikasi Ekolabel mengacu pada ISO 14020 (*Environmental Labels and Declarations*).

Sampai April 2012, MSC telah mensertifikasi 200 bisnis seafood dan 15.000 produk seafood yang tersedia di 84 negara. Sertifikasi yang diberikan ada dua, yaitu *The MSC Environmental Standard for Sustainable Fishing* dan *The MSC Chain of Custody Standard for Seafood Traceability*.

Sebagai salah satu penghasil tuna terbesar di dunia, Indonesia kini tengah menghadapi tantangan besar. Sebagian besar spesies tuna mengalami penurunan stok atau jumlah populasi di alam. Sementara aktivitas penangkapannya, yang banyak dimotori oleh armada longline, menghasilkan dampak meningkatnya jumlah tangkapan sampingan (*bycatch*).

#### **5.2.3.4 Label Swadeklarasi**

Bertepatan dengan pembukaan Pekan Lingkungan Indonesia (PLI) 2010 pada tanggal 3 Juni 2010, Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) meluncurkan logo Ekolabel Swadeklarasi Indonesia. Dalam sambutannya, Menteri Negara Lingkungan Hidup menyatakan “perluncuran logo Ekolabel Swadeklarasi Indonesia sejalan dengan berkembangnya tuntutan *green consumerism*”. Klaim lingkungan swadeklarasi adalah klaim lingkungan yang dibuat oleh produsen, importir, distributor, pengecer (*retailer*) atau pihak lain yang mungkin memperoleh manfaat dari klaim tersebut, tanpa sertifikasi pihak ketiga (SNI ISO 14021:2009).

Pedoman Klaim Lingkungan Swadeklarasi sudah diterbitkan oleh KLH. Tujuan dari penyusunan pedoman ini adalah untuk menyediakan acuan dalam melakukan klaim lingkungan swadeklarasi pada produk dan/atau kemasan. Dengan demikian kesimpangsiuran dalam melakukan klaim dapat dihindari. Selain itu juga adanya kesamaan persepsi mengenai klaim lingkungan swadeklarasi. Pedoman yang disusun ini merujuk pada SNI, serta ISO 1402:2009.

#### **5.2.3.5 Label Plastik Ramah Lingkungan (Ecoplas)**

Label plastik ramah lingkungan telah diatur dalam SNI 7188: 2011, yaitu Kriteria Ekolabel untuk kategori produk kantong belanja plastik. Plastik mudah terurai sebenarnya bukan teknologi baru. Beberapa produk telah menggunakan dan telah beredar di pasar. Dengan tujuan untuk menyediakan informasi yang objektif kepada konsumen, InSWA berusaha untuk menilai dan mengevaluasi beberapa dari kantong plastik yang mudah terurai. Sertifikasi ini dibuat menggunakan verifikasi pengujian material oleh Sentra Teknologi Polimer dan Bioteknologi Laboratorium, laboratorium terakreditasi yang dimiliki oleh Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT).

Sebuah kesepakatan telah disetujui antara InSWA dan BPPT untuk mengembangkan dan memperbaiki program *Green Label Indonesia* (GLI). Hingga sekarang, hanya OXIUM (bahan aditif plastik yang mudah terurai) dan ECOPLAS (plastik dari pati singkong) produk plastik mudah terurai bersertifikasi yang memenuhi kriteria GLI InSWA. Kantong plastik yang menggunakan bahan-bahan tersebut dapat terurai dalam waktu 2 tahun, sementara sampah *polystyrene*/kemasan makanan dari bahan *styrofoam* akan terurai dalam waktu 4 tahun.<sup>290</sup> Ecoplas telah mendapatkan Sertifikat *Green Label Indonesia* dari Indonesia Solid Wasted Asociation, serta lulus uji dari Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi.

### 5.2.3.6 Label Lingkungan Pada Industri Kehutanan-Lembaga Ekolabel Indonesia

Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI) yang semula berbadan hukum yayasan, mengubah bentuk organisasinya menjadi organisasi berbasiskan konstituen (LEI-CBO/*Constituent Based Organisation*) pada tahun 2004. Konstituen LEI terbagi menjadi 4 kelompok, yaitu kelompok kamar bisnis, kelompok kamar pemerhati, kelompok kamar masyarakat adat/petani hutan, dan kelompok kamar *eminent persons* (para tokoh lingkungan). Sampai saat ini Lembaga Ekolabel Indonesia telah melakukan proses akreditasi terhadap 3 lembaga sertifikasi untuk melakukan proses-proses sertifikasi di lapangan, yaitu PT. Mutu Agung Lestari, PT. TUV International Indonesia dan PT. Sucofindo.<sup>291</sup>

Lembaga Sertifikasi Ekolabel *Pulp and Paper International Certification Services* (LSE PaPICS) adalah salah satu lembaga Sertifikasi Ekolabel di Indonesia yang independen. LSE PaPICS telah mendapatkan akreditasi (pengakuan) dari Komite Akreditasi Nasional (KAN) dengan nomor LSE-002-IDN sejak 2006 sehingga berhak mengeluarkan Sertifikat Ekolabel Indonesia.<sup>292</sup>

Pada sertifikasi LEI, baik hutan, maupun industri yang mengolah hasil hutan perlu melalui proses sertifikasi, apabila ingin menghasilkan produk hasil hutan yang bersertifikat. Kawasan hutan yang telah lolos penilaian sertifikasi ditandai dengan adanya sertifikat. Produk hasil hutan yang telah lolos penilaian sertifikasi ditandai dengan adanya sertifikat dan label.

Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI) telah mengembangkan sistem dan standar sertifikasi untuk hutan alam, hutan tanaman, dan pengelolaan hutan berbasiskan masyarakat (community based forest management). Secara umum di Indonesia

<sup>290</sup> [http://inswa.or.id/?page\\_id=116](http://inswa.or.id/?page_id=116)

<sup>291</sup> <http://www.lei.or.id/id/akreditasi-lei>

<sup>292</sup> PaPICS Sertifikasi Ekolabel Indonesia. <http://www.bbpk.go.id/main/images/publikasi%20papics%20ed.%207.pdf>

terdapat 3 tipe pengelolaan hutan dan pengelolanya, yaitu tipe pengelolaan hutan alam yang dikelola oleh para pemilik HPH, tipe pengelolaan hutan tanaman yang dikelola oleh HTI, dan tipe pengelolaan hutan berbasiskan masyarakat yang dikelola sebagai hutan rakyat (hutan milik) atau hutan adat. Karena itu LEI telah mengembangkan standar sertifikasi yang berlaku di Indonesia, yaitu:<sup>293</sup>

**1) Sertifikasi Pengelolaan Hutan Alam Produksi Lestari (PHAPL),**

Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (PHPL) merupakan pengejawantahan dari konsep pembangunan berkelanjutan di bidang kehutanan. Pengelolaan Hutan Produksi Lestari adalah strategi dan pelaksanaan kegiatan untuk memproduksi hasil hutan yang menjamin kelestarian fungsi produksi, ekologi dan sosial. Sertifikasi PHPL merupakan jembatan informasi mengenai manajemen hutan yang mempunyai kinerja yang baik kepada pembeli produk kayu. Pelaksanaan Sistem Sertifikasi PHPL dijabarkan dalam Pedoman LEI seri 99 yang mencakup berbagai pedoman yang berkaitan dengan sistem tersebut.

Menurut Pedoman LEI 99, Sertifikasi Pengelolaan Hutan Produksi Lestari adalah kegiatan yang dilakukan oleh pihak ketiga yang independen untuk mengeluarkan pernyataan bahwa pengelolaan hutan produksi oleh unit manajemen sesuai dengan Standar LEI 5000.

**2) Sertifikasi Pengelolaan Hutan Tanaman Lestari (PHTL)**

Melalui instrumen sertifikasi ini, LEI telah berperan dalam memediasi persoalan konflik yang terjadi di areal pengelolaan hutan. Dokumen Sistem Pengelolaan Hutan Tanaman Lestari ini merupakan turunan dari Standar LEI 5000 tentang Kerangka Sistem Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (PHPL). Berbagai dokumen berkaitan dengan pelaksanaan program sertifikasi PHTL, seperti dijelaskan dalam Pedoman LEI Seri 30, Dokumen Teknis LEI-03, dan Dokumen Teknis LEI-04.

**3) Sertifikasi Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat Lestari (PHBML),**

Pengelolaan hutan berbasis masyarakat (PHBM) lestari diartikan sebagai segala bentuk pengelolaan hutan dan hasil hutan yang dilakukan oleh masyarakat dengan cara-cara tradisional. Pengelolaan hutan dan hasil hutan itu dilakukan, baik dalam bentuk unit komunitas, unit usaha berbasis komunitas (koperasi dalam arti luas), maupun individual berskala kecil sampai sedang, yang dilakukan secara lestari.

---

<sup>293</sup> <http://www.lei.or.id/id/jenis-standar-lei>

Bagi para pengelola hutan rakyat, sertifikasi berfungsi membuka akses pasar bagi produk hutan rakyat. Dengan sertifikasi, pengelola hutan juga dapat memberikan harga jual yang relatif lebih tinggi di tingkat petani bagi produk-produk bersertifikat dari hutan rakyat. Selain itu, sertifikasi juga membuka akses perluasan hutan rakyat bagi kepentingan rehabilitasi lahan, sekaligus peningkatan ekonomi masyarakat. Bagi pengelola hutan adat di Indonesia, sertifikasi LEI digunakan sebagai *proxy* lewat pengakuan pasar untuk memberikan pengakuan atas kemampuan masyarakat dalam mengelola hutannya.

Dengan adanya pengakuan pasar, sertifikasi membantu upaya masyarakat adat, dan pihak-pihak lain yang mendampinginya, untuk meyakinkan pemerintah untuk mendapatkan hak kelola masyarakat adat ataupun bentuk pengakuan lain. Dengan adanya pengakuan itu, dapat memberi ruang yang cukup bagi masyarakat adat untuk dapat mengelola hutannya secara berkelanjutan. Pihak-pihak lain yang bergerak di bidang advokasi masyarakat adat dapat menggunakan sertifikasi untuk membantu upaya advokasi atas pengakuan hak kelola hutan adat.

4) **Sertifikasi Lacak Balak (*Chain of Custody-CoC*).** Sertifikasi ini diperuntukkan bagi industri pengolahan hasil hutan kayu.

Sertifikasi lacak balak adalah suatu metode sertifikasi untuk menelusuri perjalanan bahan baku kayu dari hutan ke pabrik, yang dalam prosesnya melewati proses pengangkutan, pengapalan, dan pembuatan produk hingga menjadi produk siap pakai.

Sertifikasi Lacak Balak merupakan penilaian satu langkah ke belakang (*one step backward*) untuk menilai apakah sumber bahan baku kayu yang digunakan oleh industri kayu sudah bersertifikat hutan lestari. Dalam penilaian sertifikasi CoC, asesor akan menilai kebertelusuran kayu dari industri sampai ke sumber bahan baku melalui penilaian administrasi kayu. Dengan cara itu, didapatkan rantai tak terputus yang menggambarkan asal kayu berasal dari hutan yang diproduksi secara lestari.

Perusahaan yang telah memperoleh sertifikat lacak balak berhak menggunakan logo LEI pada produk. Logo ini memberikan jaminan bahwa produk ini legal dan bisa ditelusuri sampai ke asalnya, yaitu hutan yang bersertifikat LEI. Sertifikat lacak balak LEI memberikan *competitive advantage* bagi pengusaha eksport furnitur skala kecil dan menengah. Tanpa sertifikasi lacak balak, produk yang berasal dari hutan lestari tidak bisa diberi label. Tanpa label, perusahaan tidak bisa menunjukkan kepada publik dan konsumen bahwa produknya berasal dari hutan yang dikelola secara lestari. Akibatnya, konsumen yang memiliki selera

atas produk-produk hijau, juga tidak melihat produk itu sebagai pilihan. Dengan sendirinya mengurangi akses pasar atas produk tanpa label ini, walaupun produk ini baik.

### 5) Sertifikasi Bertahap

Sertifikasi ini diperuntukkan bagi unit pengelola hutan yang memiliki komitmen untuk memperbaiki kinerja pengelolaan hutannya, namun masih memiliki beberapa persoalan atau kendala untuk memenuhi standar yang ada. Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI) telah mengembangkan Sistem Sertifikasi Pengelolaan Hasil Hutan Bukan Kayu Lestari (PHHBKL), selanjutnya disebut Sertifikasi HHBK. Definisi HHBK mengacu pada peraturan perundangan yang berlaku, yaitu hasil hutan hayati, baik nabati, maupun hewani beserta produk turunan dan budidayanya, kecuali kayu yang berasal dari hutan. Namun, dalam Sertifikasi HHBK yang dikembangkan oleh LEI ini belum mencakup standar penilaian kelestarian HHBK yang berasal dari hewani, beserta produk turunan dan budidayanya.

Dalam rangka meningkatkan penerimaan sistem oleh publik, yang merupakan inisiatif nasional di forum internasional (pasar dunia), LEI mengembangkan program sertifikasi bersama dengan Forest Stewardship Council (FSC), melalui program *Joint Certification Program* (JCP). Apabila unit manajemen lulus dalam JCP, maka akan menerima sertifikat, sekaligus logo atau label dari masing-masing Lembaga sertifikasi (FSC dan LEI). Keuntungan penyandang sertifikat lulus tersebut berupa akses terhadap pasar global, yang saat ini semakin sempit karena tuntutan adanya sertifikat hutan/ ekolabel hutan.

#### 5.2.3.7 Kendala dan Permasalahan dalam *Labelling*

Terdapat beberapa permasalahan dalam labelisasi lingkungan ini. Di antaranya sertifikasi ekolabel yang sifatnya masih sukarela (*voluntary*), sehingga pelaku usaha/industri masih kurang peduli. Lebih jauh lagi, pada umumnya masyarakat (konsumen) di Indonesia, ketika membeli suatu barang lebih memperhatikan harga atau merek suatu produk. Masyarakat Indonesia belum atau tidak peduli terhadap tanda ekolabel pada suatu produk yang akan dibeli.

Sehingga dapat dikatakan bahwa masih minimnya penerbitan sertifikat ekolabel di Indonesia menjadi indikasi kurangnya perhatian masyarakat atau minimnya dampak positif yang dirasakan produsen terhadap keberadaan ekolabel. Secara ekonomi pun demikian, bahwa nilai ekonomi untuk barang yang

bersertifikasi, seharusnya lebih tinggi daripada barang tanpa sertifikasi. Barang yang ramah lingkungan seharusnya memiliki mutu yang lebih terjamin. Namun, karena sistem pasar yang tidak mendukung, membuat barang-barang di pasar tidak dibedakan. Sehingga tidak ada nilai tambah secara ekonomi bagi barang yang telah tersertifikasi ramah lingkungan. Namun justru berimbang pada kesan “lebih mahal” dibanding produk biasa.

Ketidakjelasan atau ketiadaan transparansi “rantai pasar” untuk produk yang memperdagangkan produk berlabel ramah lingkungan, juga menjadi kendala. Akibatnya, hanya menguntungkan salah satu rantai perdagangan (produsen-pembeli-pengepul akhir-pembeli). Akibatnya, umumnya produsen yang telah menyertifikasi produk, tidak mampu memperoleh keuntungan ekonomi yang lebih baik. Sedangkan dari sisi pemerintah, muncul beraneka macam “klaim” ramah lingkungan. Misalnya Badan Standarisasi Nasional dengan ekolabelnya dan Kementerian Lingkungan Hidup dengan konsep ekolabel swadeklarasi. Ketiadaan koordinasi yang tepat akan berdampak pada munculnya dalam penerapannya nanti.

#### 5.2.3.8 Aplikasi *Covenant* di Eropa

Meskipun tidak ada penerapan dari konsep ini di Indonesia, penerapan *covenant* di Eropa dapat kita jadikan rujukan keilmuan. *Covenant* dapat didefinisikan sebagai “janji” atau komitmen yang dibuat pihak individual, meskipun tidak ada kewajiban yang dilekatkan atas kesanggupan dalam penaatan lingkungan. Namun demikian, *covenant* ini bukanlah “kompromi” yang dilakukan untuk mendapatkan alternatif penaatan hukum. Tapi, sesuai dengan definisinya, *covenant* ini adalah persetujuan antara pemerintah dan pihak pemrakarsa, yang dengan eksplisit “mewajibkan” pihak pemrakarsa mengembangkan teknologi yang lebih baik, meskipun belum ada peraturan yang mewajibkan hal tersebut.

Penerapan paling nyata terlihat pada penggunaan Standar Emisi Eropa sebagai suatu kebijakan pengurangan emisi yang ditetapkan pada tahun 1993. Standar ini berlaku untuk kendaraan bermotor baru yang dijual di negara anggota Uni Eropa. Standar ini dikenal dengan istilah Standar EURO, yang terdiri atas beberapa tingkat, yaitu Euro 1, Euro 2, Euro 3 Euro 4 Euro 5 dan 6.<sup>294</sup> Standar Euro berasal dari perjanjian sukarela para pihak yang terlibat dalam industri kendaraan. Meskipun belum memberikan hasil yang optimal dalam pencapaian

<sup>294</sup> Laporan Teknis Peluang Peluang dan Kebijakan Pengurangan Emisi (Sektor Transportasi), Jakarta, 2010. Sumber : Dewan Nasional Perubahan Iklim. <http://www.esmap.org/sites/esmap.org/files/ID%20Low%20Carbon%20Transport%20-%20Indonesian%20-%2020%202010.pdf>

target pengurangan emisi, namun secara bertahap standar ini mampu memberikan andil yang cukup signifikan. Kebijakan Standar Euro yang berlaku di Uni Eropa menjadi acuan utama untuk menentukan standarisasi emisi kendaraan dan telah diadopsi oleh beberapa negara di dunia.

Contoh lainnya ada pada *the Covenant of Mayors*, yang merupakan “janji” dari para walikota dan pemerintahan daerah di seluruh Eropa untuk berkomitmen secara sukarela dalam meningkatkan efisiensi energi dan penggunaan energi alternatif terbarukan di wilayahnya.<sup>295</sup> Inisiatif ini diluncurkan *European Commission* pada tahun 2008. Pada peringatan kelima tahun dari komitmen ini pada 24 Juni 2013, lebih dari 400 pihak ikut terlibat dalam pertemuan yang secara khusus membahas perubahan iklim (*climate change*) tersebut. Komitmen para pemimpin daerah ini adalah penurunan emisi CO<sub>2</sub> pada level 20% di bawah referensi tahun 1990 pada tahun 2020, melalui penerapan *Sustainable Energy Action Plans* (SEAPs).<sup>296</sup>

Di Indonesia belum ada penerapan penaatan sukarela dalam bentuk *covenant* ini. Meskipun Indonesia mengadopsi standar Euro tersebut di atas. Pemerintah Indonesia menerapkan standar Euro 2 untuk kendaraan bermotor melalui Surat Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 141 tahun 2003. Surat Keputusan ini menetapkan bahwa semua kendaraan baru yang dijual di Indonesia harus memenuhi standar Euro 2 secara bertahap mulai 1 Januari 2005. Peraturan ini mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2007, setelah bensin yang mengandung timah hitam (timbal) secara bertahap dihapuskan di seluruh Indonesia.

Perkembangan terakhir, Indonesia mulai menerapkan standar Euro 3 pada bulan Agustus 2013. Penerapan Euro 3 ini dituangkan dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 23 Tahun 2012 tentang perubahan atas peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 10 Tahun 2012 tentang Baku Mutu Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor Tipe Baru Kategori L3.<sup>297</sup>

<sup>295</sup> Institute for Environment and Sustainability (IES) and Institute for Energy and Transport (IET), 2013. *The Covenant of Mayors in Figures – 5-year Assessment Report*. Institute for Environmental and Sustainability [www.ies.jrc.ec.europa.eu](http://ies.jrc.ec.europa.eu)

<sup>296</sup> Institute for Environmental and Sustainability. <http://ies.jrc.ec.europa.eu/news/501/155/The-Covenant-of-Mayors-5-years-on.html>

<sup>297</sup> *Ibid.*

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal). (1996) *Asuransi Lingkungan Hidup*. Dapat diunduh di <http://perpustakaan.menlh.go.id/index.php?act=on=download&db=digital&p=lib&id=2008111912323479>.
- Barde, Jean-Philippe dan Stephen Smith. (1997) *OECD Observer*. No. 204 February/March 1997. Dapat diunduh pada [http://www.oecdobserver.org/news/get\\_file.php3?id/60/file/Do+economic+instruments+help+the+environment.pdf](http://www.oecdobserver.org/news/get_file.php3?id/60/file/Do+economic+instruments+help+the+environment.pdf).
- Baumel, William J dan Wallace Oates. (1988) *The Theory of Environmental Policy*. UK: Cambridge University Press.
- Brotodihardjo, R. Santoso. (2003) *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. Bandung: Refika Aditama.
- Burchill, Scott et.al. (2009) *Theory of International Relations*: Fourth Edition. US: Palgrave-MacMillan.
- de Clercq, Marc (ed.) (2002) *Negotiating Environmental Agreements in Europe: Critical Factors for Success*. UK: Edward Elgar Publishing.
- Dewan Nasional Perubahan Iklim. (2010) *Laporan Teknis Peluang Peluang dan Kebijakan Pengurangan Emisi (Sektor Transportasi)*. Jakarta. <http://www.esmap.org/sites/esmap.org/files/ID%20Low%20Carbon%20Transport%20-%20Indonesian%20-%209%202010.pdf>
- ESP. (2009) *Laporan Interim: Draft Rencana Aksi Strategis*. Jakarta: ESP-Environmental Support Programme, Danida. Dapat diunduh pada [http://www.esp2indonesia.org/sites/default/files/publications/ESP31\\_Report\\_SAP\\_ina.pdf](http://www.esp2indonesia.org/sites/default/files/publications/ESP31_Report_SAP_ina.pdf)
- European Environment Agency. (1996) *Environmental Taxes: Implementation and Environmental Effectiveness*. Copenhagen: European Environment Agency (EEA).
- Fandelli, Chafid dan Kaharudin dan Mukhlison. (2004) *Perhutanan Kota*. Cetakan I. Yogyakarta: Fakultas Kehutanan UGM.
- Faure, Michael. (2001) *Environmental Law in Development*. Maastricht: Metro
- Faure, Michael. (2006) *Law and Economic*. Maastricht: Metro.
- Fullerton, Don dan Gilbert E. Metcalf. (1997) *Environmental Taxes and the Double-Dividend Hypothesis: Did You Really Expect Something for Nothing?* Chicago: Kent Law Review.

- Husin, Sukanda. (2009) *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Institute for Environment and Sustainability (IES) and Institute for Energy and Transport (IET). (2013) *The Covenant of Mayors in Figures – 5-year Assessment Report*. Institute for Environmental and Sustainability - www.ies.jrc.ec.europa.eu.
- KLH-PSLH UGM. (2011) *Bahan Pelatihan Auditor Lingkungan*. Yogyakarta: PSLH UGM.
- KNLH. (2004) *Pedoman Umum Subsidi Kompos*. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup.
- Kosonen, Katri dan Gaetan Nicodeme. (2009) *The Role of Fiscal Instruments in Environmental Policy*. Working Paper No. 17-Taxation Paper. European Union.
- Napitupulu, Lydia M. (2005) *Jasa Lingkungan Sebagai Sumber Daya pada Ekosistem Kelautan*. Tesis Universitas Diponegoro.
- Noonan, Douglas S. (2005) *Voluntary and Information Based Air-Quality Policies*. Indianapolis: Conservation Leadership Council.
- Norregaard, John dan Valerie Reppelein-Hill. (2000) *Taxes and Tradable Permits as Instruments for Controlling Pollution: Theory and Practice*. IMF Working Paper.
- OECD Working Party on Economic and Environmental Policy Integration. (1999) *Economic Instruments For Pollution Control and Natural Resources Management In OECD Countries: A Survey*. France: OECD. Document code: ENV/EPOC/GEEI(98)35/REV1/FINAL
- PaPICS. *Sertifikasi Ekolabel Indonesia*. <http://www.bbpk.go.id/main/images/stories/publikasi%20papics%20ed.%207.pdf>
- Putra, Ida Bagus Wyasa. (2006) *Hukum Lingkungan Internasional: Perspektif Bisnis Internasional*.
- Rahmadi, Takdir. (2011) *Hukum Lingkungan di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Rangkuti, Siti Sundari. (2005) *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Reksohadiprodjo, Sukanto dan A. Budi Purnomo Brodjonegoro. (2004) *Ekonomi Lingkungan: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: BPFE UGM.
- Ridwan, H.R. (2002) *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- Riyatno. (2005) *Audit Lingkungan*. Jakarta: Penerbit Lentera.

- Saidi, Muhammad Djafar dan Rohana Huseng. (2008) *Hukum Penerimaan Negara Bukan Pajak*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Salim, Emil. (2010) *Pembangunan Berkelanjutan: Peran dan Kontribusi Emil Salim*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Segerson, Kathleen. (2010). *The Economic of Pollution Control*. US: University of Connecticut.
- Soemarwoto, Otto. (2001) *Atur Diri Sendiri: Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Soemitro, Rochmat. (1974) *Pajak dan Pembangunan*. Bandung: Eresco.
- Stiglitz, Joseph E. (1989) "Markets, Market Failures, and Development". *The American Economic Review*. Vol. 79, No. 2.
- Tietenberg, Tom. (1994) "Implementation Issues for Global Tradable Permits" dalam Ekko C. Van Ierland (ed.), *International Environmental Economics: Theories, Models, and Applications to Climatic Change, International Trade and Acidification*. New York: Elsevier Science Publishers.
- UNEP. (2004) *The Use of Economic Instruments in Environmental Policy: Opportunities and Challenges*. New York: UN Publication.
- Walls, Margaret. (2011) *Deposit-Refund Systems in Practice and Theory*. Discussion Paper (RFF DP 11-47). Sumber <http://www.rff.org/RFF/Documents/RFF-DP-11-47.pdf>
- Wahyuni, Endang Sri (2003) *Aspek Hukum Sertifikasi dan Keterkaitannya dengan Perlindungan Konsumen*. Bandung: Citra Aditya Bakti,
- Wibisana, Andri G. (2010), *Instrumen Ekonomi atau Privatisasi Pengelolaan Lingkungan? Komentar Atas RUU Jasa Lingkungan*.
- Wiesmeth, Hans. (2012) *Environmental Economics: Theory and Policy in Equilibrium*. UK: Springer.

### **Sumber Lain:**

- Pedoman KAN Nomor 800 2004 tentang Pedoman Umum Akreditasi dan Sertifikasi Ekolabel mengacu pada ISO 14020 (*Environmental Labels and Declarations*).
- Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 05 Tahun 2011 tentang Program Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pedoman Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (Indonesian Sustainable Palm Oil/ ISPO).

Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2012 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perseroan Terbatas.

PerMenLH No. 18 Tahun 1999 tentang Tata Cara Perizinan Pengelolaan Limbah B3



PENCEGAHAN  
DAN PENGENDALIAN  
PENCEMARAN  
DAN KERUSAKAN  
LINGKUNGAN

---

Andri G. Wibisana

## BAB 6

# PENCEGAHAN DAN PENGENDALIAN PENCEMARAN DAN KERUSAKAN LINGKUNGAN

Andri G. Wibisana

Bab ini akan membahas mengenai aspek hukum dari pencegahan dan pengendalian pencemaran lingkungan. Pembahasan akan meliputi upaya pencegahan dan pengendalian pencemaran dari pengelolaan limbah bahan beracun dan berbahaya (limbah B3) dan pengelolaan bahan beracun dan berbahaya (B3). Selain itu, bab ini juga akan membahas pencegahan/pengendalian pencemaran oleh sampah, pencegahan/pengendalian pencemaran air, pencegahan/pengendalian pencemaran udara, dan pencegahan/pengendalian pencemaran laut. Untuk mempermudah pembahasan, bab ini akan memulai dengan menjelaskan berbagai macam instrumen yang lazim digunakan dalam pencegahan pencemaran/kerusakan. Instrumen yang akan dibahas ini dibatasi pada apa yang dikenal sebagai instrumen penaatan wajib atau instrumen *command and control* (instrumen atur dan awasi—ADA).

### 6.1. Instrumen Pencegahan Pencemaran: *Command and Control (CAC)*

Meskipun dapat ditemukan dalam berbagai bentuk, konsep CAC pada dasarnya merupakan tindakan atau campur tangan pemerintah untuk menentukan langkah apa yang harus diambil oleh setiap individu untuk mencegah atau menanggulangi pencemaran. Dalam hal ini, CAC biasanya diawali oleh langkah pemerintah untuk mengumpulkan informasi yang penting dalam rangka pencegahan/penanggulangan pencemaran. Setelah itu, pemerintah kemudian memerintahkan atau mengatur langkah apa yang harus diambil oleh individu untuk mencegah/menanggulangi pencemaran. Dapat dikatakan bahwa dalam CAC, inisiatif dan penentuan langkah pencegahan pencemaran tersentral pada pemerintah. Pemerintahlah yang menentukan target atau batasan emisi yang harus dicapai, prosedur dan cara seperti apa yang harus diambil, bahkan teknologi

apa yang harus digunakan oleh individu. Pemerintah pula yang kemudian mengawasi penaatan terhadap perintah yang telah dikeluarkannya, dan kemudian memberikan sanksi bila terjadi pelanggaran atau ketidaktaatan terhadap kewajiban yang telah ditentukan oleh pemerintah.<sup>1</sup>

Soemarwoto mengatakan pendekatan CAC seringkali gagal mencapai hasil yang memuaskan karena pendekatan ini memiliki beberapa kelemahan. *Pertama*, CAC dianggap terlalu mendasarkan diri pada pandangan bahwa perilaku anti-lingkungan dapat dilawan dengan peraturan perundang-undangan. Pandangan ini bertentangan dengan sifat egoisme manusia yang selalu mencari tindakan yang menguntungkan dirinya, sehingga ketika dihadapkan pada peraturan perundang-undangan manusia seringkali secara diam-diam melakukan pelanggaran.<sup>2</sup> *Kedua*, CAC juga dianggap bersifat *top-down* dan instruktif, yang mengharuskan masyarakat melaksanakan apa yang tertulis di dalam peraturan perundang-undangan menurut interpretasi pemerintah. Karena itulah, maka dalam CAC, masyarakat dan industri tidak didorong atau diberikan insentif untuk berperilaku ramah lingkungan.<sup>3</sup> *Ketiga*, CAC bersifat kaku dan birokratis. Dalam konteks ini, aturan dibuat secara rinci dan detail, dimulai dari undang-undang sampai pada tingkat petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Kekakuan ini, misalnya, berakibat pada tidak berkembangnya teknologi dan sistem pengelolaan lingkungan. Di sisi lain, sifat kaku CAC juga mengakibatkan pendekatan ini sangat birokratis, sehingga pejabat seringkali bertindak lebih demi kepentingan birokrasi ketimbang demi perbaikan kondisi lingkungan.<sup>4</sup>

Terlepas dari kritik di atas, tetap saja instrumen yang didasarkan pada pendekatan CAC merupakan instrumen yang paling dominan dan sering digunakan dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan. Hal ini mungkin terjadi, jika kita merujuk pada pendapat Kolstad, karena CAC memiliki kelebihan utama berupa adanya fleksibilitas bagi pemerintah dalam menentukan regulasi lingkungan hidup yang kompleks, serta adanya kepastian tentang kualitas lingkungan seperti apa yang akan dicapai dari adanya penaatan terhadap regulasi. Di samping itu, CAC juga memiliki kelebihan berupa kepastian mengenai perilaku individu sebagai respons mereka terhadap regulasi. Kelebihan lainnya adalah adanya kemudahan untuk memonitor penaatan, terutama apabila yang

<sup>1</sup> Pendapat yang hampir sama juga dapat dilihat, misalnya dalam: Charles Kolstad, *Environmental Economics* (Oxford University Press, 2000) h. 139-140.

<sup>2</sup> Otto Soemarwoto, *Atur Diri Sendiri: Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pembangunan Ramah Lingkungan: Berpihak pada Rakyat, Ekonomis, dan Berkelanjutan* (Gajah Mada University Press, 2001) h. 98.

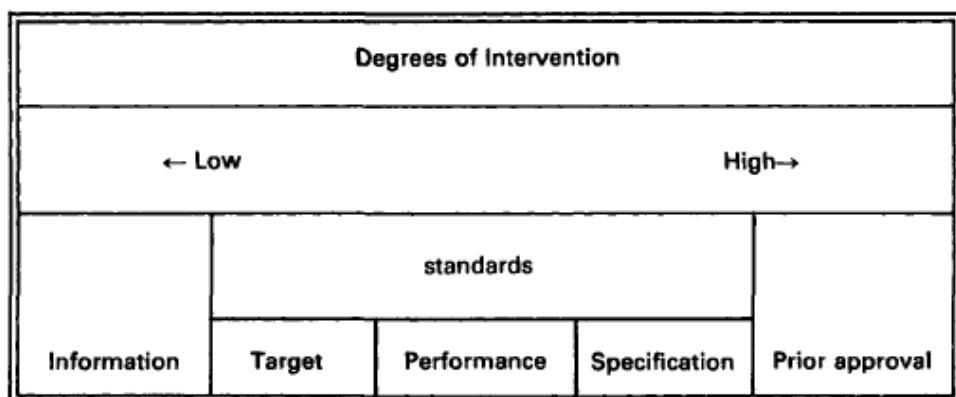
<sup>3</sup> *Ibid.*, h. 99.

<sup>4</sup> *Ibid.*, h. 100-105.

ditentukan oleh pemerintah adalah digunakannya prosedur, proses, atau teknologi tertentu dalam rangka pengelolaan lingkungan.<sup>5</sup> Tentu saja, kelebihan-kelebihan ini mengasumsikan adanya penegakan hukum (termasuk pengawasan) yang efektif.

Seperti dijelaskan sebelumnya, CAC merupakan bentuk campur tangan pemerintah. Menurut Ogas, campur tangan pemerintah dalam penentuan kegiatan individu dapat diuraikan ke dalam beberapa bentuk, dengan spektrum mulai dari campur tangan yang paling ringan, sampai ke bentuk yang paling interventionis. Pengaturan tentang informasi merupakan bentuk campur tangan yang paling ringan seperti terlihat dalam gambar berikut ini.

### Gambar 6.1. Bentuk-bentuk campur tangan pemerintah



Sumber: Anthony Ogas. *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. 2004. hal. 151.

Regulasi mengenai informasi (*information regulation*) merupakan bentuk campur tangan yang paling sedikit (rendah). Dalam hal ini, pemerintah hanya mewajibkan individu untuk menyediakan informasi, misalnya berupa laporan, kepada aparat pemerintah atau kepada publik. Dalam bentuk campur tangan seperti ini, pemerintah tidak mengatur perilaku dari individu, kecuali perilaku yang terkait dengan penyediaan informasi.

Sementara itu, pemerintah dapat pula melakukan campur tangan dalam bentuk penentuan kualitas, kinerja, hasil, atau tindakan apa yang harus dilakukan. Campur tangan seperti inilah yang terwujud dalam bentuk standar, yang terdiri atas standar target (*target standard*), standar kinerja atau hasil (*performance or*

<sup>5</sup> Charles Kolstad, *Op.Cit.* note 1, h. 141. Lihat pula: William Oates dan William Baumol, "Instrument for Environmental Policy", dalam: William E. Oates (ed.), *The Economics of Environmental Regulation* (Edward Elgar, 1996) h. 105-107.

*output standard*), dan standar spesifikasi (*specification standard*). Dalam standar target, pemerintah hanya menentukan kualitas akhir yang ingin dicapai, tetapi tidak menentukan *output* atau kinerja dari tiap individu yang seperti apa yang dapat mencapai kualitas tersebut. Pada standar kinerja, pemerintah menentukan kualitas *output* dari individu, misalnya dalam bentuk standar emisi, tetapi tidak menentukan cara untuk mencapai *output* tersebut. Pada standar spesifikasi, pemerintah menentukan cara atau tindakan yang harus dilakukan, atau bahkan teknologi apa yang harus digunakan oleh individu.

Bentuk campur tangan pemerintah yang paling besar adalah *prior approval*, atau perizinan. Dalam konteks ini, pada dasarnya individu dilarang untuk melakukan kegiatan, kecuali mereka telah memperoleh izin atau persetujuan dari pemerintah. Untuk dapat memperoleh izin atau persetujuan pemerintah, individu diharuskan memenuhi berbagai persyaratan, yang di dalamnya biasanya termasuk persyaratan untuk mematuhi berbagai kewajiban dan standar.<sup>6</sup>

Penjelasan tentang berbagai instrumen terkait pencegahan dan pengendalian pencemaran pada subbab berikut, akan didasarkan pada spektrum campur tangan pemerintah ini.

### 6.1.1 Regulasi tentang Informasi Terkait Pengelolaan Lingkungan Hidup

Regulasi tentang informasi pada dasarnya terdiri atas dua kelompok besar. Kelompok yang pertama adalah kewajiban untuk membuka informasi (*mandatory disclosure*) dan kelompok kedua adalah pengawasan agar tidak muncul informasi yang tidak benar (*control of misleading information*).<sup>7</sup>

Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 telah memuat beberapa ketentuan yang mengatur mengenai informasi ini. Beberapa ketentuan yang terkait dengan kewajiban untuk membuka informasi adalah:

- kewajiban untuk membuka informasi bagi masyarakat dalam rangka pelibatan masyarakat dalam penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL),<sup>8</sup>
- kewajiban bagi mereka yang menimbulkan pencemaran/kerusakan lingkungan untuk memberikan informasi peringatan mengenai pencemaran dan/atau

<sup>6</sup> Anthony Ogus, *Regulation: Legal Form and Economic Theory* (Hart Publishing, 2004) h. 150-151.

<sup>7</sup> *Ibid.*, h. 126-149. Perlu diutarakan di sini bahwa contoh yang dikemukakan oleh Ogus di dalam bukunya tersebut tidak terkait dengan pengelolaan lingkungan, tetapi lebih banyak terkait upaya perlindungan konsumen melalui regulasi informasi tentang kualitas, kuantitas, bobot atau harga dari barang/jasa. Namun demikian, dari contoh-contoh tersebut terlihat bahwa pada dasarnya regulasi informasi memang terdiri atas dua bentuk, yaitu kewajiban untuk membuka informasi dan pengawasan terhadap informasi yang diberikan.

<sup>8</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 26.

kerusakan lingkungan hidup kepada masyarakat, sebagai salah satu upaya penanggulangan pencemaran/kerusakan lingkungan,<sup>9</sup>

- kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah untuk mengembangkan sistem informasi lingkungan, dan mempublikasikan informasi tersebut kepada masyarakat,<sup>10</sup>
- karena akses atas informasi lingkungan merupakan hak setiap orang,<sup>11</sup> maka pada dasarnya terdapat kewajiban bagi pemerintah atau pelaku usaha/kegiatan untuk menyediakan informasi terkait pengelolaan lingkungan yang diminta oleh masyarakat. Atas dasar inilah, maka Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 secara tegas mewajibkan pelaku usaha/kegiatan untuk menyediakan informasi pengelolaan lingkungannya secara hidup secara benar, akurat, terbuka, dan tepat waktu,<sup>12</sup>
- adanya kewajiban pelaku usaha/kegiatan yang berisiko tinggi atau telah melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan untuk melakukan audit lingkungan.<sup>13</sup> Audit lingkungan ini merupakan evaluasi terhadap pengelolaan lingkungan,<sup>14</sup> yang memiliki keterkaitan dengan pembukaan informasi karena sedikit banyak audit ini akan didasarkan pada adanya laporan atau informasi mengenai pengelolaan lingkungan yang sudah dilakukan oleh pelaku usaha/kegiatan.

Sementara itu, terkait dengan kontrol terhadap informasi, beberapa ketentuan yang ada dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 adalah:

- adanya pembatalan bagi izin lingkungan apabila izin ini diterbitkan berdasarkan informasi yang keliru,<sup>15</sup>
- adanya larangan bagi setiap orang untuk memberikan informasi palsu, menyesatkan, menghilangkan informasi, merusak informasi, atau memberikan keterangan yang tidak benar terkait pengelolaan lingkungan,<sup>16</sup>
- adanya ancaman sanksi pidana bagi mereka yang memberikan informasi palsu, menyesatkan, atau tidak benar.<sup>17</sup>

<sup>9</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 53 Ayat 1 dan 2.

<sup>10</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 62.

<sup>11</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 65 Ayat 2.

<sup>12</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 68.

<sup>13</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 49.

<sup>14</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 1 Angka 28.

<sup>15</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 37 Ayat 1.

<sup>16</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 69 Ayat 1 Huruf j.

<sup>17</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 113.

Di samping ketentuan mengenai informasi yang bersifat umum ini, hukum lingkungan Indonesia juga mengenal adanya regulasi informasi yang secara spesifik diberikan oleh beberapa peraturan pemerintah terkait pengelolaan lingkungan. Beberapa peraturan pemerintah itu seperti kewajiban untuk menyertakan dokumen dalam tiap langkah pengelolaan limbah B3 dan B3, serta adanya kewajiban untuk memberikan laporan apabila terjadi pencemaran lingkungan akibat dari B3. Kewajiban-kewajiban ini akan diterangkan lebih lanjut dalam bagian lain dari bab ini.

### 6.1.2 Standar dan Pencemaran/Kerusakan Lingkungan

Seperti terlihat dalam spektrum yang diberikan oleh Ogas, standar secara garis besar terdiri atas tiga kelompok, yaitu standar target, standar kinerja (*output*), dan standar spesifikasi (proses). Meski demikian penulis lain, seperti Bell dan McGillivray, mengelompokkan standar ke dalam dua kelompok besar, yaitu standar yang terkait dengan target kualitas yang ingin dicapai atau dilindungi, yang disebut dengan *target-based standards*; serta standar yang terkait dengan sumber pencemaran, yang disebut dengan *source-based standards*. Oleh Bell dan McGillivray, standar *output* dan standar proses dimasukkan ke dalam kelompok *source-based standards*.<sup>18</sup>

Standar target yang lazim digunakan adalah standar kualitas lingkungan (*environmental quality standards*). Standar ini sering juga disebut sebagai standar ambien (*ambient standards*). Standar ini memfokuskan diri pada efek dari standar terhadap target tertentu. Dalam hal ini target tersebut adalah kualitas lingkungan. Artinya, dalam konteks pengelolaan lingkungan, standar target biasanya ditentukan dengan memperhatikan efek dari polutan terhadap media lingkungan tertentu, misalnya air, udara, atau tanah.<sup>19</sup> Dengan demikian, standar kualitas lingkungan menggambarkan ukuran bagi kondisi media lingkungan tertentu serta sejauh mana media lingkungan itu dapat menenggang masuknya atau dimasukkannya sebuah bahan/limbah. Penulis berpendapat di Indonesia, standar kualitas lingkungan dapat ditemukan dalam bentuk baku mutu air, baku mutu udara ambien, baku mutu air laut, dan kriteria baku kerusakan.

<sup>18</sup> Stuart Bell dan Donald McGillivray, *Environmental Law*, 5th ed. (Blackstone Press, 2001) h. 184.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hal. 184. Di samping penentuan standar secara luas tersebut, standar kualitas lingkungan dapat pula ditentukan secara luas, misalnya ditentukan bagaimana kondisi habitat tertentu, atau bahkan manusia, harus dilindungi. Standar target sering pula ditentukan dengan merujuk pada adanya larangan untuk menyebabkan gangguan (*nuisance*) atau bahaya bagi kesehatan manusia (*conditions prejudicial to human health*). *Loc.cit.* Lihat pula: Anthony Ogas, *Op.Cit.*, note 6, h. 208; dan Michael Faure dan Göran Skogh, *The Economic Analysis of Environmental Policy and Law: An Introduction* (Edward Elgar, 2003) h. 189-190.

Standar kinerja atau *output* dalam konteks lingkungan hidup sering disebut standar emisi (*emission standards*) atau batas emisi (*emission limit value*). Dalam standar ini, pemerintah menentukan batasan kuantitas dan/atau kualitas dari emisi yang boleh dikeluarkan oleh setiap individu atau pelaku usaha/kegiatan. Dengan demikian, standar emisi tertuju pada limbah/emisi yang dihasilkan, dan karenanya tidak secara langsung tertuju pada efek atau kondisi lingkungan sebagai akibat dari masuknya limbah/emisi tersebut.<sup>20</sup> Di Indonesia, penulis menemukan standar emisi dalam bentuk baku mutu emisi (untuk udara), baku mutu air limbah (standar effluent), dan baku mutu gangguan.

Standar spesifikasi (atau standar proses) biasanya menentukan teknologi, bahan baku, operasi kegiatan, tindakan, atau praktek tertentu yang harus diambil oleh individu.<sup>21</sup> Di Indonesia, standar spesifikasi dapat ditemukan, misalnya, dalam berbagai ketentuan mengenai langkah dan persyaratan minimum dalam rangkaian pengelolaan limbah B3. Kewajiban untuk mengelola B3 dan limbah B3 sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2009<sup>22</sup> dapat pula dimasukkan ke dalam standar spesifikasi ini.

Di luar ketiga jenis standar di atas, beberapa pengarang memasukkan pula jenis standar yang keempat, yaitu standar produk (*product standards*). Standar ini menentukan kualitas atau kuantitas tertentu dari sebuah produk yang dihasilkan. Standar produk dapat pula dijumpai dalam ketentuan tentang pengemasan atau label tertentu dari sebuah barang. Di samping itu, standar produk dapat pula ditemui, misalnya, dalam kewajiban agar kendaraan baru harus mampu diisi oleh bensin tanpa timbal atau harus menggunakan *catalytic converter*.<sup>23</sup> Termasuk ke dalam standar produk ini adalah apa yang disebut sebagai standar pemakaian (*use standards*). Dalam standar pemakaian ini, pemerintah menentukan cara pemasaran dan pemakaian sebuah barang yang dianggap berisiko, seperti B3, bahan hasil rekayasa genetik atau yang mengandung hasil dari rekayasa genetik.<sup>24</sup> Di Indonesia, standar produk ini dapat dilihat dari adanya kewajiban pemberian simbol dan label pada limbah B3, kemasan B3, dan produk hasil iradiasi atau rekayasa genetika.<sup>25</sup>

<sup>20</sup> Stuart Bell dan Donald McGillivray, *Op.Cit.*, note 18, hal. 185. Lihat pula: Michael Faure dan Göran Skogh, *Op.Cit.*, note 19, h. 191.

<sup>21</sup> Stuart Bell dan Donald McGillivray, *Op.Cit.*, note 18, hal. 185-186. Lihat pula: Michael Faure dan Göran Skogh, *Op.Cit.*, note 19, hal. 192; dan David Wilkinson, *Environment and Law* (Routledge, 2002) h. 138-139.

<sup>22</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 58-59.

<sup>23</sup> Lihat: Stuart Bell dan Donald McGillivray, *Op.Cit.*, note 18, hal. 186; David Wilkinson, *Op. Cit.*, note 21, h. 139-140. Pembagian standar ke dalam 4 jenis standar ini, yaitu standar target (standar kualitas lingkungan), standar *output* (standar emisi), standar proses, dan standar produk, juga dapat dilihat dalam: Alexander Kiss dan Dinah Shelton, *Manual of European Environmental Law*, 2<sup>nd</sup> ed. (Cambridge University Press, 1997) h. 114-116.

<sup>24</sup> Stuart Bell dan Donald McGillivray, *Loc.Cit.*

<sup>25</sup> PP No. 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan, LN Tahun 1999 No. 131, TLN No. 3867, Pasal 34-35.

Aspek hukum yang sangat penting dari klasifikasi standar ini adalah keterkaitan antara berbagai standar, terutama standar kualitas lingkungan dan standar emisi, dengan kondisi lingkungan (pencemaran). Seperti telah dijelaskan di muka, standar kualitas lingkungan termasuk ke dalam kelompok *target-based standards*, karena standar ini akan menggambarkan kondisi media lingkungan tertentu. Sedangkan standar emisi (dan juga standar proses dan produk) termasuk ke dalam *source-based standards*, karena menggambarkan kualitas limbah atau barang yang dihasilkan atau kegiatan yang dilakukan, tanpa harus terkait secara langsung dengan efeknya terhadap kondisi lingkungan. Dalam konteks ini, penting kiranya untuk memperhatikan pendapat Kolstad berikut ini:<sup>26</sup>



*"A polluter generates emissions. These emissions are transformed, possibly in a complex fashion, to ambient concentrations of pollution. Emissions cause no damage; it is ambient concentrations that cause damage. This is an important distinction. The word ambient refers to the world around us. That is its use here. Ambient concentrations are the concentrations of pollution in the air around us or in the water we drink. It is ambient concentrations, not emissions, that should be of concern when we discuss environmental damage."*

Dari uraian di atas, terlihat bahwa emisi bukanlah petunjuk telah terjadi pencemaran/kerusakan lingkungan. Petunjuk ini hanya dapat diketahui melalui kondisi media lingkungan (*ambient*), yang diukur dalam bentuk standar kualitas lingkungan. Dengan demikian, penulis berpendapat bahwa pelanggaran standar emisi hanya merupakan pelanggaran peraturan perundang-undangan (atau pelanggaran syarat administrasi), tetapi belum memperlihatkan apakah sebuah media lingkungan telah tercemar atau tidak. Ukuran pencemaran ini akan terlihat apabila telah terjadi pelampaian standar kualitas lingkungan.

Sayangnya, Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 justru tidak memperhatikan perbedaan penting antara standar kualitas lingkungan dan standar emisi dalam menentukan pencemaran. Dalam hal ini, Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 mendefinisikan pencemaran sebagai "masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang

<sup>26</sup> Charles Kolstad, *Op.Cit.*, note 1, h. 146-147.

telah ditetapkan—[*italics* dari penulis].”<sup>27</sup> Dengan demikian, menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, pencemaran terjadi ketika terdapat pelampauan baku mutu lingkungan hidup. Namun demikian, ketika menentukan jenis baku mutu lingkungan hidup, Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tidak membedakan antara baku mutu lingkungan sebagai standar target, dan baku mutu lingkungan sebagai standar emisi. Semua standar yang dikenal, yaitu baku mutu air, baku mutu air limbah, baku mutu air laut, baku mutu udara ambien, baku mutu emisi, baku mutu gangguan, dan baku mutu lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, dikelompokan menjadi satu, yaitu sebagai baku mutu lingkungan.<sup>28</sup> Dengan demikian, pembuktian adanya pencemaran menjadi terlalu mudah. Selain itu, terlalu mudahnya pembuktian adanya pencemaran tersebut juga merupakan kekeliruan karena secara *common sense* tidak mungkin kita dapat menyimpulkan telah terjadi pencemaran udara hanya dari adanya, misalnya, sebuah mobil yang emisi gas buangnya melampaui emisi gas buang yang telah ditentukan.

Uniknya lagi, Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 kemudian memperhatikan kembali pembedaan antara standar kualitas lingkungan dan standar emisi di dalam perumusan ketentuan pidana, yaitu Pasal 98, 99, dan 100. Dalam hal ini, Pasal 98 dan 99 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, yang dianggap sebagai delik materiil karena memperhatikan akibat dari perbuatan berupa adanya pencemaran, ditentukan dengan adanya pelampauan baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, dan kriteria baku kerusakan. Sedangkan untuk Pasal 100 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, yang dianggap sebagai delik formil karena hanya memperhatikan perbuatan yang dilarang tanpa memperhatikan adanya akibat berupa pencemaran, tindak pidana ditentukan dengan adanya pelampauan baku mutu emisi udara, baku mutu air limbah, baku mutu gangguan.<sup>29</sup>

Dari penjelasan ini terlihat Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 juga tidak konsisten dalam pengklasifikasian baku mutu lingkungan, karena jika semua baku mutu lingkungan dianggap satu kelompok dan dapat digunakan untuk menunjukkan adanya pencemaran (seperti dinyatakan dalam Pasal 20 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009), maka seharusnya tidak ada perbedaan sanksi di antara Pasal 98 dan 100 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009. Atas dasar ini, penulis menganggap bahwa Pasal 20 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 mengandung

<sup>27</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 1 angka 14.

<sup>28</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 20 Ayat 1 dan 2.

<sup>29</sup> Untuk penjelasan lebih lanjut tentang pembagian delik materiil dan delik formil dalam UU No. 32 Tahun 2009, lihat: Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia* (Raja Grafindo Persada, 2012), h. 225-234.

kekeliruan, karena tidak semua pelampauan baku mutu lingkungan sudah menunjukkan adanya pencemaran. Dengan mengikuti penjelasan Koltsad di atas, penulis berpendapat bahwa hanya pelampauan baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, dan kriteria baku kerusakan lah yang menunjukkan adanya pencemaran/kerusakan lingkungan.

### 6.1.3 *Prior Approval: Izin dan Prosedur Perizinan*

Bentuk campur tangan yang paling besar di dalam spektrum Ogus adalah apa yang disebutnya sebagai *prior approval*. Dalam instrumen ini, setiap orang pada dasarnya dilarang untuk melakukan sebuah kegiatan, kecuali jika telah mendapat persetujuan dari pemerintah. Persetujuan ini dapat mengambil berbagai macam bentuk, di antaranya izin, lisensi, atau sertifikasi.<sup>30</sup> Selain ketiga bentuk tersebut, bentuk persetujuan lain yang dikenal dalam hukum administrasi negara adalah konsesi dan dispensasi.<sup>31</sup> Di samping itu, perlu pula dinyatakan di sini bahwa sebuah persetujuan tertulis dari aparat pemerintah yang berwenang juga dianggap sebagai sebuah izin.<sup>32</sup>

Tentu saja, dalam pemberian persetujuan, pemerintah biasanya memberikan dan memperhatikan berbagai persyaratan. Menurut penulis, beberapa teknik pembatasan dan larangan seperti dikemukakan oleh Kiss dan Shelton sangat terkait dengan persyaratan dan persetujuan pemerintah ini. Menurut kedua penulis ini, teknik tersebut adalah:<sup>33</sup>

1. *Listing*. Teknik ini menentukan daftar dari produk, proses, atau kegiatan tertentu yang harus dibatasi, dilarang, atau diwajibkan untuk mengalami proses tertentu. Dalam hukum lingkungan Indonesia, proses *listing* dapat dijumpai dari ketentuan tentang limbah B3, yang pada dasarnya menentukan bahwa limbah yang tergolong B3 (yang tercantum di dalam daftar limbah B3) harus mengalami proses pengelolaan tertentu. *Listing* juga dapat dijumpai dalam Keputusan Menteri LH tentang Kegiatan Wajib AMDAL, yang pada dasarnya menyatakan bahwa kegiatan yang termasuk di dalam daftar

<sup>30</sup> Untuk pembahasan lebih lanjut tentang ketiga bentuk persetujuan ini, lihat: Alexander Kiss dan Dinah Shelton, *Op.Cit.*, note 23, h. 119-127.

<sup>31</sup> Lihat misalnya pembahasan tentang perizinan dalam: Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (Ghalia Indonesia, 1981).

<sup>32</sup> Hal ini dapat disimpulkan dari kasus *Republik Indonesia v. PT. Newmont Minahasa Raya dan Richard Bruce Ness* (2005). Dalam kasus ini Menteri LH memberikan persetujuan tertulis terhadap terdakwa untuk melakukan pembuangan limbah di laut. Oleh JPU, persetujuan tersebut tidak dianggap sebagai izin, sehingga pembuangan limbah tersebut dianggap sebagai pembuangan yang tanpa izin. Namun demikian, pengadilan menyatakan bahwa persetujuan tertulis dari pejabat pemerintah yang berwenang dapat disamakan dengan izin. Lihat: Putusan PN Manado No. 284/Pid.B/2005/PN.Mdo, *Republik Indonesia v. PT. Newmont Minahasa Raya dan Richard Bruce Ness* (2005), h. 190-191 dan 264-265.

<sup>33</sup> A. Kiss and D. Sheldon, *Op.Cit.*, h. 116-118.

dari keputusan tersebut merupakan kegiatan yang wajib dilengkapi dengan dokumen AMDAL.<sup>34</sup>

2. *Land-use restrictions.* Teknik ini menentukan distribusi kegiatan yang dianggap berbahaya bagi lingkungan. Misalnya, daerah yang dianggap penting untuk dilindungi dibuat zonasi agar pemanfaatan di sekitar daerah tersebut tidak membahayakan daerah yang ingin dilindungi. Di sisi lain, dapat dijumpai adanya peraturan yang menentukan bahwa kegiatan tertentu hanya dapat dilakukan di lokasi tertentu. Dalam konteks ini, penulis menganggap bahwa kewajiban untuk menaati tata ruang dan untuk memiliki izin lokasi bagi kegiatan tertentu merupakan bagian dari *land-use restrictions* ini.
3. *Prohibitions and restrictions on trade.* Dalam teknik ini, pemerintah menentukan larangan atau pembatasan bagi produk tertentu untuk diperdagangkan. Di Indonesia, teknik pembatasan atau larangan perdagangan ini dapat dijumpai, misalnya, dalam ketetuan mengenai perdagangan, penggunaan, dan produksi B3 tertentu atau bahan-bahan tertentu yang dianggap dapat menipiskan lapisan ozon.

Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, setiap orang dilarang membuang limbah ke media lingkungan, kecuali apabila ia telah memiliki izin untuk melakukan pembuangan limbah tersebut. Dalam hal ini, Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 menyatakan bahwa “[s]etiap orang dilarang melakukan *dumping* limbah dan/atau bahan ke media lingkungan hidup tanpa izin”— [italics dari penulis].<sup>35</sup> Di samping itu, Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 juga menyatakan bahwa mereka yang melakukan pengelolaan limbah B3 wajib memiliki izin. Di dalam izin ini dicantumkan berbagai persyaratan dan kewajiban yang harus dipenuhi dan dipatuhi oleh pemegang izin.<sup>36</sup> Selain dari izin-izin terkait

<sup>34</sup> Permen LH No. 05 Tahun 2012 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Analisis mengenai Dampak Lingkungan Hidup.

<sup>35</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 60. Sementara itu, Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 menjelaskan *Dumping* (pembuangan) sebagai “kegiatan membuang, menempatkan, dan/atau memasukkan limbah dan/atau bahan dalam jumlah, konsentrasi, waktu, dan lokasi tertentu dengan persyaratan tertentu ke media lingkungan hidup tertentu”. Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 1 angka 24. Dari ketetuan Pasal 60 tentang larangan *dumping* tanpa izin dan definisi *dumping* menurut Pasal 1 di atas, maka dapat disimpulkan bahwa setiap orang dilarang membuat limbah ke media lingkungan tanpa izin.

Di samping ketetuan tentang *dumping* di atas, Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 secara umum juga menegaskan adanya syarat izin bagi pembuangan limbah. Undang-Undang menyatakan bahwa “setiap orang diperbolehkan untuk membuat limbah ke media lingkungan hidup dengan persyaratan: a. memenuhi baku mutu lingkungan hidup; dan b. mendapat izin dari menteri, gubernur, atau bupati/wali kota sesuai dengan kewenangannya.” Lihat: UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 20 Ayat 3. Penggunaan istilah *dumping* ini akan dibahas kembali pada sub-bab tentang pencegahan dan pengendalian pencemaran laut (sub-bab 6.7).

<sup>36</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 59 Ayat 4 dan 5.

pengelolaan lingkungan di atas, Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 juga memperkenalkan apa yang disebut sebagai izin lingkungan. Izin ini dimaksudkan untuk mengintegrasikan berbagai izin terkait pengelolaan lingkungan, seperti izin pembuangan limbah cair dan izin terkait pengelolaan limbah B3.<sup>37</sup> Izin lingkungan ini memiliki peran yang sangat penting, karena pada satu sisi izin lingkungan menjadi syarat dari diterbitkannya izin usaha,<sup>38</sup> dan pada sisi lain apabila izin lingkungan dicabut, maka secara otomatis izin usaha menjadi batal.<sup>39</sup> Usaha/kegiatan yang diwajibkan untuk memiliki izin lingkungan, sebagai syarat memperoleh izin usaha, adalah usaha/kegiatan yang wajib memiliki AMDAL atau UKL/UPL.<sup>40</sup>

## 6.2 Limbah Bahan Beracun dan Berbahaya (*Toxic and Hazardous Wastes Pollution*)

Produksi limbah bahan beracun dan berbahaya (selanjutnya disebut limbah B3, sebagai terjemahan dari *hazardous wastes*) meningkat secara cepat mulai pertengahan abad ke-20. Pada tahun 1947, produksi limbah B3 dunia diperkirakan hanya sebesar 5 juta ton. Pada akhir abad 20, produksi limbah B3 dari negara maju saja mencapai 300–400 juta ton setiap tahunnya.<sup>41</sup> Produksi limbah B3 yang terus mengalami peningkatan secara signifikan tersebut telah menimbulkan berbagai persoalan dan ancaman serius bagi lingkungan hidup dan kesehatan manusia. Karena itulah maka pengelolaan limbah B3 memperoleh perhatian serius tidak hanya pada tingkat nasional, tetapi juga pada tingkat internasional. Bagian ini akan membahas bagaimana pengelolaan limbah B3 telah diatur pada tingkat internasional dan nasional.

### 6.2.1 Aspek Internasional Limbah B3: Konvensi Basel

Berbagai persoalan yang ditimbulkan oleh limbah B3 telah mendorong diberlakukannya regulasi yang ketat bagi pengelolaan limbah tersebut di negara

<sup>37</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 123.

<sup>38</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 40 Ayat 1.

<sup>39</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 40 Ayat 2.

<sup>40</sup> Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 36 Ayat 1. Dalam hal ini, izin lingkungan akan diterbitkan dengan berdasarkan pada keputusan kelayakan lingkungan hidup, yang merupakan semacam persetujuan terhadap AMDAL, atau rekomendasi UKL-UPL, karena itulah, izin lingkungan harus mencantumkan persyaratan yang tercantum di dalam keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL. Lihat: UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 36 Ayat 2 dan 3.

<sup>41</sup> Hugh J. Marbury, "Hazardous Waste Exportation: The Global Manifestation of Environmental Racism", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 28, 1995, hal. 255.

maju. Ketatnya regulasi ini bahkan telah memaksa ditutupnya beberapa tempat pembuangan limbah B3. Dengan semakin ketatnya regulasi tersebut, biaya pembuangan limbah B3 di negara maju pun mengalami peningkatan secara signifikan. Sebagai reaksi dari keadaan ini, maka penghasil limbah B3 mulai memikirkan berbagai alternatif pengelolaan limbahnya, yang salah satunya adalah dengan jalan mengekspor limbah B3 ke negara miskin/berkembang.<sup>42</sup>

Ekspor limbah ke negara miskin/berkembang terutama didasarkan pada pertimbangan ekonomi. Pada satu sisi, negara maju melakukan ekspor limbah karena tindakan ini jauh lebih murah dibandingkan dengan mengelola limbah B3 di negaranya sendiri. Sedangkan bagi negara miskin, impor limbah dari negara maju akan memberikan penghasilan yang cukup besar.<sup>43</sup> Sepintas ekspor limbah B3 menguntungkan kedua belah pihak, dan karenanya dapat dibenarkan secara ekonomi. Pendapat ini terlihat jelas di dalam memo Larry Summers, mantan *Chief Economist* Bank Dunia, yang pada tahun 1991 menulis: “[j]ust between you and me, shouldn’t the World Bank be encouraging more migration of the dirty industries to the LDCs [Less Developed Countries—penulis]?”. Selanjutnya, Summers meneruskan,



*“I can think of three reasons:*

- 1) *The measurements of the costs of health impairing pollution depend on the foregone earnings from increased morbidity and mortality. From this point of view a given amount of health impairing pollution should be done in the country with the lowest cost, which will be the country with the lowest wages. I think the economic logic behind dumping a load of toxic waste in the lowest wage country is impeccable and we should face up to that.*
- 2) *The costs of pollution are likely to be non-linear as the initial increments of pollution probably have very low cost. I’ve always thought that under-populated countries in Africa are vastly under-polluted, their air quality is probably vastly inefficiently low compared to Los Angeles or Mexico City...*
- 3) *The demand for a clean environment for aesthetic and health reasons*

<sup>42</sup> *Ibid.*, h. 256.

<sup>43</sup> Marbury, misalnya, mencatat keuntungan ekonomi dari perjanjian ekspor limbah B3 antara kelompok pengusaha Eropa dan pemerintah Guinea-Bissau. Menurut perjanjian ini, pemerintah Guinea-Bissau menerima pembuangan limbah B3 dari pengusaha Eropa tersebut sebanyak 15 juta ton selama 5 tahun. Atas kesediaan tersebut, pemerintah Guinea-Bissau akan memperoleh bayaran sebanyak USD120 juta per tahunnya, atau setara dengan 80% dari GDP mereka. *Ibid.*, h. 257.

*is likely to have very high income elasticity. The concern over an agent that causes a one in a million change in the odds of prostate cancer is obviously going to be much higher in a country where people survive to get prostate cancer than in a country where under-five mortality is 200 per thousand...”<sup>44</sup>*

Di luar alasan ekonomi tersebut, limbah B3 bisa saja masuk ke negara berkembang karena faktor lain, seperti penipuan (pemalsuan label) atau ketidaktahuan negara berkembang. Misalnya saja, seperti dicatat oleh Kitt, pada tahun 1992 pernah terjadi penjualan ribuan ton pupuk oleh sebuah perusahaan daur ulang tembaga di North Carolina kepada Bangladesh. Ternyata kemudian diketahui bahwa pupuk tersebut telah dicampur dengan limbah kadmium dan timbal. Contoh lainnya adalah pengiriman bantuan kemanusiaan ke negara-negara Eropa Timur yang ternyata mengandung limbah rumah sakit dan limbah B3.<sup>45</sup>

Kitt juga mencatat beberapa persoalan yang mungkin timbul dari perdagangan limbah B3. *Pertama*, impor limbah B3 oleh negara berkembang dapat menimbulkan bahaya lingkungan dan kesehatan yang sangat serius di negara berkembang tersebut. Dengan fasilitas pengelolaan limbah B3 yang belum tentu memadai, maka kondisi alam seperti hujan lebat, dapat dengan mudah menyebabkan merembesnya limbah B3 ke sumber air minum masyarakat. Kondisi di atas semakin membahayakan apabila kita juga memperhatikan bahwa tempat pembuangan limbah seringkali terletak di dekat daerah pemukiman. *Kedua*, negara berkembang seringkali tidak memiliki infrastruktur yang baik untuk mengatur dan mengelola limbah B3 secara layak. Banyak negara berkembang yang tidak memiliki tempat pembuangan limbah/sampah yang layak. Hal ini ditunjukkan dengan, misalnya, masih banyaknya tempat pembuangan limbah terbuka (*landfill*) yang tidak memenuhi syarat atau bahkan liar. Kondisi ini tentu

<sup>44</sup> Dikutip dari: James Syfers, “Human Rights versus Classical Liberalism: A Study in the Theory of Value”, dalam: Anatole Anton, Milton Fisk, dan Nancy Holmstrom (eds.), *Not for Sale: In Defense of Public Goods* (Westview Press, 2000) h. 163-166.

Tentu saja, memo tersebut kemudian menimbulkan berbagai reaksi keras dari beberapa negara. Salah satunya diungkapkan oleh Jose Lutzenburger, pejabat di Kementerian Lingkungan Hidup Brasil, yang memberikan respons terhadap memo Larry Summers sebagai berikut:

*“Your reasoning is perfectly logical but totally insane...Your thoughts [provide] a concrete example of the unbelievable alienation, reductionist thinking, social ruthlessness and the arrogant ignorance of many conventional “economists” concerning the nature of the world we live in...To me it would confirm what I have often said...the best thing that could happen would be for the Bank to disappear.”*

Dikutip dari: *Ibid.*, h. 166. Lutzenburger kehilangan jabatannya setelah adanya pernyataan tersebut.

<sup>45</sup> Jennifer R. Kitt, “Waste Exports to the Developing World: A Global Response”, *Georgetown International Environmental Law Review*, Vol. 7, 1995, hal. 490-491. Lihat juga: Hugh J. Marbury, *Op.Cit.*, note 41, h. 258-259.

saja menyulitkan adanya pengawasan dan penegakan hukum terkait pengelolaan limbah. Semakin sulitnya pengawasan dan penegakan hukum ini dapat berakibat pada semakin tingginya kemungkinan limbah B3 dari negara lain ikut terbuang tanpa bisa terdeteksi. *Ketiga*, negara berkembang tidak memiliki kapabilitas teknis, teknologi, keahlian, pengalaman, dan pendanaan yang memadai untuk mengelola dan penimbunan limbah B3. Akibatnya, pembuangan dan pengelolaan limbah B3 di negara berkembang memiliki risiko keamanan dan lingkungan yang sangat tinggi. *Keempat*, eksportasi limbah B3 ke negara berkembang dapat menimbulkan persoalan internasional. Eksportasi ini dianggap sebagai bukti adanya ketidakadilan atau bahkan kolonialisme lingkungan. Negara berkembang hanya menerima risiko dari industrialisasi dan menjadi tempat sampah bagi negara maju, yaitu negara yang menerima sebagian besar manfaat dari industrialisasi.<sup>46</sup>

Mengingat potensi bahaya yang ditimbulkan, maka sejak tahun 1980-an banyak negara telah memulai langkah-langkah untuk mengatur eksport-impor limbah B3. Misalnya saja, pada tahun 1984, OECD telah memerintahkan negara anggotanya untuk memastikan bahwa negara tempat tujuan pengiriman limbah B3 sudah diberikan informasi yang layak dan tepat mengenai pengiriman tersebut. OECD juga telah mengeluarkan beberapa rekomendasi, seperti adanya persetujuan dari negara pengimpor limbah, adanya kewajiban bagi eksportir untuk memberi negara importir informasi yang mendetail mengenai asal, sifat, komposisi, dan kuantitas limbah yang akan dikirim, atau adanya tanggung jawab penghasil limbah apabila importir limbah tidak mampu mengelola limbah dengan layak.<sup>47</sup> Selanjutnya pada tahun 1986 OECD juga mengeluarkan *guidelines* terkait perpindahan antarnegara (*transboundary movements*) dari limbah B3. *Guidelines* itu di antaranya berisi larangan ekspor limbah B3 kepada negara non-OECD tanpa adanya persetujuan dari negara importir dan pemberitahuan oleh eksportir kepada negara transit, serta larangan ekspor limbah B3 ke negara non-OECD yang tidak memiliki fasilitas pengelolaan limbah B3 yang memadai. Selanjutnya, pada tahun 1987, UNEP mengadopsi “*Cairo Guidelines*” tentang pengelolaan limbah B3 secara ramah lingkungan. Pada tahun itu juga UNEP memulai dilakukannya negosiasi tentang pembentukan instrumen hukum internasional yang akan mengatur eksport-impor limbah B3. Negosiasi ini kemudian terwujud di dalam *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposals*

<sup>46</sup> Jennifer R. Kitt, Op.Cit., note 45, h. 491-493.

<sup>47</sup> David Hunter, James Salzman, dan Durwood Zaelke, International Environmental Law and Policy (Foundation Press, 1998) h. 860.

(Konvensi Basel) Tahun 1989.<sup>48</sup> Beberapa persoalan penting yang diatur dalam Konvensi Basel dapat dilihat dalam penjelasan secara singkat di bawah ini.

### a. Definisi Limbah B3

Konvensi Basel 1989 mendefinisikan limbah (*waste*) sebagai bahan atau objek yang dibuang (*disposed of*), dimaksudkan untuk dibuang (*intended to be disposed of*), atau diwajibkan untuk dibuang (*required to be disposed of*) oleh hukum nasional.<sup>49</sup> Dengan demikian, tindakan pembuangan (*disposal*) merupakan tindakan kunci untuk menjelaskan apakah sesuatu dapat dikategorikan sebagai limbah. Artinya, jika sebuah bahan memang tidak dimaksudkan untuk dibuang, maka bahan tersebut tidak dikategorikan sebagai limbah. Atas dasar inilah, maka Konvensi Basel menyatakan bahwa tindakan pembuangan (*disposal*) adalah apa yang dikategorikan sebagai tindakan pembuangan oleh Annex IV dari Konvensi Basel.<sup>50</sup> Di dalam Annex IV ini, tercantum dua kelompok kegiatan yang dianggap sebagai tindakan pembuangan. Kelompok pertama adalah kegiatan yang tidak akan mengarah pada perolehan kembali (*resource recovery*), daur ulang (*recycling*), reklamasi (*reclamation*), pemanfaatan ulang secara langsung (*direct re-use*), atau alternatif pemanfaatan lainnya (*alternative uses*). Termasuk ke dalam kelompok ini adalah kegiatan pembuangan limbah di atas atau ke dalam tanah (*deposit into or onto land*), seperti *landfill*, kegiatan insinerasi, kegiatan injeksi limbah (*deep injection*), pelepasan limbah ke dalam media air dan laut, kegiatan penimbunan secara permanen, atau kegiatan penimbunan sementara sebelum mengalami proses pembuangan.<sup>51</sup> Kelompok kedua adalah kegiatan-kegiatan yang mungkin akan mengarah ada perolehan kembali (*resource recovery*), daur ulang (*recycling*), reklamasi (*reclamation*), pemanfaatan ulang secara langsung (*direct re-use*), atau alternatif pemanfaatan lainnya (*alternative uses*). Termasuk ke dalam kelompok kedua ini adalah kegiatan pemanfaatan limbah sebagai bahan bakar (selain dari pembakaran secara langsung) atau sumber energi, regenerasi/reklamasi pelarut, daur ulang bahan organik yang tidak digunakan sebagai pelarut, daur ulang logam atau senyawa logam (*recycling/reclamation of metals and metal compounds*), daur ulang bahan nonorganik (*recycling/reclamation of other inorganic materials*), atau perolehan kembali unsur yang akan digunakan untuk pengurangan pencemaran (*Recovery of components used for pollution abatement*).<sup>52</sup> Dari definisi tersebut, maka

<sup>48</sup> *Ibid.*, h. 860-861.

<sup>49</sup> Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposals (selanjutnya disebut Konvensi Basel 1989), 28 ILM 649 (1989), Pasal 2 Angka 1.

<sup>50</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 2 Angka 4.

<sup>51</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Annex IV, Bagian A.

<sup>52</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Annex IV, Bagian B.

sesuatu yang diekspor ke negara lain dengan tujuan daur ulang atau pemanfaatan ulang, akan tetap dikategorikan sebagai pembuangan, apabila tindakan yang akan dilakukan di negara pengimpor termasuk ke dalam kegiatan yang diuraikan dalam Annex IV Konvensi Basel 1989.

Di samping memberikan definisi yang luas bagi istilah pembuangan (*disposal*), Konvensi Basel 1989 juga memberikan definisi yang cukup luas mengenai makna limbah B3 (*hazardous wastes*). Dalam hal ini, Konvensi Basel mengelompokkan limbah B3 ke dalam dua kelompok, yaitu kelompok limbah yang disebut sebagai limbah B3 berdasarkan Annex I Konvensi, kecuali jika limbah tersebut tidak memenuhi sifat berbahaya berdasarkan Annex III Konvensi Basel; serta kelompok limbah yang dikategorikan sebagai limbah B3 menurut hukum nasional dari negara ekspor, impor, atau transit.<sup>53</sup>

Annex I Konvensi Basel membagi limbah B3 ke dalam tiga kelompok. Kelompok pertama adalah limbah B3 berdasarkan sumbernya (*waste stream*). Termasuk ke dalam kelompok ini adalah limbah medis (misalnya limbah rumah sakit), limbah dari produksi obat-obatan (*pharmaceutical products*), limbah obat-obatan (*waste pharmaceuticals, drugs and medicines*), limbah dari produksi dan pemanfaatan *biocides* dan *phytopharmaceuticals*, limbah dari pembuatan dan pemanfaatan bahan kimia untuk pengawetan kayu (*wood preserving chemicals*), limbah dari pembuatan dan pemanfaatan pelarut organik (*organic solvents*), limbah dari pengolahan dan proses tempa yang mengandung sianida, limbah dari produksi dan pemanfaatan tinta, pencelup, cat, lateks, lem (adesif), atau limbah dari sisa pengolahan limbah industri. Kelompok kedua adalah limbah yang mengandung bahan tertentu, seperti *metal carbonyls*, senyawa tembaga, senyawa seng (*zinc*), arsenik dan senyawa arsenik, kadmium dan senyawa kadmium, air raksa dan senyawa air raksa, timbal dan senyawa timbal, sianida organik dan nonorganik, asbesos, dan lain-lain. Kelompok ketiga adalah limbah yang termasuk ke dalam Annex VIII Konvensi Basel.<sup>54</sup> Termasuk ke dalam limbah menurut Annex VII ini adalah limbah yang dikelompokan sebagai: limbah logam atau limbah yang mengandung logam tertentu, seperti kadmium, air raksa, arsenik; limbah yang kandungan utamanya adalah bahan nonorganik, tetapi dapat mengandung logam atau bahan organik; limbah yang kandungan utamanya adalah bahan organik, tetapi dapat mengandung logam atau bahan nonorganik; dan limbah yang mengandung bahan organik atau nonorganik tertentu.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 1 Ayat 1.

<sup>54</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Annex I.

<sup>55</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Annex VIII.

Seperti diutarakan sebelumnya, limbah yang termasuk ke dalam kelompok limbah B3 menurut Annex I, mungkin saja tidak akan dianggap sebagai limbah B3 jika tidak memenuhi kriteria karakteristik limbah B3 menurut Annex III. Karakteristik yang dimaksud adalah:<sup>56</sup>

- bahan yang mudah meledak (*explosive*), bahan yang mudah terbakar (*flammable*),
- bahan yang mudah memanas atau menimbulkan api/pembakaran (*spontaneous combustion*),
- bahan yang menimbulkan gas yang mudah terbakar (*flammable gases*) jika bercampur dengan air,
- bahan yang membuat bahan lain menjadi mudah memanas atau menimbulkan pembakaran (*oxidizing*),
- bahan yang bersifat korosif,
- bahan yang mengandung peroksida organik (*organic peroxides*),
- bahan yang bersifat beracun akut (*poisonous*), yaitu yang dapat menimbulkan kematian, luka serius, atau bahaya bagi kesehatan manusia jika termakan, tercium, atau mengalami kontak dengan kulit,
- bahan bisa menimbulkan infeksi (*infectious substances*), yaitu bahan yang mengandung mikro organisme atau racun yang dapat menimbulkan penyakit pada hewan dan manusia,
- bahan yang dapat melepaskan gas beracun jika mengalami kontak dengan udara atau air,
- bahan yang beracun (*toxic*) dalam jangka panjang atau secara kronis (*delayed or chronic*), yaitu bahan yang jika terhirup, tercerna, atau masuk ke dalam kulit secara kronis atau jangka panjang akan menimbulkan efek racun, misalnya bahan karsinogenik,
- bahan *ecotoxic*, yaitu bahan yang jika dilepaskan dapat secara langsung atau dalam jangka panjang menimbulkan dampak buruk pada lingkungan, karena adanya efek beracun atau akumulasi biologis (*bioaccumulation*) terhadap sistem biotik,
- bahan yang setelah pembuangan dapat menghasilkan bahan lain, seperti air lindi (*leachate*) yang memiliki karakteristik B3.

Di sisi lain, apabila sebuah bahan bahkan tidak termasuk ke dalam kelompok limbah B3 menurut Annex I dan Annex VIII, serta tidak pula memiliki

<sup>56</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Annex III.

karakteristik limbah B3 menurut Annex III, akan tetap dianggap sebagai limbah B3 jika menurut hukum nasional dari negara pengekspor, negara pengimpor, atau negara transit bahan tersebut digolongkan sebagai limbah B3. Dengan ketentuan ini, maka Konvensi Basel pada akhirnya menyerahkan definisi limbah B3 kepada hukum nasional. Singkatnya, untuk menentukan apakah sebuah limbah termasuk B3 atau bukan, maka yang pertama kali dirujuk justru adalah hukum nasional masing-masing negara. Jika menurut hukum nasional sebuah limbah tidak dianggap sebagai limbah B3, maka barulah kita akan melihat apakah limbah tersebut termasuk ke dalam limbah B3 menurut Konvensi Basel 1989.

Selain dari kategori limbah B3 seperti dijelaskan di atas, Konvensi Basel 1989 juga menjelaskan mengenai limbah rumah tangga. Dalam hal ini, Konvensi Basel mengategorikan limbah rumah tangga dan limbah hasil insinerasi limbah rumah tangga sebagai “limbah lain-lain” (*other wastes*).<sup>57</sup> Meskipun Konvensi Basel 1989 memberikan pembedaan antara limbah B3 (*hazardous wastes*) dan limbah rumah tangga dan limbah hasil insinerasi limbah rumah tangga (*other wastes*), tetapi Konvensi Basel menggunakan istilah “*hazardous wastes and other wastes*” pada hampir semua, jika bukan semua, pasal terkait kewajiban dan pengelolaan limbah. Ini berarti bahwa pada akhirnya perbedaan istilah “*hazardous wastes*” dan “*other wastes*” yang ada di dalam Pasal 1 Konvensi Basel, tidaklah menimbulkan perbedaan praktis yang signifikan, karena Konvensi Basel sendiri justru menyamakan perlakuan terhadap limbah B3 (*hazardous wastes*) dengan perlakuan terhadap limbah rumah tangga dan limbah yang berasal dari insinerasi limbah rumah tangga (*hazardous wastes*).<sup>58</sup>

**b. Prinsip Kedekatan (*Proximity*) dan Prinsip Kemandirian (*Self-sufficiency*) serta Kedaulatan Negara (*the sovereignty*)**

Menurut Kitt, prinsip kedekatan menginginkan agar limbah dibuang ke fasilitas yang layak yang berada sedekat mungkin dengan tempat limbah dihasilkan. Tujuan dari prinsip ini adalah untuk meminimalkan risiko kecelakaan

<sup>57</sup> Dalam hal ini, Konvensi Basel menyatakan bahwa “[w]astes that belong to any category contained in Annex II that are subject to transboundary movement shall be ‘other wastes’ for the purposes of this Convention.” Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 1 Ayat 2. Limbah yang termasuk ke dalam kategori menurut Annex II adalah limbah rumah tangga (*wastes collected from households*) dan residu hasil dari pembakaran limbah rumah tangga (*residues arising from the incineration of household wastes*).

<sup>58</sup> Pendapat senada juga diungkapkan oleh Kitt. Lebih lanjut Kitt juga beranggapan bahwa tujuan Konvensi Basel menyamakan perlakuan terhadap “*hazardous wastes*” dengan perlakuan terhadap “*other wastes*” adalah untuk mencegah sebuah negara anggota menghindari kewajibannya menurut Konvensi Basel dengan jalan membuat kategori dan menganggap sebuah limbah sebagai bukan limbah B3 (*non-hazardous wastes*). Artinya, meskipun limbah tersebut tidak termasuk ke dalam kategori limbah B3, tetapi saja limbah tersebut harus diperlakukan tidak berbeda dari limbah B3. Hal ini, menurut Kitt, juga menunjukkan bahwa bahkan limbah rumah tangga pun dapat menjadi limbah berbahaya jika tidak dikelola secara layak. Lihat: Jennifer R. Kitt, *Op.Cit.*, note 45, h. 495.

dalam pengangkutan limbah. Selanjutnya, Kitt juga menjelaskan bahwa prinsip kemandirian (*self-sufficiency*) menginginkan agar tempat pembuangan akhir semua limbah sedapat mungkin berada di negara tempat limbah tersebut dihasilkan.<sup>59</sup>

Kedua prinsip ini dapat dilihat dalam bagian pembukaan dan beberapa pasal dari Konvensi Basel. Bagian Pembukaan dari Konvensi Basel menyatakan bahwa limbah seharusnya dibuang di negara yang menghasilkan limbah, sepanjang hal tersebut sesuai dengan pengelolaan limbah secara ramah lingkungan (*environmentally sound and efficient management*). Selanjutnya, Bagian Pembukaan juga menyatakan bahwa pengalihan limbah ke negara lain hanya bisa diizinkan ketika hal tersebut dilakukan dengan cara yang tidak membahayakan manusia dan lingkungan, serta sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Konvensi Basel.

Lebih lanjut lagi, prinsip kedekatan dan kemandirian dapat dilihat dari ketentuan pasal di dalam Konvensi Basel yang menyatakan bahwa negara peserta harus mengambil langkah untuk menjamin adanya minimasi limbah, penyediaan tempat pembuangan limbah yang ramah lingkungan di negara penghasil limbah, dan minimasi perpindahan antarnegara (*transboundary movements*) dari limbah.<sup>60</sup> Konvensi juga menyatakan bahwa Konvensi Basel menginginkan agar setiap negara mengambil langkah yang memadai untuk memastikan bahwa ekspor limbah hanya bisa diizinkan jika negara pengekspor memiliki kekurangan dalam hal kapasitas teknis dan fasilitas untuk membuang limbah di negaranya sendiri secara ramah lingkungan, atau jika limbah yang diekspor diperlukan sebagai bahan baku bagi industri daur ulang di negara pengimpor, atau jika perpindahan antarnegara (*transboundary movements*) dari limbah tersebut sesuai dengan kriteria yang ditetapkan negara, sepanjang kriteria tersebut tidak bertentangan dengan Konvensi Basel.<sup>61</sup>

Prinsip penting lainnya yang juga menonjol dari Konvensi Basel adalah prinsip kedaulatan negara. Prinsip ini tercermin setidaknya dari pendefinisian limbah B3 yang menyatakan bahwa termasuk limbah B3 adalah limbah yang dikategorikan sebagai limbah B3 oleh negara ekspor atau impor atau transit, meskipun limbah tersebut tidak termasuk ke dalam limbah B3 menurut Annex I, Annex III, dan Annex VIII Konvensi Basel.<sup>62</sup> Di samping itu, kedaulatan negara juga tercermin dari diberikannya hak kepada negara anggota untuk melarang

<sup>59</sup> Loc.Cit.

<sup>60</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 4 Ayat 2.

<sup>61</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Ppasal 4 Ayat 9.

<sup>62</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 1 Ayat 1.

dilakukannya impor limbah,<sup>63</sup> dan kewajiban negara anggota untuk melarang dilakukannya ekspor ke negara yang telah melarang impor atau negara yang tidak memberikan persetujuan tertulis atas impor limbah.<sup>64</sup>

### c. Pengaturan Secara Umum tentang Perdagangan Limbah B3

Salah satu pilar dari Konvensi Basel adalah regulasi tentang pengelolaan limbah B3 yang sesuai dengan pengelolaan ramah lingkungan (*environmentally sound management*). Konvensi Basel sendiri mendefinisikan *environmentally sound management* sebagai upaya “*taking all practicable steps to ensure that hazardous wastes or other wastes are managed in a manner which will protect human health and the environment against the adverse effects which may result from such wastes*”.<sup>65</sup> Dari kutipan tersebut terlihat bahwa Konvensi mendefinisikan “*environmentally sound management*” secara luas. Konvensi tidak menjelaskan langkah-langkah apa saja yang dapat dianggap sebagai langkah-langkah yang secara praktik dapat diambil untuk menjamin bahwa limbah B3 dan “*other wastes*” dikelola dengan cara yang akan melindungi kesehatan manusia dan lingkungan hidup dari dampak buruk yang dapat muncul dari limbah tersebut. Penjelasan lebih lanjut mengenai pengelolaan limbah ramah lingkungan selanjutnya dituangkan dalam berbagai keputusan yang diadopsi dalam pertemuan para pihak (*Conference of Parties—COP*) tentang berbagai arahan teknis (*technical guidelines*). Dari berbagai arahan teknis ini, Birnie, *et al.*, menyimpulkan bahwa arahan teknis menegaskan kembali pentingnya strategi pengelolaan limbah yang memuat prinsip pencegahan dan minimasi produksi limbah, prinsip kemandirian dan kedekatan (*self sufficiency and proximity principles*), minimasi perpindahan limbah antarnegara, dan daur ulang. Di samping itu, Birnie *et al.*, juga menyimpulkan beberapa kriteria untuk menentukan pengelolaan limbah ramah lingkungan, yaitu: apakah infrastruktur regulasi dan penegakan hukum mampu menjamin adanya penaatan; apakah tempat pengolahan limbah (*waste site*) memperoleh izin (*authorized*) dan memenuhi kelayakan untuk mengelola limbah; apakah tempat pengolahan dikontrol; serta apakah produksi limbah diminimasi melalui praktik terbaik dan produksi bersih (*best practice and clean production methods*). Selanjutnya Birnie, *et al.* juga menyimpulkan adanya keterkaitan antara standar pengolahan limbah antara negara ekspor dan impor, dalam arti bahwa standar pengelolaan limbah ramah lingkungan di negara impor akan sangat tergantung pada standar di negara ekspor. Dengan demikian, maka

<sup>63</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 4 Ayat 1a.

<sup>64</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 4 Ayat 1b dan c.

<sup>65</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 2 Angka 8.

aranan teknis dari Konvensi Basel sebenarnya tidak memungkinkan adanya ekspor limbah dari negara yang memiliki standar pengelolaan limbah yang tinggi ke negara yang memiliki standar pengelolaan limbah lebih rendah.<sup>66</sup>

Pilar kedua dari Konvensi Basel adalah regulasi tentang perpindahan lintas negara dari limbah B3 dan “*other wastes*”. Terkait hal ini, Konvensi Basel memuat berbagai ketentuan terkait prosedur perpindahan limbah lintas negara, yang dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok ketentuan. *Pertama*, ketentuan-ketentuan tentang larangan terbatas (*limited ban*) untuk perpindahan limbah lintas negara. Dalam konteks ini, Konvensi Basel melarang adanya ekspor-impor dengan negara bukan anggota Konvensi Basel.<sup>67</sup> Di samping itu, Konvensi Basel juga melarang adanya ekspor ke negara atau kelompok negara yang telah melarang impor limbah.<sup>68</sup> Jika negara impor limbah tidak dilarang oleh negara tujuan, maka negara anggota tetap dilarang untuk mengekspor limbah jika negara tujuan tidak memberikan persetujuan tertulis tentang impor limbah.<sup>69</sup> Selanjutnya ekspor limbah juga dilarang jika negara pengekspor memiliki cukup alasan untuk menduga (*reason to believe*) bahwa negara pengimpor tidak akan mengelola limbah secara ramah lingkungan.<sup>70</sup>

*Kedua*, Konvensi Basel juga memuat berbagai ketentuan tentang syarat pemberitahuan (*notification*) dan persetujuan (*prior informed consent*—PIC) bagi ekspor-impor limbah B3. Dalam hal ini, Konvensi Basel mewajibkan negara pengekspor untuk memberikan notifikasi kepada negara transit dan negara pengimpor. Notifikasi ini harus ditulis dalam bahasa yang dimengerti oleh negara pengimpor, dan memuat informasi terkait risiko dari perpindahan limbah, yang ditentukan dalam Annex IVA Konvensi Basel.<sup>71</sup> Selanjutnya, terkait PIC, Konvensi Basel menyatakan bahwa negara pengimpor harus memberikan respons tertulis

<sup>66</sup> Patricia Birnie, Alan Boyle, dan Catherine Redgwell, *International Law and the Environment* (Oxford, 2009) h. 480.

<sup>67</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 4 Ayat 5. Namun demikian, Konvensi Basel tidak sepenuhnya melarang eksport-impor ke atau dari negara bukan anggota, karena Konvensi Basel masih mengizinkan negara anggota untuk mengadakan perjanjian bilateral, regional, atau multilateral dengan negara anggota atau bukan negara anggota, sepanjang perjanjian ini tidak bertentangan dengan pengelolaan limbah ramah lingkungan yang diminta oleh Konvensi Basel. Perjanjian seperti ini harus dilaporkan kepada Sekretariat Konvensi Basel. Lihat: Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 11.

<sup>68</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 4 Ayat 1b.

<sup>69</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 4 Ayat 1c.

<sup>70</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 4 Ayat 2e. Dalam konteks ini, Konvensi Basel juga meminta setiap negara anggota untuk mengambil langkah untuk memastikan bahwa eksport limbah hanya bisa diizinkan jika negara pengekspor memiliki kekurangan dalam hal kapasitas teknis dan fasilitas untuk membuat limbah di negaranya sendiri secara ramah lingkungan, atau jika limbah yang diekspor diperlukan sebagai bahan baku bagi industri daur ulang di negara pengimpor, atau jika perpindahan antarnegara (*transboundary movements*) dari limbah tersebut sesuai dengan kriteria yang ditetapkan negara, sepanjang kriteria tersebut tidak bertentangan dengan Konvensi Basel. Lihat Pasal 4 Ayat 9.

Apabila sebuah negara memiliki alasan untuk menduga bahwa limbah tidak akan dikelola secara layak, maka negara tersebut dapat meminta Sekretariat Konvensi Basel untuk menyediakan informasi atau konsultasi guna menilai kelayakan pengelolaan limbah. Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), pasal 16 Ayat 1h.

<sup>71</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 6 Ayat 1. Namun demikian Konvensi Basel mengizinkan negara transit untuk tidak mewajibkan adanya notifikasi, negara ini harus menginformasikan kepada negara-negara yang terlibat terkait kebijakan non-notifikasi ini. Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 6 Ayat 4.

kepada pihak pemberi notifikasi (*notifier*) yang berisi persetujuan tentang ekspor limbah ke negaranya. Respon tertulis ini dapat merupakan persetujuan dengan atau tanpa syarat, penolakan perpindahan limbah, atau permintaan tambahan informasi pendukung.<sup>72</sup> Negara pengekspor dilarang mengizinkan penghasil atau eksportir limbah untuk melakukan ekspor limbah sampai negara pengekspor menerima konfirmasi yang berisi persetujuan tertulis dari negara pengimpor, dan konfirmasi dari negara pengimpor tentang adanya kontrak antara eksportir limbah dan pembuang/pengelola limbah (*disposer*) yang menunjukkan limbah yang masuk akan dikelola di negara pengimpor dengan cara yang ramah lingkungan.<sup>73</sup>

#### d. Ekspor Limbah Ilegal

Konvensi Basel menyatakan bahwa perpindahan limbah lintas negara dianggap sebagai perpindahan yang ilegal jika:<sup>74</sup>

- dilakukan tanpa adanya notifikasi sesuai dengan tata cara dan persyaratan menurut Konvensi Basel,
- tanpa adanya persetujuan tertulis sesuai dengan tata cara dan persyaratan menurut Konvensi Basel,
- dengan persetujuan tertulis yang diperoleh melalui cara pemalsuan, kesalahpahaman, dan penipuan (*falsification, misinterpretation, and fraud*),
- adanya ketidakcocokan antara limbah dan dokumen yang menyertainya,
- menghasilkan pembuangan limbah yang bertentangan dengan Konvensi Basel dan prinsip-prinsip umum hukum internasional.

Konvensi Basel juga meminta agar negara anggota mengadopsi peraturan nasional yang mampu mencegah perpindahan limbah ilegal (*illegal traffic*) dan menyediakan hukuman bagi praktik *illegal traffic* tersebut.<sup>75</sup> Dalam hal ini, Konvensi juga menyatakan bahwa *illegal traffic* merupakan tindak pidana.<sup>76</sup>

<sup>72</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 6 Ayat 2.

<sup>73</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 6 Ayat 3. Konfirmasi tentang pengelolaan limbah ramah lingkungan ini sangatlah penting mengingat Konvensi Basel melarang adanya ekspor limbah jika diyakini bahwa limbah tidak akan dikelola secara ramah lingkungan.

<sup>74</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 9 Ayat 1.

<sup>75</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 9 Ayat 5.

<sup>76</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 4 Ayat 3.

Apabila limbah telah dianggap sebagai hasil dari *illegal traffic*, maka Konvensi Basel menyatakan:

- jika *illegal traffic* merupakan hasil dari tindakan eksportir atau penghasil limbah, maka negara pengekspor memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa limbah diambil kembali oleh eksportir atau penghasil limbah, atau jika perlu oleh negara pengekspor sendiri,<sup>77</sup>
- jika *illegal traffic* merupakan hasil perbuatan dari importir atau pembuang (*disposer*) limbah, maka negara pengimpor harus memastikan bahwa limbah akan dikelola secara ramah lingkungan. Untuk ini, maka negara anggota yang terlibat harus bekerja sama terkait pembuangan limbah yang ramah lingkungan,<sup>78</sup>
- jika pihak yang bertanggung jawab atas *illegal traffic* tidak dapat ditentukan, negara anggota yang terlibat harus bekerja sama untuk memastikan bahwa limbah sesegera mungkin akan dibuang di negara pengekspor atau negara pengimpor atau tempat lain, sesuai dengan pembuangan limbah yang ramah lingkungan.<sup>79</sup>

Ketentuan tentang langkah terkait tindak lanjut terhadap limbah hasil *illegal traffic* memperlihatkan bahwa negara diwajibkan untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan, termasuk pengembalian dan pembuangan limbah yang layak, untuk perbuatan ilegal yang dilakukan oleh warganya. Menurut Kitt, ketentuan ini menunjukkan adanya tanggung jawab negara secara langsung (*direct state responsibility*) atas perbuatan yang dilakukan oleh warganya.<sup>80</sup>

#### e. Kritik atas Konvensi Basel

Meskipun Konvensi Basel dapat dianggap sebagai sebuah upaya untuk merespons persoalan perpindahan limbah lintas negara, tetapi beberapa pihak menyatakan bahwa respons tersebut masih jauh dari yang diharapkan. Dalam hal ini, Konvensi Basel dianggap kurang memberikan perlindungan bagi negara berkembang. Menurut para pengkritik, Konvensi Basel seharusnya memberikan larangan secara total, dan bukannya larangan secara terbatas, terhadap ekspor

<sup>77</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 9 Ayat 2a. Akan tetapi, jika pengambilan kembali limbah tidak dimungkinkan, maka negara pengekspor memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa limbah akan dibuang sesuai dengan persyaratan dari Konvensi Basel. Pembuangan ini merupakan kesepakatan dari negara yang terlibat. Meski demikian, Konvensi Basel juga menyatakan bahwa negara anggota yang terlibat tidak boleh menghalangi pengembalian limbah ke negara pengekspor. Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 9 Ayat 2b.

<sup>78</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 9 Ayat 3.

<sup>79</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 9 Ayat 4.

<sup>80</sup> Jennifer R. Kitt, *Op.Cit.*, note 45, hal. 497.

limbah dari negara maju ke negara berkembang.<sup>81</sup> Terkait ketiadaan larangan secara total ini, Konvensi Basel juga dikritik karena masih memberikan celah bagi negara anggota untuk mengadakan perjanjian dengan negara non-anggota terkait ekspor-impor limbah B3 sepanjang terdapat jaminan bahwa ekspor-impor tersebut tidak bertentangan dengan pengelolaan “limbah ramah lingkungan”. Persoalannya, karena Konvensi Basel sendiri tidak secara detail memberikan definisi bagi pengelolaan limbah yang ramah lingkungan tersebut, maka akan sangat mudah bagi sebuah negara untuk memberikan pemberian atas ekspor-impor yang mereka lakukan.<sup>82</sup> Persoalan mengenai larangan secara total inilah yang membedakan Konvensi Basel dari Konvensi Bamako. Dalam konteks ini, berbeda dari Konvensi Basel, Konvensi Bamako secara tegas melarang adanya impor limbah, dengan alasan apa pun, dari negara bukan anggota.<sup>83</sup>

Persoalan lainnya yang juga sering dikemukakan adalah ketiadaan ketentuan dalam Konvensi Basel yang membahas mengenai pertanggungjawaban perdata. Terkait hal ini, Konvensi Basel hanya menyatakan bahwa “[t]he Parties shall co-operate with a view to adopting, as soon as practicable, a protocol setting out

<sup>81</sup> *Ibid.*, h. 498.

Meski demikian, perlu pula diungkapkan di sini pendapat dari pengamat yang juga melihat beberapa kekurangan dari pelarangan total ekspor-impor limbah. Pendapat ini mengatakan bahwa dengan pelarangan total ini, maka negara pengimpor akan kehilangan sumber bahan untuk kegiatan daur ulang. Di samping itu, meskipun pelarangan total akan menjamin bahwa limbah tetap berada di negara penghasil, namun hal ini tidak selamanya berarti positif, terutama ketika negara penghasil tidak memiliki kapasitas untuk mengolah limbah. Selain itu, pelarangan total dapat pula mendorong semakin maraknya praktik ekspor-impor dan pembuangan limbah secara ilegal, terutama ketika pelarangan total ini tidak disertai kapasitas dan perangkat penegakan hukum yang memadai. Selanjutnya, pelarangan total dapat mengurangi insentif untuk pembuatan sistem pengolahan limbah yang ramah lingkungan di negara berkembang. Hal ini dapat terjadi karena tanpa adanya keuntungan finansial dari adanya impor limbah, negara berkembang akan mengalami kesulitan keuangan untuk mengembangkan pengolahan limbah yang ramah lingkungan. Lihat: Theodore Waugh, "Where do We Go from Here: Legal Controls and Future Strategies for Addressing the Transportation of Hazardous Wastes Across International Borders", *Fordham Environmental Law Journal*, Vol. 11, 2000, h. 522-524. Tentu saja dalam praktiknya pendapat Waugh ini tidak selamanya benar, karena sebenarnya tidak ada jaminan bahwa dengan adanya impor, maka negara berkembang akan memiliki insentif untuk meningkatkan sistem pengolahan limbahnya. Di samping itu, persoalan kehilangan sumber untuk daur ulang pun bisa jadi bukanlah merupakan persoalan serius dibandingkan dengan dampak lingkungan dari masuknya limbah B3 negara maju dengan kedok “daur ulang”.

<sup>82</sup> Sejal Choksi, "The Basel Convention on The Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal: 1999 Protocol on Liability and Compensation", *Ecology Law Quarterly*, Vol. 28, 2001, h. 519. Meski demikian, perlu diutarakan di sini bahwa standar (*technical guidelines*) mengenai pengelolaan limbah ramah lingkungan kemudian diputuskan dalam pertemuan para pihak (COP). Dengan demikian, jika diperhatikan standar ini, maka dari waktu ke waktu terdapat kejelasan mengenai standar pengelolaan limbah ramah lingkungan, meskipun tentu saja kejelasan tersebut masih belum sempurna dan masih belum mencakup seluruh jenis dan metode pengelolaan limbah.

<sup>83</sup> *Bamako Convention on the Ban of the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa* (Konvensi Bamako Tahun 1991), 30 I.L.M. 773 (1991), Pasal 4 Ayat 1. Di samping itu, perbedaan lainnya dapat dilihat dari keberadaan beberapa ketentuan yang diatur secara lebih ketat di dalam Konvensi Bamako. Misalnya saja, Konvensi Bamako mengharuskan negara pengekspor menerima persetujuan tertulis dari negara pengimpor, dan bukannya hanya sekedar konfirmasi seperti yang diminta oleh Konvensi Basel. Contoh lainnya adalah adanya larangan bagi negara anggota Konvensi Bamako untuk melakukan pembuangan limbah B3 di laut atau pembakaran di laut; Konvensi Basel, di sisi lain, hanya mengatur saja mengenai pembuangan atau pembakaran limbah di laut. Lihat: Chukwuka N. Eze, "The Bamako Convention on the Ban on the Import into Africa and the Control of the Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes Within Africa: a milestone in environmental protection?", *African Journal of International and Comparative Law*, Vol. 15(2), 2007, h. 217-218.

*appropriate rules and procedures in the field of liability and compensation for damage resulting from the transboundary movement and disposal of hazardous wastes and other wastes.*<sup>84</sup> Keberadaan sistem pertanggungjawaban ini merupakan hal penting untuk menjamin adanya penaatan yang baik,<sup>85</sup> di samping dapat pula menjawab kekhawatiran beberapa negara akan perlunya jaminan pertanggungjawaban atas pencemaran yang mungkin terjadi.<sup>86</sup> Dengan demikian, jika kita melihat ketentuan dalam Konvensi Basel ini, maka kita tidak akan mengetahui standar pertanggungjawaban yang digunakan dalam konteks perpindahan limbah lintas batas, atau siapa yang harus bertanggung jawab jika terjadi pencemaran lingkungan yang diakibatkan oleh perpindahan limbah lintas batas tersebut.

#### f. Upaya Memperbaiki Konvensi Basel

Pada pertemuan para pihak (COP) pertama di Piriapolis, Uruguay pada tahun 1992, negara-negara berkembang telah menuntut adanya pelarangan total ekspor limbah B3 dari negara maju (OECD) ke negara non-OECD.<sup>87</sup> Sebagai reaksi atas permintaan tersebut, maka pada COP kedua tahun 1994 di Jenewa, Swiss, negara anggota menyepakati sebuah keputusan untuk sesegera mungkin melarang ekspor limbah dari negara OECD ke negara non-OECD, serta sejak 31 Desember 1997 untuk melarang ekspor limbah B3 untuk daur ulang (*recycling*) dan perolehan kembali (*recovery*) dari negara OECD ke negara non-OECD.<sup>88</sup> Selanjutnya, keputusan-keputusan tersebut mendorong lahirnya amandemen terhadap Konvensi Basel yang disebut sebagai *Ban Amendment*, yang diputuskan pada COP ketiga di Jenewa, Swiss pada tahun 1995. *Ban Amendment* tersebut di antaranya memasukkan tambahan bagi Pasal 4 Konvensi Basel dengan sebuah pasal baru (Pasal 4A), yang berbunyi:



- "1. *Each Party listed in Annex VII shall prohibit all transboundary movements of hazardous wastes which are destined for operations according to Annex IV A, to States not listed in Annex VII.*
- "2. *Each Party listed in Annex VII shall phase out by 31 December 1997, and prohibit as of that date, all transboundary movements of hazardous wastes under Article 1(i)(a) of the Convention which are destined for operations according to Annex IV B to States not*

<sup>84</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 12.

<sup>85</sup> Jennifer R. Kitt, *Op.Cit.*, note 45, h. 500.

<sup>86</sup> Theodore Waugh, *Op.Cit.*, note 81, h. 526.

<sup>87</sup> UNEP/CHW.1/24, 5 Desember 1992, Decision I/22.

<sup>88</sup> UNEP/CHW.2/30, 25 Maret 1994, Decision II/12.

*listed in Annex VII. Such transboundary movement shall not be prohibited unless the wastes in question are characterised as hazardous under the Convention."*

Dari ketentuan di atas, terlihat bahwa negara maju (yaitu negara Annex VII), yaitu negara anggota OECD, anggota European Community (EC), dan Liechtenstein, harus melarang ekspor limbah B3 ke negara berkembang (negara yang tidak termasuk ke dalam Annex VII). Dalam hal ini ekspor limbah B3 dilarang jika limbah tersebut tidak dimaksudkan untuk *recycling* atau *recovery*. Selanjutnya, negara maju juga harus mengurangi dan sejak 31 Desember 1997 melarang ekspor limbah B3 untuk tujuan *recycling* dan *recovery* ke negara berkembang.

Namun demikian, *Ban Amendment* tersebut tidak serta-merta menghentikan ekspor limbah B3 dari negara maju ke negara berkembang. Hal ini terjadi karena adanya ketentuan mengenai keberlakuan amandemen yang ada di dalam Konvensi Basel yang menghambat pemberlakuan *Ban Amendment* secara cepat. Menurut Konvensi ini,



*"Amendments adopted in accordance with paragraphs 3 or 4 above shall enter into force between Parties having accepted them on the ninetieth day after the receipt by the Depositary of their instrument of ratification, approval, formal confirmation or acceptance by at least three-fourths of the Parties who accepted them or by at least two thirds of the Parties to the protocol concerned who accepted them, except as may otherwise be provided in such protocol." —[garis bawah dari penulis]<sup>89</sup>*

Syarat 3/4 negara yang meratifikasi ini adalah syarat yang sangat berat, sehingga sampai saat ini *Ban Amendment* masih belum berlaku. Syarat jumlah negara perratifikasi ini akan semakin berat jika ketentuan amandemen di atas ditafsirkan menurut pendekatan total negara perratifikasi Konvensi Basel pada saat sekarang (*current time approach*). Dengan pendekatan ini, syarat keberlakuan *Ban Amendment* akan semakin berat, seiring dengan penambahan jumlah negara perratifikasi Konvensi Basel. Atas dasar itulah, maka muncul pendekatan baru yang mengartikan frase "*three-fourths of the Parties who accepted them*" sebagai 3/4 dari jumlah negara perratifikasi Konvensi Basel pada saat diadopsinya *Ban Amendment*.

<sup>89</sup> Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 17 Ayat 3.

(1995). Pendekatan terakhir ini disebut sebagai “*fixed time approach*”. Adanya dua penafsiran ini kemudian mendorong dilakukannya konsultasi dengan *Office of Legal Affairs of the United Nations* (OLA). Dalam memorandumnya pada tahun 2004, OLA menyatakan bahwa karena Konvensi Basel tidak secara tegas menyatakan perhitungan persentase didasarkan pada jumlah negara perratifikasi pada saat diadopsinya sebuah amandemen, maka penafsiran yang lebih tepat adalah penafsiran berdasarkan *current time approach*. Namun selanjutnya, dalam suratnya tahun 2007, OLA mempersilakan para pihak untuk mengambil penafsiran menyimpang dari *the current time approach*, apabila penafsiran tersebut memang disetujui oleh para pihak.<sup>90</sup> Pada titik inilah Indonesia memainkan peranan yang sangat penting. Bersama dengan pemerintah Swiss, Indonesia membuat apa yang disebut “*Indonesia-Switzerland Country-led Initiative*” untuk memperbaiki efektivitas Konvensi Basel, yang salah satu tujuannya adalah mencari upaya untuk mempercepat keberlakuan *Ban Amendment*.<sup>91</sup>

Setelah beberapa Tahun berjuang, maka pada COP kesepuluh di Cartagena, Uruguay pada tahun 2011, para pihak sepakat untuk mengadopsi keputusan tentang penafsiran terhadap ketentuan mengenai amandemen dari Konvensi Basel. Keputusan tersebut menyatakan bahwa,



*“without prejudice to any other multilateral environmental agreement, that the meaning of paragraph 5 of Article 17 of the Basel Convention should be interpreted to mean that the acceptance of three-fourths of those parties that were parties at the time of the adoption of the amendment is required for the entry into force of such amendment, noting that such an interpretation of paragraph 5 of Article 17 does not compel any party to ratify the Ban Amendment.”—[garis bawah penulis].<sup>92</sup>*

Dengan diadopsinya keputusan tersebut, maka negara anggota Konvensi Basel sepakat untuk mengambil penafsiran berdasarkan “*fixed time approach*” terhadap ketentuan amandemen dalam Konvensi Basel. Hal ini berarti *Ban Amendment* akan berlaku setelah ada ratifikasi terhadap amandemen oleh 3/4

<sup>90</sup> Lihat rangkuman pendapat dari OLA, dalam: Secretariat of Basel Convention, “Amendments, Background/History”, tersedia dalam <<http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/Amendments/Background/tabid/2760/Default.aspx>>, diakses pada bulan Juli 2013.

<sup>91</sup> UNEP/CHW.10/28, 1 November 2011, par. 54.

<sup>92</sup> UNEP/CHW.10/28, 1 November 2011, BC-10/3.

jumlah negara anggota pada saat diadopsinya *Ban Amendment* (1995). Meskipun kesepakatan ini tidak lantas membuat *Ban Amendment* langsung berlaku, tetapi langkah ini merupakan sebuah kemajuan berarti yang dapat mempercepat keberlakuan *Ban Amendment*.

Upaya lain yang diambil dalam rangka memperbaiki efektivitas Konvensi Basel adalah melalui pengadopsian Protokol tentang Pertanggung jawaban dan Kompensasi pada tahun 1999.<sup>93</sup> Protokol Basel 1999 memuat beberapa ketentuan tentang ruang lingkup keberlakuan Protokol sebagai berikut:

- Protokol berlaku bagi pencemaran/kerugian yang terjadi dari titik saat limbah dimuat ke alat pengangkut di dalam yurisdiksi negara pengekspor,<sup>94</sup>
- jika negara peserta adalah negara pengimpor, Protokol Basel berlaku bagi pencemaran/kerugian yang timbul setelah pihak pengolah (*disposer*) menguasai (*take possession*) limbah. Jika negara peserta adalah negara pengekspor, Protokol berlaku untuk kerugian yang terjadi sebelum limbah dikuasai oleh pengolah.<sup>95</sup>

Selanjutnya, Protokol Basel secara tegas menyatakan bahwa Protokol ini tidak berlaku pada:

- pencemaran/kerugian yang terjadi ketika baik negara pengimpor maupun negara pengekspor sama-sama bukanlah pihak dari Konvensi Basel,<sup>96</sup>
- pencemaran/kerugian yang terjadi dari ekspor-impor yang terjadi sebelum berlakunya Protokol Basel,<sup>97</sup>
- pencemaran/kerugian yang terjadi dari perpindahan limbah lintas negara yang dilakukan berdasarkan perjanjian bilateral, regional, ataupun multilateral.<sup>98</sup>

Protokol Basel memuat pertanggungjawaban berdasarkan *strict liability* dan PMH (*liability based on fault*). Protokol Basel menyatakan bahwa pemberi

---

<sup>93</sup> 1999 Basel Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from the Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal (Protokol Basel 1999 tentang Pertanggung jawaban dan Kompensasi 1999), UNEP/CHW.5/29, 10 Desember 1999, Annex III.

Mengingat Protokol Basel menyatakan bahwa Protokol ini akan berlaku setelah diratifikasi oleh 20 negara, maka sampai saat ini Protokol Basel belum berlaku. Untuk keberlakuan Protokol Basel lihat: Protokol Basel 1999 tentang Pertanggung jawaban dan Kompensasi (UNEP/CHW.5/29, 10 Desember 1999, Annex III), Pasal 29.

<sup>94</sup> Protokol Basel 1999 tentang Pertanggung jawaban dan Kompensasi (UNEP/CHW.5/29, 10 Desember 1999, Annex III), Pasal 3 Ayat 1.

<sup>95</sup> Protokol Basel 1999 tentang Pertanggung jawaban dan Kompensasi (UNEP/CHW.5/29, 10 Desember 1999, Annex III), Pasal 3 Ayat 3b.

<sup>96</sup> Protokol Basel 1999 tentang Pertanggung jawaban dan Kompensasi (UNEP/CHW.5/29, 10 Desember 1999, Annex III), Pasal 3 Ayat 3b.

<sup>97</sup> Protokol Basel tentang Pertanggung jawaban dan Kompensasi 1999 (UNEP/CHW.5/29, 10 Desember 1999, Annex III), Pasal 3 Ayat 6a.

<sup>98</sup> Protokol Basel 1999 tentang Pertanggung jawaban dan Kompensasi (UNEP/CHW.5/29, 10 Desember 1999, Annex III), Pasal 3 Ayat 7a.

notifikasi (*notifier*) bertanggung jawab atas kerugian yang terjadi sebelum terjadinya pengambilalihan limbah oleh pembuang (*disposer*). Apabila *notifier* adalah negara pengekspor, atau jika *notifier* tidak ada, maka dalam kejadian ini pihak eksportir yang akan memikul tanggung jawab. Selanjutnya, apabila kerugian terjadi setelah adanya pengambilalihan (perpindahan penguasaan) limbah ke tangan *disposer*, maka *disposer* yang akan memikul tanggung jawab.<sup>99</sup> Jika limbah dianggap sebagai limbah B3 oleh negara pengimpor saja, dan negara pengimpor telah memberitahukan tentang hal ini, maka pihak importir memikul tanggung jawab atas kerugian yang terjadi sebelum perpindahan tangan limbah ke pihak *disposer*. Setelah terjadi perpindahantanganan, pihak *disposer* yang memikul tanggung jawab.<sup>100</sup> Jika terjadi pengimporan kembali (*reimportation*) karena habisnya masa kontrak,<sup>101</sup> maka pihak yang memberikan notifikasi tentang reimportasi memikul tanggung jawab atas kerugian yang muncul dari mulai limbah meninggalkan tempat pembuangan sampai terjadinya perpindahan tangan limbah ke pihak eksportir.<sup>102</sup> Apabila terjadi reimportasi karena adanya *illegal traffic*, maka pihak pengimpor memikul tanggung jawab atas kerugian yang terjadi sebelum terjadinya perpindahan tangan limbah ke pihak eksportir.<sup>103</sup>

Dari ketentuan di atas, terlihat bahwa Protokol Basel memuat kanalisasi pertanggungjawaban (*channelling of liability*) terhadap pihak-pihak tertentu, sesuai dengan waktu terjadinya kerugian. Artinya, *strict liability* dikenakan kepada pihak-pihak tertentu, yang ditentukan dengan melihat kapan kerugian terjadi di dalam rangkaian ekspor-impor limbah B3.

Selanjutnya, Protokol Basel memuat ketentuan yang memberikan beberapa alasan (*defenses*) yang dapat digunakan untuk lepas dari pertanggungjawaban berdasarkan *strict liability*. Berdasarkan ketentuan ini, seseorang tidak akan bertanggung jawab apabila kerugian terjadi karena konflik bersenjata, peperangan, insureksi, atau kerusuhan; karena fenomena alam yang bersifat luar biasa, tidak bisa dielakkan, tidak bisa diperkirakan, dan tidak bisa dicegah; keseluruhannya

<sup>99</sup> Protokol Basel 1999 tentang Pertanggung jawaban dan Kompensasi (UNEP/CHW.5/29, 10 Desember 1999, Annex III), Pasal 4 Ayat 1.

<sup>100</sup> Protokol Basel 1999 tentang Pertanggung jawaban dan Kompensasi (UNEP/CHW.5/29, 10 Desember 1999, Annex III), Pasal 4 Ayat 2.

<sup>101</sup> Kewajiban reimportasi (*duty to re-import*) ini terjadi ketika perpindahan limbah telah mendapat persetujuan dari negara pengimpor, tapi perpindahan tersebut tidak dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang ditentukan dalam kontrak perpindahan limbah. Dalam hal ini, negara pengekspor berkewajiban untuk menjamin bahwa limbah tersebut akan dikembalikan (di-impor kembali) oleh eksportir ke negara pengekspor. Konvensi Basel 1989, 28 ILM 649 (1989), Pasal 8.

<sup>102</sup> Protokol Basel 1999 tentang Pertanggung jawaban dan Kompensasi (UNEP/CHW.5/29, 10 Desember 1999, Annex III), Pasal 4 Ayat 3.

<sup>103</sup> Protokol Basel 1999 tentang Pertanggung jawaban dan Kompensasi (UNEP/CHW.5/29, 10 Desember 1999, Annex III), Pasal 4 Ayat 4.

merupakan akibat dari penaatan terhadap perintah dari pejabat negara di mana kerugian terjadi; atau keseluruhannya merupakan akibat dari kesengajaan pihak ketiga, termasuk mereka yang menderita kerugian.<sup>104</sup>

Selain memuat ketentuan mengenai *strict liability*, Protokol Basel juga memuat ketentuan mengenai pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*). Dalam hal ini, Protokol Basel menyatakan “*any person shall be liable for damage caused or contributed to by his lack of compliance with the provisions implementing the Convention or by his wrongful intentional, reckless or negligent acts or omissions.*”<sup>105</sup> Kutipan di atas memperlihatkan bahwa kesalahan pada satu sisi diartikan sebagai kurangnya ketaatian (*lack of compliance*) terhadap Konvensi Basel, sedang pada sisi lain diartikan sebagai perbuatan yang disengaja (*intensional*), atau yang dilakukan dengan kecerobohan (*reckless*) atau kelalaian (*negligent*).

Selanjutnya, Protokol Basel juga memuat ketentuan mengenai pembatasan pertanggungjawaban (*financial limits*), yang membatasi pertanggungjawaban atas dasar *strict liability* sampai dengan batas tertentu, yaitu:<sup>106</sup>

a. Untuk *notifier*, eksportir atau importir, tanggung jawab untuk setiap kejadian (insiden) dibatasi tidak boleh kurang dari:

- 1 juta *units of account*<sup>107</sup> untuk setiap pengapalan limbah sampai dengan 5 ton,
- 2 juta *units of account* untuk pengapalan limbah antara 5 ton sampai dengan 25 ton,
- 4 juta *units of account* untuk pengapalan limbah antara 25 ton sampai dengan 50 ton,
- 6 *units of account* untuk pengapalan limbah antara 50 ton sampai dengan 1.000 ton,
- 10 juta *units of account* untuk pengapalan limbah antara 1.000 ton sampai dengan 10. 000 ton,

<sup>104</sup> Protokol Basel 1999 tentang Pertanggung jawaban dan Kompensasi (UNEP/CHW.5/29, 10 Desember 1999, Annex III), Pasal 4 Ayat 5.

<sup>105</sup> Protokol Basel 1999 tentang Pertanggung jawaban dan Kompensasi (UNEP/CHW.5/29, 10 Desember 1999, Annex III), Pasal 5.

<sup>106</sup> Protokol Basel 1999 tentang Pertanggung jawaban dan Kompensasi (UNEP/CHW.5/29, 10 Desember 1999, Annex III), Annex B, par. 2.

<sup>107</sup> *Units of Account* adalah satuan yang biasa digunakan untuk mengukur batasan pertanggungjawaban. Pada beberapa perjanjian, satuan *units of account* ini harus dikonversi ke mata uang masing-masing negara dengan menggunakan ukuran mata uang negara tersebut terhadap *Special Drawings Right* (SDR), yaitu satuan yang ditetapkan oleh IMF. Ketentuan seperti ini misalnya dapat dilihat pada Pasal 6, par. 4, *Protocol of 1992 to Amend the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage*, 1956 UNTS 255.

Sayangnya, Protokol Basel tidak menjelaskan apakah yang dimaksud *units of account*. Paragraf 1 dari Annex B Protokol Basel hanya menyatakan bahwa pembatasan pertanggungjawaban akan ditentukan oleh hukum masing-masing negara. Dengan demikian, saat ini masih belum jelas bagaimana setiap negara akan menentukan *units of account* yang menjadi batasan pertanggungjawaban.

- tambahan sebesar 1.000 *units of account* per ton untuk pengapalan di atas 10.000 ton, dengan maksimum pertanggungjawaban sebesar 30 juta *units of account*.
- b. Untuk *disposer*, pertanggungjawaban untuk setiap kejadian dibatasi tidak boleh lebih rendah dari 2 juta *units of account*.

Beberapa kutipan di atas menunjukkan adanya beberapa perbedaan antara *strict liability* dan pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan menurut Protokol Basel. *Pertama*, *strict liability* hanya dapat dikenakan pada orang tertentu dalam rangkaian ekspor-impor limbah, sedangkan pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan dapat dikenakan kepada siapa pun (*any person*) yang karena kesalahannya telah menyebabkan atau berkontribusi pada terjadinya kerugian. *Kedua*, ketentuan mengenai *strict liability* memiliki beberapa pengecualian (*defenses*) yang memungkinkan seseorang untuk lepas dari pertanggungjawaban, sedangkan ketentuan mengenai pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan tidak memuat adanya pengecualian tersebut. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa seseorang yang karena kesalahannya telah menimbulkan kerugian, maka orang tersebut pasti akan terkena pertanggungjawaban karena tidak bisa menggunakan dalil-dalil pengecualian (*defenses*) seperti yang dikenal dalam *strict liability*. *Ketiga*, secara tegas Protokol Basel menyatakan bahwa pembatasan pertanggungjawaban hanya berlaku untuk *strict liability* tetapi tidak untuk pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan.<sup>108</sup>

Meski Protokol Basel dapat dianggap sebagai sebuah upaya untuk menyempurnakan Konvensi Basel dalam hal pertanggungjawaban, tetapi Protokol Basel pun dikritik karena beberapa persoalan. Salah satu kritik menyatakan Protokol Basel gagal menjelaskan siapa pihak yang akan bertanggung jawab atas kerugian yang terjadi pasca terjadinya pembuangan.<sup>109</sup> Di samping itu, Protokol Basel juga menyatakan hak untuk meminta pertanggungjawaban dibatasi paling lama 10 tahun sejak terjadinya insiden.<sup>110</sup> Hal ini jelas merugikan pihak korban, karena dalam banyak kasus kerugian lingkungan muncul pascapembuangan dan bahkan seringkali baru dirasakan setelah lebih dari 10 tahun.

<sup>108</sup> Protokol Basel 1999 tentang Pertanggungjawaban dan Kompensasi (UNEP/CHW.5/29, 10 Desember 1999, Annex III), Pasal 12.

<sup>109</sup> Sejal Choksi, *Op.Cit.*, note 82, h. 525.

<sup>110</sup> Lengkapnya, duluarsa penuntutan ini dibagi ke dalam duluarsa absolut dan duluwarsa relatif. Duluarsa absolut adalah 10 tahun dihitung sejak terjadinya insiden. Sedangkan duluarsa relatif adalah 5 tahun dihitung sejak korban mengetahui atau dianggap selayaknya mengetahui terjadinya insiden tetapi tidak boleh melampaui batas 10 tahun sejak terjadinya insiden. Lihat: Protokol Basel 1999 tentang Pertanggungjawaban dan Kompensasi (UNEP/CHW.5/29, 10 Desember 1999, Annex III), Pasal 13.

Penulis melihat bahwa Protokol Basel juga mengandung terlalu banyak pengecualian. Dalam hal ini, Protokol Basel memuat beberapa kejadian dan kerugian yang secara tegas berada di luar lingkup Protokol Basel. Persoalannya, baik Konvensi Basel maupun Protokol Basel tidak menjelaskan bagaimana kerugian tersebut harus ditanggulangi dan bagaimana korban akan memperoleh kompensasi.<sup>111</sup> Protokol Basel juga tidak menjelaskan bagaimana jika kerugian yang terjadi melebihi batasan pertanggungjawaban yang telah ditetapkan. Kesulitan-kesulitan ini biasanya diatasi oleh semacam mekanisme pendanaan internasional (*International Fund*), yang sayangnya sama sekali tidak disinggung oleh Protokol Basel.<sup>112</sup> Dengan adanya pengecualian-pengecualian dari keberlakuan Protokol Basel, beberapa negara berkembang sangat khawatir bahwa sebagian besar limbah akan berpindah ke negara berkembang tanpa terkena peraturan. Kemudian jika terjadi kerugian maka pihak negara berkembanglah yang harus menanggung kerugian tersebut.<sup>113</sup>

#### g. Ketentuan tentang Perpindahan Limbah Lintas Negara di Indonesia

Indonesia telah meratifikasi Konvensi Basel melalui Keputusan Presiden No. 61 Tahun 1993. Di samping itu, *Ban Amendment* juga telah diratifikasi melalui Peraturan Presiden No. 47 Tahun 2005. Dengan demikian, maka ketentuan-ketentuan terkait ekspor-impor limbah B3 di dalam Konvensi Basel dan amandemennya juga merupakan hukum positif di Indonesia. Di samping itu, Indonesia telah pula membuat beberapa peraturan perundang-undangan yang di dalamnya memuat ketentuan tentang perpindahan limbah B3.

Berdasarkan undang-undang lingkungan, Indonesia telah melarang dimasukkan dan dibuangnya limbah dari luar Indonesia ke dalam wilayah Indonesia. Ketentuan ini dapat dilihat dari Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 (selanjutnya disebut sebagai UUPLH atau Undang-Undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup) yang melarang setiap orang membuang limbah yang berasal dari luar wilayah Indonesia ke media lingkungan hidup Indonesia.<sup>114</sup> Dari ketentuan ini, terlihat bahwa limbah apa pun yang berasal dari luar Indonesia dilarang dibuang di wilayah Indonesia. Selain itu, dari ketentuan ini dapat pula

<sup>111</sup> Protokol Basel menyatakan bahwa protokol tersebut tidak berlaku untuk pencemaran/kerugian yang terjadi ketika baik negara pengimpor maupun negara pengekspor sama-sama bukanlah pihak dari Konvensi Basel, pencemaran/kerugian yang terjadi dari ekspor-impor yang terjadi sebelum berlakunya Protokol Basel, dan pencemaran/kerugian yang terjadi dari perpindahan limbah lintas negara yang dilakukan berdasarkan perjanjian bilateral, regional, atau pun multilateral.

<sup>112</sup> Kritik senada juga disampaikan oleh Choksi. Sejal Choksi, *Loc.Cit.*

<sup>113</sup> *Ibid.*, h. 525-526.

<sup>114</sup> UU No. 23 Tahun 1997, LN Tahun 1997 No. 68, TLN No.3699, Pasal 20 Ayat 2.

ditafsirkan bahwa UUPLH masih memperkenankan masuknya limbah ke wilayah Indonesia sepanjang limbah tersebut tidak dibuang, tetapi digunakan untuk tujuan lain seperti daur ulang.

Khusus mengenai limbah B3, UUPLH menyatakan bahwa setiap orang dilarang melakukan impor limbah B3.<sup>115</sup> Mengingat UUPLH tidak memberikan penjelasan lebih lanjut, maka dapat ditafsirkan bahwa Undang-Undang ini telah melarang impor limbah B3 untuk tujuan apa pun, baik itu untuk tujuan dibuang, untuk daur ulang, maupun untuk *recovery*. Hal ini dipertegas lagi dengan adanya ketentuan dalam UUPLH yang menyatakan bahwa sejak diundangkannya undang-undang ini, pejabat yang berwenang dilarang menerbitkan izin usaha dan/ atau kegiatan yang menggunakan limbah B3 yang diimpor.<sup>116</sup> UUPLH kemudian memuat ketentuan pidana bagi mereka yang melakukan impor atau ekspor limbah B3.<sup>117</sup>

Pada saat ini, larangan untuk membuang dan memasukkan limbah ke wilayah Indonesia kembali dipertegas oleh undang-undang lingkungan yang baru, yaitu UU No. 32 Tahun 2009 (selanjutnya disebut dengan UUPPLH atau Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup). UUPPLH melarang setiap orang untuk memasukkan limbah yang berasal dari luar wilayah Indonesia ke media lingkungan hidup Indonesia.<sup>118</sup> Akan tetapi, pelarangan ini tidak berlaku terhadap kegiatan yang diperbolehkan menurut peraturan perundang-undangan.<sup>119</sup> Dengan demikian, dapat ditafsirkan bahwa ketentuan menurut UUPPLH ini mirip dengan ketentuan yang ada dalam UUPLH, yaitu pelarangan hanya berlaku bagi pembuangan limbah. Hal ini terlihat dari istilah yang digunakan dalam UUPPLH, yaitu larangan untuk memasukkan limbah ke dalam “media lingkungan hidup” di Indonesia, yang berarti membuang. Mereka yang membuang limbah dari luar Indonesia di wilayah Indonesia diancam dengan pidana penjara 4 sampai dengan 12 tahun dan denda antara Rp4 miliar sampai dengan Rp12 miliar.<sup>120</sup>

Untuk limbah B3, UUPPLH melarang setiap orang untuk memasukkan limbah B3 kedalam wilayah Indonesia.<sup>121</sup> Yang termasuk dalam upaya “memasukkan” ini adalah tindakan impor.<sup>122</sup> Ketentuan ini mirip dengan ketentuan yang ada

<sup>115</sup> UU No. 23 Tahun 1997, LN Tahun 1997 No. 68, TLN No.3699, Pasal 21.

<sup>116</sup> UU No. 23 Tahun 1997, LN Tahun 1997 No. 68, TLN No.3699, Pasal 49 Ayat 2.

<sup>117</sup> UU No. 23 Tahun 1997, LN Tahun 1997 No. 68, TLN No.3699, Pasal 43 jo. Pasal 44.

<sup>118</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 69 Ayat 1c.

<sup>119</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Penjelasan Pasal 69 Ayat 1c.

<sup>120</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 105.

<sup>121</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 69 Ayat 1d.

<sup>122</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Penjelasan Pasal 69 Ayat 1d.

dalam UUPLH, yaitu untuk limbah B3, setiap upaya memasukkan limbah B3 ke Indonesia, untuk tujuan apa pun, merupakan perbuatan yang dilarang. Mereka yang memasukkan limbah B3 dari luar ke dalam wilayah Indonesia, diancam dengan pidana penjara antara 5 sampai 15 tahun dan denda antara Rp5 miliar sampai Rp15 miliar.<sup>123</sup>

### 6.2.2 Pengelolaan Limbah B3 Menurut Hukum Indonesia

Dalam bagian ini akan dijelaskan pengaturan mengenai pengelolaan limbah B3 yang dihasilkan di Indonesia. Pembahasan ini akan meliputi penjelasan mengenai definisi limbah B3, beberapa kewajiban terkait limbah B3, ketentuan mengenai perizinan, serta beberapa kasus terkait penerapan ketentuan mengenai pengelolaan limbah B3 di Indonesia.

#### a. Definisi Limbah B3

Definisi secara umum mengenai limbah B3 dapat ditemukan dalam UUPLH yang menyatakan bahwa limbah B3 adalah:<sup>124</sup>

“sisa usaha dan/atau kegiatan yang mengandung bahan berbahaya dan/atau beracun yang karena sifat dan/atau konsentrasi dan/atau jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusakkan lingkungan hidup, dan/atau dapat membahayakan lingkungan hidup, kesehatan, kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain.”

Selanjutnya, definisi umum tentang limbah B3 juga dapat ditemukan dalam UUPLH, yang menyatakan bahwa limbah B3 adalah “adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan yang mengandung B3.”<sup>125</sup> Sedangkan B3 (bahan beracun dan berbahaya) sendiri didefinisikan sebagai:<sup>126</sup>

“zat, energi, dan/atau komponen lain yang karena sifat, konsentrasi, dan/atau jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusak lingkungan hidup, dan/atau membahayakan lingkungan hidup, kesehatan, serta kelangsungan hidup manusia dan makhluk hidup lain.”

Definisi umum yang diberikan oleh undang-undang dalam kenyataannya tidak terlalu menjelaskan apa yang disebut sebagai limbah B3. Karenanya, definisi limbah B3 ini kemudian dijelaskan kembali di dalam peraturan pemerintah. Namun demikian, tata cara penggolongan suatu limbah ke dalam

<sup>123</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 106.

<sup>124</sup> UU No. 23 Tahun 1997, LN Tahun 1997 No. 68, TLN No. 3699, Pasal 1 butir 18.

<sup>125</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 1 butir 22.

<sup>126</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 1 butir 21.

limbah B3 bukan hal mudah untuk dilakukan karena proses ini ternyata sarat dengan berbagai kepentingan. Hal ini dapat dilihat dari perubahan terhadap Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999 yang terjadi hanya 8 bulan setelah PP ini diterbitkan. Apabila kita melihat perubahan yang terjadi, dapat dilihat bahwa perubahan ini hanya terbatas pada ketentuan mengenai penentuan apakah suatu limbah dapat dikategorikan sebagai limbah B3 atau bukan. Untuk lebih jelasnya, penjelasan di bawah ini akan menggambarkan perbandingan dari kedua peraturan pemerintah tersebut terkait penggolongan limbah sebagai limbah B3.

Menurut Peraturan No. 18 Tahun 1999, limbah B3 dapat diidentifikasi menurut sumber dan atau uji karakteristik dan atau uji toksikologi.<sup>127</sup> Untuk mengidentifikasi apakah limbah termasuk ke dalam limbah B3, maka Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 memberikan langkah identifikasi sebagai berikut: *Pertama*, mencocokkan jenis limbah dengan daftar jenis limbah B3 menurut Lampiran I PP ini. Jika cocok, maka limbah termasuk limbah B3. *Kedua*, apabila tidak cocok dengan daftar jenis limbah B3, maka limbah akan diperiksa apakah memiliki karakteristik mudah meledak, atau mudah terbakar, atau beracun, atau bersifat reaktif, atau menyebabkan infeksi, atau bersifat korosif. Apabila memenuhi, maka termasuk limbah B3. *Ketiga*, apabila kedua tahapan tersebut sudah dilakukan dan tidak memenuhi ketentuan limbah B3, maka dilakukan uji toksikologi.<sup>128</sup>

Jenis daftar limbah B3 yang ada di dalam Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 merupakan daftar limbah B3 menurut sumber limbah B3. Peraturan Pemerintah ini menyatakan bahwa berdasarkan sumbernya limbah B3 dibagi dalam:<sup>129</sup>

- limbah B3 dari sumber tidak spesifik. Daftar limbah B3 dari sumber tidak

<sup>127</sup> PP No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815, Pasal 6.

<sup>128</sup> PP No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 Penjelasan Pasal 6.

<sup>129</sup> PP No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagai mana telah diubah oleh PP No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 7 Ayat 1.

Penjelasan Pasal ini memberikan definisi sumber limbah B3 sebagai berikut:

- limbah B3 dari sumber tidak spesifik adalah limbah B3 yang pada umumnya berasal bukan dari proses utamanya, tetapi berasal dari kegiatan pemeliharaan alat, pencucian, pencegahan korosi (inhibitor korosi), pelarutan kerak, pengemasan, dan lain-lain,
- limbah B3 dari sumber spesifik adalah limbah B3 sisa proses suatu industri atau kegiatan yang secara spesifik dapat ditentukan berdasarkan kajian ilmiah,
- limbah B3 dari bahan kimia kadaluwarsa, tumpahan, bekas kemasan, dan buangan produk yang tidak memenuhi spesifikasi, limbah yang karena tidak memenuhi spesifikasi yang ditentukan atau tidak dapat dimanfaatkan kembali, maka suatu produk menjadi limbah B3 yang memerlukan pengelolaan seperti limbah B3 lainnya. Hal yang sama juga berlaku untuk sisa kemasan limbah B3 dan bahan-bahan kimia yang kadaluwarsa.

Lihat: PP No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815, Penjelasan Pasal 7 Ayat 1.

spesifik tercantum di dalam Tabel 1 Lampiran I Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999. Daftar limbah ini menjelaskan limbah B3 dilihat dari kandungan limbahnya,

- limbah B3 dari sumber spesifik. Daftar limbah B3 dari sumber spesifik tercantum di dalam Tabel 2 Lampiran I Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999. Daftar limbah ini menjelaskan limbah B3 dilihat dari kegiatan yang menghasilkan limbah,
- limbah B3 dari bahan kimia kadaluwarsa, tumpahan, bekas kemasan, dan buangan produk yang tidak memenuhi spesifikasi. Daftar limbah B3 jenis ketiga ini tercantum di dalam Tabel 3 Lampiran I Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999.

Apabila limbah tercantum dalam daftar limbah B3 menurut Lampiran I Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, maka limbah tersebut digolongkan sebagai limbah B3. Namun demikian, jika limbah termasuk ke dalam kode limbah D220, D221, D222, dan D223 dari daftar Lampiran I, maka limbah tersebut baru dapat dinyatakan sebagai limbah B3 setelah melalui pengujian *Toxicity Characteristic Leaching Procedure* (TCLP) atau uji karakteristik.<sup>130</sup> TCLP adalah pengujian sifat racun dari limbah, dengan baku mutu yang ditetapkan dalam Lampiran II Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999. Apabila setelah uji TCLP limbah memiliki konsentrasi bahan tertentu yang melebihi baku mutu tersebut, maka limbah dikategorikan beracun.

Apabila tidak ditemukan kecocokan dengan limbah berdasarkan sumbernya (atau limbah tersebut termasuk ke dalam kode limbah D220, D221, D222, dan D223), maka terhadap limbah tersebut dilakukan uji karakteristik. Uji karakteristik ini merupakan pengujian untuk menentukan apakah suatu limbah memiliki salah satu di antara sifat-sifat berikut: mudah meledak, mudah terbakar, bersifat reaktif, beracun, menyebabkan infeksi, atau bersifat korosif.<sup>131</sup> Apabila setelah pengujian karakteristik, suatu limbah ternyata tidak memenuhi daftar dan sifat-sifat yang disebut dalam Pasal 7 dan 8 Ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 di atas, maka kemudian akan dilakukan uji toksikologi terhadap

<sup>130</sup> PP No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815, Pasal 7 Ayat 2.

<sup>131</sup> PP No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815, Pasal 8 Ayat 1. Masing-masing sifat ini kemudian dijelaskan lebih lanjut di dalam Penjelasan Pasal 8 Ayat 1.

Khusus untuk sifat racun, Penjelasan Pasal 8 Ayat 1 huruf (d) Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 menentukan bahwa pengujian karakteristik dilakukan berdasarkan TCLP menurut baku mutu yang ditentukan dalam Lampiran II PP No. 18 Tahun 1999.

limbah tersebut. Apabila setelah uji toksikologi limbah memiliki LD50 di bawah ambang batas, maka limbah tersebut adalah limbah B3.<sup>132</sup>

Proses tersebut di atas memuat apa yang disebut “*klasifikasi*” dan “*delisting*”. *Klasifikasi* adalah sebuah proses yang menentukan sebuah limbah yang sebenarnya tidak termasuk ke dalam daftar limbah B3 dianggap sebagai limbah B3 berdasarkan uji karakteristik atau uji toksikologi. Pasal 8 Ayat 2 Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 dengan jelas menyatakan bahwa “**limbah lain**” yang apabila diuji toksikologi memiliki LD50 di bawah ambang batas, akan dianggap sebagai limbah B3. Dengan pernyataan “limbah lain” ini, maka dapat ditafsirkan bahwa pada dasarnya Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 memungkinkan dimasukkannya limbah apa pun sebagai limbah B3, sepanjang memang uji toksikologi membuktikan limbah tersebut termasuk limbah B3. Kemudian, *delisting* adalah dikeluarkannya suatu limbah, yang sebenarnya termasuk ke dalam daftar limbah B3, dari limbah B3. Pasal 7 Ayat 2 Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 membatasi proses ini hanya pada limbah yang terdaftar sebagai limbah dengan kode D220, D221, D222, dan D223.

Proses penentuan limbah B3 dan proses *klasifikasi* serta *delisting* menurut Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 dapat dilihat dari bagan berikut ini:



**Gambar 6.2.** Proses klasifikasi dan delisting limbah B3 menurut PP No. 18 Tahun 1999

<sup>132</sup> PP No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815, Pasal 8 Ayat 2.

Uji toksikologi berdasarkan LD50 (*lethal dose fifty*) adalah sebuah pengujian berdasarkan perhitungan dosis (diukur dalam gram pencemar per kilogram bobot badan hewan uji) yang dapat menyebabkan kematian 50% populasi hewan uji. Apabila LD50 kurang dari 15 gram per kilogram berat hewan uji, maka limbah dikategorikan sebagai limbah B3. Hal ini dapat dilihat dari kutipan berikut: “Yang dimaksud dengan LD50 adalah perhitungan dosis (gram pencemar per kilogram) yang dapat menyebabkan kematian 50 % populasi makhluk hidup yang dijadikan percobaan. Apabila LD50 lebih besar dari 15 gram per kilogram berat badan maka limbah tersebut bukan limbah B3.” Lihat: Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815, Penjelasan Pasal 8 Ayat 2.

Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999 mengubah penentuan limbah B3 tersebut di atas dengan jalan sebagai berikut:

1. Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 memuat ketentuan yang cukup luas mengenai proses *klasifikasi* terhadap limbah yang bisa dikategorikan limbah B3 setelah uji karakteristik atau uji toksikologi. Dengan menggunakan istilah “limbah lain”, maka limbah apa pun yang tidak termasuk Lampiran I dapat dianggap sebagai limbah B3. Sedangkan Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999 membatasi proses *klasifikasi* hanya untuk limbah yang tidak termasuk ke dalam Tabel 2 Lampiran I PP No. 85 Tahun 1999.<sup>133</sup> Tabel 2 ini adalah daftar limbah B3 berdasarkan kegiatan yang menghasilkan limbah.
2. Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 membatasi proses *delisting* hanya pada limbah dengan kode limbah D220, D221, D222, dan D223 saja, sedangkan proses *delisting* pada Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999 ditujukan tidak hanya ditujukan untuk kode limbah tersebut tetapi juga untuk limbah yang termasuk ke dalam Tabel 2 Lampiran I PP No. 85 Tahun 1999.<sup>134</sup> Ketentuan tersebut dengan jelas memperlonggar kriteria *delisting*, karena dengan ketentuan ini, maka seluruh limbah B3 pada dasarnya bisa dianggap sebagai bukan limbah B3 sepanjang uji karakteristik dan uji toksikologi mendukung hal tersebut.
3. Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999 memperlonggar pula baku mutu untuk pengujian sifat racun (TCLP). Apabila dibandingkan dengan Lampiran II Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, maka Lampiran II Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999 memuat baku mutu yang berbeda secara signifikan. Beberapa parameter memiliki baku mutu konsentrasi kandungan yang lebih ketat yang nilainya bervariasi antara 1,5 kali lebih ketat (untuk *Hexachlorobenzene*) sampai dengan 2.500 kali lebih ketat (untuk *Endrin*).<sup>135</sup> Beberapa parameter bernilai sama (untuk *Chloroform* dan *2,4,6-Trichlorophenol*). Sedangkan sebagian besar parameter memiliki baku konsentrasi kandungan yang lebih longgar, mulai dari sekitar 2 kali lebih longgar (misalnya untuk *Methyl Parathion* dan *Nitrite*) sampai dengan 3.750 kali lebih longgar

<sup>133</sup> Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910, Pasal 8 Ayat 1.

<sup>134</sup> Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910, Pasal 8 Ayat 2.

<sup>135</sup> Maksud lebih ketat adalah konsentrasi kandungan parameter lebih rendah, sehingga sebuah limbah menjadi lebih mudah untuk dianggap bersifat racun.

- (untuk *Flourides*).<sup>136</sup> Dengan longgarnya baku mutu konsentrasi TCLP ini, maka sebuah limbah akan semakin sulit untuk dianggap bersifat racun, dan karenanya semakin sulit untuk diklasifikasikan sebagai limbah B3 (dan semakin mudah untuk dianggap bukan limbah B3).
4. Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999 memperlonggar pula ambang batas untuk pengujian toksikologi berdasarkan LD50. Apabila Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 menentukan ambang batas yang digunakan adalah 15 gram per kilogram bobot hewan uji (artinya jika pengujian menunjukkan kematian diakibatkan oleh dosis lebih dari 15 gram per kilogram bobot hewan uji, maka limbah bukanlah limbah B3), maka Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999 menggunakan ambang batas 50 mg per kilogram bobot hewan uji (artinya jika pengujian menunjukkan bahwa kematian diakibatkan oleh dosis lebih dari 50 mg per kilogram bobot hewan uji maka limbah bukanlah limbah B3).<sup>137</sup> Dengan semakin rendahnya ambang batas dosis tersebut, maka akan semakin mudah bagi sebuah limbah untuk lolos uji toksikologi, dan karenanya semakin mudah untuk dianggap bukan limbah B3 (serta semakin sulit untuk dikategorikan sebagai limbah B3). Misalnya, sebuah limbah yang hasil uji toksikologinya menunjukkan kematian 50% hewan uji pada dosis 100 mg/kg bobot, maka berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, limbah tersebut sudah dianggap sebagai limbah B3, tetapi berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999 belum dianggap sebagai limbah B3!<sup>138</sup>

Penjelasan di atas menunjukkan kategorisasi limbah B3 telah mengalami perubahan mendasar dengan adanya perubahan melalui Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999. Secara umum dapat dilihat bahwa berdasarkan PP ini, sebuah limbah akan lebih mudah untuk dikeluarkan dari kategori limbah B3 serta lebih sulit untuk diklasifikasi sebagai limbah B3 dibandingkan dengan ketentuan

<sup>136</sup> Maksud lebih longgar adalah konsentrasi kandungan parameter lebih tinggi, sehingga sebuah limbah menjadi lebih sulit untuk dianggap bersifat racun.

<sup>137</sup> Hal ini dapat dilihat dari definisi LD50 yang diberikan oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, yaitu:

"Yang dimaksud dengan LD50 (*Lethal Dose Fifty*) adalah dosis limbah yang menghasilkan 50% respons kematian pada populasi hewan uji. Nilai tersebut diperoleh dari analisis data secara grafis dan atau statistik terhadap hasil uji hidup tersebut. Metodologi dan cara penentuan nilai LD50 ditetapkan oleh instansi yang bertanggung jawab. Apabila nilai LD50 secara oral lebih besar dari 50 mg/kg berat badan, maka terhadap limbah yang mengandung salah satu zat pencemar pada Lampiran III Peraturan Pemerintah ini dilakukan evaluasi sifat kronis."

Lihat: Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910, Penjelasan Pasal 7 Ayat 4.

<sup>138</sup> Untuk menentukan apakah limbah tersebut merupakan limbah B3, maka limbah akan diuji kronis berdasarkan Lampiran III PP No. 85 Tahun 1999.

menurut PP No. 18 Tahun 1999. Apakah perubahan ini dapat dibenarkan secara teori tentunya bukanlah merupakan wilayah yang dapat ditelaah dalam bab ini. Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999 sendiri tidak memberikan pemberian atau penjelasan mengenai alasan dilakukannya perubahan-perubahan tersebut. Namun demikian, dari sisi hukum menjadi sangat menarik untuk melihat pihak mana yang memiliki kepentingan dengan diubahnya Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999. Sayangnya, bab ini tidak dimaksudkan untuk menelaah politik hukum dari perubahan peraturan tersebut, meskipun sepantas dapat kita duga bahwa pihak yang diuntungkan dari perubahan ini adalah industri yang kegiatannya termasuk dalam penghasil limbah berdasarkan Tabel 2 Lampiran I Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999.

Hal lain yang perlu dikemukakan di sini adalah mengenai *delisting*. Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999 hanya mengatakan limbah B3 yang tercantum dalam Lampiran I, Tabel 2 Peraturan Pemerintah ini “dapat dikeluarkan dari daftar tersebut oleh instansi yang bertanggung jawab, apabila dapat dibuktikan secara ilmiah bahwa limbah tersebut bukan limbah B3 berdasarkan prosedur yang ditetapkan oleh instansi yang bertanggung jawab setelah berkoordinasi dengan instansi teknis, lembaga penelitian terkait dan berhasil limbah.”<sup>139</sup> Selanjutnya dikatakan pula bahwa pembuktian ilmiah yang dimaksud dilakukan berdasarkan uji karakteristik, uji toksikologi, dan/atau hasil studi yang menyimpulkan bahwa limbah yang dihasilkan mengganggu kesehatan manusia dan makhluk hidup lainnya.<sup>140</sup> Dari kutipan di atas terlihat, *delisting* hanya bisa dilakukan berdasarkan uji toksikologi dan/atau uji karakteristik dan/atau studi yang menyimpulkan bahwa limbah tidak akan menimbulkan gangguan pada kesehatan. Namun demikian peraturan pemerintah tidak menjelaskan bagaimana prosedur *delisting* dan siapa yang memiliki tanggung jawab terhadap *delisting* ini. Dalam konteks ini, penulis menafsirkan bahwa *delisting* memiliki pengertian yang mirip dengan konsep dispensasi seperti dalam hukum administrasi negara, yaitu suatu pengecualian pemberlakuan ketentuan umum pada keadaan khusus.<sup>141</sup> Dilihat dari perspektif ini, maka sebagai dispensasi, *delisting* adalah sebuah keputusan yang bersifat konkret dan individual, yaitu hanya diberikan kepada seseorang yang meminta agar limbahnya tidak dianggap sebagai limbah B3.

Di samping itu, kekurangan lain yang ada dari peraturan pemerintah tentang pengelolaan limbah B3 ini adalah ketiadaan kejelasan mengenai perlakuan

<sup>139</sup> PP No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910, Penjelasan Pasal 8 Ayat 2.

<sup>140</sup> PP No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910, Penjelasan Pasal 8 Ayat 3.

<sup>141</sup> Lihat misalnya: Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara* (Penerbit Alumni, 1979), h. 95-96.

terhadap limbah yang tercampur dengan limbah B3. Mengingat perlakuan terhadap limbah B3 lebih ketat daripada perlakuan terhadap limbah non-B3, maka secara hukum perlu ada ketentuan terkait kriteria untuk memperlakukan limbah campuran tersebut sebagai limbah B3.

### b. Kewajiban Umum Terkait Pengelolaan Limbah B3

Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tidak secara khusus memuat ketentuan tentang kewajiban untuk melakukan pengelolaan limbah B3. Undang-Undang ini lebih memilih untuk merumuskan kewajiban tersebut dalam bentuk yang umum, yaitu kewajiban untuk melakukan pengelolaan limbah hasil usaha/kegiatan.<sup>142</sup> Pengelolaan limbah didefinisikan oleh Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 sebagai rangkaian kegiatan yang mencakup penyimpanan, pengumpulan, pengangkutan, pemanfaatan, pengolahan limbah termasuk penimbunan hasil pengolahan tersebut.<sup>143</sup>

Kewajiban tersebut dipertegas kembali di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa setiap orang yang menghasilkan limbah B3 wajib melakukan pengelolaan limbah B3 yang dihasilkannya.<sup>144</sup> Jika ia tidak mampu melakukan sendiri pengelolaan limbah B3, maka pengelolaannya diserahkan kepada pihak lain.<sup>145</sup> Yang dimaksud dengan pihak lain ini adalah badan usaha yang melakukan pengelolaan limbah B3 dan telah mendapatkan izin.<sup>146</sup> Dari ketentuan ini terlihat jelas bahwa pengalihan upaya pengelolaan kepada pihak lain hanya dapat dilakukan jika pihak lain tersebut merupakan badan hukum yang telah memiliki izin untuk melakukan pengelolaan limbah B3 yang bukan dihasilkannya sendiri.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 juga menyatakan kegiatan pengelolaan limbah B3 wajib mendapat izin dari menteri, gubernur, atau bupati/wali kota sesuai dengan kewenangannya.<sup>147</sup> Ketentuan seperti inilah yang menjadi dasar adanya kewajiban untuk memperoleh izin bagi setiap proses pengelolaan limbah B3.

Selanjutnya, ketentuan mengenai pengelolaan limbah B3 diterangkan di dalam Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999. Peraturan Pemerintah ini

<sup>142</sup> UU No. 23 Tahun 1997, LN Tahun 1997 No. 68, TLN No.3699, Pasal 16 Ayat 1

<sup>143</sup> UU No. 23 Tahun 1997, LN Tahun 1997 No. 68, TLN No. 3699, Penjelasan Pasal 16 Ayat 1.

<sup>144</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 59 Ayat 1. Dikatakan pula bahwa pengelolaan limbah kadaluwarsa dilakukan mengikuti pengelolaan limbah B3. UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 59 Ayat 2.

<sup>145</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 59 Ayat 3.

<sup>146</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Penjelasan Pasal 59 Ayat 3.

<sup>147</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 59 Ayat 4.

menentukan beberapa kewajiban untuk setiap proses pengelolaan limbah B3, diantaranya:

1. kewajiban terkait produksi limbah

Penghasil limbah B3 dilarang membuang limbah B3 yang dihasilkannya ke dalam media lingkungan hidup tanpa pengolahan terlebih dahulu.<sup>148</sup> Di samping itu, setiap orang (termasuk penghasil) dilarang melakukan pengenceran untuk maksud menurunkan konsentrasi zat racun dan bahaya limbah B3.<sup>149</sup> Penghasil limbah B3 diwajibkan pula untuk mereduksi, pengolahan, dan penimbunan limbah B3 yang dihasilkannya.<sup>150</sup>

Apabila kegiatan reduksi masih menghasilkan limbah B3 yang masih dapat dimanfaatkan, maka penghasil dapat memanfaatkannya sendiri atau menyerahkan pemanfaatannya kepada pemanfaat limbah B3.<sup>151</sup> Apabila penghasil limbah B3 tidak mengolah limbah B3 sesuai dengan teknologi yang ada, maka penghasil limbah dapat mengekspor ke negara lain yang memiliki teknologi pengolahan limbah B3,<sup>152</sup> atau menyerahkan pengolahan limbah kepada pengolah.<sup>153</sup>

2. kewajiban terkait penyimpanan limbah

Penghasil limbah B3 dapat menyimpan limbah B3 yang dihasilkannya paling lama 90 (sembilan puluh) hari, sebelum menyerahkannya kepada pengumpul atau pemanfaat atau pengolah atau penimbun limbah B3. Batas waktu 90 hari ini dapat lebih panjang jika limbah yang dihasilkan kurang dari 50 kilogram per hari.<sup>154</sup>

Penghasil limbah memiliki pula kewajiban membuat dan menyimpan catatan tentang jenis, karakteristik, jumlah dan waktu dihasilkannya

---

<sup>148</sup> PP No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh PP No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 3.

<sup>149</sup> PP No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh PP No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 4.

<sup>150</sup> PP No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh PP No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 9 Ayat 1.

Kegiatan reduksi limbah ini dapat dilakukan melalui beberapa upaya, di antaranya dengan menyempurnakan penyimpanan bahan baku dalam kegiatan proses (*house keeping*), melakukan substitusi bahan, atau melakukan upaya modifikasi proses. PP No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh PP No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 27 Ayat 1.

<sup>151</sup> PP No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh PP No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 9 Ayat 2.

<sup>152</sup> PP No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh PP No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 9 Ayat 3. Ketentuan tentang ekspor limbah ini tentu saja harus dilakukan sesuai dengan Konvensi Basel yang diterangkan pada bagian terdahulu.

<sup>153</sup> PP No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh PP No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 9 Ayat 4.

<sup>154</sup> PP No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh PP No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 10.

dan diserahkannya limbah B3, serta nama pengangkut limbah B3 yang melaksanakan pengiriman kepada pengumpul atau pemanfaat atau pengolah atau penimbun limbah B3.<sup>155</sup> Sekurang-kurangnya setiap enam bulan sekali, penghasil menyerahkan catatan tersebut kepada instansi yang bertanggung jawab (Kementerian Lingkungan Hidup)<sup>156</sup> dengan tembusan kepada instansi yang terkait dan bupati/wali kota, untuk digunakan sebagai inventarisasi jumlah limbah B3 dan sebagai bahan evaluasi kebijakan pengelolaan limbah B3.<sup>157</sup> Di samping kewajiban di atas, Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 mewajibkan pula adanya pengemasan khusus terhadap limbah B3, dengan simbol dan label yang menunjukkan sifat dan jenis limbah B3.<sup>158</sup> Dengan adanya kewajiban pencatatan ini menunjukkan keinginan pemerintah agar setiap proses pengelolaan limbah B3, dari mulai produksi sampai penimbunan (*from cradle to grave*), harus disertai dengan dokumen limbah B3. Hal ini untuk memudahkan inventarisasi jumlah dan karakteristik limbah B3 yang dikelola, serta untuk menentukan strategi dan kebijakan pengelolaan limbah B3.

Syarat bagi tempat penyimpanan limbah B3 adalah lokasi tempat penyimpanan bebas banjir, tidak rawan bencana, di luar kawasan lindung, dan sesuai dengan rencana tata ruang; serta memiliki rancangan bangunan yang sesuai dengan jumlah, karakteristik limbah B3 dan upaya pengendalian pencemaran lingkungan.<sup>159</sup>

### 3. kewajiban terkait pengumpulan limbah

Pengumpulan limbah B3 dilakukan oleh badan usaha yang melakukan kegiatan pengumpulan limbah B3.<sup>160</sup> Dengan definisi seperti ini, maka penghasil limbah tidak dapat bertindak sebagai pengumpul limbah.

Pengumpul limbah diwajibkan untuk membuat catatan tentang jenis, karakteristik, jumlah, waktu diterimanya limbah B3 dari penghasil dan waktu

<sup>155</sup> PP No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh PP No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 11 Ayat 1.

<sup>156</sup> Di dalam PP, istilah yang digunakan adalah "Kepala instansi yang bertanggung jawab". Instansi ini dahulu adalah Bapedal (Badan Pengendalian Dampak Lingkungan), yang sejak Tahun 2002 telah dilebur ke dalam Kementerian LH berdasarkan Keputusan Presiden No. 2 Tahun 2002. Dengan peleburan ini, maka kewenangan dari Kepala Bapedal, seperti kewenangan menentukan beberapa baku mutu dan penerimaan laporan, menjadi dipegang oleh Menteri LH. Untuk selanjutnya, "instansi yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup" akan disebut sebagai Kementerian LH.

<sup>157</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 11 Ayat 2 dan 3.

<sup>158</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh PP No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 28 Ayat 1.

<sup>159</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 29 Ayat 2.

<sup>160</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 12.

penyerahan limbah B3 kepada pemanfaat/pengolah/penimbun, serta nama pengangkut limbah B3 yang melaksanakan pengiriman kepada pemanfaat/pengolah/penimbun.<sup>161</sup> Setidaknya setiap enam bulan sekali, pengumpul menyerahkan catatan tersebut kepada instansi yang bertanggung jawab (Kementerian Lingkungan Hidup) dengan tembusan kepada instansi yang terkait dan Bupati/wali kota, untuk digunakan sebagai inventarisasi jumlah limbah B3 dan sebagai bahan evaluasi kebijakan pengelolaan limbah B3.<sup>162</sup>

Pengumpul dapat menyimpan limbah B3 yang dikumpulkannya paling lama 90 (sembilan puluh) hari sebelum diserahkan kepada pemanfaat/pengolah/penimbun. Dalam hal ini, pengumpul bertanggung jawab terhadap limbah B3 yang dikumpulkannya.<sup>163</sup>

Kegiatan pengumpulan limbah B3 wajib memenuhi syarat berikut ini:<sup>164</sup>

- memperhatikan karakteristik limbah B3,
- mempunyai laboratorium yang dapat mendekripsi karakteristik limbah B3 kecuali untuk toksikologi,
- memiliki perlengkapan untuk penanggulangan terjadinya kecelakaan,
- memiliki konstruksi bangunan kedap air dan bahan bangunan disesuaikan dengan karakteristik limbah B3,
- mempunyai lokasi pengumpulan yang bebas banjir.

#### 4. kewajiban terkait pengangkutan limbah

Pengangkutan dilakukan oleh badan usaha yang melakukan kegiatan pengangkutan limbah B3 atau oleh penghasil limbah B3 sendiri. Apabila penghasil bertindak sebagai pengangkut, maka penghasil tersebut wajib memenuhi ketentuan yang berlaku bagi pengangkut.<sup>165</sup> Pengangkutan limbah B3 hanya diperkenankan jika penghasil telah melakukan kontrak kerja sama dengan perusahaan pemanfaatan/penimbun/pengolah/pengumpul limbah B3.<sup>166</sup>

---

<sup>161</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 13 Ayat 1.

<sup>162</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 13 Ayat 2 dan 3.

<sup>163</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 14.

<sup>164</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 30.

<sup>165</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 15.

<sup>166</sup> Peraturan Menteri LH No. 18 Tahun 2009 tentang Tata Cara Perizinan Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun, Pasal 4 Ayat 2.

Setiap pengangkutan limbah B3 wajib disertai dokumen limbah B3.<sup>167</sup> Pengangkut wajib menyerahkan limbah B3 dan dokumennya kepada pengumpul/pemanfaat/pengolah/penimbun yang ditunjuk oleh penghasil limbah B3.<sup>168</sup> Pengangkut wajib melakukan pengangkutan dengan alat angkut khusus dan tata cara pengangkutan yang memenuhi persyaratan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>169</sup>

##### 5. kewajiban terkait pemanfaatan limbah

Pemanfaatan limbah B3 meliputi perolehan kembali (*recovery*), penggunaan kembali (*reuse*) dan daur ulang (*recycle*).<sup>170</sup> Kegiatan pemanfaatan ini dapat dilakukan oleh penghasil atau badan usaha yang melakukan kegiatan pemanfaatan limbah B3.<sup>171</sup> Pemanfaat limbah yang menghasilkan limbah B3 wajib memenuhi ketentuan mengenai penghasil limbah B3. Pemanfaat limbah B3 yang dalam kegiatannya melakukan pengumpulan limbah B3 wajib memenuhi ketentuan mengenai pengumpulan limbah B3. Pemanfaat limbah B3 yang melakukan pengangkutan limbah B3 wajib memenuhi ketentuan mengenai pengangkutan limbah B3.<sup>172</sup>

Pemanfaat dapat menyimpan limbah B3 sebelum dimanfaatkan paling lama 90 (sembilan puluh) hari.<sup>173</sup> Pemanfaat wajib membuat dan menyimpan catatan mengenai sumber limbah B3 yang dimanfaatkan, jenis, karakteristik, dan jumlah limbah B3 yang dikumpulkan, dimanfaatkan, serta produk

<sup>167</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 16 Ayat 1.

Kewajiban penyertaan dokumen ini ditegaskan kembali oleh Pasal 31 yang menyatakan bahwa "penyerahan limbah B3 oleh penghasil dan/atau pengumpul dan/atau pemanfaat dan/atau pengolah kepada pengangkut wajib disertai dokumen limbah B3." Lihat: Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 31.

Dokumen limbah B3 tersebut berisi: nama dan alamat penghasil atau pengumpul limbah B3 yang menyerahkan limbah B3; tanggal penyerahan limbah B3; nama dan alamat pengangkut limbah B3; tujuan pengangkutan limbah B3; serta jenis, jumlah, komposisi, dan karakteristik limbah B3 yang diserahkan. Dokumen limbah B3 tersebut dibuat dalam rangkap 7 apabila pengangkutan hanya satu kali dan rangkap 11 apabila pengangkutan lebih dari satu kali (antarmoda). Pengangkut menyimpan lembar asli, dan wajib menyerahkan salinan dokumen kepada pengirim, instansi yang bertanggung jawab, penerima limbah B3, bupati/wali kota terkait, dan pengangkut berikutnya/antarmoda. Keterangan lebih lanjut, lihat: Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Penjelasan Pasal 16 Ayat 1.

<sup>168</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 17.

<sup>169</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 32.

<sup>170</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 33 Ayat 1.

<sup>171</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 18.

<sup>172</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 19.

<sup>173</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 20.

yang dihasilkan dari pemanfaatan, serta nama pengangkut yang melakukan pengangkutan limbah B3 dari penghasil/pengumpul.<sup>174</sup> Sekurangnya sekali dalam 6 bulan, pemanfaat wajib menyampaikan catatan kepada instansi yang bertanggung jawab dengan tembusan kepada instansi yang terkait dan bupati/wali kota, untuk digunakan sebagai inventarisasi jumlah limbah B3 dan sebagai bahan evaluasi kebijakan pengelolaan limbah B3.<sup>175</sup>

#### 6. kewajiban terkait pengolahan limbah

Pengolah limbah B3 dilakukan oleh penghasil atau badan usaha yang melakukan kegiatan pengolahan limbah B3.<sup>176</sup> Pengolah limbah B3 dapat menyimpan limbah B3 yang akan diolah paling lama 90 (sembilan puluh) hari.<sup>177</sup>

Pengolah limbah B3 wajib membuat dan menyimpan catatan mengenai: sumber limbah B3 yang diolah; jenis, karakteristik, dan jumlah limbah B3 yang diolah; serta nama pengangkut yang melakukan pengangkutan limbah B3.<sup>178</sup> Sekurangnya setiap 6 bulan sekali, pengolah wajib menyampaikan catatan kepada instansi yang bertanggung jawab dengan tembusan kepada instansi terkait dan bupati/wali kota, untuk digunakan sebagai inventarisasi jumlah limbah B3 dan sebagai bahan evaluasi kebijakan pengelolaan limbah B3.<sup>179</sup>

Pengolahan limbah B3 dapat dilakukan dengan cara termal, stabilisasi dan solidifikasi, secara fisika, kimia, biologi dan/atau cara lainnya sesuai dengan perkembangan teknologi.<sup>180</sup> Secara umum, persyaratan teknis dari proses pengolahan limbah B3 tersebut ditentukan sebagai berikut:<sup>181</sup>

- lokasi yang dipilih untuk pengolahan haruslah lokasi yang bebas dari banjir, tidak rawan bencana dan bukan kawasan lindung, serta lokasi yang menurut tata ruang adalah lokasi kawasan peruntukan industri,
- pengolahan limbah B3 dengan cara stabilisasi dan solidifikasi wajib

<sup>174</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 21.

<sup>175</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 22.

<sup>176</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 23 Ayat 1.

<sup>177</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 23 Ayat 2 dan 3.

<sup>178</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 24 Ayat 1.

<sup>179</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 24 Ayat 2 dan 3.

<sup>180</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 34 Ayat 1.

<sup>181</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 34 Ayat 2 sampai 6.

memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. melakukan analisis dengan prosedur ekstraksi untuk menentukan mobilitas senyawa organik dan anorganik,
- b. melakukan penimbunan hasil pengolahan stabilisasi dan solidifikasi dengan ketentuan penimbunan limbah B3 (*landfill*).
- pengolahan limbah B3 secara fisika dan/atau kimia yang menghasilkan limbah cair wajib memenuhi baku mutu limbah cair, sedangkan yang menghasilkan limbah padat wajib memenuhi ketentuan tentang pengelolaan limbah B3,
- pengolahan limbah B3 dengan cara termal dengan mengoperasikan insinerator wajib:
  - a. mempunyai insinerator dengan spesifikasi sesuai dengan karakteristik dan jumlah limbah B3 yang diolah,
  - b. mempunyai insinerator yang dapat memenuhi efisiensi pembakaran minimal 99,99 % dan efisiensi penghancuran dan penghilangan sebagai berikut:
    - 1) efisiensi penghancuran dan penghilangan untuk *Principle Organic Hazard Constituent* (POHCs) 99,99%,
    - 2) efisiensi penghancuran dan penghilangan untuk *Polychlorinated Biphenyl* (PCBs) 99,9999 %,
    - 3) efisiensi penghancuran dan penghilangan untuk *Polychlorinated Dibenzofurans* 99,9999 %,
    - 4) efisiensi penghancuran dan penghilangan untuk *Polychlorinated Dibenzo-P-dioxins* 99,9999 %.
  - c. memenuhi standar emisi udara,
  - d. residi dari kegiatan pembakaran berupa abu dan cairan wajib dikelola dengan mengikuti ketentuan tentang pengelolaan limbah B3.

Penghentian kegiatan pengolahan limbah B3 (atau penutupan pengolahan) wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari kepala instansi yang bertanggung jawab.<sup>182</sup> Dalam hal ini, persetujuan penghentian pengolahan diberikan setelah diketahui lokasi tersebut tidak terkontaminasi.<sup>183</sup>

## 7. kewajiban terkait penimbunan limbah

<sup>182</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 35.

<sup>183</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Penjelasan Pasal 35.

Penimbunan limbah B3 dilakukan oleh penghasil limbah atau oleh badan usaha yang melakukan kegiatan penimbunan limbah B3.<sup>184</sup> Penimbun wajib membuat dan menyimpan catatan mengenai sumber limbah B3 yang ditimbun, jenis, karakteristik, dan jumlah limbah B3 yang ditimbun, serta nama pengangkut yang melakukan pengangkutan limbah B3.<sup>185</sup> Penimbun diwajibkan pula untuk menyampaikan catatan tersebut sekurangnya sekali dalam enam bulan kepada instansi yang bertanggung jawab dengan tembusan kepada instansi terkait dan bupati/wali kota, untuk dipergunakan sebagai bahan inventarisasi jumlah limbah B3 dan sebagai bahan evaluasi dalam rangka penetapan kebijakan pengelolaan limbah B3.<sup>186</sup>

Secara umum, persyaratan teknis untuk penimbunan adalah sebagai berikut:

- lokasi penimbunan limbah B3 wajib bebas dari banjir, memiliki permeabilitas tanah maksimum 10 pangkat negatif 7 centimeter per detik, merupakan lokasi yang ditetapkan sebagai lokasi penimbunan limbah B3 berdasarkan rencana tata ruang, merupakan daerah yang secara geologis dinyatakan aman, stabil tidak rawan bencana dan di luar kawasan lindung, serta tidak merupakan daerah resapan air tanah, khususnya yang digunakan untuk air minum,<sup>187</sup>
- penimbunan limbah B3 wajib menggunakan sistem pelapis yang dilengkapi dengan saluran untuk pengaturan aliran air permukaan, pengumpulan air lindi dan pengolahannya, sumur pantau, dan lapisan penutup akhir yang telah disetujui oleh instansi yang bertanggung jawab.<sup>188</sup>

Di samping itu, terdapat pula kewajiban terkait penghentian penimbunan limbah. Dalam hal ini, penghentian kegiatan penimbunan limbah B3 wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari kepala instansi yang bertanggung jawab. Persetujuan ini diberikan setelah diketahui bahwa lokasi penimbunan tidak terkontaminasi oleh limbah B3.<sup>189</sup> Terhadap lokasi penimbunan limbah

<sup>184</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 25.

<sup>185</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 26 Ayat 1.

<sup>186</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 26 Ayat 2 dan 3.

<sup>187</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 36.

<sup>188</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 37.

<sup>189</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 38 dan Penjelasan Pasal 38.

B3 yang telah dihentikan tersebut, penimbun memiliki kewajiban untuk:<sup>190</sup>

- menutup bagian paling atas tempat penimbunan dengan tanah setebal minimum 0,60 meter,
- melakukan pemagaran dan memberi tanda tempat penimbunan limbah B3,
- melakukan pemantauan kualitas air tanah dan menanggulangi dampak negatif yang mungkin timbul akibat keluarnya limbah B3 ke lingkungan, selama minimum 30 tahun terhitung sejak ditutupnya seluruh fasilitas penimbunan limbah B3,
- memastikan bahwa lokasi penimbunan tidak dijadikan pemukiman atau fasilitas umum seperti fasilitas olahraga, pendidikan, rumah sakit, dan rekreasi.

### c. Perizinan

Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 menyatakan setiap kegiatan penyimpanan, pengumpulan, pemanfaatan, pengolahan dan/atau penimbunan limbah B3 wajib memiliki izin operasi dari kepala instansi yang bertanggung jawab. Kegiatan pengangkutan wajib memiliki izin pengangkutan dari Menteri Perhubungan setelah mendapat rekomendasi dari kepala instansi yang bertanggung jawab. Sedangkan kegiatan pemanfaatan limbah B3 sebagai kegiatan utama wajib memiliki izin pemanfaatan dari instansi yang berwenang memberikan izin pemanfaatan setelah mendapat rekomendasi dari kepala intansi yang bertanggung jawab.<sup>191</sup> Di samping itu, untuk kegiatan pengolahan limbah B3 yang terintegrasi dengan kegiatan pokok (yaitu dilakukan di tempat yang sama dengan kegiatan pokoknya), maka diperlukan adanya izin operasi alat pengolahan limbah B3 (yaitu izin mengenai kelayakan pengoperasian peralatan pengolahan limbah B3) yang dikeluarkan oleh instansi yang bertanggung jawab.<sup>192</sup> Untuk kegiatan pengolahan dan penimbunan, diperlukan pula izin lokasi pengolahan dan penimbunan

<sup>190</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LNTahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 39 Ayat 1 dan Penjelasannya.

<sup>191</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LNTahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 40 Ayat 1. Menurut Pasal 1 Angka 19 Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 "instansi yang bertanggung jawab" adalah "instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan", yaitu Bapedal (Badan Pengendalian Dampak Lingkungan). Dengan peleburan fungsi Bapedal ke dalam fungsi Kementerian Lingkungan Hidup sekarang ini, maka instansi yang bertanggung jawab dalam konteks ini adalah Menteri Lingkungan Hidup.

Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 tidak memberikan definisi mengenai arti "instansi yang berwenang memberikan izin". Meski demikian, kita dapat menafsirkan bahwa yang dimaksud di sini adalah instansi yang memberikan izin usaha, baik pada tingkat nasional maupun daerah.

<sup>192</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LNTahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 40 Ayat 3 dan Penjelasannya.

yang diberikan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sesuai rencana tata ruang setelah mendapat rekomendasi dari kepala instansi yang bertanggung jawab.<sup>193</sup>

Ketentuan tentang perizinan kemudian dipertegas melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup, yang terakhir adalah Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 18 Tahun 2009. Menurut peraturan ini, jenis kegiatan pengelolaan limbah B3 yang wajib dilengkapi dengan izin adalah kegiatan pengangkutan, penyimpanan sementara, pengumpulan, pemanfaatan, pengolahan, dan penimbunan.<sup>194</sup> Namun demikian, terdapat perbedaan kewenangan pemberi izin antara Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 dengan Permen LH No. 18 Tahun 2009, terkait dengan izin untuk penyimpanan sementara dan izin untuk pengumpulan. Apabila dalam Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 kewenangan pemberian izin ini ada pada tangan “instansi yang bertanggung jawab”, maka menurut Permen LH No. 18 Tahun 2009 kewenangan pemberian izin penyimpanan sementara ada pada bupati/wali kota.<sup>195</sup> Untuk kegiatan pengumpulan, Permen LH menyatakan izin diberikan oleh bupati/wali kota (untuk pengumpulan skala Kabupaten/Kota), gubernur (untuk pengumpulan skala provinsi, yaitu pengumpulan yang bersumber dari setidaknya 2 kabupaten/kota), atau Menteri LH (untuk pengumpulan skala nasional, yaitu pengumpulan limbah yang bersumber dari setidaknya 2 provinsi).<sup>196</sup> Di samping itu, Permen LH ini juga menjelaskan apabila terjadi perubahan terhadap jenis, karakteristik, jumlah, dan/atau cara pengelolaan limbah B3, maka diperlukan adanya izin baru bagi pengelolaan limbah B3.<sup>197</sup>

Permen LH No. 18 Tahun 2009 juga memuat ketentuan mengenai kewajiban persetujuan uji coba alat bagi kegiatan pengelolaan limbah B3 yang membutuhkan uji coba alat, instalasi, atau metode pengolahan dan/atau pemanfaatan limbah B3. Persetujuan ini diberikan oleh Deputi Menteri LH atas dasar pendeklegasian kewenangan dari Menteri LH.<sup>198</sup> Karena secara hukum persetujuan ini memiliki fungsi yang sama dengan izin, maka dapat ditafsirkan bahwa persetujuan seperti ini adalah juga izin.

<sup>193</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 42 Ayat 1.

<sup>194</sup> Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 18 Tahun 2009, Pasal 2 Ayat 1. Menurut Pasal 2 Ayat 5 dari Peraturan Menteri ini, “kegiatan” yang dimaksud pada Ayat 1 di atas meliputi “kegiatan utama” dan “bukan kegiatan utama”. Jika dikaitkan dengan ketentuan pada Ayat 1, maka berdasarkan ketentuan Ayat 5 ini, kewajiban memiliki izin dikenakan baik pada kegiatan utama maupun bukan kegiatan utama.

<sup>195</sup> Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 18 Tahun 2009, Pasal 3 Ayat 2.

<sup>196</sup> Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 18 Tahun 2009, Pasal 3 Ayat 3.

<sup>197</sup> Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 18 Tahun 2009, Pasal 16.

<sup>198</sup> Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 18 Tahun 2009, Pasal 5.

Dengan demikian, setiap tahapan kegiatan pengelolaan limbah B3 wajib disertai adanya izin. Sebagian besar izin ini merupakan kewenangan dari Kementerian Lingkungan Hidup sebagai instansi yang bertanggung jawab. Berdasarkan penjelasan di atas, maka izin terkait pengelolaan limbah B3 dapat dilihat dalam tabel berikut:

<b>Nama Kegiatan</b>	<b>Nama Izin yang diperlukan</b>	<b>Instansi yang mengeluarkan izin</b>
Penyimpanan (sementara)	Izin penyimpanan	Bupati/Wali kota
Pengumpulan	Izin pengumpulan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bupati/Wali kota (untuk skala kabupaten/kota)</li> <li>• Gubernur (untuk skala provinsi)</li> <li>• Menteri LH (untuk skala nasional)</li> </ul>
Pemanfaatan (bukan sebagai kegiatan utama)	Izin operasi <sup>1</sup>	Menteri LH
Pengolahan	1. Izin operasi 2. Izin operasi alat 3. Izin lokasi	Menteri LH Menteri LH Kepala Badan Pertanahan setempat, dengan rekomendasi KLH
Penimbunan	a. Izin operasi b. Izin Lokasi	Menteri LH Kepala Badan Pertanahan setempat, dengan rekomendasi KLH
Pengangkutan	Izin pengangkutan	Menteri Perhubungan, dengan rekomendasi KLH
Pemanfaatan sebagai kegiatan utama	Izin usaha	Pemerintah daerah atau Kementerian Perindustrian, dengan rekomendasi KLH
Uji coba alat, instalasi, atau metode pengolahan/pemanfaatan limbah B3	Persetujuan uji coba	Deputi Menteri LH

**Tabel 6.1.** Jenis-jenis izin pengelolaan limbah B3

Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 menjelaskan pula bahwa setiap kegiatan pengumpulan, pemanfaatan, pengolahan dan/atau penimbunan limbah B3 wajib dibuatkan AMDAL. AMDAL ini diajukan bersama-sama dengan permohonan izin, dan merupakan landasan bagi pemberian izin pengelolaan limbah B3.<sup>199</sup>

Khusus untuk kegiatan pengumpulan limbah B3, izin hanya dapat diberikan apabila pengumpul telah mempunyai teknologi pemanfaatan limbah B3 dan telah

<sup>199</sup> PP No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh PP No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 43 dan Pasal 44. Ketentuan lebih lanjut mengenai keterkaitan antara proses perizinan dengan AMDAL, diatur lebih lanjut dalam Pasal 45 dan 46 PP No. 18 Tahun 1999.

memiliki kontrak kerja sama dengan pihak pengolah dan/atau penimbun limbah B3.<sup>200</sup> Di samping itu, Permen LH secara tegas menyatakan penghasil limbah B3 tidak dapat bertindak sebagai pengumpul limbah.<sup>201</sup>

Dalam prakteknya, seringkali seorang penghasil limbah tidak mampu mengelola limbahnya sendiri. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, Pasal 59 Ayat 3 dan Penjelasan Pasal 59 Ayat 3 UU No. 32 Tahun 2009 menyatakan bahwa dalam hal penghasil limbah tidak mampu melakukan sendiri pengelolaan limbah B3, maka pengelolaannya diserahkan kepada pihak lain, yaitu badan usaha pengelola limbah B3 dan telah mendapatkan izin. Dengan demikian, jelaslah bahwa “pihak lain” ini bukanlah sembarang pihak, tetapi badan usaha yang memiliki izin untuk bergerak dalam lingkup pengelolaan limbah. Ketentuan ini dipertegas lagi dalam Permen LH No. 18 Tahun 2009, yang wajibkan bahwa badan usaha yang kegiatan utamanya adalah pengelolaan limbah B3 atau badan usaha yang mengelola limbah B3 yang bukan dari kegiatan sendiri wajib;<sup>202</sup>

- memiliki asuransi pencemaran lingkungan hidup, dengan batas pertanggungan paling sedikit Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- memiliki laboratorium analisis atau alat analisis limbah B3 di lokasi kegiatan, memiliki tenaga terdidik di bidang analisis dan pengelolaan limbah B3.

Dengan demikian, maka setiap pihak yang mengelola limbah B3 yang bukan dari hasil kegiatannya sendiri, pihak itu haruslah badan usaha, memiliki izin, memiliki asuransi, memiliki laboratorium, dan memiliki tenaga ahli. Dalam konteks ini, menarik untuk melihat pendapat dari Masnellyarti Hilman, Kepala Deputi Pengelolaan B3, Limbah B3, dan Sampah Kementerian LH. Dalam persidangan *Republik Indonesia v. Herland bin Ompo*, Masnellyarti Hilman menyatakan bahwa “Pihak ketiga tidak diwajibkan mempunyai izin...kecuali pengolahannya di luar lokasi penghasil limbah.” Dalam hal terjadi pengolahan limbah oleh pihak ketiga di dalam lokasi penghasil limbah, “izin diberikan kepada penghasil limbah”. Karena itulah, masih menurut Masnellyarti Hilman, “KLH tidak pernah memberikan izin terhadap pihak ketiga yang mengolah limbah di dalam lokasi penghasil limbah.”<sup>203</sup> Pendapat ini menunjukkan bahwa dalam prakteknya,

<sup>200</sup> Permen LH No. 18 Tahun 2009, Pasal 2 Ayat 3 dan 4.

<sup>201</sup> Permen LH No. 18 Tahun 2009, Pasal 2 Ayat 2.

<sup>202</sup> Permen LH No. 18 Tahun 2009 Pasal 8 dan 9.

<sup>203</sup> Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada PN Jakarta Pusat, putusan No. 81/Pid.B/TPK/2012/PN.Jkt.Pst, *Republik Indonesia v. Herland bin Ompo* (2013), h. 65.

kewajiban perizinan berdasarkan ketentuan Pasal 53 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 dan ketentuan dalam Permen LH No. 18 Tahun 2009 tidak pernah diberlakukan kepada pihak ketiga yang mengolah limbah B3 di lokasi yang sama dengan tempat penghasil limbah. Kewajiban perizinan ini hanya diberlakukan jika limbah diolah oleh pihak ketiga di tempat lain. Apakah praktek ini sesuai dengan aturan? Menurut majelis hakim dalam *Republik Indonesia v. Herland bin Ompo*, praktek tersebut “melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Majelis hakim, yaitu Dr. Sudharmawatiningsih, SH, M.Hum selaku ketua majelis, serta Antonius Widijanto SH, Annas Mustaqim, SH, M.Hum, dan Slamet Subagio, SH, MH selaku hakim anggota, berpendapat bahwa masalah perizinan pengolahan limbah B3 adalah merupakan suatu kewajiban bagi setiap orang atau badan usaha yang melakukan kegiatan pengolahan limbah B3. Majelis menunjukkan bahwa praktek tidak diberikannya izin kepada pihak ketiga, melanggar Pasal 59 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, Pasal 40 Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, dan Pasal 3 KepMen LH No. 128 Tahun 2003 tentang Tata Cara dan Persyaratan Teknis Pengolahan Limbah dan Tanah Terkontaminasi oleh Minyak Bumi secara Biologis.<sup>204</sup> Namun demikian, perlu disampaikan di sini bahwa salah satu hakim anggota, yaitu Alexander Marwata, Ak. SH. CFE, memberikan *dissenting opinion* terhadap pendapat mayoritas majelis hakim. Dalam konteks perizinan, Hakim Alexander Marwata menyetujui pendapat Masnellyarti Hilman, yaitu bahwa sepanjang penghasil limbah telah memperoleh izin pengolahan, maka pihak ketiga yang mengolah limbah di lokasi penghasil limbah tidak diwajibkan memperoleh izin terlebih dahulu. Dengan demikian, maka tidak diberikannya izin kepada pihak ketiga dalam konteks ini tidaklah melawan hukum.<sup>205</sup> Menurut penulis, persoalan ini sebenarnya menunjukkan ketidakberesan dalam pengaturan perizinan dan pelaksanaan pemberian izin di KLH. Jika memang pihak KLH menginginkan adanya pembebasan dari kewajiban perizinan bagi pihak ketiga yang mengolah limbah di lokasi yang sama dengan tempat limbah dihasilkan (sepanjang penghasil limbah telah memperoleh izin), maka KLH sebenarnya dengan mudah dapat membuat keputusan yang secara tegas menegaskan keinginannya ini. Tanpa ketegasan semacam ini, maka cukup wajar jika pihak lain (seperti JPU atau pun

<sup>204</sup> Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada PN Jakarta Pusat, putusan No. 81/Pid.B/TPK/2012/PN.Jkt.Pst, *Republik Indonesia v. Herland bin Ompo* (2013), h.145.

<sup>205</sup> Lihat: Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada PN Jakarta Pusat, putusan No. 81/Pid.B/TPK/2012/PN.Jkt.Pst, *Republik Indonesia v. Herland bin Ompo* (2013), h. 189.

majelis hakim) menganggap pengecualian dari kewajiban perizinan seperti yang dipraktekkan oleh KLH adalah pelanggaran terhadap perundang-undangan.<sup>206</sup>

Hal terakhir yang perlu dibahas dalam bagian ini adalah perizinan dan kewajiban lainnya bagi kegiatan pemanfaatan. Permen LH No. 18 Tahun 2009 menyatakan bahwa usaha dan/atau kegiatan yang menggunakan produk dan/ atau produk antara yang dihasilkan dari usaha dan/atau kegiatan pemanfaatan limbah B3 tidak diwajibkan memiliki izin. Meski demikian, produk tersebut harus memenuhi Standar Nasional Indonesia (SNI), standar internasional, atau standar lain yang diakui oleh nasional atau internasional.<sup>207</sup> Dengan demikian, penggunaan produk dari kegiatan pemanfaatan tidaklah memerlukan izin. Di samping itu, Permen LH No. 2 Tahun 2008 menyatakan bahwa apabila pemanfaatan limbah B3 terjadi dalam satu kesatuan sistem proses produksi utama (*reuse*) dan dilakukan oleh penghasil pada lokasi kegiatannya, maka pemanfaatan limbah B3 ini tidak memerlukan izin.<sup>208</sup>

#### d. Penegakan Hukum

Pelanggaran terhadap ketentuan tentang pengelolaan limbah B3 dapat dijatuhi sanksi administrasi dan/atau pidana. Sanksi administrasi dalam pengelolaan limbah B3 dimulai dari teguran oleh instansi yang bertanggung jawab, yaitu Kementerian LH.<sup>209</sup> Apabila 15 hari sejak dijatuhinya teguran ternyata tidak ada perbaikan, maka Kementerian LH dapat menjatuhkan sanksi administrasi berupa penghentian kegiatan atau pencabutan izin untuk sementara waktu.<sup>210</sup> Bila dalam waktu yang ditentukan pihak yang diberi sanksi dianggap tidak menunjukkan perbaikan, maka Kementerian LH dapat mencabut izin operasi kegiatan

<sup>206</sup> Tentu saja, penulis tidak bermaksud membenarkan pengecualian ini. Tulisan ini tidak ditujukan untuk menjawab pertanyaan apakah pengecualian tersebut merupakan hal yang tepat atau tidak. Akan tetapi, dalam pernyataan di atas penulis bermaksud mengatakan bahwa aspek kepastian hukum merupakan hal yang penting. Dalam rangka perlindungan terhadap kepentingan warga negara, setiap pengecualian seharusnya ditetapkan dalam bentuk keputusan/peraturan tertulis. Praktek pemberian pengecualian tanpa disertai keputusan/peraturan tertulis ini hanya akan membuat posisi warga negara (dalam hal ini misalnya pihak ketiga pengolah limbah B3) menjadi tidak terlindungi, dan membuka banyak peluang bagi terjadinya penyalahgunaan wewenang.

<sup>207</sup> Permen LH No. 18 Tahun 2009 Pasal 6.

<sup>208</sup> Permen LH No. 2 Tahun 2008, Pasal 5. Namun demikian, perlu dikemukakan di sini bahwa Permen LH ini tidak memberikan kriteria apa pun untuk menjelaskan kegiatan apa saja yang dapat dianggap sebagai "pemanfaatan limbah B3 dalam satu kesatuan sistem proses produksi utama (*reuse*)". Kriteria seperti ini sangatlah penting untuk menjelaskan apakah sebuah kegiatan pemanfaat limbah B3 memerlukan izin atau tidak.

<sup>209</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 62 Ayat 1.

<sup>210</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 62 Ayat 2. Kewenangan untuk menjatuhkan sanksi penghentian sementara kegiatan atau pencabutan izin sementara juga dimiliki oleh Gubernur dan Bupati/Wali kota. PP No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 62 Ayat 3.

pengelolaan limbah.<sup>211</sup> Dari ketentuan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 di atas terlihat bahwa kewenangan pencabutan izin secara permanen berada pada Kementerian LH. Namun demikian, berdasarkan penjelasan sebelumnya, terdapat beberapa izin pengelolaan limbah B3 yang tidak dikeluarkan oleh Kementerian LH. Untuk izin-izin ini, maka kewenangan pencabutan izinnya berada pada pihak yang mengeluarkan izin, karena pada prinsipnya pihak yang berwenang menjatuhkan sanksi adalah pihak yang mengeluarkan izin.

Di samping itu, pasal penjatuhan sanksi administrasi ini juga harus memperhatikan sanksi administrasi menurut UU No. 32 Tahun 2009. Menurut UU ini, sanksi terdiri atas teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan, dan pencabutan izin lingkungan.<sup>212</sup> Menurut UU No. 32 Tahun 2009, penjatuhan sanksi dapat dijatuhi oleh Menteri LH meskipun izin lingkungan diberikan oleh gubernur atau bupati/wali kota. *Second line enforcement* seperti ini dilakukan oleh Menteri LH jika Menteri LH menganggap bahwa pemerintah daerah dengan sengaja tidak menjatuhkan sanksi administrasi padahal telah terjadi pelanggaran yang serius.<sup>213</sup>

Terkait sanksi pidana, Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 menyatakan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan yang ada dalam Peraturan Pemerintah ini dapat dijatuhi sanksi pidana sebagai mana diatur dalam Pasal 41 sampai 44 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997.<sup>214</sup> Pasal 41 dan 42 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 dikelompokan ke dalam delik materiil,<sup>215</sup> yaitu tindak pidana yang dianggap selesai bila timbul akibat dari tindak pidana. Dalam hal ini, akibat dari tindak pidana berupa pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Dengan demikian, bukti adanya akibat berupa pencemaran/kerusakan lingkungan

<sup>211</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 62 Ayat 2.

<sup>212</sup> Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 76 Ayat 2.

Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, izin pengelolaan limbah B3 termasuk izin yang harus diintegrasikan ke dalam izin lingkungan. Lihat: Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 123.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2009, izin pengelolaan limbah B3 termasuk ke dalam "izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup" yang harus disebutkan di dalam izin lingkungan. Lihat: Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012, LN No. 48 Tahun 2012, TLN No. 5285 Tahun 2012, Pasal 48 Ayat 2 dan Penjelasannya.

Ketentuan Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2009 sesungguhnya merupakan pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, karena alih-alih mengintegrasikan izin terkait pengelolaan lingkungan ke dalam izin lingkungan seperti diminta oleh Pasal 123 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2009 justru memperkenalkan sebuah jenis izin baru, yaitu izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Dengan adanya jenis izin baru ini maka tidak jelas apakah jika izin-izin terkait pengelolaan limbah B3 dicabut maka izin lingkungannya juga menjadi batal. Sebaliknya, tidak jelas pula apakah jika izin lingkungan dicabut, maka izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, termasuk izin terkait pengelolaan limbah B3, menjadi batal pula.

<sup>213</sup> Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 77.

<sup>214</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 31, TLN No. 3815 (sebagaimana diubah oleh PP No. 85 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 190, TLN No. 3910), Pasal 63.

<sup>215</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, ed. 7, cet. 17 (Gadjah Mada University Press, 2002) h. 409.

ini merupakan hal yang sangat penting untuk menentukan pertanggungjawaban pidana seseorang. Sedangkan pasal 43 dan 44 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 digolongkan sebagai delik formil,<sup>216</sup> yaitu tindak pidana yang dianggap selesai begitu selesainya perbuatan yang dilarang oleh undang-undang. Dalam hal ini, bukti akibat berupa pencemaran/kerusakan lingkungan tidak menentukan pertanggungjawaban seseorang. Begitu seseorang telah melakukan perbuatan yang dirumuskan dalam pasal 43 dan 44, maka orang tersebut dapat dikatakan telah melakukan tindak pidana, dan karenanya harus bertanggung jawab, tanpa perlu melihat apakah perbuatan pidana tersebut telah menyebabkan terjadinya pencemaran/kerusakan lingkungan. Dengan demikian, pengelolaan limbah B3 tanpa izin atau tidak melakukan pengelolaan limbah sesuai dengan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, sudah merupakan delik formil yang dapat dipidana berdasarkan Pasal 43 dan 44 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997. Sedangkan apabila pengelolaan limbah B3 menimbulkan pencemaran/kerusakan lingkungan, maka pengelola dapat dianggap telah melakukan delik materiil berdasarkan Pasal 41 dan 42 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997. Secara teoritis, konstruksi Pasal 41 dan 42 cocok dengan gambaran *concrete endangerment*, sebab dalam hal ini yang dipidana adalah perbuatan yang menyebabkan pencemaran/kerusakan lingkungan. Sedangkan Pasal 43 dan 44 cocok dengan gambaran *abstract endangerment*, sebab dalam hal ini yang dipidana adalah pelanggaran terhadap syarat-syarat administratif, meskipun pelanggaran ini belum tentu menimbulkan pencemaran/kerusakan lingkungan.<sup>217</sup>

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, delik materiil diatur dalam pasal 98 dan 99. Pasal-pasal ini merupakan tindak pidana berupa perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, dan baku mutu kerusakan.<sup>218</sup> Sedangkan khusus untuk tindak pidana terkait dengan limbah B3, Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 merumuskan ancaman pidana untuk dua delik formil, yaitu tindak pidana berupa pengelolaan limbah

<sup>216</sup> *Ibid.*, h. 409-411.

<sup>217</sup> Untuk penjelasan lebih lanjut terkait *concrete endangerment* dan *abstract endangerment*, di samping juga perumusan tindak pidana sebagai *serious environmental crimes* atau pelanggaran terhadap *vague norms*, lihat: Michael Faure, "Towards a New Model for Criminalization of Environmental Pollution: The Case of Indonesia", dalam: Michael Faure dan Nicole Niessen, *Environmental Law in Development: Lessons from the Indonesian Experience* (Edward Elgar, 2006) hal. 195-202. Beberapa pihak mungkin akan menganggap bahwa Pasal 41 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tergolong kepada perumusan delik *serious environmental crimes* yang tidak tergantung dari adanya pelanggaran syarat-syarat administrasi (*administratively independent crimes*). Akan tetapi, seperti dikemukakan oleh Faure sendiri, karena Pasal 41 masih mensyaratkan adanya unsur "melawan hukum", maka konstruksi Pasal 41 tersebut masih tergantung dari adanya pelanggaran terhadap syarat-syarat administrasi. Karena itulah maka Pasal 41 tidak bisa digolongkan ke dalam perumusan *administratively independent crimes*. Lihat: *Ibid.*, h. 205.

<sup>218</sup> Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 98 dan 99.

B3 tanpa izin dan tindak pidana berupa menghasilkan limbah B3 tetapi tidak melakukan pengelolaan limbah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>219</sup>

Meskipun menurut penulis ketentuan-ketentuan tentang sanksi pidana terkait pengelolaan limbah B3 sudah cukup jelas, tetapi dalam prakteknya, seringkali dijumpai kesulitan penegak hukum untuk membedakan hal-hal mendasar seperti perbedaan delik materiil dan delik formil. Hal ini, misalnya saja dapat dilihat dalam Putusan MA dalam kasus *Republik Indonesia v. Djuanda Sanusi dan Josua Batubara* (2009). Dalam kasus ini terdakwa melakukan pengiriman limbah B3 dari Balikpapan ke Jakarta dengan menggunakan kapal motor milik PT Pelayaran Sudi Jaya Agung. Akan tetapi, ternyata PT Pelayaran Sudi sama sekali tidak memiliki izin pengangkutan, serta tidak memiliki sarana dan perlengkapan khusus dalam pengangkutan limbah B3.<sup>220</sup> Atas dasar ini, Jaksa Penuntut Umum (JPU) menyatakan para terdakwa telah melakukan tindak pidana sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam pasal 43 Ayat 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997.<sup>221</sup> Oleh Pengadilan Negeri Jakarta Utara para terdakwa dinyatakan tidak terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan tindak pidana sebagaimana didakwakan, dan karenanya para terdakwa tersebut dinyatakan bebas (*vrijspreek*).<sup>222</sup> Atas putusan ini, JPU mengajukan kasasi. Menurut JPU, putusan PN Jakarta Utara tersebut telah salah menerapkan hukum. Menurutnya, dari persidangan terbukti bahwa pengangkutan limbah B3 dilakukan tanpa izin pengangkutan dan alat pengangkut tidak memiliki perlengkapan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut JPU, Pasal 43 Ayat 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 yang dijadikan dasar dakwaan “merupakan delik formil, sehingga tidak menitikberatkan pada segi akibat dari perbuatan para terdakwa, namun lebih cenderung kepada apakah para pelaku telah memenuhi kewajiban yang secara formil harus dipenuhi sehingga tidak bertentangan dengan undang-undang yang mengaturnya”.<sup>223</sup> Pendapat ini, menurut penulis, sudah tepat karena sesuai dengan sifat Pasal 43 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 sebagai delik formil, maka pengangkutan limbah B3 tanpa izin dan tanpa dilengkapi peralatan yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan (dalam hal ini Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999) sudah merupakan tindak pidana. Akan tetapi, majelis hakim MA, yaitu Dr. H. Abdurrahman, SH., MH., sebagai Ketua

<sup>219</sup> Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 102 dan 103.

<sup>220</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. 212 K/Pid.Sus/2009, Republik Indonesia v. Djuanda Sanusi dan Josua Batubara (2009), h. 2-4.

<sup>221</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. 212 K/Pid.Sus/2009, Republik Indonesia v. Djuanda Sanusi dan Josua Batubara (2009), h. 4.

<sup>222</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. 212 K/Pid.Sus/2009, Republik Indonesia v. Djuanda Sanusi dan Josua Batubara (2009), h. 5.

<sup>223</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, ed. 7, cet. 17 (Gadjah Mada University Press, 2002), h. 409-411.

Majelis, serta Prof. Dr. Mieke Komar, SH., MCL. dan H. M. Zaharuddin Utama, SH., MM., sebagai para hakim anggota, justru menolak permohonan kasasi JPU karena menganggap JPU tidak dapat membuktikan bahwa putusan tersebut [putusan bebas oleh PN Jakarta Utara—penulis] merupakan pembebasan yang tidak murni, karena pemohon kasasi tidak dapat mengajukan alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar pertimbangan mengenai di mana letak sifat tidak murni dari putusan bebas tersebut. Hakim juga menilai JPU gagal untuk menunjukkan bahwa putusan tersebut dijatuhkan oleh Pengadilan Negeri dengan telah melampaui batas wewenang-nya.<sup>224</sup> Menurut penulis, putusan ini menimbulkan pertanyaan karena MA gagal untuk menjelaskan mengapa pengangkutan limbah B3 tanpa izin dan tanpa adanya kelengkapan peralatan bukan merupakan delik formil berdasarkan Pasal 43 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997.

Pertanyaan dapat pula muncul setelah membaca Putusan MA dalam kasus *Republik Indonesia v. Maslan Helmi* (2004). Terdakwa didakwa telah secara melawan hukum sengaja dan tanpa izin melakukan penyimpanan, penimbunan dan memperdagangkan limbah B3 berupa abu zinc, sehingga mengakibatkan pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup terhadap sumur-sumur penduduk di wilayah RT.004/01 Kelurahan Munjur Kecamatan Cipayung Jakarta Timur. Pencemaran ini ditunjukkan dengan turunnya kualitas air sumur turun sampai melebihi baku mutu air bersih yang ditetapkan oleh Menteri Kesehatan RI No.416/Permenkes/Per/IX/1992.<sup>225</sup> Atas hal ini, terdakwa didakwa dengan dakwaan primair berdasarkan Pasal 41 Ayat 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997,<sup>226</sup> dakwaan subsidair berdasarkan Pasal 43 Ayat 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997,<sup>227</sup> dan dakwaan lebih subsidair berdasarkan Pasal 42 Ayat 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997.<sup>228</sup> Untuk menunjukkan adanya pencemaran, JPU menunjukkan sampel tanah yang diuji oleh Bapedalda Ibukota Jakarta mengandung zinc tinggi dan bahwa berdasarkan pemeriksaan Pusat Laboratorium Forensik Polri No.Lab.2205/KTF/2001 tanggal 12 Agustus 2001 sampel sumur penduduk memiliki kandungan zinc yang sangat tinggi jauh melebihi baku mutu air bersih.<sup>229</sup> PN Jakarta Timur menyatakan bahwa terdakwa tidak terbukti telah melakukan tindak pidana berdasarkan dakwaan primair, tetapi terbukti melakukan tindak pidana berdasarkan dakwaan subsidair. Atas dasar itu, PN Jakarta Timur

<sup>224</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. 212 K/Pid.Sus/2009, Republik Indonesia v. Djuanda Sanusi dan Josua Batubara (2009), h. 9.

<sup>225</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. 783K/Pid/2004, Republik Indonesia v. Maslan Helmi (2004), h. 1.

<sup>226</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. 783K/Pid/2004, Republik Indonesia v. Maslan Helmi (2004), h. 4.

<sup>227</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. 783K/Pid/2004, Republik Indonesia v. Maslan Helmi (2004), h. 5.

<sup>228</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. 783K/Pid/2004, Republik Indonesia v. Maslan Helmi (2004), h. 6.

<sup>229</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. 783K/Pid/2004, Republik Indonesia v. Maslan Helmi (2004), h. 2-3.

menjatuhkan hukuman penjara percobaan selama 10 bulan dan denda sebesar Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah) subsidair 2 bulan kurungan, dengan masa percobaan 2 tahun.<sup>230</sup> PT Jakarta menguatkan PN Jakarta Timur yang menyatakan bahwa terdakwa terbukti melakukan tindak pidana seperti didakwakan dalam dakwaan subsidair. Akan tetapi PT Jakarta mengubah hukuman menjadi penjara selama 10 bulan dan denda sebesar Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah) subsidair 2 bulan kurungan.<sup>231</sup> Dengan demikian putusan ini menghapuskan pidana percobaan yang dijatuhkan oleh PN Jakarta Timur. Putusan PT Jakarta ini diperkuat oleh Putusan MA yang terdiri atas H. Parman Soeparman, SH.MH. sebagai Ketua Majelis serta Arbijoto, SH. dan Sunardi Padang, SH. Sebagai Hakim anggota.<sup>232</sup>

Karena putusan MA tidak menjelaskan atas dasar apa hakim menolak dakwaan primair, maka muncul pertanyaan atas dasar apakah hakim menolak dakwaan primair tersebut. Lebih jauh lagi, dari putusan MA dapat dilihat bahwa saat mengajukan dakwaan subsidair, JPU mencoba untuk membuktikan pula bahwa adanya akibat pencemaran air tanah berupa rasa air sumur yang asam dan melebihi baku mutu air bersih. Menurut JPU, kondisi pencemaran ini terjadi karena masuknya *zinc* ke dalam air tanah di sekitar lokasi penyimpanan limbah B3.<sup>233</sup> Cara JPU menyusun dakwaan subsidair menimbulkan pertanyaan, karena JPU ternyata masih mencoba membuktikan adanya akibat tindak pidana (berupa pencemaran air sumur), meskipun dakwaan didasarkan pada Pasal 43 Ayat 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, yang memiliki sifat sebagai delik formil.

Putusan terakhir yang layak untuk dikemukakan adalah Putusan MA dalam kasus *Republik Indonesia v. Kim Young Woo* (2010). Kim Young Woo adalah direktur dari PT. Dongwoo Environmental Indonesia, sebuah perusahaan yang bergerak di bidang pengolahan limbah B3 dan telah memperoleh izin pengolahan limbah B3 berdasarkan SK Kepala Bapedal No. KEP-154/BAPEDAL/12/2001 tanggal 07 Desember 2001, dan telah diperpanjang berdasarkan SK Menteri LH No. No.79 Tahun 2005.<sup>234</sup> Namun demikian, orang-orang yang dipekerjakan oleh PT. Dongwoo Environmental Indonesia telah membuang limbah B3 ke tanah lapang yang terletak di Kampung Sempu, Desa Pasirgombong, Kecamatan Cikarang Utara. Limbah yang dibuang di Kampung Sempu tersebut berbentuk cairan dan lumpur berserat gergaji yang berwarna hitam pekat dan mengeluarkan

<sup>230</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. 783K/Pid/2004, Republik Indonesia v. Maslan Helmi (2004), h. 7.

<sup>231</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. 783K/Pid/2004, Republik Indonesia v. Maslan Helmi (2004), h. 8.

<sup>232</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. 783K/Pid/2004, Republik Indonesia v. Maslan Helmi (2004), h. 10.

<sup>233</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. 783K/Pid/2004, Republik Indonesia v. Maslan Helmi (2004), h. 4.

<sup>234</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. K/Pid.Sus /2010, Republik Indonesia v. Kim Young Woo (2010), h. 2.

bau yang tidak sedap.<sup>235</sup> Di samping itu, selama persidangan juga diketahui bahwa limbah yang dikirim ke PT. Dongwoo Environmental Indonesia, sebagai pengolah limbah, merupakan limbah B3 cair. Seharusnya, limbah yang datang ini seluruhnya dikirim ke PPLI (Prasarana Pramunah Limbah Industri) di Bogor untuk dilakukan pengolahan.<sup>236</sup> Akan tetapi, PT. Dongwoo Environmental Indonesia tidak memiliki penampungan khusus untuk limbah yang datang untuk diolah dan dikirim ke PPLI. Mereka hanya menggunakan drum dan *plastic container* (PC), dan kemudian membuang sebagian limbah tersebut di tanah lapang di Kampung Sempu.<sup>237</sup> Akibat dari pembuangan limbah ini masyarakat di sekitar tempat pembuangan limbah mengalami kepala pusing, tenggorokan kering, dada sesak, perut mual dan muntah-muntah. Berdasarkan *visum et repertum* dari Rumah Sakit Medika Cikarang, diketahui bahwa penyebab sakitnya warga adalah terhirupnya gas Ammonia ( $\text{NH}_3$ ), *Hydrogen Sulphide* ( $\text{H}_2\text{SO}$ ) dan Metana.<sup>238</sup> Di samping itu, berdasarkan Pemeriksaan Laboratoris Kriminalistik Barang Bukti dan Teknis Kriminalistik TKP No. LAB: 3267/KTF/2006, disimpulkan bahwa:<sup>239</sup>

- limbah yang terdapat di TKP Kampung Sempu, Desa Pasirgombong, Kecamatan Cikarang Utara, Kabupaten Bekasi, serta limbah dari TKP PT. Dongwoo Environmental Indonesia merupakan limbah Bahan Beracun Berbahaya (B3),
- limbah yang terdapat di TKP Kampung Sempu, Desa Pasirgombong, Kecamatan Cikarang Utara, Kabupaten Bekasi merupakan penyebab gejala keracunan yang dialami oleh penduduk yang terpapar oleh bau (gas) yang keluar dari limbah tersebut; dan
- penampakan fisik dan komponen kimiawi limbah yang terdapat di TKP Kampung Sempu, Desa Pasirgombong, Kecamatan Cikarang Utara, Kabupaten Bekasi, sama dengan limbah yang terdapat di PT. Dongwoo Environmental Indonesia, Kawasan Industri Jababeka Kecamatan Cikarang, Kabupaten Bekasi, yang merupakan pabrik pengolahan limbah cair (B3).

Perbuatan terdakwa tersebut didakwa berdasarkan Pasal 41 Ayat 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 (untuk dakwaan primair), Pasal 43 Ayat 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 Jo Pasal 45 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997

<sup>235</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. K/Pid.Sus /2010, Republik Indonesia v. Kim Young Woo (2010), h. 3.

<sup>236</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. K/Pid.Sus /2010, Republik Indonesia v. Kim Young Woo (2010), h. 6.

<sup>237</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. K/Pid.Sus /2010, Republik Indonesia v. Kim Young Woo (2010), h. 4.

<sup>238</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. K/Pid.Sus /2010, Republik Indonesia v. Kim Young Woo (2010), h. 17-18.

<sup>239</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. K/Pid.Sus /2010, Republik Indonesia v. Kim Young Woo (2010), h. 18-19.

(untuk dakwaan subsidair), Pasal 42 Ayat 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 (untuk dakwaan lebih subsidair), dan Pasal 44 Ayat 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 (untuk dakwaan lebih subsidair lagi).<sup>240</sup> Oleh PN Bekasi, terdakwa dinyatakan terbukti melakukan perbuatan yang didakwakan pada dakwaan primair, dan dijatuhi hukuman denda sebesar Rp325.000.000,00.<sup>241</sup> Putusan ini dikuatkan oleh PT Jawa Barat No. 465/Pid /2009 /PT.Bdg.<sup>242</sup> Mahkamah Agung dengan Hakim H. Mansur Kartayasa, SH.,MH. sebagai Ketua Majelis, serta H.M. Zaharuddin Utama, SH.,MM. dan R. Imam Harjadi, SH.,MH. sebagai Hakim Anggota, menyatakan bahwa:



*"Perbuatan Terdakwa dilakukan dalam kedudukan sebagai Presiden Direktur PT. Dongwoo Environmental Indonesia yang bergerak di bidang pengelolaan limbah B3, yang secara melawan hukum telah dengan sengaja melakukan perbuatan pencemaran lingkungan hidup secara berlanjut dengan cara membuang limbah sisa-sisa pengolahan limbah B3 yang dilakukan PT. Dongwoo sejak bulan Oktober 2005 sampai dengan bulan Juni 2006, ke lokasi tanah kosong di Kampung Sempu, Desa Pasirgombong, Kecamatan Cikarang Utara, yang mengakibatkan pencemaran dan perusakan lingkungan hidup, yaitu tanah di wilayah pembuangan limbah telah terkontaminasi bahan pelarut organik yang bersifat racun akut dan kronis yang dapat menyerang pernafasan makluk hidup, sehingga berakibat 12 (dua belas) orang penduduk menderita sakit sesuai Visum Et Repertum Dr. Ridwan Juansyah maupun hasil LabKrim tanggal 26 Juni 2006".—[italics dari penulis].<sup>243</sup>*

Atas dasar itu, MA menyatakan “Terdakwa PT. Dongwoo Environmental Indonesia”, dalam hal ini diwakili oleh Kim Young Woo, telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana “Pencemaran Lingkungan Secara Berlanjut sebagaimana Dakwaan Primair”—[italics dari penulis], dan

<sup>240</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. K/Pid .Sus /2010, Republik Indonesia v. Kim Young Woo (2010), hal. 86. Namun demikian, dalam Putusan MA tersebut terdapat kesalahan ketik yang sangat fatal, yaitu disebutkan bahwa dalam dakwaan subsidair didasarkan pada Pasal 42 Ayat 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, dan bukannya Pasal 43 Ayat 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997. Lihat: Mahkamah Agung, Putusan No. K/Pid .Sus /2010, Republik Indonesia v. Kim Young Woo (2010), h. 36.

<sup>241</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. K/Pid .Sus /2010, Republik Indonesia v. Kim Young Woo (2010), h. 72.

<sup>242</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. K/Pid .Sus /2010, Republik Indonesia v. Kim Young Woo (2010), h. 80

<sup>243</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. K/Pid .Sus /2010, Republik Indonesia v. Kim Young Woo (2010), h. 94.

karenanya “menjatuhkan pidana denda sebesar Rp650.000.000,00 (enam ratus lima puluh juta rupiah ) dan apabila denda tersebut tidak dibayar, maka diganti dengan pidana kurungan selama 6 (enam) bulan.”<sup>244</sup>

Pada satu sisi, putusan di atas memuat terobosan dalam hal pembuktian kausalitas pencemaran. Dalam *Republik Indonesia v. Kim Young Woo* (2010), hakim telah menyimpulkan bahwa terjadi pencemaran yang diakibatkan oleh perbuatan terdakwa. Akan tetapi, seperti terlihat dalam penjelasan sebelumnya, bukti yang dikemukakan oleh JPU hanyalah berupa adanya *visum et repertum* yang menunjukkan bahwa sakitnya warga yang disebabkan oleh terhirupnya gas tertentu, dan bukti bahwa limbah B3 yang ada di Kampung Sempu *mirip* dengan limbah yang dibuang oleh orang yang dipekerjakan terdakwa. Dari putusan MA, tidak terlihat adanya bukti bahwa gas yang dihirup warga benar-benar berasal dari limbah B3 yang dibuang oleh orang yang dipekerjakan terdakwa. Dalam hal ini, tidak terlihat adanya pembuktian bahwa limbah B3 yang dibuang memang akan menghasilkan atau mengandung gas-gas yang menyebabkan sakitnya warga. Di samping itu, kesimpulan bahwa limbah B3 yang ada di Kampung Sempu berasal dari perbuatan terdakwa, juga hanya didasarkan bahwa limbah tersebut secara fisik dan kimiawi *mirip* dengan limbah yang diolah terdakwa. Penulis menganggap putusan seperti ini merupakan terobosan karena dalam *Republik Indonesia v. Kim Young Woo* (2010), hakim telah mengesampingkan kemungkinan sebab lain yang dapat pula menjadi penyebab terhirupnya gas tertentu oleh warga. Di samping itu, terobosan pun terlihat dari disimpulkannya pencemaran/kerusakan lingkungan dari bukti adanya korban, dan bukan dari bukti adanya pelampauan baku mutu. Dengan demikian, hakim telah sedemikian rupa menyederhanakan kerumitan pembuktian kausalitas pencemaran dengan perbuatan terdakwa.

Namun, pada sisi lain, Putusan MA dalam *Republik Indonesia v. Kim Young Woo* (2010) menimbulkan beberapa persoalan. Pertama, pada halaman pertama dalam kasus ini disebutkan bahwa terdakwa adalah Kim Young Woo, sedangkan dalam amar putusan disebutkan bahwa terdakwa adalah PT. Dongwoo Environmental Indonesia. Inkonsistensi dalam penentuan terdakwa ini, menurut penulis, berasal dari kegagalan JPU dan Hakim untuk memahami pertanggungjawaban korporasi secara benar. Menurut penulis, apabila dalam halaman pertama disebutkan bahwa terdakwa adalah Kim Young Woo, maka dalam amar pun terdakwa seharusnya Kim Young Woo, dan bukan PT. Dongwoo Environmental Indonesia. Dalam hal ini, pertanggungjawaban Kim Young Woo

<sup>244</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. K/Pid .Sus /2010, Republik Indonesia v. Kim Young Woo (2010), h. 95.

sebagai terdakwa dapat saja didasarkan pada teori tentang *vicarious liability* atau *respondeat superior*, yaitu pertanggungjawaban atasan atas perbuatan bawahan. Jika ini yang dijadikan dasar, maka terdakwa dapat dijatuhi pidana penjara, dan tidak hanya pidana denda. Sebaliknya, apabila yang dijadikan terdakwa adalah PT. Dongwoo Environmental Indonesia (dan ini harus terlihat dalam halaman pertama surat dakwaan dan putusan, serta di dalam tuntutan dan amar putusan), maka pertanggungjawaban dapat didasarkan pada berbagai teori, seperti teori *corporate culture*, teori *identification* (atau disebut juga *direct liability*), atau teori *aggregation*. Dalam hal ini, karena yang dijadikan terdakwa adalah badan hukum, dan bukan orang, maka pidana yang dituntut atau dijatuahkan hanyalah pidana denda.<sup>245</sup> Tentu saja, pilihan teori dan cara penentuan terdakwa didasarkan pada bukti yang tersedia.

Di samping itu, perlu pula dikemukakan di sini bahwa secara teoritis, JPU diperkenankan untuk menjadikan terdakwa, baik orang, maupun badan hukum dalam sebuah kasus. Cara penyusunan terdakwa seperti ini telah dipraktekkan dalam kasus *Republik Indonesia v. PT. Newmont Minahasa Raya dan Richard Bruce Ness* (2005), di mana JPU menentukan Terdakwa I adalah badan hukum, yaitu PT. Newmont Minahasa Raya, dan Terdakwa II adalah orang, yaitu Richard Bruce Ness.<sup>246</sup>

Seandainya cara penentuan terdakwa dilakukan seperti dalam kasus *Republik Indonesia v. PT. Newmont Minahasa Raya dan Richard Bruce Ness* (2005), maka dalam kasus *Republik Indonesia v. Kim Young Woo* kita akan memperoleh sebagai Terdakwa I adalah PT. Dongwoo Environmental Indonesia, yang diwakili oleh Kim Youn Woo, dan sebagai Terdakwa II adalah Kim Young Woo sendiri. Seandainya cara ini yang dipilih, maka bisa saja JPU menggunakan dakwaan berdasarkan pada teori *corporate culture*, teori *identification* (atau disebut juga *direct liability*), atau teori *aggregation* dengan merujuk pada Pasal 46 Ayat 1 UU No. 23 Tahun 1997. Dalam hal ini, Terdakwa I hanya dapat dijatuhi pidana denda dan pidana tambahan seperti yang disebut dalam Pasal 47 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997. Sedangkan untuk Terdakwa II, JPU dapat menggunakan teori

<sup>245</sup> Untuk teori pertanggungjawaban korporasi, lihat: Sutan Remy Sjahdeini, *Pertanggung jawaban Pidana Korporasi* (Grafitipers, Cet. 2, 2007) hal. 77-127; Michael J. Alen, *Textbook on Criminal Law*, (Oxford University Press, 7th ed., 2003), hal. 234-246; Amanda Pino dan Martin Evans, *Corporate Criminal Liability* (Sweet and Maxwell, 2003) hal. 17-24 dan 39-69. Eli Lederman, "Models for Imposing Corporate Criminal Liability: From Adaptation and Imitation Toward Aggregation and the Search for Self-Identity", *Buffalo Criminal Law Review*, Vol. 4(1), April 2000, h. 650-677.

Untuk pembahasan lebih lanjut tentang berbagai teori pertanggungjawaban korporasi ini, lihat pula bab tentang ketentuan pidana dalam buku ini.

<sup>246</sup> Lihat: Putusan PN Manado No. 284/Pid.B/2005/PN.Mdo, *Republik Indonesia v. PT. Newmont Minahasa Raya dan Richard Bruce Ness* (2005), h. 1.

*vicarious liability*,<sup>247</sup> di mana yang dijadikan terdakwa adalah orang, dan karenanya terdakwa dapat pula dijatuhi pidana penjara di samping pidana denda dan pidana tambahan.

Persoalan *kedua* yang juga terlihat dari putusan *Republik Indonesia v. Kim Young Woo* (2010) adalah menyangkut penyusunan delik formil dalam dakwaan subsidair dan dakwaan lebih subsidair lagi. Dalam memori kasasinya, kuasa hukum tergugat menyatakan bahwa JPU dan hakim pada PN dan PT telah mencampuradukkan antara delik materiil dan formil, karena di dalam dakwaan terdapat dakwaan yang didasarkan pada delik materiil (yaitu dakwaan primair) dan dakwaan yang didasarkan pada delik formil (yaitu dakwaan subsidair). Keberatan ini telah diabaikan oleh majelis hakim MA. Dalam pandangan penulis, pengabaian keberatan ini sangat tepat karena secara teoritis seorang JPU memang dapat membagi dakwaannya secara bertingkat ke dalam dakwaan primair, dakwaan subsidair, dakwaan lebih subsidair, dan dakwaan lebih subsidair lagi.

<sup>247</sup> Menurut Rahmadi, termasuk ke dalam teori *vicarious liability* ini adalah apa yang disebut dengan teori delegasi (*delegation theory*). Dengan mengikuti pendapat Cremona, Rahmadi melihat teori delegasi sebagai penafsiran yang progresif terhadap *vicarious liability*. Dalam hal ini, apabila terjadi pendelegasian wewenang dari majikan kepada bawahan, maka *actus reus*, maupun *mens rea* dari pihak bawahan dapat dibebankan kepada majikan, sehingga majikan menjadi bertanggung jawab. Lihat: Takdir Rahmadi, *Op.Cit.*, note 29, h. 254-255.

Namun demikian, penulis menganggap bahwa penggunaan teori delegasi masih perlu dipikirkan ulang mengingat kesulitan dan keterbatasan pemakaiannya. Menurut Alen, teori delegasi digunakan untuk kasus-kasus ketika *mens rea* dari sebuah tindak pidana hanya terdapat pada orang tertentu dengan status tertentu, seperti pemegang izin dari sebuah tempat usaha. Lebih lanjut lagi, Lord Goddard, sebagaimana dikutip oleh Alen, menyatakan bahwa dalam penggunaan teori delegasi, pertimbangan hakim tidak didasarkan pada hubungan antara majikan dengan bawahan, tetapi didasarkan pada fakta bahwa orang yang menurut hukum harus tanggung jawab bertanggung jawab, telah mendelegasikan kewenangan, tanggung jawab, dan kekuasaannya kepada pihak lain. Lihat: Michael Alen, *Op.Cit.*, note 246, h. 236-237.

Senada dengan pendapat Alen di atas, Pinto dan Evans menyatakan bahwa teori delegasi:

*"can arise where a statute imposes a duty on a particular category of person and makes breach of the duty an offence. The liability is personal, not vicarious; the offence can only be committed by the office holder, but he cannot avoid his statutory obligations by delegating to others. The person under the duty may be convicted of the offence where he has delegated the duty to another and that other commits the prohibited act. The mens rea of the delegate will be imputed to the license holder"*—[catatan kaki diabaikan].

Lihat: Amanda Pinto dan Martin Evans, *Op.Cit.*, note 246, h. 67.

Dari uraian Allen serta Pinto dan Evans di atas terlihat bahwa penggunaan teori delegasi sangatlah terbatas, yaitu hanya pada kasus-kasus ketika undang-undang telah memberikan kewajiban kepada orang-orang tertentu (biasanya pemegang izin), dan menjadikan pelanggaran terhadap kewajiban ini sebagai tindak pidana. Apabila pemegang izin memiliki untuk mendelegasikan kewenangan dan kewajibannya itu kepada orang lain, dan orang lain ini ternyata melakukan pelanggaran terhadap kewajiban, maka si pemegang izin tetap bertanggung jawab meskipun ia misalnya tidak mengetahui perbuatan dari penerima delegasi. Teori delegasi berbeda dari teori *vicarious liability*, karena di dalam teori delegasi *mens rea* dari pelaku (bawahan) telah dianggap sebagai *mens rea* dari atasan, sehingga pertanggungjawaban dalam teori delegasi bersifat personal dan bukan *vicarious*. Dengan kata lain, menurut penulis, dalam teori delegasi, telah terjadi kanalisasi pertanggungjawaban (*chanelling of liability*) kepada orang-orang tertentu, karena hanya orang-orang inilah yang menurut undang-undang dianggap memiliki kewajiban hukum. Dengan demikian, apabila JPU hendak menggunakan teori delegasi untuk meminta pertanggungjawaban atas, maka hal pertama yang perlu diperhatikan adalah apakah undang-undang membebankan kewajiban kepada orang tertentu (misalnya pemegang izin), dan apakah menurut undang-undang pelanggaran terhadap kewajiban tersebut adalah tindak pidana. Di samping itu, JPU juga harus menunjukkan bahwa telah terjadi transfer kewenangan secara utuh dari atasan (yaitu orang yang diminta pertanggungjawabannya) kepada bawahan (yaitu pelaku langsung). Dalam konteks ini, adanya delegasi secara penuh harus dibuktikan mengingat dalam penggunaan teori delegasi, seorang majikan bahkan dapat dimintakan pertanggungjawaban meskipun ia tidak mengetahui perbuatan bawahan (atau bahkan melarang perbuatan bawahan).

Akan tetapi penulis melihat adanya persoalan lain yang muncul dari cara JPU memformulasikan dakwaan yang didasarkan pada delik formil, yaitu dakwaan subsidair yang didasarkan pada Pasal 43 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 dan dakwaan lebih subsidair lagi yang didasarkan pada Pasal 44 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997. Persoalan ini terlihat dari upaya JPU untuk menunjukkan adanya *akibat berupa pencemaran/kerusakan lingkungan* pada dakwaan subsidair dan dakwaan lebih subsidair lagi,<sup>248</sup> meskipun kedua dakwaan ini didasarkan pada delik formil. Secara teoritis cara perumusan dakwaan seperti ini dapat dipersoalkan; meskipun dalam putusannya cara perumusan jaksa ini tidak berpengaruh kepada putusan, karena pengadilan menganggap terdakwa telah terbukti melakukan delik materiil seperti didakwakan dalam dakwaan primair.<sup>249</sup>

### 6.3 Bahan Beracun dan Berbahaya

Bagian ini akan menjelaskan mengenai aspek hukum pengelolaan Bahan Beracun dan Berbahaya (B3), sebagaimana diatur pada level internasional dan nasional. Untuk level internasional, pembahasan akan memfokuskan pada Konvensi Stockholm tentang *Persistent Organic Pollutants* (POPs) Tahun 2001 dan Konvensi Minamata tentang Air Raksa Tahun 2013. Untuk level nasional, pembahasan meliputi ketentuan tentang definisi, kewajiban umum, dan kewajiban khusus menurut peraturan perundang-undangan yang telah dan sedang berlaku.

#### 6.3.1 Aspek Hukum Internasional dalam Pengelolaan B3: Konvensi Stockholm tentang POPs dan Konvensi Minamata tentang Air Raksa

Pembahasan pada bagian ini akan difokuskan pada Konvensi Stockholm tentang POPs dan Konvensi Minamata tentang Air Raksa. Konvensi Stockholm mulai berlaku sejak tanggal 17 Mei 2004, dan telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang No. 19 Tahun 2009. Atas dasar inilah, maka bagian ini memberikan ulasan singkat tentang Konvensi Stockholm. Sedangkan untuk Konvensi Minamata, meskipun belum berlaku dan belum diratifikasi oleh Indonesia, namun mengingat pentingnya Konvensi ini dan peran penting

<sup>248</sup> Untuk dakwaan subsidair, lihat: Mahkamah Agung, Putusan No. K/Pid.Sus /2010, Republik Indonesia v. Kim Young Woo (2010), h. 34-36.

Untuk dakwaan lebih subsidari lagi, lihat: Mahkamah Agung, Putusan No. K/Pid .Sus /2010, Republik Indonesia v. Kim Young Woo (2010), h. 69-70.

<sup>249</sup> Untuk pembahasan lebih lanjut mengenai delik materiil dan delik formil, lihat Bab Pidana dalam buku ini.

Indonesia dalam penyusunan Konvensi ini maka bagian ini tetap memasukkan pembahasan mengenai Konvensi Minamata.

### a. Sekilas mengenai Konvensi Stockholm tentang POPs

*Persistent Organic Pollutants* (POPs) adalah bahan kimia organik, yaitu bahan kimia yang berdasarkan karbon (*carbon-based*). Bahan kimia ini memiliki sifat kombinasi fisika dan kimiawi yang ketika dilepaskan ke media lingkungan dapat bersifat: utuh (*intact*) untuk jangka waktu yang sangat lama; tersebar luas di media lingkungan sebagai akibat dari proses yang melibatkan tanah, air, dan udara; berakumulasi di dalam jaringan tubuh makhluk hidup, termasuk manusia, sehingga semakin tinggi rantai makanan maka akan semakin tinggi konsentrasi bahan kimia ini; dan bersifat racun bagi manusia dan makhluk hidup lainnya.<sup>250</sup>

Sebagai akibat dari pelepasan POPs selama bertahun-tahun, bahan kimia ini telah tersebar dan menyebabkan kontaminasi pada wilayah yang sangat luas, termasuk di daerah di mana POPs tidak pernah digunakan. Untuk bahan POPs tertentu bahkan ditemukan di seluruh dunia. Kontaminasi pada media lingkungan dan makhluk hidup ini telah menyebabkan efek yang akut dan kronis pada manusia dan makhluk hidup. Sifat POPs yang dapat berakumulasi di dalam tubuh makhluk hidup (disebut bioakumulasi, *bioaccumulation*), menyebabkan ikan, burung pemangsa, mamalia, dan manusia dapat menyerap POPs, dengan konsentrasi yang semakin tinggi pada rantai makanan yang lebih tinggi. Efek spesifik dari POPs dapat berupa alergi, hipersensitivitas (*hypersensitivity*), kerusakan pada sistem syaraf, terganggunya sistem reproduksi, dan terganggunya sistem kekebalan tubuh. Beberapa bahan POPs juga dianggap sebagai “*endoctrice disrupters*”, yaitu memiliki kemampuan untuk mengubah sistem hormon tubuh, sehingga dapat merusak sistem reproduksi dan kekebalan tubuh dari makhluk hidup yang terpapar terhadap bahan POPs beserta juga keturunannya. POPs juga digolongkan sebagai bahan yang memiliki efek menyebabkan munculnya kanker (karsinogenik).<sup>251</sup>

Mengingat dampaknya yang luar biasa tersebut, maka pada tahun 2001 di Stockholm, Swedia, disepakatilah sebuah konvensi yang mengatur mengenai POPs, yaitu *the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants* (Konvensi Stockholm tentang POPs).<sup>252</sup> Pada awalnya, Konvensi Stockholm tentang POPs

<sup>250</sup> UNEP, “What are POPs?”, diakses dari <<http://chm.pops.int/TheConvention/ThePOPs/tabid/673/Default.aspx>>, pada bulan Agustus 2013.

<sup>251</sup> *Ibid.*

<sup>252</sup> *The Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants* (selanjutnya disebut Konvensi Stockholm tentang POPs Tahun 2001), UN Doc. UNEP/POPS/CONF/4, App. 11 (2001), 40 ILM 532 (2001).

hanya mengatur 12 jenis POPs yang dapat membahayakan kesehatan manusia dan ekosistem. Kedua belas POPs ini dapat dikelompokan ke dalam tiga kategori, yaitu:<sup>253</sup>

- kelompok pestisida, yang terdiri atas: aldrin, *chlordan*, *DDT*, *dieldrin*, *endrin*, *heptachlor*, *hexachlorobenzene*, *mirex*, *toxaphene*,
- kelompok bahan kimia industri (*industrial chemicals*), yang terdiri atas: *hexachlorobenzene*, *polychlorinated biphenyls* (PCBs),
- kelompok bahan *by products* dari sebuah proses produksi, yang terdiri atas: *hexachlorobenzene*; *polychlorinated dibenzo-p-dioxins* dan *polychlorinated dibenzofurans* (PCDD/PCDF), dan PCBs.

Selanjutnya, pada COP ke-4 di Jenewa tahun 2009, para pihak sepakat untuk menambahkan 9 bahan POPs baru untuk mengamandemen Anex A, B, dan C dari Konvensi. Kesembilan bahan baru ini adalah: *alpha hexachlorocyclohexane*; *beta hexachlorocyclohexane*; *chlordecone*; *hexabromobiphenyl*; *hexabromodiphenyl ether* dan *heptabromodiphenyl ether*; *lindane*; *pentachlorobenzene*; *perfluorooctane sulfonic acid*, *its salts* dan *perfluorooctane sulfonate fluoride*; dan *tetrabromodiphenyl ether* dan *pentabromodiphenyl ether*.<sup>254</sup> Selanjutnya, pada COP ke-5 di Jenewa tahun 2011, para pihak sepakat untuk mengamandemen Annex A dengan menambahkan *endosulfan* teknis dan isomernya (*technical endosulfan and its related isomers*) ke dalam Annex A tersebut.<sup>255</sup>

Konvensi Stockholm membagi POPs ke dalam tiga Annex, yaitu Annex A, Annex B, dan Annex C. Annex A berisi POPs yang ditargetkan untuk dihilangkan dari produksi dan pemakaian, sehingga Annex ini juga disebut sebagai *Elimination Annex*.<sup>256</sup> Bahan-bahan yang ada dalam Annex A, setelah adanya Amendemen pada tahun 2009 dan 2011, adalah *Aldrin*, *Alpha hexachlorocyclohexane*, *Beta hexachlorocyclohexane*, *Chlordan*, *Chlordecone*, *Dieldrin*, *Endrin*, *Heptachlor*, *Hexabromobiphenyl*, *Hexabromodiphenyl ether* dan *Heptabromodiphenyl ether*, *Hexachlorobenzene*, *Lindane*, *Mirex*, *Pentachlorobenzene*, *Polychlorinated biphenyls*

<sup>253</sup> UNEP, "The 12 initial POPs under the Stockholm Convention", diakses dari <<http://chm.pops.int/TheConvention/ThePOPs/The12InitialPOPs/tqid/296/Default.aspx>>, pada bulan Agustus 2013.

<sup>254</sup> UNEP, "The new POPs under the Stockholm Convention", diakses dari <<http://chm.pops.int/TheConvention/ThePOPs/TheNewPOPs/tqid/2511/Default.aspx>>, pada bulan Agustus 2013. Lihat pula: UNEP, "Convention Text", diakses dari <<http://chm.pops.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tqid/2232/Default.aspx>>, pada bulan Agustus 2013. Kesembilan bahan ini disimpan dalam *depository notification* dengan nomor referensi: C.N.524.2009.TREATIES-4.

<sup>255</sup> UNEP, "Convention Text", *ibid*. Amendemen mengenai endosulfan ini disimpan dalam *depository notification* dengan nomor referensi: C.N.703.201.TREATIES-8.

<sup>256</sup> Peter L. Lallas, "The Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants", *American Journal of International Law*, Vol. 95, 2001, h. 699.

(PCB), *Tetrabromodiphenyl ether* dan *Pentabromodiphenyl ether*, *Toxaphene*, serta *endosulfan teknis* dan isomernya (*technical endosulfan and its related isomers*).<sup>257</sup> Konvensi menyatakan negara peserta memiliki kewajiban untuk melarang dan/ atau mengambil langkah untuk menghilangkan produksi dan pemakaian serta ekspor dan impor dari bahan yang ada dalam Annex A.<sup>258</sup> Khusus mengenai PCB, negara diperbolehkan menggunakan PCB dalam peralatan, seperti pada transformer, kapasitor dan kontainer lainnya yang mengandung cairan (*other receptacle s containing liquid stocks*) dengan ketentuan bahwa negara harus sudah mengeliminasi penggunaan PCB ini pada tahun 2025.<sup>259</sup>

Karena POPs juga disadari merupakan bahan yang memiliki banyak kegunaan, maka Konvensi Stockholm mengelompokkan beberapa POPs sebagai bahan yang produksi dan penggunaannya diperbolehkan, tetapi dalam jumlah terbatas. Bahan ini dikelompokan ke dalam Annex B, yang disebut juga sebagai *Restriction Annex*.<sup>260</sup> Setelah Amandemen 2009, yang termasuk ke dalam Annex B adalah DDT, *perfluorooctane sulfonic acid* dan garamnya, serta *perfluorooctane sulfonyl fluoride*.<sup>261</sup> Kelompok Annex B ini dimaksudkan untuk mengizinkan digunakannya POPs tersebut, sambil mencari alternatif lain atau cara pemakaian yang lebih aman. Hal ini terutama terkait dengan penggunaan DDT sebagai bahan yang digunakan selama bertahun-tahun sebagai pembasmi malaria.<sup>262</sup> Tidak dapat dimungkiri sampai saat ini, DDT merupakan bahan yang paling ampuh, efektif, dan murah untuk membasmi malaria. Karena itu, penghilangan DDT secara tiba-tiba dapat menyebabkan terganggunya upaya pemberantasan malaria, yang

<sup>257</sup> Konvensi Stockholm tentang POPs Tahun 2001, UN Doc. UNEP/POPS/CONF/4, App. 11 (2001), 40 ILM 532 (2001), Annex A jo. UNEP/POPS/COP4/38, SC-4/10 sampai SC-4/16 dan SC-4/18; serta jo. UNEP/POPS/COP5/36, SC-5/3.

<sup>258</sup> Konvensi Stockholm tentang POPs Tahun 2001, UN Doc. UNEP/POPS/CONF/4, App. 11 (2001), 40 ILM 532 (2001), Pasal 3 Ayat 1.

<sup>259</sup> Untuk kepentingan eliminasi ini, negara harus melakukan upaya untuk mengidentifikasi, memberi label, dan menghilangkan penggunaan peralatan yang mengandung 0,05% (dan 10%) PCB dan memiliki volume lebih dari 5 liter; serta untuk mendorong identifikasi dan penghilangan peralatan yang mengandung 0,005% PCB dan memiliki volume lebih dari 0,05 liter. Konvensi Stockholm tentang POPs Tahun 2001, UN Doc. UNEP/POPS/CONF/4, App. 11 (2001), 40 ILM 532 (2001), Annex A Part II.

<sup>260</sup> Peter L. Lallas, *loc.Cit.*

<sup>261</sup> Konvensi Stockholm tentang POPs Tahun 2001, UN Doc. UNEP/POPS/CONF/4, App. 11 (2001), 40 ILM 532 (2001), Annex B jo. UNEP/POPS/COP4/38, SC-4/10 sampai SC-4/17.

<sup>262</sup> UNEP, *Ridding the World of POPs: A Guide to the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants* (UNEP, 2005), diakses dari <[http://www.pops.int/documents/guidance/beg\\_guide.pdf](http://www.pops.int/documents/guidance/beg_guide.pdf)>, pada bulan Agustus 2013, h. 8-9.

merupakan salah satu penyebab kematian terbesar di dunia.<sup>263</sup> Oleh karena itu, Konvensi menyatakan bahwa setiap negara yang memproduksi atau menggunakan DDT harus membatasi produksi dan penggunaan tersebut bagi upaya membasmi malaria (dalam bahasa Konvensi disebut sebagai “*for disease vector control*”). Syarat dari penggunaan DDT untuk tujuan ini adalah: *pertama*, penggunaan DDT harus sesuai dengan rekomendasi dan arahan dari WHO tentang penggunaan DDT; *kedua*, penggunaan DDT dilakukan jika tidak ada alternatif yang lebih aman, efektif, dan murah.<sup>264</sup> Untuk tujuan ini, negara yang berminat menggunakan DDT harus memberikan pemberitahuan kepada Sekretariat Konvensi dan WHO, serta setiap 3 tahun memberikan laporan kepada Sekretariat dan WHO tentang jumlah DDT yang digunakan, kondisi dari penggunaan, serta relevansi penggunaan terhadap strategi pembasmian penyakit dari negara tersebut.<sup>265</sup> Negara yang menggunakan DDT diwajibkan untuk membuat rencana aksi berisi antara lain pengembangan

---

<sup>263</sup> Don Mayer, "The Precautionary Principle and International Efforts to Ban DDT", *South Carolina Environmental Law Journal*, Vol. 9, Spring 2002, h. 142-143.

Meski demikian, perlu dijelaskan bahwa penulis lain, seperti Martin, bahkan bergerak lebih jauh lagi dengan mengatakan bahwa di samping manfaatnya yang besar dalam membasmi malaria, efek negatif dari DDT pun masih belum jelas. Karena itu, penulis ini mengkritik dimasukkannya DDT ke dalam Konvensi Stockholm, bahkan meskipun dalam bentuk pembatasan (Annex B) dan bukan eliminasi. Menurutnya, dimasukkannya DDT Annex B (untuk pembatasan produksi dan penggunaan) pada akhirnya akan berimbas pada pelarangan produksi dan penggunaan DDT, apalagi pembatasan seperti ini hanya berlaku 3 tahun. Hal ini menandakan bahwa Konvensi Stockholm telah mengabaikan kepentingan negara berkembang dan telah menggunakan *precautionary principle* secara gegabah. Lihat: Ashley K. Martin, "The Regulation of DDT: A Choice between Evils", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 41, March 2008, h. 696-700. Penulis menolak pendapat Martin tersebut. Pertama, DDT tidak dilarang, melainkan masih bisa digunakan. Hanya saja penggunaannya terbatas terutama pada upaya pembasmian malaria, dan bukan sebagai pestisida untuk pertanian. Kedua, untuk menjamin penggunaan DDT secara tepat dan aman, Konvensi meminta adanya konsultasi dengan WHO terkait penggunaan DDT dan pengembangan alternatif dari DDT dalam pembasmian malaria. Ketiga, tuduhan bahwa pengecualian bagi DDT (berarti pembolehan penggunaan DDT secara terbatas) hanyalah berlaku selama tiga tahun sangat tidak berdasar, karena Konvensi secara tegas menyatakan bahwa periode tiga tahun ini adalah periode agar dilakukan *review* terhadap pengecualian. Meskipun bisa saja setelah *review* tersebut DDT digolongkan ke dalam POPs yang harus dieliminasi produksi dan penggunaannya, tetapi penulis percaya bahwa eliminasi ini hanya akan dilakukan jika dianggap telah ada alternatif yang lebih aman, lebih efektif, dan lebih murah dari DDT. Untuk itulah konsultasi dengan WHO dilakukan. Lagi pula, faktanya, sampai saat sekarang (12 tahun setelah ditandatanganinya konvensi) DDT masih tetap berada dalam Annex B, yang berarti masih bisa digunakan.

Kritik lain terhadap dimasukkannya DDT ke dalam Konvensi Stockholm juga datang dari Morriss dan Meiners. Setelah menunjukkan superioritas DDT dibandingkan dengan alternatif lain dalam pemberantasan malaria, dan menunjukkan pula ketidakpastian dari dampak penggunaan DDT, para penulis ini menuduh bahwa gerakan untuk mendiskreditkan dan mengeliminasi DDT merupakan hasil dari para pihak yang berkepentingan, yaitu: industri yang mengembangkan alternatif terhadap DDT, lembaga donor (seperti Bank Dunia, UNICEF, dan WHO), industri farmasi yang mengembangkan vaksin antimalaria (karena jika DDT dihilangkan maka vaksin malaria menjadi lebih diperlukan), dan LSM lingkungan. Lihat: Andrew P. Morriss dan Roger E. Meiners, "Property Rights, Pesticides, & Public Health: Explaining the Paradox of Modern Pesticide Policy", *Fordham Environmental Law Journal*, Vol. 14, Fall 2002, h. 31-39. Kekhawatiran Morriss dan Meiners ini sebenarnya tidak perlu terjadi karena, seperti dijelaskan dimuka, Konvensi Stockholm memang mengakui pentingnya DDT, sehingga tidak ditujukan untuk menghapus produksi dan penggunaan DDT dalam jangka pendek, sepanjang produksi dan penggunaan ini memang ditujukan untuk pemberantasan malaria dan tidak ada alternatif lain yang lebih aman, efektif, dan murah. Sebaliknya, dengan menyadari bahwa yang dapat ditimbulkan oleh DDT, maka kita perlu memastikan bahwa diizinkannya penggunaan DDT malaria hanya bersifat temporal dan khusus untuk pembasian malaria (atau *vector-borne disease* lainnya).

<sup>264</sup> Konvensi Stockholm tentang POPs Tahun 2001, UN Doc. UNEP/POPS/CONF/4, App. 11 (2001), 40 ILM 532 (2001), Annex B, Part II, par. 2.

<sup>265</sup> Konvensi Stockholm tentang POPs Tahun 2001, UN Doc. UNEP/POPS/CONF/4, App. 11 (2001), 40 ILM 532 (2001), Annex B, Part II, par. 3-4.

peraturan dan mekanisme untuk menjamin bahwa DDT hanya digunakan untuk pembasmian vektor dari penyakit (yaitu malaria), serta penerapan produk, metode, dan strategi alternatif dari DDT. Negara peserta juga diminta untuk mengembangkan riset bagi penemuan produk, metode, dan strategi alternatif bagi DDT.<sup>266</sup> Sejak COP pertama dan setidaknya setiap tiga tahun setelah itu, negara peserta melakukan evaluasi terhadap DDT, dengan mempertimbangkan pendapat WHO, dalam rangka: menilai apakah produksi dan penggunaan DDT telah sesuai dengan dua persyaratan yang ditetapkan di atas; menilai ketersediaan, kecocokan, dan implementasi dari alternatif terhadap DDT; serta menilai kemajuan kapasitas negara peserta untuk berpindah ke penggunaan alternatif dari DDT.<sup>267</sup> Dengan demikian, penulis berpendapat bahwa Konvensi telah sangat hati-hati dalam mempertimbangkan manfaat dan bahaya dari penggunaan DDT ini.

Untuk bahan yang ada di dalam Annex A dan Annex B, Konvensi Stockholm memberikan kesempatan kepada negara untuk mengajukan pengecualian (*specific exemptions*). Untuk bahan pada Annex A, pengecualian ini hanya berlaku untuk kegiatan atau tujuan yang disebut pada Annex A. Pengajuan ini diusulkan kepada Sekretariat Konvensi, untuk dimasukkan ke dalam Register Pengecualian (*Register of Specific Exemptions*). Ketika mengajukan pengecualian, negara dapat memasukkan waktu berlakunya pengecualian tersebut, dan jika waktu tersebut telah habis dapat meminta dilakukan perpanjangan waktu pengecualian. Dengan demikian, maka register akan berisi nama negara, jenis pengecualian, dan waktu pengecualian. Apabila negara tidak memberikan batas waktu bagi pengecualian, maka pengecualian akan habis masa berlakunya 5 tahun setelah berlakunya Konvensi.<sup>268</sup> Meski demikian, perlu disebutkan di sini bahwa sejak awal penandatanganan, pengecualian tidak berlaku untuk *Endrin* dan *Toxaphene*.<sup>269</sup> Kemudian, pada COP ke-4 tahun 2009 dinyatakan bahwa kecuali untuk PCB, semua pengecualian yang ada untuk bahan Annex A awal (sebelum ditambah dengan bahan tambahan baru)

<sup>266</sup> Konvensi Stockholm tentang POPs Tahun 2001, UN Doc. UNEP/POPS/CONF/4, App. 11 (2001), 40 ILM 532 (2001), Annex B, Part II, par. 5.

<sup>267</sup> Konvensi Stockholm tentang POPs Tahun 2001, UN Doc. UNEP/POPS/CONF/4, App. 11 (2001), 40 ILM 532 (2001), Annex B, Part II, par. 6.

<sup>268</sup> Konvensi Stockholm tentang POPs Tahun 2001, UN Doc. UNEP/POPS/CONF/4, App. 11 (2001), 40 ILM 532 (2001), Pasal 4. Lallas mencatat bahwa pengecualian menurut Pasal 4 Konvensi tidak membedakan antara negara maju dan berkembang, sehingga pada dasarnya pengecualian ini dapat dimintakan oleh setiap negara. Lebih jauh lagi, Lallas berpendapat bahwa dibuatnya Register bagi pengecualian ini dimaksudkan menciptakan mekanisme dan fleksibilitas dalam menambah atau mengurangi daftar negara dari Register. Dengan dibuatnya Register ini, maka adanya tambahan/pengurangan negara tertentu terhadap pengecualian hanya memerlukan perubahan pada Register, tanpa harus mengubah/mengamandemen Konvensi. Begitu pula jika sebuah negara yang pada awalnya mengajukan adanya pengecualian, tetapi kemudian keluar dari keanggotaan Konvensi, maka perubahan hanya perlu dilakukan dengan mengubah Register. Bandingkan dengan kondisi jika daftar negara yang meminta pengecualian ini dimasukkan ke dalam Annex. Dalam hal ini, setiap ada perubahan pasti akan memerlukan perubahan Annex, yang berarti mengamandemen Konvensi. Lihat: Peter L. Lallas, *Op.Cit.*, note 257, h. 699-700.

<sup>269</sup> Konvensi Stockholm tentang POPs Tahun 2001, UN Doc. UNEP/POPS/CONF/4, App. 11 (2001), 40 ILM 532 (2001), Anex A, Part I.

berakhir pada tanggal 17 Mei 2009.<sup>270</sup> Dengan demikian, pada saat ini bahan pada Annex A yang tidak dapat diajukan pengecualian adalah: endrin dan toxaphene (tidak bisa diminta pengecualian sejak 2001); *aldrin, chlordane, dieldrin, heptachlor, hexachlorobenzene*, dan *mirex* (tidak bisa diminta pengecualian sejak 17 Mei 2009), serta *chlordecone, hexabromobiphenyl*, dan *pentachlorobenzene* (tidak bisa diminta pengecualian sejak ditambahkan dalam Annex A oleh COP-4 pada tanggal 4-8 Mei 2009).

Kelompok bahan lainnya adalah bahan yang digolongkan ke dalam Annex C. Bahan ini dimaksudkan sebagai bahan yang dihasilkan secara tidak sengaja (*unintentional production*). Bahan yang termasuk ke dalam Annex C ini adalah: *polychlorinated dibenzo-p-dioxins* dan *dibenzofurans* (PCDD/PCDF), *hexachlorobenzene* (HCB), serta *Polychlorinated biphenyls* (PCB),<sup>271</sup> serta *Pentachlorobenzene* (PeCB).<sup>272</sup> Konvensi menyatakan bahwa terhadap bahan yang termasuk ke dalam Annex C, negara harus mengambil upaya untuk mengurangi pelepasan ke media lingkungan bahan Annex C, dengan tujuan untuk melakukan minimasi dan pada akhirnya penghilangan bahan tersebut. Untuk ini, negara diminta melakukan beberapa hal, di antaranya:<sup>273</sup>

- mengembangkan rencana aksi untuk mengidentifikasi, melakukan karakterisasi, dan mengelola pelepasan bahan Annex C. Rencana aksi ini, di antaranya harus memuat evaluasi terhadap pelepasan yang terjadi atau diperkirakan akan terjadi, evaluasi terhadap efektivitas hukum dan kebijakan negara terkait pelepasan tersebut, dan skema penerapan rencana aksi,
- mengembangkan upaya pengurangan pelepasan dan sumber pelepasan,
- mengembangkan atau bahkan mensyaratkan adanya penggunaan bahan, produk, dan proses alternatif yang dapat mencegah pelepasan bahan Annex C,
- terkait dengan rencana aksi, negara diminta mengembangkan teknik terbaik yang tersedia (*best available techniques*—BAT) untuk sumber baru. Penggunaan BAT untuk sumber baru harus sudah diwajibkan paling lambat 4 tahun sejak berlakunya Konvensi. Untuk kategori yang diidentifikasi dalam Annex C Part II, negara diminta untuk mempromosikan penggunaan praktik terbaik yang tersedia (*best available practice*),<sup>274</sup>

<sup>270</sup> UNEP/POPS/COP.4/38, SC-4/3.

<sup>271</sup> Ketiga bahan ini sudah termasuk Annex C sejak tahun 2001. Lihat: Konvensi Stockholm tentang POPs tahun 2001, UN Doc. UNEP/POPS/CONF/4, App. 11 (2001), 40 ILM 532 (2001), Anex C, Part I.

<sup>272</sup> Dimasukkan ke dalam Annex C sejak amandemen pada COP-4 tahun 2009. Lihat: UNEP/POPS/COP.4/38, SC-4/16.

<sup>273</sup> Konvensi Stockholm tentang POPs tahun 2001, UN Doc. UNEP/POPS/CONF/4, App. 11 (2001), 40 ILM 532 (2001), Pasal 5.

<sup>274</sup> Petunjuk penerapan BAT dan BAP ditetapkan dalam Annex C Part V.

- untuk memenuhi kewajibannya dalam penerapan BAT, negara dapat menerapkan standar emisi/efluen (*limit values* atau *performance standards*) bagi pelepasan bahan Annex C.

Konvensi juga memuat ketentuan tentang tata cara pemasukan sebuah bahan baru ke dalam Annex A, B, atau C. Setiap negara dapat mengusulkan dimasukkannya sebuah bahan baru ke dalam Annex tersebut. Usulan ini disampaikan kepada Sekretariat, dengan memuat informasi mengenai bahan yang diusulkan sesuai dengan persyaratan informasi pada Annex D. Apabila Sekretariat merasa informasi tersebut telah mencukupi, maka usulan akan diserahkan kepada Komite Review POPs (*Persistent Organic Pollutants Review Committee*). Komite ini kemudian akan melakukan penilaian terhadap risiko dari bahan yang disusulkan (*risk profile*), dengan mempertimbangkan manfaat, aspek sosial dan ekonomis, serta berpegang pada asas kehati-hatian. Ukuran pertimbangan ini ditentukan dalam Annex E dan F. Komite kemudian akan memberikan rekomendasi kepada COP apakah bahan yang diusulkan dapat dimasukkan ke dalam Annex A, B, atau C. Berdasarkan rekomendasi ini COP kemudian menentukan penambahan dari bahan baru ini.<sup>275</sup>

### **b. Sekilas mengenai Konvensi Mimamata tentang Air Raksa**

Air raksa atau merkuri (Hg) adalah logam berat (*heavy metal*) yang pada suhu kamar berbentuk cairan dan menguap secara mudah. Di alam, merkuri ditemukan dalam bentuk *cinnabar* (merkuri sulfida, HgS), dalam campuran dengan bahan mineral lain, seperti timbal (Pb) dan seng (zinc, Zn), atau tercampur dengan batuan, seperti batu bara dan batu kapur (*limestone*). Merkuri dapat terlepas ke media lingkungan sebagai akibat dari proses industri, misalnya dari kegiatan pertambangan, produksi logam dan semen, atau melalui proses ekstraksi atau pembakaran bahan bakar fosil.<sup>276</sup>

---

<sup>275</sup> Konvensi Stockholm tentang POPs Tahun 2001, UN Doc. UNEP/POPS/CONF/4, App. 11 (2001), 40 ILM 532 (2001), Pasal 8. Untuk diskusi tambahan mengenai perbandingan antara penerapan asas kehati-hatian (*precautionary principle*) dalam Konvensi Stockholm dan praktik di AS, lihat: Pep Fuller dan Thomas O. McGarity, "Beyond The Dirty Dozen: The Bush Administration's Cautious Approach to Listing New Persistent Organic Pollutants and the Future of the Stockholm Convention", *William and Mary Environmental Law and Policy Review*, Vol. 28, Fall 2003, 1-34 [Tulisan ini mengkritisi penentuan bahan POPs baru di AS yang tidak didasarkan pada asas kehati-hatian seperti diamanatkan oleh Konvensi Stockholm. Tulisan ini menemukan bahwa penentuan bahan POPs baru di AS terlalu dipengaruhi oleh kepentingan ekonomi dari industri kimia dan pestisida. Industri ini hanya akan menyertuji penerapan asas kehati-hatian sepanjang hal itu terkait dengan bahan kimia yang sudah tidak digunakan atau sudah lama dilarang di AS].

<sup>276</sup> UNEP, *Mercury: Time to Act* (UNEP, 2013) h. 12.

Begitu merkuri lepas ke media lingkungan, merkuri dapat bergerak dalam jarak yang sangat jauh dan bertahan dalam media lingkungan seperti air, udara, tanah, dan dalam tubuh makhluk hidup.<sup>277</sup> Di samping itu, merkuri memiliki bahan yang sangat beracun karena bahan ini tidak dapat diuraikan, memiliki kemampuan bioakumulasi di dalam ekosistem dan memiliki efek yang sangat buruk bagi kesehatan manusia dan lingkungan. Dampak bagi manusia dapat bermacam-macam, mulai dari menyebabkan gangguan pada syaraf, kerusakan otak, dan kerusakan pada organ-organ penting manusia. Lebih buruk lagi, kerusakan-kerusakan ini dapat diturunkan dari ibu ke anak. Laporan dari *Environmental Protection Agency* Amerika Serikat bahkan menyatakan *mercuric chloride* dan *methyl-mercury* kemungkinan pula bersifat karsinogenik.<sup>278</sup>

Pencemaran karena merkuri biasanya terjadi dalam bentuk pencemaran udara, emisi ulang (*re-emission*) merkuri, serta terkontaminasinya tanah dan air oleh merkuri. Meskipun kontaminasi atmosfer dapat terjadi karena faktor alam, seperti letusan gunung berapi, tetapi faktor utama terjadinya kontaminasi atmosfer oleh merkuri berasal dari kegiatan manusia. Menurut Stivers, beberapa kegiatan manusia yang sering berkontribusi pada terkontaminasinya atmosfer oleh merkuri adalah pembakaran batu bara untuk pembangkit listrik, pembakaran sampah (*municipal waste combustors*), dan pembakaran limbah medis atau rumah sakit (*hospital/medical/infectious waste incinerators*).<sup>279</sup> Reemisi merkuri terjadi ketika daerah yang sudah terkontaminasi oleh merkuri kemudian melepaskan merkuri ke udara.<sup>280</sup> Reemisi merkuri ini dapat terjadi karena merkuri yang sudah tersimpan di tanah atau air, setelah melalui serangkaian reaksi kimia, dapat berubah bentuk kembali menjadi merkuri dasar (*elemental mercury*) yang kemudian dapat diemisikan kembali ke udara. Proses ini disebut sebagai “*multi-hop*”, di mana merkuri mengalami siklus transport-deposisi-reemisi. Dengan demikian, maka pencemaran udara oleh merkuri tidak hanya ditentukan oleh emisi secara langsung dari kegiatan manusia, tetapi juga oleh reemisi merkuri dari tanah atau air yang sebelumnya telah terkontaminasi merkuri karena kegiatan manusia.<sup>281</sup> Sedangkan kontaminasi tanah atau air oleh merkuri, terjadi karena beberapa kegiatan, seperti pembuangan limbah oleh industri atau pemukiman, pengelolaan sampah.<sup>282</sup>

<sup>277</sup> *Ibid.*, h. 20.

<sup>278</sup> Larissa Myers, “The U.N. Environment Program: Development of a Legally Binding Instrument on Mercury”, *Utah Environmental Law Review*, Vol. 32, 2012, h. 465.

<sup>279</sup> James D. Stivers, ““THE MERCURY’S RISING!” Can National Health Group Intervention Protect the Public Health from EPA’s Clean Air Mercury Rule?”, *Journal of Legal Medicine*, Vol. 27, September, 2006, h. 326.

<sup>280</sup> *Ibid.*

<sup>281</sup> Larissa Myers, *Op.Cit.* note 275, h. 466-467.

<sup>282</sup> *Ibid.*, h. 468.

Kegiatan lain yang juga sering berkontribusi dalam pencemaran lingkungan oleh merkuri adalah pertambangan emas skala kecil (di mana merkuri digunakan untuk proses amalgamasi bijih emas), produksi dan penggunaan batu baterai atau alat ukur, penambangan merkuri, daur ulang dari produk yang mengandung merkuri, proses daur ulang yang menggunakan merkuri, pengumpulan merkuri dari pabrik chlor-alkali, proses pembuatan logam nonbesi (*no-ferrous metals*), atau proses pembersihan gas alam.<sup>283</sup>

Menyadari tidak adanya upaya komprehensif terkait merkuri, maka pada tahun 2003, UNEP berinisiatif membentuk program yang secara khusus ditujukan untuk penanggulangan merkuri, yaitu UNEP Mercury Program. Secara spesifik, badan ini mengidentifikasi beberapa hal yang perlu dilakukan, yaitu: a). pengurangan emisi merkuri ke atmosfer yang berasal dari kegiatan manusia, b). pengelolaan limbah yang mengandung merkuri atau senyawanya, c). pengurangan permintaan global dari merkuri, baik untuk barang maupun untuk proses produksi, d). pengurangan pasokan merkuri secara global, e). pengembangan solusi ramah lingkungan bagi persoalan merkuri.<sup>284</sup>

Persiapan pembuatan sebuah perjanjian internasional mengenai merkuri dilakukan oleh sebuah badan yang bernama *Intergovernmental Negotiating Committee* (INC), yang terdiri atas perwakilan negara-negara. Pertemuan INC secara berturut-turut adalah sebagai berikut:

- INC 1 yang berlangsung 7 sampai 11 Juni 2010 di Stockholm, Swedia,
- INC 2 yang berlangsung 24 sampai 28 Januari 2011 di Chiba, Jepang,
- INC 3 yang berlangsung 31 Oktober sampai 4 November 2011 di Nairobi, Kenya,
- INC 4 yang berlangsung 27 Juni sampai 2 Juli 2012 di Punta del Este, Uruguay,
- INC 5 yang berlangsung 13 sampai 18 Januari 2013, di Geneva, Swiss.

Pada pertemuan INC 5 para negara menyepakati draft teks konvensi, yang kemudian akan mulai dibuka untuk ditandatangani pada pertemuan diplomatik (*Conference of Plenipotentiaries*), yang akan berlangsung di Minamata dan Kumamoto, Jepang, dari tanggal 9 sampai 11 Oktober 2013. Dengan demikian, ketika tulisan ini dibuat, teks konvensi ini baru saja selesai ditandatangani oleh beberapa negara, termasuk Indonesia. Konvensi ini dinamakan *Minamata Convention on Mercury* (Konvensi Minamata tentang Merkuri).

<sup>283</sup> *Ibdi.*, h. 466.

<sup>284</sup> *Ibid.*, h. 483-484.

Konvensi Minamata bertujuan melindungi kesehatan manusia dan lingkungan hidup dari emisi dan pelepasan merkuri dan senyawa merkuri dari kegiatan manusia.<sup>285</sup> Untuk mencapai tujuan ini, Konvensi Minamata memuat ketentuan yang garis besarnya dijelaskan berikut ini:

**1. Tentang pasokan dan perdagangan merkuri.**

Negara dilarang mengizinkan pertambangan merkuri yang belum dilakukan ketika Konvensi ini berlaku.<sup>286</sup> Penambangan yang telah ada hanya diizinkan beroperasi paling lama 15 tahun setelah berlakunya Konvensi. Merkuri yang dihasilkan dari penambangan ini hanya dapat digunakan untuk pembuatan produk yang mengandung merkuri (*mercury-added products*) yang diatur dalam Pasal 4, proses manufakturing yang diatur dalam Pasal 5, atau untuk pembuangan yang tidak ditujukan agar merkuri dapat diperoleh kembali (*recovery*), didaurulang (*recycling*), direklamasi (*reclamation*), digunakan secara langsung atau digunakan dalam bentuk lain.<sup>287</sup> Di samping itu, negara juga harus berusaha mengidentifikasi persediaan merkuri dan senyawanya yang melebihi 50 metrik ton, sumber pasokan merkuri yang mampu memasok melebihi 10 metrik ton per tahun,<sup>288</sup> serta mengambil langkah untuk memastikan bahwa merkuri sisa (*excess mercury*) dari penghancuran (*decommissioning*) fasilitas chlor-alkali akan dibuang secara ramah lingkungan.<sup>289</sup> Ekspor merkuri tidak diizinkan, kecuali ekspor ini dilakukan ke negara yang telah memberikan persetujuan secara tertulis dan hanya akan digunakan untuk pemanfaatan yang diperbolehkan oleh Konvensi, atau akan disimpan dengan cara yang ramah lingkungan. Ekspor ke negara impor yang bukan peserta hanya diperboleh setelah adanya persetujuan tertulis dari negara impor, serta sertifikasi yang menunjukkan bahwa negara impor ini melakukan upaya untuk menjamin perlindungan kesehatan manusia, menjamin penaatan terhadap ketentuan Konvensi.<sup>290</sup> Negara dilarang menerima impor dari negara ekspor bukan pihak, kecuali jika negara bukan pihak ini memiliki sertifikasi yang menunjukkan

<sup>285</sup> *The Minamata Convention on Mercury* (selanjutnya disebut Konvensi Minamata 2013), UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, tersedia dalam < [http://www.unep.org/hazardoussubstances/Portals/9/Mercury/Documents/dipcon/CONF\\_3\\_Minamata%20Convention%20on%20Mercury\\_final%2026%2008\\_e.pdf](http://www.unep.org/hazardoussubstances/Portals/9/Mercury/Documents/dipcon/CONF_3_Minamata%20Convention%20on%20Mercury_final%2026%2008_e.pdf)>, Pasal 1.

<sup>286</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 3 Ayat 3.

Konvensi Minamata berlaku 90 hari setelah diratifikasinya Konvensi ini oleh 50 negara. Lihat: Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 31 Ayat 1.

<sup>287</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 3 Ayat 4.

<sup>288</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 3 Ayat 5a.

<sup>289</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 3 Ayat 5b.

<sup>290</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 3 Ayat 6.

bahwa merkuri bukan berasal sumber yang disebut dalam Ayat 3 dan Ayat 5b.<sup>291</sup>

## 2. Terkait produk yang ditambahkan merkuri (*mercury-added products*).

Konvensi memuat Annex A Part I yang berisi produk-produk yang mengandung merkuri yang ditambahkan. Setelah tahun 2020, produk-produk ini tidak boleh lagi dibuat, diimpor, atau dieksport.<sup>292</sup> Pengecualian diberikan jika negara anggota mengajukan pengecualian, dan dicatat dalam Register. Di samping itu, Konvensi juga mengelompokkan campuran merkuri untuk tatal gigi (*dental amalgam*) ke dalam Annex A Part II. Negara peserta diminta untuk mengambil tindakan terhadap *mercury-added products*, seperti yang diuraikan dalam Annex A Part II, di antaranya; membuat kebijakan nasional yang ditujukan untuk pencegahan gigi berlubang dan mengampanyekan kesehatan gigi, sehingga mengurangi kebutuhan perbaikan gigi; membuat kebijakan nasional untuk mengurangi penggunaan bahan tatal gigi yang menggunakan merkuri; mempromosikan dan mengembangkan alternatif perbaikan gigi yang lebih murah dan tidak mengandung merkuri.<sup>293</sup>

## 3. Proses manufaktur yang menggunakan merkuri atau senyawa merkuri.

Setiap negara peserta diminta untuk tidak mengizinkan lagi penggunaan merkuri atau senyawa merkuri dalam proses manufaktur setelah tahun tertentu

<sup>291</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 3 Ayat 8.

<sup>292</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 4 Ayat 1, jo. Annex A, Part I.

Produk yang ditambahkan merkuri menurut Annex A Part I, adalah:

- baterai, kecuali baterai tipe *button zinc silver oxide* dan tipe *button zinc air* masing-masing dengan kandungan merkuri kurang dari 2%,
- *switch* (saklar) dan *relay*, kecuali pada kapasitansi dan *loss measurement bridges* dengan akurasi sangat tinggi, dan pada *switch and relay* untuk radio frekuensi dengan frekuensi tinggi yang memiliki kandungan merkuri paling tinggi 20 mg untuk tiap jembatan (*bridges*), saklar (*switch*), dan *relay*,
- *compact fluorescent lamps* (CFLs) untuk penerangan umum yang memiliki daya kurang atau sama dengan 30 watt dengan kandungan merkuri melebihi 5 mg per lampu,
- *linear fluorescent lamps* (LFLs) untuk penerangan umum, yaitu: a). *triband phosphor* dengan daya kurang dari 60 watt dengan kandungan merkuri melebihi 5 mg per lampu, b). *halophosphate phosphor* dengan daya kurang dari 40 watt dengan kandungan merkuri melebihi 10 mg per lampu,
- *high pressure mercury vapour lamps* (HPMV) untuk penerangan umum,
- merkuri dalam *cold cathode fluorescent lamps* (CCFL) dan *external electrode fluorescent lamps* (EEFL) untuk display elektronik, yaitu: a). untuk ukuran pendek ( $\leq 500$  mm) dengan kandungan merkuri melebihi 3.5 mg per lampu, b). untuk ukuran medium ( $> 500$  mm dan  $\leq 1\,500$  mm) dengan kandungan merkuri melebihi 5 mg per lampu, c). untuk ukuran panjang ( $> 1\,500$  mm) dengan kandungan merkuri melebihi 13 mg per lampu,
- kosmetik (dengan kandungan merkuri di atas 1 ppm), termasuk sabun dan krim pemutih kulit (*skin lightening soaps and creams*), tetapi tidak termasuk kosmetik untuk wilayah mata di mana merkuri digunakan sebagai pengawet (*preservative*) dan tidak ada alternatif bagi bahan tersebut,
- pestisida, biosida, dan antisepтик,
- alat ukur non-elektronik, yaitu: a). barometer, b). higrometer, c). manometer, d). termometer, dan e). sphygmomanometer.

<sup>293</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 4 Ayat 3, jo. Annex A, Part II.

seperti dijelaskan dalam Annex B Part I, yaitu tahun 2025 untuk produksi *Chlor-alkali* dan tahun 2018 untuk produksi *acetaldehyde* yang menggunakan merkuri atau senyawanya sebagai katalis.<sup>294</sup> Pengecualian terhadap kewajiban ini dapat diberikan jika negara mengajukan pengecualian dan dicatat dalam register.

Konvensi juga meminta negara untuk melakukan tindakan tertentu terkait dengan produksi yang tercantum dalam Annex B Part II.<sup>295</sup> Negara diminta untuk tidak mengizinkan penggunaan merkuri atau senyawanya pada fasilitas baru (yaitu fasilitas yang belum ada pada saat Konvensi ini berlaku).<sup>296</sup>

#### 4. Pengecualian.

Negara peserta dapat mengajukan pendaftaran, pengecualian terhadap skema *phase out* yang ada dalam Annex A dan Annex B. Pendaftaran pengecualian ini diajukan kepada Sekretariat Konvensi dan dilakukan pada saat menjadi negara peserta Konvensi atau pada saat amandemen terhadap Annex A dan Annex B belum berlaku. Pendaftaran pengecualian ini harus disertai dengan pernyataan yang menjelaskan mengapa pengecualian perlu dilakukan.<sup>297</sup> Sekretariat Konvensi harus membuat register (daftar pengecualian) yang terbuka untuk umum, dan memuat: daftar negara yang memiliki pengecualian; jenis pengecualian bagi tiap negara; tanggal berakhirnya pengecualian.<sup>298</sup> Semua pengecualian akan berakhir lima tahun dihitung sejak tahun diwajibkan terjadinya *phase out*.<sup>299</sup>

<sup>294</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 5 Ayat 2, jo. Annex B, Part I.

<sup>295</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 5 Ayat 3. Tindakan ini adalah:

- untuk produksi *v vinyl chloride monomer*, negara diminta melakukan tindakan, di antaranya; pada tahun 2020 telah mengurangi penggunaan merkuri per unit produksi sebanyak 50% dari tingkat penggunaan tahun 2010; mengambil tindakan untuk mengurangi emisi atau pelepasan merkuri ke media lingkungan; mendukung riset dan pengembangan untuk menemukan katalis dan proses yang bebas merkuri; tidak lagi mengizinkan digunakannya merkuri pada tahun ke-5 setelah COP memutuskan bahwa katalis bebas merkuri secara teknis dan ekonomis dapat tersedia,
- untuk *Sodium* atau *Potassium Methylate* atau *Ethylate*, negara diminta melakukan tindakan, di antaranya: mengambil langkah untuk mengurangi penggunaan merkuri, dengan tujuan akhir untuk menghilangkan (*phase out*) penggunaan merkuri pada tahun ke-10 setelah berlakunya Konvensi; pada tahun 2020 mampu mengurangi emisi dan pelepasan merkuri per unit produksi sebanyak 50% dari tingkat tahun 2010; mendukung riset dan pengembangan untuk menemukan katalis dan proses yang bebas merkuri; tidak lagi mengizinkan digunakannya merkuri pada tahun ke-5 setelah COP memutuskan bahwa katalis bebas merkuri secara teknis dan ekonomis dapat tersedia,
- Untuk produksi *polyurethane* yang menggunakan merkuri sebagai katalis, negara diminta melakukan tindakan, di antaranya: mengurangi penggunaan merkuri, dengan tujuan untuk menghilangkan (*phase out*) penggunaan merkuri pada tahun ke-10 setelah berlakunya Konvensi; mengambil langkah untuk mengurangi emisi dan pelepasan merkuri ke dalam media lingkungan; mendorong riset dan pengembangan proses dan katalis yang bebas merkuri.

Lihat: Annex B, Part II.

<sup>296</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 5 Ayat 6.

<sup>297</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 6 Ayat 1.

<sup>298</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 6 Ayat 3-4.

<sup>299</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 6 Ayat 5. Misalnya, *phase out* bagi baterai adalah tahun 2020 jika tanpa pengecualian, dan 2025 jika ada pengecualian. Artinya, setelah tahun 2020 (jika tidak ada pengecualian) atau setelah

##### 5. Pertambangan kecil (*artisanal* atau *small scale mining*).

Tiap negara yang memiliki tambang skala kecil di daerahnya, harus mengambil langkah yang diperlukan untuk mengurangi, atau, jika memungkinkan, menghilangkan, baik penggunaan merkuri dan senyawa merkuri dalam pertambangan, maupun emisi dan pelepasan merkuri ke media lingkungan dari kegiatan dan proses tambang tersebut.<sup>300</sup> Negara juga dapat bekerja sama untuk mengembangkan strategi untuk mencegah penggunaan merkuri dan sewanya dalam pertambangan skala kecil, mempromosikan praktik pertambangan bebas merkuri, atau menyediaan bantuan teknis dan finansial.<sup>301</sup>

##### 6. Emisi merkuri dan senyawa merkuri ke atmosfer.

Negara peserta yang memiliki sumber emisi diminta untuk menetapkan rencana nasional, termasuk target, tujuan, dan hasilnya, guna mengontrol emisi merkuri/senyawa merkuri.<sup>302</sup> Kemudian di Annex D, sumber emisi merkuri ini dikelompokan ke dalam beberapa kategori, yaitu: a). PLTU batu bara; b). ketel uap (*boiler*) batu bara; c). proses pemurnian mineral (*smelting and roasting processes*) untuk menghasilkan logam nonbesi (*non-ferrous metals*), seperti timah hitam (*lead*), seng (*zinc*), tembaga (*copper*), dan emas (*industrial gold*); d). fasilitas insinerator limbah; dan e). fasilitas pembuatan semen (pembuatan *cement clinker*).<sup>303</sup>

Untuk sumber emisi baru, setiap negara diminta untuk mewajibkan penggunaan *Best Available Technology* (BAT) atau *Best Environmental Practices* (BEP) untuk mengontrol, atau sebisa mungkin mengurangi, emisi selambat-lambatnya 5 tahun setelah berlakunya Konvensi. Dalam hal ini negara dapat menetapkan standar emisi terkait merkuri/senyawa merkuri yang konsisten dengan BAT.<sup>304</sup> Untuk sumber emisi yang telah ada pada saat Konvensi berlaku, setiap negara harus membuat dan melaksanakan rencana nasional, yang isinya memuat antara lain: a). target pengurangan emisi merkuri yang terukur; b). standar emisi untuk mengontrol atau mengurangi emisi; c). penggunaan BAT dan BEP untuk sumber emisi; d). strategi pengendalian terhadap beberapa polutan, yang akan memberikan manfaat sampingan (*co-*

---

tahun 2025 (jika ada pengecualian), maka tidak ada lagi baterai yang mengandung merkuri boleh diproduksi, dipergunakan, diimpor, dan diekspor.

<sup>300</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 7 Ayat 2.

<sup>301</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 7 Ayat 4.

<sup>302</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 8 Ayat 3.

<sup>303</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Annex D.

<sup>304</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 8 Ayat 4.

*benefit)* terhadap sumber emisi merkuri; e). upaya alternatif untuk mengurangi emisi merkuri.<sup>305</sup>

**7. Pelepasan merkuri ke media lingkungan.**

Paling lambat 3 tahun sejak berlakunya Konvensi, negara peserta diminta untuk mengidentifikasi sumber pelepasan (*relevant point source*) merkuri/senyawa merkuri ke media lingkungan.<sup>306</sup> Negara yang memiliki sumber pelepasan merkuri diminta untuk mengambil langkah mengendalikan pelepasan dan membuat rencana nasional terkait langkah pengendalian, target, tujuan, dan hasil yang hendak dicapai.<sup>307</sup> Langkah pengendalian tersebut setidaknya memuat: a). penetapan standar efluen (*release limit value*) untuk merkuri; b). penggunaan BAT dan BEP untuk mengendalikan pelepasan merkuri dari sumber tertentu; c). strategi pengendalian terhadap beberapa polutan (*multi-pollutant control*) yang akan berdampak bagi kekurangnya pelepasan merkuri; d). langkah alternatif untuk mengurangi pelepasan merkuri dari sumber tertentu.<sup>308</sup>

**8. Penyimpanan merkuri untuk sementara.**

Setiap negara harus mengambil langkah untuk memastikan bahwa penyimpanan sementara merkuri dan senyawanya, untuk kemudian digunakan bagi penggunaan yang diizinkan oleh Konvensi, akan dilakukan dengan cara ramah lingkungan.<sup>309</sup> Arahan untuk penyimpanan ramah lingkungan ini akan ditetapkan oleh COP, dengan memperhatikan ketentuan dalam Konvensi Basel tahun 1989 terkait Limbah B3. Arahan ini dapat ditetapkan dalam bentuk Annex tambahan dari Konvensi.<sup>310</sup> Negara anggota diminta pula untuk bekerja sama dalam mengembangkan metode atau teknologi penyimpanan merkuri secara ramah lingkungan.<sup>311</sup>

<sup>305</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 8 Ayat 5.

<sup>306</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 9 Ayat 3.

<sup>307</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 9 Ayat 4.

<sup>308</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 9 Ayat 5.

<sup>309</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 10 Ayat 2.

<sup>310</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 10 Ayat 3. Secara umum, keberlakuan Annex tambahan mengikuti aturan tentang keberlakuan amandemen terhadap Konvensi. Dalam hal ini, pada dasarnya amandemen berlaku setelah hari ke-90 dari ratifikasi oleh 3/4 negara anggota ketika amandemen dibuat. Lihat: Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 26-27.

<sup>311</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 10 Ayat 4.

## 9. Limbah merkuri.

Pengertian limbah merkuri menurut Konvensi Minamata memiliki unsur sebagai berikut: *Pertama*, merupakan bahan atau benda (*objects*) yang terdiri atas, mengandung, atau terkontaminasi oleh merkuri atau senyawanya; *Kedua*, dalam jumlah di atas ambang batas yang ditetapkan oleh COP; *Ketiga*, bahan/ objek tersebut dibuang (*are disposed of*), dimaksudkan untuk dibuang (*are intended to be disposed of*), atau diharuskan untuk dibuang (*are required to be disposed of*) berdasarkan hukum nasional atau ketentuan dalam Konvensi.<sup>312</sup> Setiap negara diminta untuk mengambil upaya yang diperlukan untuk memastikan bahwa limbah merkuri: a). dikelola dengan cara yang ramah lingkungan, dengan memperhatikan arahan yang ditetapkan dalam Konvensi Basel dan arahan yang disetujui oleh COP untuk dimasukkan ke dalam Annex tambahan; b). hanya akan diambil, didaur ulang, atau digunakan kembali (*recovered, recycled, reclaimed, or directly re-used*) untuk penggunaan yang diizinkan oleh Konvensi, atau untuk pembuangan yang ramah lingkungan; c). negara peserta Konvensi Minamata yang juga anggota Konvensi Basel tidak diperbolehkan melakukan perpindahan limbah merkuri antarnegara (*transboundary transport*), kecuali dalam rangka pembuangan ramah lingkungan yang sesuai dengan Konvensi Minamata dan Konvensi Basel. Transport limbah merkuri antarnegara tetap harus memperhatikan aturan, standar dan arahan internasional yang berlaku.<sup>313</sup> Negara diminta untuk bekerja sama dalam rangka mengembangkan dan meningkatkan kapasitas global, regional, dan nasional untuk pengelolaan limbah merkuri secara ramah lingkungan.<sup>314</sup>

## 10. Daerah yang terkontaminasi merkuri.

Setiap negara peserta didorong untuk mengembangkan strategi yang tepat dalam rangka mengidentifikasi dan menilai tempat-tempat yang telah terkontaminasi oleh merkuri atau senyawanya.<sup>315</sup> Setiap upaya untuk menurunkan risiko pada daerah yang terkontaminasi harus dilakukan dengan cara ramah lingkungan, dengan memperhatikan risiko terhadap kesehatan manusia dan lingkungan dari merkuri atau senyawa merkuri yang terdapat di deerah tersebut.<sup>316</sup> Lebih jauh lagi, COP akan mengadopsi petunjuk pengelolaan daerah terkontaminasi, yang memuat metode atau pendekatan

<sup>312</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 11 Ayat 2.

<sup>313</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 11 Ayat 3.

<sup>314</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 11 Ayat 5.

<sup>315</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 12 Ayat 1.

<sup>316</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 12 Ayat 2.

berupa: a). identifikasi dan karakterisasi daerah terkontaminasi; b). pelibatan masyarakat; c). penilaian terkait kesehatan manusia dan lingkungan hidup; d). pilihan-pilihan untuk mengelola risiko dari daerah yang terkontaminasi; e). evaluasi terhadap manfaat dan biaya (*cost benefit analysis*); dan f). validasi hasil (*validation of outcomes*).<sup>317</sup>

### 6.3.2 Pengelolaan B3 di Indonesia

Setelah membahas mengenai bagaimana B3 ditangani oleh berbagai konvensi internasional, bagian ini akan menjelaskan pengelolaan B3 pada level nasional. Untuk menjelaskan hal ini, pertama-tama akan diterangkan berbagai konsep mendasar mengenai pengelolaan B3. Dalam konteks ini, selain pembahasan mengenai definisi, akan ada pula pembahasan mengenai kewajiban-kewajiban mendasar bagi mereka yang mengelola B3. Pembahasan pada bagian ini akan ditutup dengan pembahasan mengenai kelembagaan, kewenangan, dan perizinan terkait pengelolaan B3.

#### a. Ketentuan Umum

Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 mendefinisikan B3 sebagai “setiap bahan yang karena sifat atau konsentrasi, jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusakkan lingkungan hidup, kesehatan, kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain.”<sup>318</sup> Definisi yang hampir sama juga diberikan oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa:<sup>319</sup>

“bahan berbahaya dan beracun yang selanjutnya disingkat B3 adalah zat, energi, dan/atau komponen lain yang karena sifat, konsentrasi, dan/atau jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusak lingkungan hidup, dan/atau membahayakan lingkungan hidup, kesehatan, serta kelangsungan hidup manusia dan makhluk hidup lain”

Definisi di atas masih bersifat umum. Kita tidak dapat memperoleh gambaran secara mendetail bagaimana prosedur dan cara untuk menentukan apakah sebuah bahan termasuk ke dalam B3 atau bukan. Pendefinisian yang lebih mendetail ini dapat ditemukan di dalam Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001. Apabila kita melihat ketentuan di dalam Peraturan Pemerintah ini, maka akan terlihat adanya tiga tipe pengelompokan B3. Tipe pertama, mengelompokkan

<sup>317</sup> Konvensi Minamata 2013, UNEP(DTIE)/Hg/CONF/3, Pasal 12 Ayat 3.

<sup>318</sup> UU No. 23 Tahun 1997, LN Tahun 1997 No. 68, TLN No.3699, Pasal 1 Angka 17.

<sup>319</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 1 Angka 21.

B3 berdasarkan sifatnya. Ke dalam kelompok ini, sebuah bahan dikategorikan sebagai B3 apabila memenuhi sifat mudah meledak (*explosive*), pengoksidasi (*oxidizing*), sangat mudah sekali menyala (*extremely flammable*), sangat mudah menyala (*highly flammable*), mudah menyala (*flammable*), amat sangat beracun (*extremely toxic*), sangat beracun (*highly toxic*), beracun (*moderately toxic*), berbahaya (*harmful*), korosif (*corrosive*), bersifat iritasi (*irritant*), berbahaya bagi lingkungan (*dangerous to the environment*), karsinogenik (*carcinogenic*), teratogenik (*teratogenic*), atau mutagenik (*mutagenic*).<sup>320</sup> Tipe kedua adalah kelompok B3 berdasarkan cara pengaturannya. Berdasarkan pengelompokan kedua ini, sebuah bahan dikategorikan sebagai “B3 yang dapat dipergunakan”, “B3 yang dilarang dipergunakan”, atau “B3 yang terbatas dipergunakan”.<sup>321</sup> Apa saja yang termasuk ke dalam B3 yang dapat digunakan, dilarang digunakan, atau dapat digunakan secara terbatas dapat dilihat dalam Lampiran Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001. Kelompok ketiga adalah kelompok B3 yang pengaturannya ada dalam peraturan lain, sehingga berada di luar lingkup PP No. 74 Tahun 2001.<sup>322</sup>

Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 dinyatakan bahwa penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib mengelola bahan berbahaya dan beracun, yang meliputi upaya menghasilkan, mengangkut, mengedarkan, menyimpan, menggunakan dan/atau membuang.<sup>323</sup> Kewajiban ini kemudian direvisi oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, yang meskipun masih bersifat umum, tetapi lebih mendetail dibandingkan kewajiban menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 1997. Dalam hal ini, di samping memuat kewajiban secara umum untuk melakukan pengelolaan B3,<sup>324</sup> Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 juga melarang dimasukkannya B3 yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan<sup>325</sup> dan membuang B3 ke media lingkungan.<sup>326</sup> Di samping itu, kewajiban secara umum juga diatur di dalam Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001 yang menetapkan bahwa setiap orang yang melakukan kegiatan pengelolaan B3 wajib mencegah terjadinya pencemaran/kerusakan lingkungan.<sup>327</sup>

<sup>320</sup> PP No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 5 Ayat 1.

<sup>321</sup> PP No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 5 Ayat 2.

<sup>322</sup> B3 yang termasuk ke dalam kelompok ini adalah bahan radioaktif, bahan peledak, hasil produksi tambang serta minyak dan gas bumi dan hasil olahannya, makanan dan minuman serta bahan tambahan makanan lainnya, perbekalan kesehatan rumah tangga dan kosmetika, bahan sediaan farmasi, narkotika, psikotropika, dan prekursornya serta zat adiktif lainnya, senjata kimia dan senjata biologi. Lihat: PP No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 3.

<sup>323</sup> Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, LN Tahun 1997 No. 68, TLN No. 3699, Pasal 17.

<sup>324</sup> Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, menyatakan bahwa “[s]etiap orang yang memasukkan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, menghasilkan, mengangkut, mengedarkan, menyimpan, memanfaatkan, membuang, mengolah, dan/ atau menimbun B3 wajib melakukan pengelolaan B3”. Lihat: UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 58 Ayat 1.

<sup>325</sup> Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 69 Ayat 1b.

<sup>326</sup> Undang-Undang No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 69 Ayat 1f.

<sup>327</sup> Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 4.

Kewajiban-kewajiban ini secara lebih mendetail diatur di dalam Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001, seperti dijelaskan dalam bagian setelah ini.

### b. Kelembagaan, Kewenangan, dan Perizinan

Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001 menetapkan setiap B3 wajib untuk diregistrasi. Kewajiban untuk mengajukan permohonan registrasi ini merupakan kewajiban dari penghasil atau pengimpor. Dalam hal ini permohonan registrasi diajukan kepada instansi yang berwenang memberikan izin.<sup>328</sup>

Di samping kewajiban untuk melakukan registrasi, terdapat pula kewajiban untuk melakukan notifikasi bagi kegiatan ekspor dan impor B3. Untuk kegiatan ekspor, notifikasi diajukan oleh eksportir kepada Kementerian LH, otoritas negara tujuan ekspor, dan otoritas negara transit. Ekspor yang bisa dilakukan apabila Kementerian LH, otoritas negara tujuan, dan otoritas negara transit telah memberikan persetujuan. Di samping sebagai syarat ekspor, persetujuan dari Kementerian LH berfungsi pula sebagai dasar bagi instansi yang berwenang (dalam hal ini Kementerian Perdagangan) untuk memberikan izin ekspor B3.<sup>329</sup> Sedangkan untuk kegiatan impor, notifikasi diberikan oleh otoritas negara pengekspor kepada Kementerian LH. Jawaban dari Kementerian LH harus sudah diberikan 30 hari sejak diterimanya permohonan notifikasi.<sup>330</sup> Untuk kegiatan impor B3 yang tidak tercantum di dalam Lampiran Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001, maka setelah adanya notifikasi dari negara pengekspor, Kementerian LH kemudian meminta saran dan pertimbangan dari Komisi B3.<sup>331</sup> Atas pertimbangan Komisi B3 ini, maka Kementerian LH melakukan langkah berupa:

- a. mengajukan perubahan terhadap lampiran Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001 dan b. memberikan persetujuan kepada instansi yang berwenang di bidang perdagangan, yang kemudian oleh instansi ini persetujuan tersebut dijadikan dasar untuk penerbitan atau penolakan izin impor.<sup>332</sup>

Di samping kewajiban untuk melakukan registrasi dan notifikasi tersebut di atas, Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001 juga memuat ketentuan khusus berupa:

<sup>328</sup> Sedangkan untuk registrasi bagi B3 yang tidak termasuk ke dalam ruang lingkup PP No. 74 Tahun 2001, permohonan diajukan kepada Kementerian LH. Lihat: PP No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 6 Ayat 3.

<sup>329</sup> Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 7.

<sup>330</sup> Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 8.

<sup>331</sup> Komisi B3 adalah komisi yang ... ketentuan lebih lanjut tentang struktur dan tugas dari Komisi B3 diatur dalam Pasal 21 PP No. 74 Tahun 2001.

<sup>332</sup> Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 9.

- a. kewajiban bagi produsen B3 untuk membuat Lembar Data Keselamatan Bahan (*Material Safety Data Sheet*),<sup>333</sup>
- b. kewajiban bagi setiap orang yang melakukan pengangkutan, penyimpanan, dan pengedaran B3 wajib untuk menyertakan Lembar Data Keselamatan Bahan (*Material Safety Data Sheet*) dalam setiap kegiatan tersebut,<sup>334</sup>
- c. kewajiban bagi pengangkut untuk menggunakan sarana pengangkutan yang laik operasi, serta untuk melakukan pelaksanaan pengangkutan sesuai dengan tata cara pengangkutan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku,<sup>335</sup>
- d. kewajiban pengemasan B3 yang dihasilkan, diangkut, diedarkan, disimpan wajib sesuai dengan klasifikasinya.<sup>336</sup> Dalam hal ini, setiap kemasan B3 wajib diberi simbol dan label sesuai dengan ketentuan yang diberikan oleh Kementerian LH,<sup>337</sup>
- e. kewajiban bagi pengelola penyimpanan B3 untuk memberikan simbol dan label pada tempat penyimpanan B3,<sup>338</sup> memastikan bahwa penyimpanan B3 memenuhi persyaratan untuk lokasi dan konstruksi bangunan,<sup>339</sup> dan untuk memastikan bahwa tempat penyimpanan B3 dilengkapi dengan sistem tanggap darurat dan prosedur penanganan B3.<sup>340</sup>
- f. kewajiban bagi setiap orang yang melakukan pengelolaan B3 untuk menjaga keselamatan dan kesehatan kerja,<sup>341</sup>

<sup>333</sup> Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 11.

<sup>334</sup> Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 12.

<sup>335</sup> Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 13. Ketentuan tentang kelayakan moda dan pelaksanaan pengangkutan B3 diatur lebih lanjut dalam berbagai ketentuan yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang mengurus bidang angkutan. Misalnya, untuk angkutan jalan, ketentuan tentang kelayakan pengangkutan B3 diatur dalam SK Dirjen Perhubungan Darat No. SK.725/AJ.302/DRJD/2004 tentang Pengangkutan Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) di Jalan.

<sup>336</sup> Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 14.

<sup>337</sup> Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 15. Dalam hal ini, Kementerian LH kemudian mengeluarkan Peraturan Menteri LH No. 3 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pemberian Simbol dan Label Bahan Berbahaya dan Beracun.

Apabila kemasan kemasan B3 mengalami kerusakan dan masih dapat dikemas ulang, maka pengedar wajib melakukan pengemasan ulang. Sedangkan apabila B3 tidak dapat dikemas ulang dan dapat menimbulkan pencemaran/kerusakan lingkungan atau keselamatan manusia, maka pengedar wajib melakukan penanggulangan. Apabila simbol dan label mengalami kerusakan wajib diberikan simbol dan label yang baru, yang merupakan tanggung jawab dari produsen B3 jika kerusakan terjadi pada tahap produksi, pengangkut jika kerusakan terjadi pada tahap pengangkutan, dan penyimpan jika kerusakan terjadi pada tahap penyimpanan. Lihat: Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 16 dan 17.

<sup>338</sup> Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 18 Ayat 1.

<sup>339</sup> Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 18 Ayat 2.

<sup>340</sup> Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 19.

<sup>341</sup> Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 22. Untuk menjamin keselamatan dan kesehatan kerja ini, maka setiap pekerja dan pengawas B3 wajib menjalani uji kesehatan secara berkala. Lihat: PP No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 23.

- g. kewajiban bagi setiap orang yang melakukan pengelolaan B3 untuk menanggulangi terjadinya kecelakaan dan atau keadaan darurat akibat B3.<sup>342</sup>

## 6.4. Pencemaran Limbah Padat (*Solid Waste Pollution*)

Sampah (seringkali juga disebut limbah padat) merupakan persoalan lingkungan yang tidak hanya terkait dengan kebijakan pemerintah, tetapi juga budaya dan gaya hidup masyarakat. Karena itu, persoalan lingkungan yang ditimbulkan dari pengelolaan sampah bukannya hanya terjadi pada tempat pembuangan akhir (TPA) saja, tetapi juga bahkan dimulai dari rumah kita masing-masing, dalam arti bagaimana masing-masing rumah tangga meminimalisir sampah, memilah sampah, sampai membuangnya di tempat dan waktu tertentu. Pendeknya, persoalan lingkungan terkait pengelolaan sampah tidak hanya terkait kegagalan pemerintah untuk membuat hukum yang baik dan menegakkannya, tetapi juga bagaimana setiap warga negara menganggap pentingnya kebersihan lingkungan di sekitar tempat tinggalnya pada khususnya, dan media lingkungan seperti sungai dan tanah pada umumnya. Bagian ini akan memperlihatkan bagaimana pengelolaan sampah diatur dalam hukum nasional Indonesia. Untuk membahas hal ini, bagian ini akan dibagi ke dalam beberapa subbagian, yang masing-masing akan membahas mengenai kebijakan dan tujuan pengelolaan sampah, kelembagaan pengelolaan sampah, kewajiban terkait pengelolaan sampah, sanksi administrasi dan pidana, serta pertanggungjawaban perdata dan hak gugat.

### 6.4.1 Definisi Sampah

Dalam UU No. 18 Tahun 2008 tentang pengelolaan sampah tahun 2008, sampah didefinisikan sebagai “sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses

<sup>342</sup> Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 24. Terkait dengan keadaan darurat ini, maka mereka yang melakukan pengelolaan B3 memiliki kewajiban untuk mengamankan (mengisolasi) tempat terjadinya kecelakaan, menanggulangi kecelakaan sesuai dengan prosedur tetap penanggulangan kecelakaan, melaporkan kecelakaan dan atau keadaan darurat kepada aparat Pemerintah Kabupaten/Kota setempat, serta untuk memberikan informasi, bantuan, dan melakukan evakuasi terhadap masyarakat di sekitar lokasi kejadian. Lihat: PP No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 25.

Selanjutnya, setelah menerima laporan dari pengelola B3 tentang terjadinya kecelakaan atau keadaan darurat akibat pengelolaan B3, maka aparat Pemerintah Kabupaten/Kota setempat, wajib segera mengambil langkah-langkah penanggulangan yang diperlukan. Lihat: PP No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 26. Perlu pula dinyatakan di sini bahwa diambilnya langkah-langkah penanggulangan oleh Pemerintah Daerah tersebut di atas tidak menghilangkan kewajiban pengelola B3 mengganti kerugian akibat kecelakaan dan atau keadaan darurat atau memulihkan kondisi lingkungan hidup yang rusak atau tercemar; yang diakibatkan oleh B3. Lihat: PP No. 74 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 138, TLN No. 4153, Pasal 27.

alam yang berbentuk padat".<sup>343</sup> Lebih lanjut, dari definisi yang sangat luas ini, UU No. 18 Tahun 2008 mengelompokkan sampah menjadi:<sup>344</sup>

a. **sampah rumah tangga**

Sampah rumah tangga adalah sampah yang berasal dari kegiatan sehari-hari dalam rumah tangga, tetapi tidak termasuk tinja dan sampah spesifik.<sup>345</sup>

b. **sampah sejenis rumah sampah rumah tangga**

Sampah sejenis sampah rumah tangga adalah sampah yang berasal dari kawasan komersial, kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas sosial, fasilitas umum, dan/atau fasilitas lainnya.<sup>346</sup> UU No. 18 Tahun 2008 menjelaskan bahwa yang termasuk kawasan komersial, antara lain, adalah pusat perdagangan, pasar, pertokoan, hotel, perkantoran, restoran, dan tempat hiburan. Kawasan industri didefinisikan sebagai kawasan tempat pemerintahan kegiatan industri yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana penunjang yang dikembangkan dan dikelola oleh perusahaan kawasan industri yang telah memiliki izin usaha kawasan industri. Kawasan khusus didefinisikan sebagai wilayah yang bersifat khusus yang digunakan untuk kepentingan nasional/berskala nasional, misalnya, kawasan cagar budaya, taman nasional, pengembangan industri strategis, dan pengembangan teknologi tinggi. UU juga menjelaskan bahwa yang termasuk fasilitas sosial, antara lain, rumah ibadah, panti asuhan, dan panti sosial. Sedangkan yang termasuk fasilitas umum, antara lain adalah terminal angkutan umum, stasiun kereta api, pelabuhan laut, pelabuhan udara, tempat pemberhentian kendaraan umum, taman, jalan, dan trotoar. UU menjelaskan pula bahwa fasilitas lain yang tidak termasuk kawasan komersial, kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas sosial, fasilitas umum antara lain adalah rumah tahanan, lembaga pemasyarakatan, rumah sakit, klinik, pusat kesehatan masyarakat, kawasan pendidikan, kawasan pariwisata, kawasan berikat, dan pusat kegiatan olahraga.<sup>347</sup>

c. **sampah spesifik**

Sampah spesifik adalah sampah yang karena sifat, konsentrasi, dan/atau volumenya memerlukan pengelolaan khusus.<sup>348</sup> Sampah spesifik ini terdiri

<sup>343</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 1 Angka 1.

<sup>344</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 2 Ayat 1.

<sup>345</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 2 Ayat 2.

<sup>346</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 2 Ayat 3.

<sup>347</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Penjelasan Pasal 2 Ayat 3.

<sup>348</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 1 Angka 2.

atas sampah yang mengandung bahan berbahaya dan beracun; sampah yang mengandung limbah bahan berbahaya dan beracun; sampah yang timbul akibat bencana; puing bongkaran bangunan; sampah yang secara teknologi belum dapat diolah; dan sampah yang timbul secara tidak periodik.<sup>349</sup>

Oleh beberapa peraturan daerah, pengelompokan definisi sampah seperti di atas dianggap sebagai pengelompokan berdasarkan sumber sampah. Di samping mengelompokkan sampah berdasarkan sumber ini, perda tersebut mengelompokkan sampah berdasarkan jenis. Dalam hal ini, berdasarkan jenisnya sampah rumah tangga dan sejenis sampah rumah tangga dibagi menjadi sampah organik, sampah anorganik, dan sampah B3 rumah tangga.<sup>350</sup>

Pendefinisian ini sebenarnya belum mencukupi secara hukum. Misalnya saja, muncul pertanyaan, apakah suatu material yang akan digunakan untuk daur ulang, perolehan kembali, atau penggunaan kembali sudah tergolong sampah, ataukah justru tergolong bahan mentah (bagi *recycling*, *recovery*, atau *re-use*). Pemahaman mengenai definisi ini cukup penting karena jika material tersebut tidak tergolong ke dalam sampah, maka ketentuan yang ada di dalam UU ini tidak berlaku untuk material dan kegiatan terkait material tersebut.

#### 6.4.2 Kebijakan dan Tujuan Pengelolaan Sampah

Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 dibuat salah satunya dengan keinginan untuk mengubah paradigma pengelolaan sampah yang ada. Menurut UU No. 18 Tahun 2008, paradigma yang ada selama ini menganggap sampah dianggap sebagai barang sisa yang tidak berguna, dan bukan sebagai sumber daya yang perlu dimanfaatkan. Paradigma yang ada juga melihat pengelolaan sampah dengan bertumpu pada pendekatan akhir (*end-of-pipe*), di mana sampah dikumpulkan, diangkut, dan dibuang ke tempat pemrosesan akhir sampah. UU menganggap bahwa kedua paradigma ini perlu diubah karena beberapa alasan. Pertama, pengelolaan sampah yang bertumpu pada pendekatan *end-of-pipe* gagal memperhatikan bahwa tempat pemrosesan akhir sampah berpotensi melepas gas metana (CH<sub>4</sub>), sebuah gas yang termasuk gas rumah kaca. Kedua, pendekatan

<sup>349</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 2 Ayat 4.

<sup>350</sup> Lihat misalnya: Perda Kabupaten Bandung No. 21 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Sampah, LD Kabupaten Bandung Tahun 2009 No. 21, Pasal 4 Ayat 1 dan Pasal 5 Ayat 1; dan Perda Kota Bandung No. 9 Tahun 2011, LD Kota Bandung Tahun 2011 No. 9, Pasal 22. Tentu saja sangat mungkin terjadi pengelompokan jenis sampah yang berbeda dari apa yang terjadi di Kabupaten dan Kota Bandung di atas. Misalnya saja, Perda Kota Bekasi No. 15 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah di Kota Bekasi, secara implisit menyatakan bahwa berdasarkan jenisnya, sampah dikelompokan ke dalam; a) sampah yang mengandung B3 dan limbah B3; b) sampah yang mudah membusuk; c) sampah yang tidak mudah membusuk. Lihat: Perda Kota Bekasi No. 15 Tahun 2011, LD Kota Bekasi No. 15 Tahun 2011 Seri E, Pasal 18 huruf d angka 1.

*end-of-pipe* memerlukan waktu dan biaya yang besar, karena atar timbunan sampah dapat terurai, tapi perlu waktu yang sangat lama dan biaya yang sangat besar.<sup>351</sup>

Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 mengusulkan perubahan paradigma pengelolaan sampah dengan sebuah paradigma baru yang tidak hanya memandang sampah sebagai sumber daya yang mempunyai nilai ekonomi dan dapat dimanfaatkan, misalnya, untuk energi, kompos, pupuk ataupun untuk bahan baku industri, tetapi juga meminta adanya pengelolaan dengan pendekatan komprehensif. Melalui pendekatan komprehensif ini, pengelolaan sampah terdiri atas dua bagian besar, yaitu pengurangan dan penanganan. Termasuk ke dalam kegiatan pengurangan adalah kegiatan pembatasan, penggunaan kembali, dan pendauran ulang. Sedangkan yang termasuk ke dalam kegiatan penanganan sampah adalah kegiatan pemilahan, pengumpulan, pengangkutan, pengolahan, dan pemrosesan akhir.<sup>352</sup>

Sejalan dengan keinginan perubahan paradigma tersebut, maka Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 menegaskan bahwa tujuan akhir dari pengelolaan sampah adalah untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan serta menjadikan sampah sebagai sumber daya.<sup>353</sup> Untuk mencapai tujuan tersebut, Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 mendasarkan pengelolaan sampah kepada beberapa asas berikut ini:<sup>354</sup>

- a. asas tanggung tanggung jawab, yaitu pemerintah dan pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab pengelolaan sampah dalam mewujudkan hak masyarakat terhadap lingkungan hidup yang baik dan sehat sesuai dengan amanat Konstitusi 1945,
- b. asas berkelanjutan, yaitu bahwa pengelolaan sampah dilakukan dengan menggunakan metode dan teknik yang ramah lingkungan sehingga tidak menimbulkan dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan, baik pada generasi masa kini maupun pada generasi yang akan datang,
- c. asas manfaat, yaitu adalah bahwa pengelolaan sampah perlu menggunakan pendekatan yang menganggap sampah sebagai sumber daya yang dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat,
- d. asas keadilan, yaitu bahwa dalam pengelolaan sampah, Pemerintah dan pemerintah daerah memberikan kesempatan yang sama kepada

<sup>351</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Penjelasan Umum alinea ke-2.

<sup>352</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Penjelasan Umum alinea ke-3.

<sup>353</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 4.

<sup>354</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 3 dan Penjelasannya.

masyarakat dan dunia usaha untuk berperan secara aktif dalam pengelolaan sampah.

- e. asas kesadaran, yaitu bahwa dalam pengelolaan sampah, Pemerintah dan pemerintah daerah mendorong setiap orang agar memiliki sikap, kepedulian, dan kesadaran untuk mengurangi dan menangani sampah yang dihasilkannya,
- f. asas kebersamaan, yaitu pengelolaan sampah diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan,
- g. asas keselamatan, yaitu pengelolaan sampah harus menjamin keselamatan manusia,
- h. asas keamanan, yaitu pengelolaan sampah harus menjamin dan melindungi masyarakat dari berbagai dampak negatif,
- i. asas nilai ekonomi, yaitu sampah merupakan sumber daya yang mempunyai nilai ekonomi yang dapat dimanfaatkan sehingga memberikan nilai tambah.

Penulis berpendapat asas-asas di atas masih melupakan dua asas penting yang terkait dengan pengelolaan sampah, yaitu asas kemandirian (*self-sufficiency principle*) dan asas proksimiti (*proximity principle*). *Self-sufficiency principle* merujuk pada prinsip bahwa setiap negara (wilayah) harus secara mandiri mengelola limbahnya sendiri. Sedangkan, *proximity principle* merujuk pada prinsip bahwa limbah haruslah dibuang di instalasi (tempat pembuangan akhir) paling memadai yang berada paling dekat dengan sumber limbah. Penafsiran terhadap *self-sufficiency principle* dan *proximity principle* harus bersifat fleksibel, yaitu dengan memperhatikan kondisi secara geografis dan kebutuhan akan instalasi khusus bagi limbah-limbah tertentu.<sup>355</sup> Kedua prinsip ini secara jelas dianut, misalnya, di dalam Konvensi Basel 1989.

#### 6.4.3 Strategi, Kelembagaan, dan Tata Cara Pengelolaan Sampah

Pada prinsipnya, Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 menitikberatkan pengelolaan sampah pada pemerintah dan pemerintah daerah, sesuai dengan masing-masing kewenangannya. Dalam hal ini, secara garis besar pemerintah mempunyai kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan strategi nasional pengelolaan sampah; menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria pengelolaan sampah; memfasilitasi dan mengembangkan kerja sama antardaerah, kemitraan, dan

<sup>355</sup> Jan H. Jans, *European Environmental Law.*, 2<sup>nd</sup> ed. (Europa Law Publishing, 2000) h. 391-392.

jejaring dalam pengelolaan sampah; menyelenggarakan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan kinerja pemerintah daerah dalam pengelolaan sampah; dan menetapkan kebijakan penyelesaian perselisihan antardaerah dalam pengelolaan sampah.<sup>356</sup> Pemerintahan provinsi secara garis besar mempunyai kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan strategi dalam pengelolaan sampah sesuai dengan kebijakan pemerintah; memfasilitasi kerja sama antardaerah dalam satu provinsi, kemitraan, dan jejaring dalam pengelolaan sampah; menyelenggarakan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan kinerja kabupaten/kota dalam pengelolaan sampah; dan memfasilitasi penyelesaian perselisihan pengelolaan sampah antarkabupaten/antarkota dalam 1 (satu) provinsi.<sup>357</sup> Sedangkan yang berada dalam garis terdepan pengelolaan sampah di Indonesia adalah pemerintah kabupaten/kota karena pada level inilah sesungguhnya pengumpulan, pengangkutan, dan pembuangan sampah terjadi. Secara garis besar, pemerintah kabupaten/kota mempunyai kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan strategi pengelolaan sampah berdasarkan kebijakan nasional dan provinsi; menyelenggarakan pengelolaan sampah skala kabupaten/kota sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah; melakukan pembinaan dan pengawasan kinerja pengelolaan sampah yang dilaksanakan oleh pihak lain; menetapkan lokasi tempat penampungan sementara, tempat pengolahan sampah terpadu, dan/atau tempat pemrosesan akhir sampah; melakukan pemantauan dan evaluasi secara berkala setiap 6 bulan selama 20 tahun terhadap tempat pemrosesan akhir sampah dengan sistem pembuangan terbuka yang telah ditutup; serta menyusun dan menyelenggarakan sistem tanggap darurat pengelolaan sampah sesuai dengan kewenangannya.<sup>358</sup> Khusus mengenai lokasi TPS dan TPA, UU meminta agar lokasi tersebut merupakan bagian dari rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.<sup>359</sup>

Kewenangan pemerintah dan pemda dijabarkan lebih lanjut dalam beberapa ketentuan pada Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah. Menurut PP ini, kewenangan umum pemerintah dan pemda dituangkan dalam Kebijakan dan Strategi Pengelolaan Sampah (KSPS), baik pada tingkat nasional, provinsi,

<sup>356</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 7.

<sup>357</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 8.

<sup>358</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 9 Ayat 1. UU menjelaskan bahwa penyelenggaraan pengelolaan sampah antara lain, meliputi penyediaan tempat penampungan sampah, alat angkut sampah, tempat penampungan sementara, tempat pengolahan sampah terpadu, dan/atau tempat pemrosesan akhir sampah. Lihat: UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Penjelasan Pasal 9 Ayat 1.

<sup>359</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 9 Ayat 2.

maupun kabupaten/kota. Dalam hal ini, PP No. 81 Tahun 2012 menyatakan KSPS setidaknya memuat dua hal, yaitu: *pertama*, arah kebijakan pengurangan dan penanganan sampah; *kedua*, program pengurangan dan penanganan sampah. Program pengurangan sampah ini setidaknya memuat target pengurangan timbulan sampah dan prioritas jenis sampah secara bertahap, serta target penanganan sampah untuk setiap kurun waktu tertentu.<sup>360</sup> KSPS pada tingkat nasional ditetapkan dalam sebuah peraturan pemerintah. KSPS nasional ini dijadikan pedoman bagi pemerintah provinsi membuat peraturan gubernur mengenai KSPS tingkat Provinsi (KSPS Provinsi). Baik KSPS Nasional maupun Provinsi kemudian dijadikan pedoman pembuatan peraturan bupati/wali kota tentang KSPS tingkat Kabupaten/Kota (KSPS Kabupaten/Kota).<sup>361</sup>

Khusus untuk pemerintah kabupaten/kota, Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 2012 juga menyatakan, selain kewenangan membentuk KSPS Kabupaten/Kota, pemda kabupaten/kota juga berwenang untuk membuat dokumen Rencana Induk (RI) dan melakukan studi kelayakan pengelolaan sampah. RI tersebut setidaknya memuat rencana tentang pembatasan timbulan sampah; pendauran ulang sampah; pemanfaatan kembali sampah; pemilahan sampah; pengumpulan sampah; pengangkutan sampah; pengolahan sampah; pemrosesan akhir sampah; dan pendanaan. RI dibuat dan ditetapkan untuk jangka waktu paling sedikit 10 Tahun.<sup>362</sup>

Ketentuan mengenai RI diperjelas kembali di dalam Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013 tentang Penyelenggaraan Prasarana dan Sarana Persampahan dalam Penanganan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga. Menurut PemenPU ini, RI dapat berupa rencana induk di dalam satu wilayah administrasi kota, rencana induk lintas kabupaten dan/atau kota, dan rencana induk lintas provinsi. RI ini harus memuat rencana daerah pelayanan, kebutuhan dan tingkat pelayanan, Penyelenggaraan Prasarana dan Sarana Persampahan (penyelenggaraan PSP) yang meliputi aspek teknis, kelembagaan, pengaturan, pembiayaan dan peran serta masyarakat, serta tahapan pelaksanaan. Penyusunan RI harus didasarkan pada kondisi kota, rencana pengembangan kota, kondisi penyelenggaraan PSP dan permasalahan penyelenggaraan PSP; serta harus disusun dengan memperhatikan beberapa aspek, seperti kebijakan dan strategi penyelenggaraan PSP, norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah, Rencana Tata Ruang Wilayah, serta keterpaduan dengan

<sup>360</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 4-5.

<sup>361</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 6-8.

<sup>362</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 9.

pengembangan sistem penyediaan air minum, sistem pembuangan air limbah, dan sistem drainase perkotaan.<sup>363</sup> Di samping itu, perlu juga diperhatikan bahwa menurut PemenPU ini, pada satu sisi RI harus secara berkala ditinjau ulang untuk disesuaikan dengan kondisi yang berkembang,<sup>364</sup> dan pada sisi lain disosialisasikan oleh pemerintah dalam bentuk konsultasi publik sekurang-kurangnya satu kali dalam kurun waktu 12 bulan.<sup>365</sup> Dengan ketentuan terakhir ini, maka PemenPU membuka peluang dilakukannya perubahan terhadap RI karena berbagai alasan, misalnya apabila dalam konsultasi publik yang dilakukan ditemukan perlunya penyesuaian RI dengan kondisi yang berkembang dalam masyarakat.

Di samping memuat ketentuan mengenai RI, PemenPU juga memuat ketentuan mengenai kewajiban studi kelayakan untuk Prasarana dan Sarana Persampahan (PSP). Menurut peraturan ini, bagi PSP yang menggunakan teknologi pengolahan dan pemrosesan akhir berupa proses biologi, termal, atau teknologi lain dengan kapasitas lebih besar dari 100 ton/hari diperlukan adanya studi kelayakan, yang disusun dengan berdasarkan pada: a). rencana induk penyelenggaraan PSP yang telah ditetapkan; b). kelayakan teknis, ekonomi, dan keuangan; dan c). kajian lingkungan, sosial, hukum dan kelembagaan.<sup>366</sup>

<sup>363</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 5.

<sup>364</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 6 Ayat 4.

<sup>365</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 6 Ayat 5.

<sup>366</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 7.

Selanjutnya, PemenPU menjelaskan kelayakan-kelayakan tersebut sebagai berikut:

- Kelayakan teknis antara lain memuat penilaian tentang rencana teknik operasional, kebutuhan lahan, kebutuhan air dan energi, kebutuhan prasarana dan sarana, gambaran umum pengoperasian dan pemeliharaan, masa layanan sistem, dan kebutuhan sumber daya manusia. Kelayakan teknis ini didasarkan pada kajian mengenai: a). timbulan, komposisi, dan karakteristik sampah; b). teknologi dan sumber daya setempat; c). keterjangkauan pengoperasian dan pemeliharaan; dan d). kondisi fisik setempat. Kegiatan PSP dinyatakan layak secara teknis bila sesuai dengan norma, standar, prosedur dan kriteria. Lihat: Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 8.
- Kelayakan ekonomi diukur berdasarkan nisbah hasil biaya ekonomi (*Economic Benefit Cost Ratio*, EBCR), nilai ekonomi kini bersih (*Economic Net Present Value*, ENPV), dan laju pengembalian ekonomi internal (*Economic Internal Rate of Return*, EIRR). Kelayakan ekonomi ini dibuat dengan memperhitungkan manfaat yang dapat diukur dengan nilai uang (*tangible*), baik berupa manfaat langsung dan manfaat tidak langsung, serta manfaat yang tidak dapat diukur dengan nilai uang (*Intangible*). Termasuk ke dalam manfaat langsung yang bersifat *tangible* adalah pendapatan dari material yang dapat didaur ulang, pemanfaatan kompos sebagai pupuk dan/atau pengganti tanah penutup TPA, pemanfaatan gas bio sebagai sumber energi, dan pendapatan dari pemanfaatan lahan bekas TPA untuk keperluan ruang terbuka hijau. Sedangkan manfaat tidak langsung yang bersifat *tangible* dapat berupa peningkatan nilai harga tanah dan bangunan, dan pengurangan biaya pengolahan air baku air minum. Manfaat *intangible*, dapat berupa pengurangan tingkat pencemaran, terjaganya kelestarian sumber daya air, dan penurunan derajat konflik yang disebabkan oleh pencemaran persampahan. Setelah mengetahui total manfaat, baik *tangible* maupun *intangible*, sebuah kegiatan PSP dinyatakan memenuhi kelayakan ekonomi jika manfaat yang diterima masyarakat dari kegiatan tersebut lebih besar dari biaya yang ditimbulkan, baik berupa biaya operasi, pemeliharaan, maupun biaya pengembalian modal. Lihat: Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 9.
- Kelayakan keuangan diukur berdasarkan periode pengembalian pembayaran (*Pay Back Period*), nilai keuangan kini bersih (*Financial Net Present Value*, FNPV), dan laju pengembalian keuangan internal (*Financial Internal Rate of Return*, FIRR). Kajian kelayakan keuangan disusun dengan memperhitungkan tingkat inflasi, jangka waktu proyek, biaya investasi, biaya operasi dan pemeliharaan, biaya umum dan administrasi, biaya penyusutan, tarif retribusi, dan pendapatan retribusi. Kegiatan PSP dinyatakan memenuhi kelayakan keuangan jika pendapatan dari tarif atau retribusi lebih besar dibandingkan dengan biaya yang ditimbulkan, baik berupa biaya operasional maupun biaya pengembalian modal. Lihat: Peraturan Menteri PU No. 03/

Salah satu hal yang penting dari strategi dan rencana pengelolaan sampah adalah adanya target pengurangan sampah. Di Inggris misalnya, target penurunan sampah ini ditunjukkan dalam kebijakan pengurangan jumlah sampah yang masuk ke *landfill* (TPA) dan peningkatan kapasitas perolehan kembali (*recovery*) atau daur ulang (*recycle*). Di dalam *National Waste Strategy* tahun 2000, dinyatakan bahwa pengelolaan limbah di Inggris diarahkan pada dipenuhinya target sebagai berikut:

- a. melakukan perolehan kembali (*recovery*) sebanyak 45 % dari jumlah limbah kota/kabupaten (*municipal waste*) pada tahun 2010, setidaknya 30% melalui daur ulang dan pengomposan; serta melakukan perolehan kembali (*recovery*) sebanyak 2/3 dari jumlah limbah kota/kabupaten, setidaknya setengah dari jumlah tersebut melalui daur ulang dan pengomposan. Dan pada jangka waktu yang lebih lama lagi, melakukan *recovery* lebih banyak lagi,<sup>367</sup>
- b. Pada tahun 2005 harus sudah mampu mengurangi limbah industri yang masuk ke *landfill* sampai tingkat 85% dari jumlah limbah tahun 1998,<sup>368</sup>
- c. Pada tahun 2005 harus sudah mampu melakukan *recovery* 40% dari limbah kota/kabupaten, dan melakukan daur ulang sebanyak 25% dari keseluruhan limbah rumah tangga.<sup>369</sup>

Hal yang sama juga berlaku pada tingkat Eropa. Berdasarkan *Council Directive 1999/31/EC* tentang *landfill*, disebutkan bahwa setiap negara anggota Uni Eropa memiliki kewajiban untuk menetapkan strategi masing-masing dalam mengurangi jumlah limbah yang masuk ke *landfill*, yang akan dicapai melalui upaya daur ulang, pengomposan, produksi biogas, dan perolehan kembali. Strategi ini harus diarahkan untuk memenuhi target, yaitu:<sup>370</sup>

- a. dalam waktu 5 tahun setelah berlakunya *Directive*, setiap negara harus mengurangi jumlah limbah yang masuk ke *landfill* sampai tingkat 75% (pengurangan sebanyak 25%) dari jumlah limbah pada tahun 1995,

---

PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 10.

- Kelayakan lingkungan hidup dilakukan dengan melakukan kajian berdasarkan studi AMDAL, UKL, dan UPL. Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 11 Ayat 1.  
- Kajian sosial dilakukan dengan aspirasi masyarakat untuk menerima rencana penyelenggaraan PSP. Lihat: Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 11 Ayat 2.  
- Kajian hukum meliputi kajian terkait aspek peraturan perundang-undangan, kebijakan, dan perizinan yang diperlukan. Lihat: Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 11 Ayat 3.  
- Kajian kelembagaan meliputi kajian mengenai aspek sumber daya manusia, struktur dan tugas pokok institusi penyelenggara, serta alternatif kelembagaan kerja sama pemerintah dan swasta. Lihat: Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 11 Ayat 4.

<sup>367</sup> Department of Environment, Transport, and Regions, *Waste Strategy 2000: England and Wales (Part 2)* (DETR, 2000), h. 7

<sup>368</sup> Berarti mengurangi sebanyak 15% dari level 1998. *Ibid.*, h. 61-62.

<sup>369</sup> Stuart Bell dan Donald McGillivray, *op.cit.* note 18, h. 475.

<sup>370</sup> Council Directive 1999/31/EC, OJ L 182, 16.7.1999, h. 1-19, Pasal 5 Ayat 2

- b. dalam waktu 8 tahun setelah berlakunya *Directive*, setiap negara harus mengurangi jumlah limbah yang masuk ke *landfill* sampai tingkat 50% (pengurangan sebanyak 50%) dari jumlah limbah pada tahun 1995,
- c. dalam waktu 15 tahun setelah berlakunya *Directive*, setiap negara harus mengurangi jumlah limbah yang masuk ke *landfill* sampai tingkat 35% (pengurangan sebanyak 65%) dari jumlah limbah pada Tahun 1995.

Di Indonesia, sayangnya, baik PP maupun peraturan menteri yang ada tidak menyebutkan secara spesifik target bagi pengurangan sampah. Dengan demikian, target ini sepenuhnya menjadi kewenangan dari pemerintah daerah, dalam hal ini kabupaten/kota. Dari beberapa peraturan daerah yang ada, hanya Perda Kota Bandung saja yang mencantumkan target pengurangan sampah. Menurut Perda Peraturan Daerah Kota Bandung No. 9 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah, target pengurangan sampah ditetapkan sebesar: a). 20 % (dua puluh perseratus) pada tiga tahun pertama; b). 30 % (tiga puluh perseratus) pada lima tahun berikutnya; dan c). 5% (lima perseratus) kenaikannya setiap lima tahun sampai dengan tahun 2025.<sup>371</sup> Namun demikian, Perda ini tidak menjelaskan tingkat volume sampah dari tahun berapa yang dijadikan patokan (*baseline*), sehingga tidak akan jelas apa yang menjadi ukuran keberhasilan pengurangan sampah. Karena ketidakjelasan ini maka sepertinya target dalam Perda ini tidak ditetapkan secara serius.

Seperti dijelaskan pada bagian awal, UU No. 18 Tahun 2008 membagi pengelolaan sampah ke dalam dua kategori, yaitu kegiatan pengurangan sampah dan kegiatan penanganan sampah, yang dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan di bawah ini.<sup>372</sup> Pengelolaan sampah, baik pengurangan maupun penanganan, wajib didanai oleh Pemerintah dan pemerintah daerah, dengan sumber pendanaan dari APBN dan APBD.<sup>373</sup>

#### a. Pengurangan Sampah

Kegiatan pengurangan sampah meliputi kegiatan pembatasan timbulan sampah, pendauran ulang sampah, dan pemanfaatan kembali sampah.<sup>374</sup>

<sup>371</sup> Peraturan Daerah Kota Bandung No. 9 Tahun 2011, LD Kota Bandung Tahun 2011 No. 09, Pasal 19.

<sup>372</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 19.

<sup>373</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 24.

<sup>374</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 20 Ayat 1. Penjelasan lebih lanjut tentang pembatasan, daur ulang, dan penggunaan ulang sampah diberikan dalam PP No. 81 Tahun 2012. Dalam PP ini dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan "pembatasan timbulan sampah" adalah upaya mengurangi timbulan sampah yang dilakukan sejak sebelum dihasilkannya suatu produk/kemasan produk sampai pada berakhirnya penggunaan produk/kemasan produk tersebut. Pembatasan timbulan sampah ini dilakukan misalnya melalui: penggunaan barang dan/atau kemasan yang dapat didaur

Kegiatan ini seringkali disebut dengan kegiatan 3R: *Reduce*, *Recycle*, dan *Recovery/Re-use*. Terkait kegiatan pengurangan sampah ini, UU No. 18 Tahun 2008 mewajibkan pemerintah dan pemerintah daerah untuk.<sup>375</sup>

- a. menetapkan target pengurangan sampah secara bertahap dalam jangka waktu tertentu,
- b. memfasilitasi penerapan teknologi yang ramah lingkungan,
- c. memfasilitasi penerapan label produk yang ramah lingkungan,
- d. memfasilitasi kegiatan mengguna ulang dan mendaur ulang,
- e. memfasilitasi pemasaran produk-produk daur ulang.

Selanjutnya, menurut PP No. 81 Tahun 2012 pengurangan sampah dilakukan dengan cara: *pertama*, menggunakan bahan yang dapat digunakan ulang, bahan yang dapat didaur ulang, dan/atau bahan yang mudah diurai oleh proses alam; *kedua*, mengumpulkan dan menyerahkan kembali sampah dari produk dan/atau kemasan yang sudah digunakan.<sup>376</sup> Dari ketentuan ini terlihat bahwa pengurangan sampah akan terkait dengan langkah yang diambil oleh pelaku usaha sebagai produsen. Pembahasan mengenai tanggung jawab produsen ini akan dibahas pada subbagian lain dari bab ini.

Meskipun pada dasarnya pengelolaan sampah, termasuk pengurangan sampah, merupakan tanggung jawab pemerintah/pemda, namun peran dari individu/pelaku usaha tidaklah sedikit. Oleh karena itu, UU No. 18 Tahun 2008 menyatakan bahwa pelaku usaha dan masyarakat dapat melakukan pengurangan sampah dengan jalan menggunakan bahan atau bahan produksi (yaitu bahan baku, bahan penolong, bahan tambahan, atau kemasan produk) yang mampu sesedikit mungkin menghasilkan sampah, dapat digunakan ulang, dapat didaur ulang, atau mudah terurai secara alamiah.<sup>377</sup> Untuk memaksimalkan peran masyarakat dan, terutama, pelaku usaha ini, pemerintah dan pemda menetapkan kebijakan yang mewajibkan para produsen mengurangi sampah melalui penggunaan bahan yang dapat atau

---

ulang dan mudah terurai oleh proses alam, pembatasan penggunaan kantong plastik, atau penghindaran penggunaan barang dan/atau kemasan sekali pakai.

PP juga menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan "pendauran ulang sampah" adalah upaya pemanfaatan sampah menjadi barang yang berguna melalui proses pengolahan tertentu. Sedangkan yang dimaksud dengan "pemanfaatan kembali sampah" adalah kegiatan penggunaan ulang sebagian atau seluruh sampah sesuai dengan fungsi yang sama atau fungsi yang berbeda tanpa melalui proses pengolahan terlebih dahulu.

Lihat: PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Penjelasan Pasal 11 Ayat 1.

<sup>375</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 20 Ayat 2.

<sup>376</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 11 Ayat 2.

<sup>377</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 20 Ayat 3-4.

mudah diurai oleh proses alam. Pemerintah dapat mewajibkan agar jumlah dan persentase pengurangan pemakaian bahan yang tidak dapat atau sulit terurai oleh proses alam dalam jangka waktu tertentu.<sup>378</sup> Di samping melalui pembuatan kewajiban tersebut, pengurangan sampah dapat pula didorong oleh pemerintah melalui pemberian insentif atau disinsentif ekonomi. Dalam hal ini, UU No. 18 Tahun 2008 memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk memberikan insentif kepada setiap orang yang melakukan pengurangan sampah (misalnya insentif bagi mereka yang menggunakan bahan yang bisa didaur atau diguna ulang, mudah terurai, dan ramah lingkungan), sekaligus disinsentif kepada setiap orang yang tidak melakukan pengurangan sampah (misalnya disinsentif bagi mereka yang menggunakan bahan yang tidak bisa/sulit untuk didaur atau diguna ulang, tidak mudah terurai, dan tidak ramah lingkungan).<sup>379</sup>

### b. Penanganan Sampah

Penanganan sampah, menurut UU No. 18 Tahun 2008 meliputi upaya:<sup>380</sup>

1. *Pemilahan*, yaitu pengelompokan dan pemisahan sampah sesuai dengan jenis, jumlah, dan/atau sifat sampah.

Kegiatan pemilahan dapat dilakukan oleh setiap orang pada sumber/penghasil sampah, oleh pengelola kawasan permukiman, kawasan komersial, kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas umum, fasilitas sosial, dan fasilitas lainnya, atau oleh pemerintah kabupaten/kota. Pemilahan ini dilakukan dengan mengelompokkan sampah, sehingga terjadi pembagian sampah menurut kelompok sampah yang mengandung B3 dan limbah B3, sampah yang mudah terurai, sampah yang dapat digunakan kembali, sampah yang dapat didaur ulang, dan sampah lainnya.<sup>381</sup> Pengelola kawasan wajib menyediakan fasilitas pemilahan pada tingkat kawasan, sedang pemerintah kabupaten/kota wajib menyediakan fasilitas pemilahan untuk skala kabupaten/kota.<sup>382</sup> Dengan demikian, dari pemilahan ini setidaknya pada setiap sumber limbah, atau kawasan, atau fasilitas skala kabupaten/kota, terdapat

<sup>378</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Penjelasan Pasal 20 Ayat 2.

<sup>379</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 21 Ayat 1 dan penejelasannya.

<sup>380</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 22 Ayat 1.

Pengelompokan penanganan sampah dan definisinya juga diberikan dalam: PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 16 dan Penjelasannya.

<sup>381</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 17 Ayat 1-2.

<sup>382</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 17 Ayat 3-4.

pengelompokan sampah setidaknya ke dalam 5 kelompok sampah. Jika diterapkan dengan konsisten, maka masing-masing kelompok seharusnya memerlukan tempat, waktu, serta cara pengumpulan dan pengangkutannya sendiri.

Tampaknya konsistensi merupakan hal yang sulit untuk dipenuhi. Hal ini terlihat misalnya dari ketentuan dalam Permendagri No. 33 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Sampah, yang memuat ketentuan tentang pemilahan sampah yang berbeda dari ketentuan pada PP No. 81 Tahun 2012. Menurut Permendagri No. 33 Tahun 2010 ini, pemilahan sampah dilakukan dengan jalan memilah sampah rumah tangga sesuai dengan jenis sampah organik dan anorganik. Pemilahan sampah sesuai dengan sampah organik dan anorganik ini dilakukan dengan menyediakan tempat sampah organik dan anorganik di setiap rumah tangga, kawasan permukiman, kawasan komersial, kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas umum, fasilitas sosial, dan fasilitas lainnya.<sup>383</sup> Sementara itu, PermenPU menetapkan 5 jenis sampah yang harus dipilah, sama seperti PP No. 81 Tahun 2012.<sup>384</sup> Dari sini kita bisa melihat bahwa menurut Permendagri No. 33 Tahun 2010 sampah dipilah menjadi 2 kelompok, sedangkan menurut PP No. 81 Tahun 2012 dan PermenPU No. 3 Tahun 2013, sampah dipilah menjadi 5 jenis. Dari sini saja kita sudah melihat adanya inkonsistensi peraturan pada tingkat pusat.

Selanjutnya, syarat tentang kegiatan pemilahan dapat ditemukan dalam PermenPU No. 3 Tahun 2013. Menurut Peraturan Menteri ini persyaratan bagi sarana pemilahan dan pewadahan didasarkan pada volume sampah, jenis sampah, penempatan, jadwal pengumpulan, dan jenis sarana pengumpulan dan pengangkutan. Sarana pemilahan dan pewadahan harus diberi label atau tanda, dibedakan bahan, bentuk

<sup>383</sup> Permendagri No. 33 Tahun 2010, BN Tahun 2010 No. 274, Pasal 5.

<sup>384</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 15 Ayat 1. Lebih jauh lagi, PermenPU ini menjelaskan definisi dari masing-masing kelompok sampah ini, sebagai berikut:

- Sampah yang mengandung B3 dan limbah B3 antara lain kemasan obat serangga, kemasan oli, kemasan obat-obatan, obat-obatan kadaluwarsa, peralatan listrik, dan peralatan elektronik rumah tangga.
- Sampah yang mudah terurai antara lain sampah yang berasal dari tumbuhan, hewan, atau bagian-bagian dari tumbuhan/hewan, yang dapat terurai oleh makhluk hidup lainnya dan/atau mikroorganisme. Misalnya sampah makanan dan serasah.
- Sampah yang dapat digunakan kembali adalah sampah yang dapat dimanfaatkan kembali tanpa melalui proses pengolahan antara lain kertas kardus, botol minuman, dan kaleng.
- Sampah yang dapat didaur ulang adalah sampah yang dapat dimanfaatkan kembali setelah melalui proses pengolahan antara lain sisa kain, plastik, kertas, dan kaca.
- Sampah lainnya adalah sampah berupa residu.

Lihat: Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 15 Ayat 2-6.

dan/atau warna wadah, serta menggunakan wadah yang tertutup.<sup>385</sup> PermenPU juga menyatakan bahwa tempat sampah (sarana pewadahan) dapat merupakan sarana individual atau komunal. Khusus untuk tempat sampah komunal, PermenPU menyatakan pula bahwa sarana ini dapat berupa TPS.<sup>386</sup>

Apakah pemilahan ini juga dilaksanakan di daerah, dalam arti tercermin di dalam peraturan daerah? Jawabannya bisa beragam tergantung dari kebijakan tiap daerah. Sebagai contoh kita bisa melihat Peraturan Daerah Kota Bandung No. 9 Tahun 2011 tentang pengelolaan sampah menyatakan bahwa pemilahan di rumah tangga atau kawasan dilakukan dengan membagi sampah sesuai dengan jenis sampah, yaitu organik, sampah anorganik, dan sampah B3 rumah tangga. Setiap sumber sampah, termasuk rumah tangga dan kawasan, diminta menyediakan fasilitas tempat sampah menjadi 3 jenis sampah tersebut.<sup>387</sup> Sementara itu, pemilahan di Kota Bekasi dilakukan dengan mengelompokkan sampah ke dalam sampah yang mengandung B3 dan limbah B3, sampah yang mudah membusuk, sampah yang tidak mudah membusuk.<sup>388</sup> Dari ketentuan ini kita bisa melihat tidak sinkronnya ketentuan tentang pemilahan menurut PP, Permendagri, dan Perda. Tidak jelas pula apa yang menjadi alasan dari tiap perbedaan pemilahan tersebut.

2. *Pengumpulan*, yaitu pengambilan dan pemindahan sampah dari sumber sampah ke tempat penampungan sementara (TPS) atau tempat pengolahan sampah terpadu (TPST)

Menurut PP No. 81 Tahun 2012, pengumpulan sampah dilakukan oleh pengelola kawasan (kawasan permukiman, kawasan komersial, kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas umum, fasilitas sosial, dan fasilitas lainnya), dan/atau oleh pemerintah kabupaten/kota. Baik pengelola kawasan maupun pemerintah daerah wajib menyediakan TPS, TPS yang mendukung upaya *reduce, recycle*, dan *reuse* (TPS 3R), dan alat pengumpul sampah terpilah. Selanjutnya, PP No. 81 Tahun 2012 menegaskan bahwa TPS dan TPS 3R tersebut harus memenuhi

<sup>385</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 17.

<sup>386</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 18.

<sup>387</sup> Peraturan Daerah Kota Bandung No. 9 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah, LD Kota Bandung Tahun 2011 No. 09, Pasal 22.

<sup>388</sup> Peraturan Daerah Kota Bekasi No. 15 Tahun 2011, LD Kota Bekasi No. 15 Tahun 2011 Seri E, Pasal 18.

persyaratan berupa: a). tersedia sarana untuk mengelompokkan sampah menjadi paling sedikit 5 jenis sampah; b). luas lokasi dan kapasitas sesuai kebutuhan; c). lokasinya mudah diakses; d). tidak mencemari lingkungan; dan e). memiliki jadwal pengumpulan dan pengangkutan.<sup>389</sup>

Hal yang penting terkait pengumpulan adalah jaminan bahwa ketika dikumpulkan, sampah yang sudah terpisah tidak boleh lagi tercampur. Terkait hal ini, Permendagri No. 33 Tahun 2010 menyatakan bahwa pengumpulan sampah yang dilakukan dari tempat sampah rumah tangga ke TPS/TPST sampai ke TPA harus dilakukan dengan tetap menjamin terpisahnya sampah sesuai dengan jenis sampah.<sup>390</sup> Hal yang sama juga dinyatakan dalam PermenPU No. 3 Tahun 2013.<sup>391</sup> Dari sisi jaminan adanya keterpisahan sampah, PermenPU No. 3 Tahun 2013 lebih baik dari Permendagri No. 33 Tahun 2010 yang tidak memberikan ketentuan sedikit pun tentang cara untuk mewujudkan keterpisahan sampah ini. PermenPU No. 3 Tahun 2013 menyatakan bahwa pengumpulan sampah dilakukan melalui pengaturan jadwal pengumpulan sesuai dengan jenis sampah terpisah dan sumber sampah dan penyediaan sarana pengumpul sampah terpisah.<sup>392</sup>

Lebih jauh lagi, terkait dengan pengumpulan sampah terpisah ini, PermenPU membagi pola pengumpulan ke dalam pola individual langsung, individual tidak langsung, komunal langsung, komunal tidak langsung, dan penyapuan jalan.<sup>393</sup> Kriteria tentang masing-masing pola pengumpulan ini dijelaskan lebih lanjut dalam Lampiran II PermenPU No. 3 Tahun 2013.<sup>394</sup>

Seperti dijelaskan sebelumnya, pengelola kawasan dan pemerintah kabupaten/kota berkewajiban menyediakan sarana pengumpulan berupa TPS, TPS 3R dan alat pengumpulan sampah terpisah. Khusus mengenai TPS, PermenPU No. 3 Tahun 2013 memberikan beberapa kriteria yang harus dipenuhi, yaitu: a). luas TPS sampai dengan 200 m<sup>2</sup>; b). tersedia sarana untuk mengelompokkan sampah menjadi paling sedikit 5 (lima) jenis sampah; c). jenis pembangunan penampung sampah sementara bukan merupakan

<sup>389</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 18.

<sup>390</sup> Permendagri No. 33 Tahun 2010, BN Tahun 2010 No. 274, Pasal 6.

<sup>391</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 19 Ayat 1.

<sup>392</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 19 Ayat 3.

<sup>393</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 19 Ayat 2.

<sup>394</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Lampiran II, hal. 9-11.

wadah permanen; d). luas lokasi dan kapasitas sesuai kebutuhan; e). lokasinya mudah diakses; f). tidak mencemari lingkungan; g). penempatan tidak mengganggu estetika dan lalu lintas; dan h). memiliki jadwal pengumpulan dan pengangkutan.<sup>395</sup> Untuk TPS 3R, kriteria yang ditetapkan adalah: a). luas TPS 3R, lebih besar dari 200 m<sup>2</sup>; b). tersedia sarana untuk mengelompokkan sampah menjadi paling sedikit 5 (lima) jenis sampah; c). TPS 3R dilengkapi dengan ruang pemilahan, pengomposan sampah organik, dan/atau unit penghasil gas bio, gudang, zona penyangga, dan tidak mengganggu estetika serta lalu lintas; d). jenis pembangunan penampung sisa pengolahan sampah di TPS 3 bukan merupakan wadah permanen; e). penempatan lokasi TPS 3R sedekat mungkin dengan daerah pelayanan dalam radius tidak lebih dari 1 km; f). luas lokasi dan kapasitas sesuai kebutuhan; g). lokasinya mudah diakses; h). tidak mencemari lingkungan; dan i). memiliki jadwal pengumpulan dan pengangkutan.<sup>396</sup> Kriteria selanjutnya untuk TPS dan TPS 3R ditetapkan dalam Lampiran II dari PermenPU No. 3 Tahun 2013.

3. *Pengangkutan*, yaitu membawa sampah dari sumber dan/atau dari TPS atau dari TPST menuju ke tempat pemrosesan akhir (TPA)

Pengangkutan sampah dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota dengan jalan menyediakan alat angkut sampah termasuk untuk sampah terpisah, melakukan pengangkutan sampah dari TPS dan/atau TPS 3R ke TPA atau TPST, menyediakan stasiun peralihan antara.<sup>397</sup> Permendagri No. 33 Tahun 2010 membagi tanggung jawab pengangkutan sesuai dengan tahapan pengangkutan sampah, yaitu:<sup>398</sup>

- a. pengangkutan sampah rumah tangga ke TPS/TPST menjadi tanggung jawab lembaga pengelola sampah yang dibentuk oleh RT/RW,
- b. pengangkutan sampah dari TPS/TPST ke TPA, menjadi tanggung jawab pemerintah daerah,
- c. pengangkutan sampah kawasan permukiman, kawasan komersial,

<sup>395</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 20 Ayat 4.

<sup>396</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 30 Ayat 1.

<sup>397</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 19. Stasiun Peralihan Antara (SPA) didefinisikan lebih lanjut oleh PermenPU No. 3 Tahun 2013 sebagai "sarana pemindahan dari alat angkut kecil ke alat angkut lebih besar dan diperlukan untuk kabupaten/kota yang memiliki lokasi TPA jaraknya lebih dari 25 km yang dapat dilengkapi dengan fasilitas pengolahan sampah." Lihat: Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 1 angka 15.

<sup>398</sup> Permendagri No. 33 Tahun 2010, BN Tahun 2010 No. 274, Pasal 7 Ayat 1.

- kawasan industri, dan kawasan khusus, dari sumber sampah sampai ke TPS/TPST dan/atau TPA, menjadi tanggung jawab pengelola kawasan,
- d. pengangkutan sampah dari fasilitas umum, fasilitas sosial dan fasilitas lainnya dari sumber sampah dan/atau dari TPS/TPST sampai ke TPA, menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

PermenPU No. 3 Tahun 2013 membuat beberapa ketentuan yang cukup mendetail mengenai pengangkutan sampah. Peraturan ini melarang adanya pencampuran kembali sampah ketika proses pengangkutan.<sup>399</sup> Lebih dari itu, PermenPU juga menginginkan adanya sistem pengangkutan yang lebih teratur dan terencana. Hal ini terlihat dari ketentuan yang menyatakan bahwa pengangkutan dibuat berdasarkan pola pengangkutan, sarana pengangkutan, dan rute pengangkutan. Selain itu, pengangkutan dilaksanakan dengan memaksimalkan kapasitas kendaraan angkut yang digunakan, membuat rute pengangkutan sependek mungkin dan dengan hambatan sekecil mungkin, menyesuaikan frekuensi pengangkutan dari TPS dan/atau TPS 3R ke TPA atau TPST dengan jumlah sampah yang ada, serta membagi rute dan jadwal pengangkutan (ritasi) dengan mempertimbangkan efisiensi dan efektivitas pengangkutan.<sup>400</sup> Terkait pola pengangkutan, PermenPU menyatakan bahwa pengangkutan sampah dapat dilakukan dengan sistem pengumpulan langsung dari sumber menuju TPA sepanjang volume sampah lebih besar dari 300 liter/unit serta topografi daerah pelayanan yang tidak memungkinkan penggunaan gerobak. Di samping itu, pengangkutan dapat pula dilakukan melalui sistem pemindahan di TPS dan/atau TPS 3R.<sup>401</sup> Untuk sarana pengangkutan, PermenPU menyatakan bahwa alat angkut sampah dapat berupa *dump truck/tipper truck, armroll truck, compactor truck, street sweeper vehicle*, dan *trailer*. Pemilihan alat angkut ini dilakukan dengan mempertimbangkan umur teknis peralatan, kondisi jalan daerah operasi, jarak tempuh, karakteristik sampah, dan daya dukung fasilitas pemeliharaan.<sup>402</sup> Untuk rute pengangkutan,

<sup>399</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 22 Ayat 1.

<sup>400</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 23.

<sup>401</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 24.

<sup>402</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 25. Untuk ketentuan dan persyaratan lebih lanjut

PermenPU menyatakan agar penentuan rute pengangkutan dilakukan dengan memperhatikan peraturan lalu lintas; kondisi lalu lintas; pekerja, ukuran dan tipe alat angkut; timbulan sampah yang diangkut; dan pola pengangkutan.<sup>403</sup>

Sistem pengangkutan dapat saja berbeda antara satu daerah dan daerah lain. Hal ini dapat dilihat dari Perda Kabupaten Bandung yang membagi sistem pengangkutan sampah ke dalam 3 pola, yaitu: pola pengangkutan individual langsung (*door to door*), pola pengangkutan individual tidak langsung dan pola pengangkutan komunal langsung. Pengangkutan individual secara langsung adalah pengangkutan sampah terpisah dari sumber sampah (misalnya rumah) menuju TPA dengan menggunakan truk sampah. Sedangkan sistem pengangkutan individual tidak langsung sebagaimana dimaksud sistem pengangkutan sampah dari sumber sampah dengan menggunakan gerobak sampah terpisah, kemudian dikumpulkan di TPS dan diangkut menuju TPA. Sedangkan sistem pengangkutan komunal langsung sistem pengangkutan sampah terpisah dari sumber sampah yang dikumpul pada TPS terpisah untuk diangkut dengan truk sampah menuju TPA pada waktu tertentu.<sup>404</sup>

Sama seperti ketentuan pada pemilahan dan pengumpulan, Permendagri No. 33 Tahun 2010 juga meminta agar di samping menggunakan alat angkut yang memenuhi persyaratan keamanan, kesehatan lingkungan, kenyamanan, dan kebersihan,<sup>405</sup> pengangkutan juga harus dilakukan dengan tetap menjamin terpisahnya sampah sesuai dengan jenis sampah.<sup>406</sup> Namun demikian, sama seperti pada ketentuan mengenai pemilahan dan pengumpulan, Permendagri juga tidak menjelaskan bagaimana cara menjamin agar sampah yang sudah terpisah tidak tercampur lagi setelah adanya pengangkutan. Lebih parah lagi, Peraturan Daerah yang seharusnya sudah cukup detail, juga tidak menjelaskan bagaimana cara menjamin agar sampah terpisah tidak akan tercampur. Sebenarnya, Permendagri atau Perda dapat dengan

---

mengenai perencanaan sarana, rute, dan pola pengangkutan, lihat: Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Lampiran II, hal. 16-25.

<sup>403</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 26.

<sup>404</sup> Perda Kabupaten Bandung No. 21 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Sampah, LD Kabupaten Bandung Tahun 2009 No. 21, Pasal 15. Setelah amandemen tahun 2012, Perda Pengelolaan Sampah Kabupaten Bandung menyatakan bahwa sistem pengangkutan sampah di Kabupaten Bandung akan diarahkan pada sistem operasi komunal langsung. Lihat: Perda Kabupaten Bandung No. 15 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Sampah. LD Kabupaten Bandung Tahun 2012 No. 15, Pasal 15 Ayat 8.

<sup>405</sup> Permendagri No. 33 Tahun 2010, BN Tahun 2010 No. 274, Pasal 7 Ayat 3.

<sup>406</sup> Permendagri No. 33 Tahun 2010, BN Tahun 2010 No. 274, Pasal 7 Ayat 2.

sangat mudah menentukan alokasi waktu dan tempat pengumpulan dan pengangkutan yang berbeda untuk tiap jenis sampah. Sayangnya pengaturan yang sederhana ini tak terjadi. Perda biasanya hanya mengatur tentang pemilahan pada sumber (dengan mewajibkan wadah/tempat sampah yang berbeda untuk tiap jenis sampah), tetapi tidak meminta agar sampah yang sudah dipisahkan itu dikumpulkan dan diangkut dengan alat dan waktu yang berbeda.

Di samping itu, syarat alat angkut yang memenuhi kriteria keamanan, kesehatan lingkungan, kenyamanan, dan kebersihan juga tidak dijelaskan di dalam Permendagri. Begitu pula di dalam beberapa perda. Sedikit lebih baik dibandingkan dengan perda lainnya dalam hal ini adalah Perda Kota Bekasi yang mengamankan agar wali kota membuat Peraturan Wali Kota yang memuat ketentuan tentang kriteria alat angkut sampah. Kriteria ini setidaknya memuat syarat bahwa alat angkut harus tertutup, alat angkut tidak mencecerkan air lindi, dan alat angkut harus bersih. Termasuk ke dalam kriteria ini juga adalah ketentuan mengenai waktu dan rute pengangkutan.<sup>407</sup>

4. *Pengolahan*, yaitu kegiatan mengubah karakteristik, komposisi, dan jumlah sampah.

Pengolahan sampah meliputi kegiatan pembedatan, pengomposan, daur ulang materi, dan daur ulang energi. Pengolahan dapat dilakukan oleh setiap orang pada sumbernya, pengelola kawasan atau fasilitas, dan pemerintah kabupaten/kota. Dalam menjalankan pengolahan, pengelola kawasan/fasilitas wajib menyediakan fasilitas pengolahan sampah skala kawasan berupa TPS 3R; sedangkan pemerintah kabupaten/kota wajib menyediakan fasilitas pengolahan sampah pada wilayah permukiman berupa TPS 3R, stasiun peralihan antara, TPA, atau TPST.<sup>408</sup>

Pengolahan sampah dapat dilakukan pada sumber sampah, TPS, TPST, dan TPA.<sup>409</sup> Baik UU, PP, maupun Permendagri tidak menjelaskan lebih detail lagi tentang kriteria pengolahan dan bagaimana akan dilakukan. Penjelasan-penjelasan ini dapat ditemukan

<sup>407</sup> Perda Kota Bekasi No. 15 Tahun 2011, LD Kota Bekasi No. 15 Tahun 2011 Seri E, Pasal 20.

<sup>408</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 21.

<sup>409</sup> Lihat: Permendagri No. 33 Tahun 2010, BN Tahun 2010 No. 274, Pasal 8; Perda Kabupaten Bandung No. 21 Tahun 2009, LD Kabupaten Bandung Tahun 2009 No. 21, Pasal 16 Ayat 1; Perda Kota Bandung No. 9 Tahun 2011, LD Kota Bandung Tahun 2011 No. 9, Pasal 28 Ayat 2; dan Perda Kota Bekasi No. 15 Tahun 2011, LD Kota Bekasi No. 15 Tahun 2011 Seri E, Pasal 21 huruf c.

di peraturan daerah, yang sayangnya tidaklah sama antara satu daerah dengan daerah lain. Perda Kabupaten Bandung, misalnya, menjelaskan kewenangan pengolahan sampai pada tingkat desa, tetapi perda ini tidak menjelaskan kriteria tentang pengolahan sampah.<sup>410</sup> Sedangkan Perda Kota Bekasi memuat sedikit ketentuan tentang kriteria TPST dan pengolahan, tetapi tidak menjelaskan kewenangan pengolahan sampai pada tingkat kelurahan/desa.<sup>411</sup>

Ketentuan yang mendetail tentang pengolahan dapat ditemukan dalam PermenPU No. 3 Tahun 2013. Menurut peraturan ini, pengolahan sampah dilakukan dengan mempertimbangkan karakteristik sampah, teknologi pengolahan yang ramah lingkungan, keselamatan kerja, dan kondisi sosial masyarakat.<sup>412</sup> Untuk teknologi pengolahan sampah, PermenPU memberikan pilihan teknologi berupa: a). teknologi pengolahan secara fisik, yaitu dengan melakukan pengurangan ukuran sampah, pemasaran, pemisahan secara magnetis, masa-jenis, dan optik; b). teknologi pengolahan secara kimia, yaitu dengan pembubuhan bahan kimia atau bahan lain untuk memudahkan proses pengolahan selanjutnya; c). teknologi pengolahan secara biologi, yaitu melalui pengolahan secara aerobik atau anaerobic, seperti proses pengomposan atau atau biogasifikasi; d). teknologi pengolahan secara termal berupa insinerasi, pirolisis atau gasifikasi; dan e). pengolahan sampah untuk menghasilkan bahan bakar berupa *Refused Derived Fuel* (RDF). Pemilihan teknologi di atas pada dasarnya dilakukan untuk memaksimalkan perolehan kembali bahan dan energi dari proses pengolahan. Karenanya pemilihan teknologi pengolahan harus dilakukan berdasarkan studi kelayakan dan dioperasikan profesional.<sup>413</sup>

Menurut PermenPU, pengolahan dapat dilakukan di lokasi SPA, TPST, TPS 3R, atau TPA.<sup>414</sup> SPA skala kota harus memenuhi

<sup>410</sup> Menurut Perda Kabupaten Bandung ini, setiap desa/kelurahan dan kecamatan wajib menyediakan dan atau membangun Tempat Pengolahan Sampah Terpadu (TPST), berupa TPST Skala Desa/Kelurahan untuk proses pengomposan dan TPST skala Kecamatan untuk sampah anorganik. Sedangkan TPST skala kabupaten untuk penanganan residu. Lihat: Perda Kabupaten Bandung No. 21 Tahun 2009, LD Kabupaten Bandung Tahun 2009 No. 21, Pasal 16 Ayat 2.

<sup>411</sup> Perda Kota Bekasi menentukan TPST harus memenuhi kriteria antara lain memiliki dokumen lingkungan, memiliki izin, memiliki tempat pemilahan, luas lokasi dan kapasitas mencukupi, memiliki fasilitas penampungan dan/atau pengolahan air lindi, mudah diakses, dan tidak mengganggu daerah sekitarnya. Lihat: Perda Kota Bekasi No. 15 Tahun 2011, LD Kota Bekasi No. 15 Tahun 2011 Seri E, Pasal 21 huruf e.

Lebih jauh lagi, Perda Kota Bekasi juga menentukan bahwa pengolahan sampah harus memenuhi baku mutu limbah cair dan baku mutu emisi. Lihat: Perda Kota Bekasi No. 15 Tahun 2011, LD Kota Bekasi No. 15 Tahun 2011 Seri E, Pasal 22.

<sup>412</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 28 Ayat 2.

<sup>413</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 28 Ayat 3-5.

<sup>414</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 29

kriteria teknis berupa: a). luas SPA lebih besar dari 20.000 m<sup>2</sup>; b). produksi timbulan sampah lebih besar dari 500 ton/hari; c). penempatan lokasi SPA dapat di dalam kota; d). fasilitas SPA skala kota dilengkapi dengan ramp, sarana pemandatan, sarana alat angkut khusus, dan penampungan lindi; e). pengolahan lindi dapat dilakukan di SPA atau TPA; f). lokasi penempatan SPA ke permukiman terdekat paling sedikit 1 km.<sup>415</sup> Untuk SPA skala lingkungan hunian, kriteria teknis yang harus dipenuhi adalah: a). luas SPA paling sedikit 600 m<sup>2</sup>; b). produksi timbulan sampah 20 – 30 ton/hari; c). lokasi penempatan di titik pusat area lingkungan hunian; d). fasilitas SPA skala kota dilengkapi dengan ramp dan sarana pemandatan dan penampungan lindi; dan e). pengolahan lindi dapat dilakukan di SPA atau TPA.<sup>416</sup> Di samping persyaratan lokasi tersebut, PermenPU juga menyatakan bahwa pengoperasian SPA harus memenuhi persyaratan: a). sampah tidak boleh berada di SPA lebih dari 24 jam, b). kegiatan penyapuan dan penyiraman secara teratur dilakukan untuk menjamin bahwa tidak ada gangguan kebersihan baik di dalam maupun di sekitar SPA, c). semua air yang bercampur dengan sampah dikategorikan terkontaminasi dan langsung dimasukkan ke dalam wadah untuk selanjutnya dibawa menuju pengolahan lindi.<sup>417</sup>

Sedangkan persyaratan teknis untuk TPST adalah: a). luas TPST, lebih besar dari 20.000 m<sup>2</sup>; b). lokasi TPST dapat di dalam kota atau di dalam lokasi TPA; c). jarak antara TPST ke permukiman terdekat paling sedikit 500 m; d). pengolahan sampah di TPST dapat menggunakan teknologi pengolahan sampah; dan e). fasilitas TPST dilengkapi dengan ruang pemilah, instalasi pengolahan sampah, pengendalian pencemaran lingkungan, penanganan residu, fasilitas penunjang, dan zona penyangga.<sup>418</sup>

Untuk persyaratan teknis bagi TPS 3R telah dijelaskan pada bagian pengumpulan, sedangkan persyaratan teknis untuk TPA akan dijelaskan pada bagian pemrosesan akhir sampah di bawah ini.

5. *Pemrosesan akhir sampah*, yaitu pengembalian sampah dan/atau residu hasil pengolahan sebelumnya ke media lingkungan secara aman.

<sup>415</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 31 Ayat 2.

<sup>416</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 31 Ayat 3.

<sup>417</sup> Lihat: Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 45.

<sup>418</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 32.

Menurut PP No. 81 Tahun 2012, pemrosesan akhir sampah dilakukan dengan jalan metode lahan urug terkendali (*controlled landfill*), metode lahan urug saniter (*sanitary landfill*), atau teknologi ramah lingkungan. Pemrosesan ini dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota.<sup>419</sup> Untuk kepentingan pemrosesan ini, maka PP mewajibkan pemerintah kabupaten/kota untuk menyediakan dan mengoperasikan TPA. Menurut PP, kegiatan penentuan dan pembangunan TPA dilaksanakan dengan prosedur perencanaan, pembangunan (yang terdiri atas konstruksi, supervisi, uji coba), serta pengoperasian dan pemeliharaan.<sup>420</sup> Oleh PermenPU No. 3 Tahun 2013, tahapan ini ditambah pemantauan dan evaluasi.<sup>421</sup>

a. Tahap Perencanaan (dan perencanaan teknis)

Dalam penyusunan perencanaan, PP No. 81 Tahun 2013 mewajibkan pemerintah kabupaten/kota untuk melakukan pemilihan lokasi yang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota, menyusun analisis biaya dan teknologi, dan menyusun rancangan teknis.<sup>422</sup> Selain ketiga kewajiban tersebut, PermenPU No. 3 Tahun 2013 menambah satu kewajiban lagi dalam kegiatan perencanaan, yaitu kewajiban untuk merujuk pada SNI (Standar Nasional Indonesia) tentang Tata Cara Pemilihan Lokasi TPA Sampah.<sup>423</sup>

Di dalam proses perencanaan, penulis melihat ada dua persyaratan penting yang perlu diperhatikan, yaitu persyaratan teknis tentang lokasi dan persyaratan tentang fasilitas minimum. Terkait dengan pemilihan lokasi TPA, Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 2012 menyatakan bahwa pemilihan lokasi TPA harus memenuhi kriteria terkait aspek geologi, hidrogeologi, kemiringan zona, jarak dari lapangan terbang, jarak dari permukiman, tidak berada di kawasan lindung/cagar alam, dan bukan merupakan daerah banjir periode ulang 25 Tahun.<sup>424</sup> PP kemudian menjelaskan persyaratan terkait kondisi geologi dari lokasi TPA adalah kondisi yang tidak berada di daerah sesar atau patahan aktif, tidak berada di zona bahaya geologi misalnya daerah gunung

<sup>419</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 22.

<sup>420</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 25.

<sup>421</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 40.

<sup>422</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 23 Ayat 1-2.

<sup>423</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 38 Ayat 3. Untuk standar pemilihan lokasi TPA, lihat: SNI tentang Tata Cara Pemilihan Lokasi Tempat Pembuangan Akhir Sampah, 1994, SNI 03-3241-1994.

<sup>424</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 23 Ayat 3.

berapi, tidak berada di daerah karst, tidak berada di daerah berlahan gambut, dan dianjurkan berada di daerah lapisan tanah kedap air atau lempung. Persyaratan terkait kondisi hidrogeologi antara lain adalah kondisi muka air tanah yang tidak kurang dari 3 meter, kondisi kelulusan tanah tidak lebih besar dari  $10^{-6}$  cm/detik, dan jarak terhadap sumber air minum lebih besar dari 100 meter di hilir aliran. Untuk kemiringan zona, PP mensyaratkan kemiringan lokasi TPA berada pada kemiringan kurang dari 20%. Di samping itu, PP juga mensyaratkan agar dari TPA ke lapangan terbang harus lebih dari 3000 meter untuk lapangan terbang yang didarati pesawat turbo jet dan lebih dari 1500 m (seribu lima ratus meter) untuk lapangan terbang yang didarati pesawat jenis lain. Jarak minimum antara TAP dengan pemukiman adalah 1 kilometer, dengan mempertimbangkan pencemaran lindi, kebauan, penyebaran vektor penyakit dan aspek sosial.<sup>425</sup> Persyaratan ini dimunculkan kembali di dalam PermenPU No. 3 Tahun 2013, dengan satu tambahan persyaratan bahwa lokasi TPA tidak berada pada daerah banjir periode ulang 25 (dua puluh lima) Tahun.<sup>426</sup> Menurut PermenPU No. 3 Tahun 2013, jika lokasi TPA lama yang sudah beroperasi tidak memenuhi persyaratan lokasi TPA di atas, maka TPA tersebut harus dioperasikan dengan metode lahan urug terkendali atau lahan urug saniter meliputi: a). melakukan penutupan timbunan sampah dengan tanah penutup secara periodik; b). mengolah lindi yang dihasilkan sehingga efluen yang keluar sesuai baku mutu; c). mengelola gas bio yang dihasilkan sesuai persyaratan teknis yang berlaku; dan d). membangun area tanaman penyangga di sekeliling lokasi TPA tersebut.<sup>427</sup>

Terkait dengan persyaratan fasilitas, Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 2012 mewajibkan agar TPA yang disediakan oleh pemerintah kabupaten/kota dilengkapi dengan fasilitas dasar (seperti jalan masuk, listrik atau genset, drainase, air bersih, pagar, dan kantor), fasilitas perlindungan lingkungan (seperti lapisan kedap air, saluran pengumpul dan instalasi pengolahan lindi, wilayah penyangga, sumur uji atau pantau, dan penanganan gas), fasilitas operasi (seperti alat berat serta truk pengangkut sampah dan tanah), dan fasilitas penunjang (seperti bengkel, garasi, tempat pencucian alat angkut dan alat berat, alat pertolongan pertama pada kecelakaan, jembatan timbang, laboratorium, dan tempat parkir).<sup>428</sup> Persyaratan tentang fasilitas ini juga tertuang dalam PermenPU No. 3

<sup>425</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Penjelasan Pasal 23 Ayat 3.

<sup>426</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 35 Ayat 2.

<sup>427</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 35 Ayat 5.

<sup>428</sup> Berdasarkan penjelasan PP, fasilitas-fasilitas tersebut adalah sebagai berikut: a). Fasilitas dasar adalah. Lihat: PP No. 81 Tahun

Tahun 2013.<sup>429</sup> Di samping itu, PermenPU juga menegaskan bahwa penentuan luas lahan dan kapasitas TPA harus dibuat dengan mempertimbangkan timbulan sampah, tingkat pelayanan, kegiatan yang akan dilakukan di dalam TPA, dan umur teknis TPA minimum (yaitu selama 10 tahun).<sup>430</sup>

Menurut PermenPU No. 3 Tahun 2013, perencanaan disusun berdasarkan rencana induk, studi kelayakan dan persyaratan teknis. Perencanaan ini setidaknya memuat gambar teknis, spesifikasi teknis, memo desain, volume pekerjaan, standar operasi dan prosedur, rencana anggaran biaya, dan jadwal pelaksanaan.<sup>431</sup>

b. Tahap Pembangunan

Pembangunan TPA, menurut Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 2012 dilaksanakan dengan kegiatan konstruksi, supervisi, dan uji coba. Kegiatan konstruksi adalah kegiatan pembangunan baru, rehabilitasi, dan revitalisasi prasarana penanganan sampah meliputi TPA dan/atau TPST. Kegiatan supervisi adalah kegiatan pengawasan pembangunan prasarana penanganan sampah. Sedangkan kegiatan uji coba adalah percobaan pengoperasian prasarana penanganan sampah.<sup>432</sup>

Menurut PermenPU No. 3 Tahun 2013, kegiatan pembangunan didasarkan pada dokumen perencanaan teknik.<sup>433</sup> Berbeda dari PP No. 81 Tahun 2012, PermenPU No. 3 Tahun 2013 menyusun tahapan kegiatan pembangunan ke dalam kegiatan persiapan pembangunan, kegiatan pelaksanaan pembangunan, pengawasan dan uji material, kegiatan uji coba laboratorium dan uji coba lapangan (*trial run*), kegiatan uji coba sistem (*Commissioning Test*), kegiatan pada masa pemeliharaan, dan kegiatan serah terima pekerjaan.<sup>434</sup> Di samping itu, PermenPU No. 3 Tahun 2013 juga mewajibkan kegiatan pembangunan untuk memperhatikan Rencana Mutu Kontrak/Kegiatan (RMK) dan Rencana Keselamatan dan Kesehatan Kerja Kontrak/Kegiatan (RK3K) yang telah disusun oleh penyelenggara atau penyedia jasa pelaksanaan konstruksi.<sup>435</sup>

---

2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 23 Ayat 4 dan Penjelasannya.

<sup>429</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 36.

<sup>430</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 37.

<sup>431</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 41.

<sup>432</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 25 Ayat 2 dan Penjelasannya.

<sup>433</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 42 Ayat 1.

<sup>434</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 42 Ayat 2.

<sup>435</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 42 Ayat 3.

c. Tahap pengoperasian dan pemeliharaan

PP juga mensyaratkan agar pengoperasian TPA memenuhi persyaratan teknis yang akan dijelaskan lebih lanjut oleh Menteri PU setelah berkonsultasi dengan Menteri LH. Di samping itu, PP juga menjelaskan bahwa bagi TPA yang tidak dioperasikan sesuai dengan persyaratan harus dilakukan penutupan dan/atau rehabilitasi.<sup>436</sup>

Untuk memudahkan pembahasan lebih lanjut tentang pemrosesan sampah di TPA menurut PermenPU No. 3 Tahun 2013, penjelasan berikut akan dibedakan ke dalam penjelasan terkait metode, kewajiban pemrosesan sampah di TPA secara umum, beberapa kewajiban khusus pengoperasian TPA, dan pemeliharaan. Terkait metode, PermenPU menyatakan bahwa kegiatan pemrosesan akhir sampah di TPA, meliputi kegiatan penimbunan/pemadatan, penutupan tanah, pengolahan lindi, dan penanganan gas. Seluruh kegiatan ini akan dilaksanakan berbeda berdasarkan metode pemrosesan sampah yang dipilih, yaitu metode lahan urug terkendali (*controlled landfill*), metode lahan urug saniter (*sanitary landfill*), dan metode teknologi ramah lingkungan.<sup>437</sup>

Terkait kewajiban/larangan secara umum untuk pemrosesan sampah di TPA, PermenPU menetapkan bahwa sampah yang boleh masuk ke TPA adalah sampah rumah tangga, sampah sejenis sampah rumah tangga, dan residu yang tidak termasuk kategori B3 atau mengandung limbah B3. Limbah cair yang berasal dari kegiatan rumah tangga, limbah yang termasuk limbah B3 dan limbah medis dari pelayanan kesehatan dilarang masuk ke TPA. Jika ditemukan sampah yang termasuk B3 atau limbah B3 di TPA, maka sampah tersebut harus disimpan di tempat penyimpanan sementara sesuai dengan ketentuan dalam pengelolaan limbah B3. PermenPU juga mlarang adanya aktivitas peternakan di TPA.<sup>438</sup>

Terkait kewajiban khusus bagi pengoperasian TPA, PermenPU No. 3 Tahun 2013 Pasal 47 menyatakan pengoperasian TPA dengan metode *controlled landfill* atau metode *sanitary landfill* harus dapat menjamin: a). fungsi pengendalian vektor penyakit;<sup>439</sup> b). sistem pengumpulan dan pengolahan

<sup>436</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 24.

<sup>437</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 33.

<sup>438</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 34.

<sup>439</sup> PermenPU menyatakan bahwa pengendalian vektor penyakit dilakukan dengan cara pemadatan sampah, penutupan sampah, dan penyemprotan insektisida secara aman dan terkendali. Pemadatan sampah dilakukan dengan alat berat untuk mencapai kapasitas sampah minimal  $600 \text{ kg/m}^3$  dengan kemiringan timbunan sampah maksimum 300. Penutupan sampah dilakukan dengan menggunakan tanah atau material lainnya yang dapat meloloskan air. Penutupan ini dilakukan sekurang-kurangnya setiap tujuh hari untuk metode lahan urug terkendali dan setiap hari untuk metode lahan urug saniter. Lihat: Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 48.

lindi;<sup>440</sup> c). penanganan gas;<sup>441</sup> d). pemeliharaan estetika sekitar lingkungan;<sup>442</sup> e). pelaksanaan keselamatan pekerja;<sup>443</sup> dan f). penanganan tanggap darurat bahaya kebakaran dan kelongsoran.<sup>444</sup>

Selanjutnya, terkait pemeliharaan, PermenPU No. 3 Tahun 2013 menyatakan bahwa pemeliharaan dilakukan agar PSP dapat diandalkan. Kegiatan ini meliputi pemeliharaan rutin, yaitu pemeliharaan secara rutin untuk menjaga usia pakai Prasarana dan Sarana Persampahan (PSP) tanpa penggantian peralatan atau suku cadang dan pemeliharaan berkala dan pemeliharaan berkala, yaitu pemeliharaan yang dilakukan secara periodik guna memperpanjang usia pakai PSP dengan penggantian peralatan atau suku cadang.<sup>445</sup> Lebih jauh lagi, PermenPU juga menyatakan bahwa pengoperasian dan pemeliharaan sarana pengelolaan persampahan (PSP) harus didukung dengan biaya pengoperasian dan pemeliharaan yang memadai sesuai dengan perhitungan dalam analisis keuangan.<sup>446</sup>

#### d. Tahap Pemantauan dan Evaluasi

Pemantauan dan evaluasi operasi TPA dilakukan secara berkala, sekurang kurangnya setiap 6 bulan sekali.<sup>447</sup> Pemantauan dilakukan untuk memperoleh data dan informasi mengenai kinerja teknis (seperti kondisi dan fungsi PSP,

<sup>440</sup> PermenPU menyatakan bahwa pengolahan lindi dimaksudkan untuk menurunkan kadar pencemar lindi. Kadar ini, menurut PermenPU akan dipengaruhi oleh proses operasional TPA, curah hujan, dimensi instalasi pengolah lindi (IPL), waktu detensi, dan kedalaman kolam pengolahan. PermenPU menetapkan bahwa pengaliran lindi dituntut dilakukan dengan menggunakan sistem gravitasi. Pengolahan lindi dilakukan dengan proses biologis, fisik, kimia dan/atau gabungan dari proses biologis, fisik dan kimia. Untuk pengolahan lindi dengan proses biologis, maka pengolahan harus didahului dengan aklimatisasi. Persyaratan efluen hasil pengolahan lindi harus sesuai dengan baku mutu. Jika kualitas efluen hasil pengolahan lindi belum memenuhi baku mutu, maka harus air lindi tersebut harus mengalami resirkulasi efluen. Lihat: Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 49.

<sup>441</sup> PermenPU menyatakan bahwa kegiatan penanganan gas dilaksanakan dengan tujuan untuk mengurangi efek gas rumah kaca. Pengolahan ini dilakukan dengan cara: a). mencegah dialirkannya gas (hasil proses dekomposisi di TPA) ke udara terbuka; b). menggunakan perpipaan gas vertikal/horizontal sebagai pengalir gas yang terkumpul, sebelum selanjutnya gas tersebut dibakar atau dimanfaatkan sebagai sumber energi; dan c). secara berkala memonitor dan mengontrol timbulan gas. Lihat: Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 50.

<sup>442</sup> PermenPU menyatakan bahwa pemeliharaan estetika sekitar lingkungan dilakukan dengan penyediaan zona penyangga dan revegetasi. Lihat: Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 51.

<sup>443</sup> Pelaksanaan keselamatan pekerja dilakukan dengan penyediaan fasilitas kesehatan di lokasi TPA dan adanya kewajiban penggunaan peralatan kerja standar yang dapat menjamin keselamatan kerja. Lihat: Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 52.

<sup>444</sup> Terkait penanganan tanggap darurat bahaya kebakaran dan kelongsoran, PermenPU menyatakan bahwa jika terjadi kebakaran dalam TPA, pemadam api dapat dilakukan dengan menggunakan air, menggali dan membongkar tumpukan sampah, dan mengatasi oksidigen kontak langsung sampah. Sedangkan jika terjadi kelongsoran TPA, penanganan dilakukan dengan berdasarkan pada skala kelongsoran, korban kelongsoran, dan kerusakan fasilitas. Di samping itu, PermenPU juga menyatakan bahwa jika penanganan evakuasi korban bencana perlu dilakukan, maka penanganan tersebut dilaksanakan melalui koordinasi dengan instansi terkait penanganan bencana di kabupaten/kota terkait. Lihat: Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 53.

<sup>445</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 54.

<sup>446</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 43.

<sup>447</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 55.

operasional PSP, dan kualitas lingkungan) serta kinerja nonteknis (seperti kelembagaan, manajemen, keuangan, peran masyarakat, dan hukum).<sup>448</sup> Pemantauan dapat dilaksanakan secara langsung (yaitu dengan mengadakan kunjungan lapangan untuk memperoleh gambaran secara langsung penyelenggaraan PSP) maupun tidak langsung (yaitu pemantauan melalui sistem informasi penyelenggaraan PSP maupun data elektronik lainnya untuk mempelajari data dan laporan penyelenggaraan PSP).<sup>449</sup>

Kegiatan evaluasi dilakukan untuk mengukur keberhasilan dan mengidentifikasi hambatan pelaksanaan penyelenggaraan PSP. Kegiatan ini dilakukan dengan membandingkan hasil pemantauan (baik yang bersifat teknis maupun nonteknis) dengan standar, pedoman, manual, maupun serta SNI, baik.<sup>450</sup>

Hasil dari kegiatan pemantauan dan evaluasi mengenai penyelenggaraan pengelolaan dilaporkan paling sedikit sekali dalam satu tahun, dengan cara sebagai berikut: a). penyelenggara PSP tingkat nasional menyerahkan laporan kepada Menteri PU; b). penyelenggara tingkat provinsi menyerahkan laporan kepada gubernur; c). dan penyelenggara tingkat kabupaten/kota menyerahkan laporan kepada bupati/wali kota. Laporan ini meliputi laporan mengenai volume dan jumlah timbulan sampah, karakteristik sampah, sampling kualitas effluen instalasi pengolahan lindi, sumur pantau dan udara. Laporan penyelenggaraan PSP disimpan, dikumpulkan dan diolah sebagai database untuk pengembangan sistem informasi pengelolaan sampah.<sup>451</sup>

Disamping proses penanganan sampah, termasuk persyaratan-persyaratannya seperti diuraikan di muka, perlu pula dijelaskan di sini mengenai kewenangan dan prosedur penutupan TPA. Menurut PermenPU No. 3 Tahun 2013, penutupan TPA dapat dilakukan jika: a). TPA telah penuh dan tidak mungkin diperluas; b). keberadaan TPA sudah tidak sesuai lagi dengan RTRW/RTRK kota/kabupaten; atau c). dioperasikan dengan cara penimbunan terbuka. Di samping penutupan, terhadap TPA pun dapat dilakukan rehabilitasi apabila: a). TPA telah menimbulkan masalah lingkungan; b). TPA yang mengalami bencana, tetapi masih layak secara teknis; c). TPA dioperasikan dengan cara penimbunan terbuka; d). pemerintah kota/kabupaten masih sulit mendapatkan calon lahan pengembangan TPA baru; e). kondisi TPA masih memungkinkan untuk direhabilitasi, baik melalui proses

<sup>448</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 56.

<sup>449</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 57.

<sup>450</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 58.

<sup>451</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 59.

penambangan kompos terlebih dahulu atau langsung digunakan kembali; f). TPA masih dapat dioperasikan dalam jangka waktu minimal 5 tahun dan atau memiliki luas lebih dari 2 Ha; g). lokasi TPA memenuhi ketentuan teknis pemilihan lokasi TPA; h). peruntukan lahan TPA sesuai dengan rencana peruntukan kawasan dan Rencana Tata Ruang Wilayah / Kota (RTRW / K); i). kondisi sosial dan ekonomi masyarakat sekitar lokasi mendukung.<sup>452</sup>

Adapun tata cara pemilihan tindakan, apakah akan dilakukan penutupan atau rehabilitasi, dilakukan sebagai berikut: *pertama*, pilihan tindakan apakah penutupan atau rehabilitasi didasarkan pada hasil penilaian indeks risiko;<sup>453</sup> *kedua*, untuk TPA kota metropolitan, kota besar, dan TPA regional, penilaian indeks risiko dilakukan Menteri PU dengan melibatkan Kementerian Lingkungan Hidup, sedangkan untuk TPA kota sedang dan kecil penilaian indeks risiko dilakukan oleh gubernur; *ketiga*, Menteri PU atau gubernur, berdasarkan hasil penilaian tersebut, kemudian mengeluarkan rekomendasi penutupan atau rehabilitasi TPA; *keempat*, pemerintah kabupaten/kota wajib melaksanakan penutupan atau rehabilitasi TPA paling lambat 2 (dua) tahun setelah dikeluarkan rekomendasi.<sup>454</sup>

Kegiatan penutupan TPA meliputi kegiatan:<sup>455</sup>

1. Penyusunan Rancangan Teknis Penutupan

Rancangan teknis penutupan TPA harus disiapkan paling lambat 1 (satu) tahun sebelum TPA ditutup.<sup>456</sup>

2. Prapenutupan

Kegiatan prapenutupan meliputi kegiatan pengumpulan data fisik kondisi lahan seluruh area TPA; pengumpulan data klimatologi, hidrogeologi dan geoteknis; kajian potensi gas dan lindi di dalam tumpukan sampah; dan sosialisasi rencana penutupan TPA melalui papan pengumuman di lokasi TPA dan media massa lokal.<sup>457</sup>

3. Pelaksanaan Penutupan

Kegiatan pelaksanaan penutupan meliputi kegiatan: a). penyiapan stabilitas tumpukan sampah; b). pemberian lapisan tanah penutup akhir; c). pembuatan tanggul pengaman untuk mencegah longsor; d). penataan saluran drainase; e).

<sup>452</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 61 Ayat 1-2.

<sup>453</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 61 Ayat 3 Ketentuan lebih lanjut mengenai indeks risiko penutupan/rehabilitasi tempat pemrosesan akhir sampah tercantum dalam Lampiran V PermenPU No. 3 Tahun 2013 ini.

<sup>454</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 62.

<sup>455</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 64 Ayat 1.

<sup>456</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 64 Ayat 2.

<sup>457</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 65.

pengendalian lindi; f). pengendalian gas; g). pengendalian pencemaran air; h). kontrol terhadap kebakaran dan bau; i). pencegahan pembuangan ilegal; j). penghijauan; k). zona penyangga; l). rencana aksi pemindahan pemulung; dan m). keamanan TPA.<sup>458</sup>

Mengingat dampak lingkungan yang sangat besar dari air lindi (*leachate*), maka pengendalian lindi merupakan salah satu kegiatan yang terpenting dari rangkaian kegiatan pelaksanaan penutupan TPA. Menurut PermenPU No. 3 Tahun 2013, pengendalian lindi ini dilakukan di instalasi pengolahan lindi. Jika instalasi lindi belum tersedia, maka sebelum dilakukan penutupan harus dilakukan pembangunan instalasi pengolahan lindi yang didahului dengan penelitian dan perencanaan teknis. Jika instalasi pengolahan lindi sudah tersedia, maka harus dilakukan evaluasi jaringan pengumpul, sistem pengolahan dan kualitas efluen.<sup>459</sup>

Hal lain yang mendapat perhatian dari PermenPU No. 3 Tahun 2013 adalah pengendalian gas yang dihasilkan TPA. Menurut peraturan ini, pengendalian gas dilakukan dengan menggunakan perpipaan vertikal dan horizontal. Jika TPA ternyata belum memiliki pipa vertikal, maka perlu dibuat sistem penangkap gas vertikal sampai dengan ventilasi akhir. Jika TPA telah memasang pipa vertikal, maka pipa tersebut dapat disambung sampai dengan ventilasi akhir. Ventilasi akhir ini dihubungkan dengan perpipaan horizontal ke sarana pengumpul gas. Gas yang terkumpul kemudian dapat dibakar atau dimanfaatkan.<sup>460</sup>

#### 4. Kegiatan Pascapenutupan

Salah satu kegiatan terpenting dalam penutupan/rehabilitasi TPA adalah kegiatan yang dilakukan pascapenutupan/rehabilitasi tersebut. Hal ini terutama dimaksudkan sebagai jaminan adanya pencegahan dan minimasi dampak lingkungan/kesehatan setelah terjadi penutupan/rehabilitasi TPA. Menurut PermenPU No. 3 Tahun 2013, kegiatan pascapenutupan meliputi kegiatan pemeliharaan, pemantauan dan evaluasi lingkungan terhadap dampak dari pengoperasian TPA selama 20 tahun.<sup>461</sup> Upaya pemeliharaan, pemantauan, dan evaluasi tersebut sekurang-kurangnya berupa kegiatan inspeksi rutin, kegiatan pemeliharaan penghijauan, kegiatan pemeliharaan saluran drainase dan instalasi pengolahan lindi, kegiatan pemantauan penurunan lapisan

<sup>458</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 66.

<sup>459</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 67.

<sup>460</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 68.

<sup>461</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 69 Ayat 1.

sampah dan stabilitas lereng, serta kegiatan pemantauan kualitas lingkungan seperti kualitas lindi, air tanah, air permukaan, kualitas udara ambien, dan vektor penyakit di sekitar TPA.<sup>462</sup> Lebih dari itu, PermenPU juga meminta dilakukannya pemantauan kualitas lingkungan setiap 6 bulan sekali dengan menggunakan laboratorium yang telah terakreditasi atau yang ditunjuk oleh gubernur.<sup>463</sup>

Pemanfaatan lahan bekas TPA pasca penutupan diperuntukkan ruang terbuka hijau, dengan ketentuan bahwa tanaman yang digunakan bukanlah merupakan tanaman pangan.<sup>464</sup>

Menurut PermenPU No. 3 Tahun 2013, kegiatan rehabilitasi TPA meliputi:

- a). pembuatan rencana tindak terhadap rencana rehabilitasi; b). pengukuran kondisi fisik lahan pascaoperasi; c). perencanaan dan disain rehabilitasi; d). penyediaan tanah penutup minimum dan tanah penutup final; e). pengendalian lindi; f). pengendalian gas; g). rehabilitasi dan/atau pembangunan sistem drainase; h). kontrol pencemaran air; dan i). kontrol kualitas lingkungan lain.<sup>465</sup> Selanjutnya, PermenPU juga menentukan bahwa pelaksanaan kegiatan rehabilitasi TPA harus dilaksanakan sesuai dengan rencana teknis. TPA yang sudah direhabilitasi tidak boleh dioperasikan dengan cara penimbunan terbuka. PermenPU juga melarang kompos yang diperoleh dari TPA untuk digunakan pada tanaman pangan.<sup>466</sup>

Hal terakhir yang perlu disampaikan dalam bagian ini adalah mengenai pembiayaan. Menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 2008, pemerintah dan pemerintah daerah wajib membiayai penyelenggaraan pengelolaan sampah. Pembiayaan ini bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta anggaran pendapatan dan belanja daerah.<sup>467</sup> Ketentuan mengenai pembiayaan ini semakin mempertegas bahwa berdasarkan apa yang telah dijelaskan dalam subbab ini, terkait pengelolaan sampah, pemerintah dan terutama pemerintah kabupaten/kota, memegang peranan yang paling utama dalam pengelolaan sampah. Dapat dikatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah, tidak hanya berperan sebagai pembuat kebijakan, regulator, dan pengawas, tetapi juga adalah pelaksana utama dari kegiatan pengelolaan sampah, baik kegiatan pengurangan maupun kegiatan penanganan sampah.

<sup>462</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 69 Ayat 2.

<sup>463</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 69 Ayat 3.

<sup>464</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 70.

<sup>465</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 71 Ayat 1.

<sup>466</sup> Peraturan Menteri PU No. 03/PRT/M/2013, BN Tahun 2013 No. 470, Pasal 71.

<sup>467</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 24.

#### 6.4.4 Tindakan Hukum Pemerintah dalam Pengelolaan Sampah

Pada subbab sebelumnya, telah dijelaskan tahapan pengelolaan sampah, yang terutama dilakukan oleh pemerintah/pemerintah daerah. Secara teoritis tindakan-tindakan pemerintah tersebut lebih banyak merupakan tindakan nyata (*feitelijke handelingen*). Pada bagian ini akan dijelaskan beberapa tindakan lain yang dapat dilakukan oleh pemerintah/pemerintah daerah yang lebih banyak bersifat, atau setidaknya terkait erat dengan tindakan hukum (*rechtelijke handelingen*).

Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 telah membuka jalan bagi dilakukannya kerja sama antarpemerintah daerah dan adanya kemitraan antara pemerintah dan masyarakat (swasta) dalam pengelolaan sampah. Menurut UU ini, kerja sama antarpemerintah daerah dapat diwujudkan dalam bentuk kerja sama atau pembuatan badan usaha bersama pengelolaan sampah.<sup>468</sup> Selanjutnya, UU juga menegaskan pemerintah daerah kabupaten/kota secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dapat bermitra dengan badan usaha pengelolaan sampah dalam penyelenggaraan pengelolaan sampah. Kemitraan ini dituangkan dalam bentuk perjanjian antara pemerintah daerah kabupaten/kota dan badan usaha yang bersangkutan.<sup>469</sup> Ketentuan tentang kerja sama dan kemitraan ini kemudian dipertegas kembali di dalam Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 2012. Menurut PP ini, dalam menjalankan penanganan sampah (mulai dari pengangkutan, pengolahan, sampai pada pemrosesan akhir sampah), pemerintah kabupaten/kota dapat membentuk kelembagaan pengelola sampah, bermitra dengan badan usaha atau masyarakat, atau bekerja sama dengan pemerintah kabupaten/kota lain.<sup>470</sup>

Dari ketentuan di atas, terlihat bahwa UU No. 18 Tahun 2008 dan PP No. 81 Tahun 2012 telah membuka jalan dan dasar hukum bagi adanya kerja sama antardaerah pada satu sisi, dan semacam liberalisasi pengelolaan sampah pada sisi lain. Kedua hal ini tampak dari hal-hal berikut ini. *Pertama*, UU dan PP memberikan dasar hukum bagi diadakannya kerja sama antarpemerintah daerah terkait pengelolaan sampah. *Kedua*, UU dan PP memberikan jalan bagi adanya pengelolaan sampah oleh masyarakat, serta kerja sama (kemitraan) antara pemerintah dan badan usaha swasta atau masyarakat. *Ketiga*, UU dan PP memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk membentuk lembaga pengelola sampah, yang kemudian akan mengadakan perjanjian kerja sama dengan pemerintah kabupaten/kota dalam melakukan penanganan sampah.

<sup>468</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 26 Ayat 1-2.

<sup>469</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 27.

<sup>470</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 26.

Berdasarkan UU No. 18 Tahun 2008, ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman kerja sama dan bentuk usaha bersama antardaerah diatur dalam peraturan Menteri Dalam Negeri.<sup>471</sup> Terkait hal ini, Permendagri No. 33 Tahun 2010 membuka peluang untuk dibuatnya setidaknya 3 lembaga terkait penanganan sampah di daerah, yaitu Lembaga Pengelola Sampah (LPS) yang dibentuk pemerintah daerah,<sup>472</sup> LPS yang pembentukannya difasilitasi pemerintah daerah,<sup>473</sup> dan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Persampahan.<sup>474</sup>

Pada satu sisi, LPS yang difasilitasi oleh pemerintah dibentuk secara berjenjang, yaitu mulai dari tingkat RT, RW, kelurahan, sampai kecamatan, sedang pada sisi lain LPS yang difasilitasi oleh pemerintah dapat pula dibentuk pada tingkat kawasan. LPS pada tingkat RT bertugas memfasilitasi tersedianya tempat sampah di tiap rumah tangga dan alat angkut sampah dari rumah tangga ke TPS, serta menjamin terwujudnya pemilahan sampah di tiap rumah tangga. LPS pada tingkat RW bertugas untuk mengoordinasikan LPS tingkat RT dan mengusulkan kebutuhan TPS ke lurah. LPS pada tingkat kelurahan bertugas untuk mengoordinasikan LPS pada tingkat RW, mengawasi tertib pengelolaan sampah mulai dari tingkat RT dan RW, dan mengusulkan kebutuhan TPS dan TPST ke camat. LPS tingkat kecamatan bertugas untuk mengoordinasikan LPS tingkat kelurahan, mengawasi tertib pengelolaan sampah mulai dari tingkat RW, kelurahan, dan lingkungan kawasan, serta mengusulkan kebutuhan TPS dan TPST ke dinas atau BLUD persampahan.<sup>475</sup> LPS yang dibentuk pada kawasan (kawasan komersial, kawasan industri, fasilitas umum, fasilitas sosial, dan fasilitas lainnya), bertugas untuk menyediakan tempat sampah rumah tangga di masing-masing kawasan, mengangkut sampah dari sumber sampah ke TPS/TPST atau ke TPA, dan menjamin terwujudnya tertib pemilahan sampah.<sup>476</sup>

Terkait lembaga BLUD Persampahan, Permendagri No. 33 Tahun 2012 menyatakan BLUD Persampahan mempunyai tugas melaksanakan kebijakan, strategi, dan rencana dinas persampahan. Pelaksanaan tugas BLUD Persampahan harus ditujukan pada terlaksananya pengelolaan sampah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, tersedianya barang dan/atau jasa layanan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan pengelolaan persampahan, tertib administrasi pengelolaan persampahan dan pertanggungjawaban kepada dinas

<sup>471</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 26 Ayat 3.

<sup>472</sup> Permendagri No. 33 Tahun 2010, BN Tahun 2010 No. 274, Pasal 13.

<sup>473</sup> Permendagri No. 33 Tahun 2010, BN Tahun 2010 No. 274, Pasal 14 Ayat 1.

<sup>474</sup> Permendagri No. 33 Tahun 2010, BN Tahun 2010 No. 274, Pasal 14 Ayat 2.

<sup>475</sup> Permendagri No. 33 Tahun 2010, BN Tahun 2010 No. 274, Pasal 15.

<sup>476</sup> Permendagri No. 33 Tahun 2010, BN Tahun 2010 No. 274, Pasal 16.

persampahan.<sup>477</sup> Yang lebih penting lagi, secara tegas Permendagri menyatakan bahwa BLUD Persampahan dapat memungut dan mengelola biaya atas barang dan/atau jasa layanan pengelolaan sampah sesuai tarif yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.<sup>478</sup>

Dengan demikian, berdasarkan ketentuan dalam UU No. 18 Tahun 2008, PP No. 81 Tahun 2012, dan Permendagri No. 33 Tahun 2010, maka lembaga yang melakukan pengelolaan sampah di kabupaten/kota dapat berupa: LPS yang dibentuk pemerintah, LPS yang difasilitasi pemerintah (tingkat RT, RW, kelurahan, kecamatan, dan kawasan), BLUD Persampahan, dan Dinas Persampahan. Persoalannya adalah Permendagri No. 33 Tahun 2010 tidak menjelaskan lebih detail tentang hubungan antarlembaga-lembaga ini, bagaimana sistem kontrol dan pertanggungjawabannya, dan sejauh mana pendeklasian kewenangan pengelolaan sampah diberikan. Tidak dijelaskan apakah LPS yang difasilitasi oleh Pemerintah Kabupaten/Kota akan bertindak sebagai organ pemerintah atau bukan. Tidak dijelaskan pula bagaimana masing-masing lembaga tersebut mengadakan perjanjian kerja sama dengan pihak swasta dalam pengelolaan sampah. Dengan sangat minimnya kejelasan mengenai kelembagaan ini, maka penulis mengkhawatirkan bahwa ketentuan mengenai kelembagaan ini tidak akan berjalan dengan baik. Sebaliknya, ketidakjelasan kewenangan, pertanggungjawaban, dan kontrol bisa menjadi sumber saling lempar tanggung jawab apabila terjadi persoalan pengelolaan sampah di kemudian hari.

Permendagri No. 33 Tahun 2012 menyatakan bahwa kerja sama antarpemerintah daerah dalam pengelolaan sampah dapat melibatkan dua atau lebih daerah kabupaten/kota pada satu provinsi atau antarprovinsi. Kerja sama ini meliputi kerja sama dalam hal penyediaan/pembangunan TPA, penyediaan sarana dan prasarana TPA, pengangkutan sampah dari TPS/TPST ke TPA, pengelolaan TPA, atau pengolahan sampah menjadi produk ramah lingkungan.<sup>479</sup> Di samping itu, Permendagri No. 33 Tahun 2012 memberikan pula kewenangan kepada pemerintah daerah untuk bermitra dengan badan usaha dalam upaya pengelolaan sampah. Kemitraan ini meliputi upaya penarikan retribusi pelayanan persampahan; penyediaan/pembangunan TPS atau TPST, TPA, serta sarana dan prasarana pendukungnya; pengangkutan sampah dari TPS/TPST ke TPA; pengelolaan TPA; atau pengelolaan produk olahan lainnya.<sup>480</sup>

<sup>477</sup> Permendagri No. 33 Tahun 2010, BN Tahun 2010 No. 274, Pasal 17.

<sup>478</sup> Permendagri No. 33 Tahun 2010, BN Tahun 2010 No. 274, Pasal 18.

<sup>479</sup> Permendagri No. 33 Tahun 2010, BN Tahun 2010 No. 274, Pasal 27.

<sup>480</sup> Permendagri No. 33 Tahun 2010, BN Tahun 2010 No. 274, Pasal 28.

Karena UU No. 18 Tahun 2008 telah membuka jalan bagi pengelolaan sampah oleh individu/swasta, maka pemerintah memiliki wewenang untuk melakukan tindakan hukum lainnya, berupa pemberian izin. Menurut UU, setiap orang yang melakukan kegiatan usaha pengelolaan sampah wajib memiliki izin dari kepala daerah. Izin diberikan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan pemerintah terkait persyaratan perolehan izin, jangka waktu izin, dan berakhirnya izin.<sup>481</sup> Izin kepada pengelola sampah ini harus diumumkan kepada masyarakat.<sup>482</sup> Ketentuan mengenai perizinan ini sangat sumir. Dan karenanya, sangat berpotensi menimbulkan masalah di kemudian hari. UU misalnya, tidak menjelaskan kaitan antara izin pengelolaan sampah dengan izin lingkungan, AMDAL atau UKL/UPL, izin pembuangan limbah cair, atau izin terkait pengelolaan limbah B3. UU tidak pula menjelaskan keterkaitan antara persyaratan pemberian izin pengelolaan sampah dengan baku mutu lingkungan.

#### **6.4.5 Insentif/Disinsentif, Bank Sampah, dan Tanggung Jawab Produsen: Instrumen Ekonomi sebagai Pengganti Penegakan Hukum?**

Dalam bagian 6.4.3 telah dijelaskan bahwa UU No. 18 Tahun 2008 memuat ketentuan yang memberikan wewenang kepada pemerintah untuk memberikan insentif atau disinsentif ekonomi terkait pengelolaan sampah. Namun demikian, sejauh mana dan dengan cara insentif atau disinsentif ini diterapkan, justru tidak begitu jelas karena peraturan pemerintah terkait insentif dan disinsentif sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 18 Tahun 2008 masih belum jelas keberadaannya.<sup>483</sup> PP No. 81 Tahun 2012, yang bisa dianggap sebagai pelaksanaan dari UU No. 18 Tahun 2008, justru tidak memuat ketentuan yang secara khusus dan jelas mengatur tentang insentif/disinsentif. Satu-satunya ketentuan dalam PP No. 81 Tahun 2012 yang dapat dianggap memiliki keterkaitan dengan insentif/disinsentif ini adalah ketentuan tentang retribusi.

Anehnya, meskipun PP yang diamanatkan oleh UU No. 18 Tahun 2008 belum juga dibuat, namun pada Tahun 2010, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Mendagri No. 33 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Sampah, yang di dalamnya memuat ketentuan tentang insentif dan disinsentif.<sup>484</sup> Menurut Permendagri No. 33 Tahun 2010, Pemerintah dapat memberikan insentif kepada

<sup>481</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 17.

<sup>482</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 18.

<sup>483</sup> UU No. 18 Tahun 2008 menyatakan bahwa "ketentuan lebih lanjut mengenai jenis, bentuk, dan tata cara pemberian insentif dan disinsentif sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah". Lihat: UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 21 Ayat 2.

<sup>484</sup> Lihat: Permendagri No. 33 Tahun 2010, BN Tahun 2010 No. 274, Pasal 20-24.

lembaga dan badan usaha yang melakukan inovasi terbaik dalam pengelolaan sampah, pelaporan atas pelanggaran terhadap larangan, pengurangan timbulan sampah, atau tertib penanganan sampah; atau kepada yang melakukan inovasi terbaik dalam pengelolaan sampah atau pelaporan atas pelanggaran terhadap larangan. Bagi lembaga atau perorangan, insentif diberikan dalam bentuk pemberian penghargaan atau pemberian subsidi; sedangkan bagi badan usaha insentif diberikan dalam bentuk pemberian penghargaan, pemberian kemudahan perizinan dalam pengelolaan sampah, pengurangan pajak daerah dan retribusi daerah dalam kurun waktu tertentu, penyertaan modal daerah, atau pemberian subsidi.

Menurut Permendagri No. 33 Tahun 2010, pemerintah daerah berwenang pula untuk memberikan disinsentif kepada lembaga, badan usaha, dan perseorangan yang melakukan pelanggaran terhadap larangan atau pelanggaran tertib penanganan sampah. Insentif bagi lembaga dan perorangan dapat berupa penghentian subsidi atau denda dalam bentuk uang/barang/jasa; sedangkan bagi badan usaha disinsentif dapat berupa penghentian subsidi, penghentian pengurangan pajak daerah dan retribusi daerah, atau denda dalam bentuk uang/barang/jasa.

Di samping itu, Permendagri No. 33 Tahun 2010 juga memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melakukan penilaian kepada perseorangan, lembaga, dan badan usaha terkait dengan upaya inovasi pengelolaan sampah, pelaporan atas pelanggaran terhadap larangan, pengurangan timbulan sampah, tertib penanganan sampah, pelanggaran terhadap larangan, atau pelanggaran tertib penanganan sampah. Meski demikian, Permendagri tidak menjelaskan apa tujuan dan fungsi dari penilaian ini, serta tidak pula menjelaskan apakah hasil dan tata cara penilaian akan diumumkan ke publik atau tidak.

Seperti dijelaskan di muka, satu-satunya ketentuan di dalam PP No. 81 Tahun 2012 yang dapat dianggap memiliki keterkaitan dengan insentif/disinsentif adalah ketentuan mengenai retribusi. Menurut PP No. 81 Tahun 2012, pemerintah kabupaten/kota dapat memungut retribusi kepada setiap orang atas jasa pelayanan pengelolaan sampah yang diberikan pemerintah kabupaten/kota. Retribusi ditetapkan secara progresif berdasarkan jenis, karakteristik, dan volume sampah. PP juga menyatakan bahwa hasil retribusi digunakan untuk kegiatan layanan penanganan sampah, penyediaan fasilitas pengumpulan sampah, penanggulangan keadaan darurat, pemulihan lingkungan akibat kegiatan penanganan sampah, atau peningkatan kompetensi pengelola sampah. PP meminta agar Mendagri membuat peraturan yang menjelaskan lebih detail mengenai retribusi ini.<sup>485</sup> Berdasarkan

<sup>485</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 29.

Permendagri No. 33 Tahun 2010, komponen biaya perhitungan retribusi pelayanan persampahan meliputi biaya pengumpulan dan pewadahan dari sumber sampah ke TPS/TPST, biaya pengangkutan dari TPS/TPST ke TPA, biaya penyediaan lokasi pembuangan/pemusnahan akhir sampah, dan biaya pengelolaan.<sup>486</sup>

Berdasarkan ketentuan PP No. 81 Tahun 2012, fungsi insentif/disinsentif dari retribusi dapat dilihat dari adanya keinginan untuk menetapkan retribusi secara progresif. Artinya semakin sampah tergolong jenis yang sulit diolah atau memiliki karakteristik yang berbahaya, atau volumenya besar, maka retribusi akan menjadi lebih mahal. Meski demikian, karena ketentuan tentang retribusi dalam PP No. 81 Tahun 2012, maupun Permendagri No. 33 Tahun 2010 tidak menjelaskan seberapa besar peningkatan jumlah retribusi relatif terhadap perubahan jenis, karakteristik, dan volume sampah, kita tidak bisa mengetahui sejauh mana disinsentif yang berhasil diciptakan oleh retribusi ini. Dengan demikian, meskipun bisa saja pada awalnya retribusi ini dimaksudkan pula untuk menciptakan insentif/disinsentif (misalnya mendorong warga agar mengurangi volume sampahnya), akan tetapi dalam prakteknya sangat mungkin terjadi bahwa tingkat retribusi terlalu kecil atau ditetapkan secara rata (*flat*) sehingga gagal menciptakan insentif/disinsentif dan berfungsi tidak lebih dari sekedar pendapatan bagi daerah belaka.<sup>487</sup>

Hukum pengelolaan sampah di Indonesia juga memuat beberapa ketentuan yang mengarah pada tanggung jawab produsen (*producer responsibility*). Kewajiban pertama yang dimuat dalam UU No. 18 2008 adalah kewajiban produsen untuk mencantumkan label atau tanda yang berhubungan dengan pengurangan dan penanganan sampah.<sup>488</sup> Kewajiban kedua adalah kewajiban produsen untuk mengelola kemasan dan/atau barang yang diproduksinya yang tidak dapat atau sulit terurai oleh proses alam. Kewajiban ini dilaksanakan oleh produsen dengan menarik kembali kemasan atau produk untuk didaur ulang dan/atau digunakan ulang.<sup>489</sup> Kewajiban kedua inilah yang memiliki arti lebih penting dibandingkan dengan kewajiban pertama. Dengan mewajibkan produsen untuk menarik kembali produk/kemasannya, maka dapat dikatakan bahwa UU No. 18 Tahun 2008 telah menganut *extended producer responsibility* (EPR), setidaknya bagi produk/kemasan

<sup>486</sup> Permendagri No. 33 Tahun 2010, BN Tahun 2010 No. 274, Pasal 30 Ayat 3.

<sup>487</sup> Dari contoh peraturan daerah yang ada, Perda Kabupaten Bandung tentang pengelolaan sampah memuat beberapa pasal tentang retribusi sampah, yang besaran dan modelnya berbeda tergantung dari sumber sampah. Untuk sumber sampah rumah tangga dan pasar (termasuk kaki lima serta pedagang musiman), model retribusi ditetapkan secara *flat*. Dengan sistem ini setiap rumah tangga yang masuk ke dalam kategori kelas utama besaran retribusinya adalah Rp8.000/bulan/kk. Sedangkan untuk sumber sampah bukan rumah tinggal, seperti perkantoran, pabrik, atau hotel, jumlah retribusi dihitung berdasarkan volume sampah. Besaran retribusi untuk tiap m<sup>3</sup> sampah berbeda-beda tergantung dari jenis sumber sampah tersebut. Lihat: Perda Kabupaten Bandung No. 21 Tahun 2009, LD Kabupaten Bandung Tahun 2009 No. 21, Pasal 36-39.

<sup>488</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 14.

<sup>489</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 15.

yang tidak dapat atau sulit terurai secara alamiah.<sup>490</sup> Tentu saja persoalannya adalah produk/kemasan seperti apa yang masuk ke dalam kategori ‘tidak dapat’ atau ‘sulit terurai oleh proses alam’, serta bagaimana caranya untuk memastikan (baik dengan cara mendorong maupun memaksa) produsen untuk melaksanakan kewajibannya ini. Sayangnya UU No. 18 Tahun 2008 tidak menjelaskan apa pun mengenai kedua pertanyaan ini.

Ketentuan mengenai kewajiban produsen diterangkan kembali dalam Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 2012. Kewajiban produsen ini meliputi kewajiban mengurangi bahan yang menghasilkan sampah, kewajiban melakukan daur ulang, dan kewajiban melakukan pemanfaatan kembali. Terkait pengurangan bahan/produk yang menghasilkan sampah, satu sisi produsen diwajibkan untuk melakukan pembatasan timbulan sampah dengan jalan menyusun rencana dan/atau program pembatasan timbulan sampah, tapi di sisi lain produsen diwajibkan untuk menggunakan kemasan yang mudah diurai oleh proses alam dan yang menimbulkan sampah sesedikit mungkin.<sup>491</sup> Produsen diwajibkan melakukan pendauran ulang sampah dengan jalan menyusun program daur ulang sampah, menggunakan bahan baku produksi yang dapat didaur ulang, menarik kembali sampah dari produk dan kemasan produk untuk didaur ulang. Dalam melakukan daur ulang ini, produsen dapat menunjuk pihak lain yang memiliki izin usaha dan/atau kegiatan terkait kegiatan daur ulang ini.<sup>492</sup> Terkait pemanfaatan

---

<sup>490</sup> *Extended Producer Responsibility (EPR)* merupakan bagian dari upaya internalisasi biaya lingkungan, yaitu dengan membuat produsen memperhitungkan biaya lingkungan dari produk/kemasan yang dihasilkannya. Lebih kongkretnya lagi, dalam EPR berlaku *take-back system*, yaitu sebuah sistem yang mewajibkan produsen untuk mengambil kembali produk/kemasan yang dihasilkannya, pada saat produk/kemasan tersebut telah selesai digunakan, dengan maksud untuk se bisa mungkin melakukan *recycle*, atau *recovery*, atau *re-use* terhadap produk/kemasan tersebut. Dalam hal ini, Stephen Smith, sebagaimana dikutip oleh Austin, menjelaskan:

*"EPR take-back laws work by requiring the producers of products that cause waste management, public health, environmental, and other adverse issues to take back their products at the end of the products' lives. The main concept is that the responsibility and costs of managing, recycling, and disposing of a particular product is to be borne by the producer of that product, rather than society. The theoretical underpinning of EPR take-back laws is that by requiring the producer to take responsibility—both financial and physical—for the product, the internalization of these costs by the producer should serve as an incentive for the producer to redesign the product to be more recyclable, compostable, and/or reusable—in other words, more sustainable."*

Lihat: Anthony A. Austin, "Where Will All the Waste Go? Utilizing Extended Producer Responsibility Framework Laws to Achieve Zero Waste", *Golden Gate University Environmental Law Journal*, Vol. 6, 2013, h. 236.

Pengertian EPR yang hampir sama juga diberikan oleh Wu yang, dengan merujuk pada definisi OECD tentang EPR, menyatakan bahwa:

*"EPR is the concept that manufacturers and importers of products should bear a significant degree of responsibility for environmental impacts of all products they manufactured throughout the life cycle of each product. The basic concept of the EPR program is to first shift waste handling responsibilities of a product after its consumption from local authorities to an upstream producer. Further, the EPR means that the relevant laws and regulation shall provide incentives for product manufacturers to seek environmentally sound designs for their products in order to achieve the objective of waste prevention and/or minimization—[catatan kaki diabaikan]"*

Lihat: Hsing-Hao Wu, "Legal Development in Sustainable Solid Waste Management Law and Policy in Taiwan: Lessons from Comparative Analysis between EU and U.S.", *National Taiwan University Law Review*, Vol. 6(2), 2011, h. 467.

<sup>491</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 12.

<sup>492</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 13.

kembali, di samping memiliki kewajiban untuk menyusun rencana dan/atau program pemanfaatan kembali sampah, produsen juga memiliki kewajiban untuk menggunakan bahan baku produksi yang dapat dimanfaatkan ulang dan untuk menarik kembali sampah dari produk dan kemasan produk guna kepentingan pemanfaatan ulang.<sup>493</sup> Ketentuan mengenai EPR dalam PP No. 81 Tahun 2012 ini sangat minim. Sama seperti pada UU No. 18 Tahun 2008, tidak ada penjelasan sedikit pun tentang produsen mana yang terkena ketentuan EPR tersebut, serta tidak dijelaskan pula mekanisme untuk mendorong penaatan terhadap ketentuan tersebut. Sebagai perbandingan, ketentuan EPR di Uni Eropa secara spesifik ditujukan bagi produsen pengemasan dan barang elektronik.<sup>494</sup>

Untuk memberikan insentif bagi program pengurangan, penggunaan ulang, dan daur ulang sampah, Menteri Lingkungan mengeluarkan sebuah program yang disebut “bank sampah”, melalui PermenLH No. 13 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan *Reduce, Reuse, dan Recycle* melalui Bank Sampah. Menurut PermenLH ini, bank sampah adalah tempat pemilahan dan pengumpulan sampah yang dapat didaur ulang dan/atau digunakan ulang yang memiliki nilai ekonomi.<sup>495</sup> Program “bank sampah” mencoba menunjukkan adanya nilai ekonomi dari sampah. Secara sederhana, kerja dari “bank” ini adalah sebagai berikut: seseorang melakukan pemilahan sampah rumah tangga atau sampah sejenis sampah rumah tangga. Setelah pemilahan, orang tersebut menyerahkan sampah hasil pilahannya ke “bank sampah”. Dalam hal ini, orang tersebut berfungsi sebagai “penabung” pada “bank sampah”. Jumlah “tabungan” tersebut ditimbang dan dicatat oleh bank dalam “buku tabungan”. Setelah bank menjual sampah terpisah kepada pihak ketiga, antara bank dan penabung melakukan bagi hasil.<sup>496</sup> Tentu saja terdapat banyak persoalan hukum yang belum terselesaikan dengan baik di dalam PermenLH ini, seperti persoalan bentuk perjanjian antara bank dan penabung atau pertanggungjawaban. Akan tetapi, karena keterbatasan ruang tidak bisa dijelaskan di sini.

Lebih jauh lagi, PermenLH menegaskan program bank sampah harus terintegrasi dengan program EPR.<sup>497</sup> Pengintegrasian ini, menurut PermenLH,

<sup>493</sup> PP No. 81 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No. 188, TLN No. 5347, Pasal 14.

<sup>494</sup> Untuk pengemasan, lihat: Directive 94/62/EC on Packaging and Packaging Waste, OJ L. 365, 31.12.94, h. 10. Untuk produsen barang elektronik, berlaku dua directive, yaitu: pertama, Directive 2002/95/EC on the Restriction of the Use of Certain Hazardous Substances in Electrical and Electronic Equipment, OJ L 37, 13.2.2003, p. 19, yang diperbaharui dengan Directive 2011/65/EU, OJ L 174, 1.7.2011, hal. 88; dan kedua, Directive 2002/96/EC on Waste Electrical and Electronic Equipment, OJ L 37, 13.2.2003, p. 24, yang diperbaharui dengan Directive 2012/19/EU, OJ L 197, 24.7.2012, hal. 38.

<sup>495</sup> PermenLH No. 13 Tahun 2012, BN Tahun 2012 No. 804, Pasal 1 Butir 2.

<sup>496</sup> Lihat: PermenLH No. 13 Tahun 2012, BN Tahun 2012 No. 804, Pasal 2-6, dan Lampiran.

<sup>497</sup> PermenLH No. 13 Tahun 2012, BN Tahun 2012 No. 804, Pasal 7 Ayat 5.

karena bank sampah akan menguntungkan masyarakat dan juga produsen. Bagi masyarakat, insentif berupa hasil yang diperoleh dari bank sampah akan mendorong mereka untuk melakukan pemilahan sampah dan pengumpulan sampah pada tempat tertentu. Sedang bagi produsen, bank sampah dapat berfungsi sebagai titik pengumpulan dari produk/kemasan yang dihasilkan oleh produsen dan sudah tidak terpakai oleh masyarakat. Karena EPR mengharuskan produsen untuk bertanggung jawab terhadap seluruh *life cycle* produk dan/ atau kemasan dari produk yang mereka hasilkan, maka dengan memanfaatkan bank sampah, produsen dapat mengurangi biaya penarikan kembali produk dan kemasan.<sup>498</sup> Lagi-lagi, aturan yang ada dalam PermenLH ini belum mampu mendesain keberhasilan dari pengintegrasian program bank sampah dengan EPR. Setidaknya, kita bisa menduga bahwa tanpa adanya kejelasan mengenai siapa yang terkena kewajiban EPR dan apa ancaman sanksi bagi pelanggaran kewajiban EPR ini, maka permintaan terhadap jasa/barang yang ditawarkan oleh bank sampah, tentunya juga belum jelas. Akibatnya, kita dapat menyatakan bahwa bekerjanya bank sampah dan EPR pada saat ini lebih banyak didasarkan pada tindakan kesukarelaan karena landasan aturan bagi bank sampah/EPR pun tidak memberikan insentif yang cukup bagi berjalannya sistem ini secara lebih masif.

Bagi penulis sendiri, dengan kesadaran masyarakat yang masih sangat rendah, maka pemerintah sebaiknya lebih fokus pada penegakan hukum untuk pembuangan sampah, dibandingkan dengan upaya-upaya inovasi untuk mendorong terjadinya pengurangan sampah. Singkatnya, daripada memberikan insentif untuk memilah atau mengurangi sampah, yang paling perlu dilakukan oleh pemerintah saat ini adalah memberikan sanksi secara tegas bagi mereka yang membuang sampah tidak pada tempatnya. Menurut penulis, jika masyarakat telah taat dalam membuang sampah pada tempatnya, barulah pemerintah dapat mulai memikirkan bagaimana caranya memberikan insentif/disinsentif bagi masyarakat terkait pengurangan volume sampahnya. Tentu saja, insentif/disinsentif tetap dapat diberlakukan bagi kalangan terbatas, seperti pengelola perumahan, apartemen, perkantoran, dan penanggung jawab usaha/kegiatan.

#### 6.4.6 Penegakan Hukum dan Pertanggungjawaban Perdata

Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 memuat ketentuan tentang sanksi administratif, sanksi pidana, beberapa hak gugat, dan pertanggungjawaban perdata. Terkait sanksi administratif, UU No. 18 Tahun 2008 memberikan

<sup>498</sup> PermenLH No. 13 Tahun 2012, BN Tahun 2012 No. 804, Lampiran I, hal. 1-2.

kewenangan kepada bupati/wali kota untuk memberikan sanksi administratif kepada pengelola sampah yang melanggar ketentuan persyaratan yang ditetapkan dalam perizinan.<sup>499</sup> Sanksi yang diberikan adalah paksaan pemerintahan, uang paksa, dan pencabutan izin.<sup>500</sup> UU tidak memiliki ketentuan yang menjelaskan lebih lanjut siapa yang dimaksud dengan pengelola sampah, persyaratan apa yang menurut UU No. 18 Tahun 2008 harus ada di dalam izin dan bagaimana prosedur atau urutan penjatuhan sanksi. Ketentuan atau penjelasan lebih lanjut tentang kedua hal tersebut sangat penting karena akan menjadi ukuran kapan sanksi akan dijatuhkan dan sanksi apa yang akan dijatuhkan. Mengingat sebagian besar kegiatan pengelolaan sampah saat ini berada di tangan pemerintah atau lembaga yang dibentuknya, maka keberadaan sanksi administratif seharusnya juga meliputi sanksi administratif yang dapat dijatuhkan kepada pejabat publik atau pegawai negeri sipil. Karena itulah maka UU seharusnya memuat ketentuan yang lebih mendetail tentang prosedur penjatuhan sanksi.

Di samping itu, UU No. 18 Tahun 2008 juga perlu dikritik karena sanksi administratif yang diatur di dalamnya tidak memuat mengenai denda. Hal ini sangat mengherankan karena denda sebenarnya sudah sangat dikenal di Indonesia dan sudah dicantumkan di dalam berbagai peraturan daerah terkait pengelolaan sampah yang ada sebelum UU No. 18 Tahun 2008.<sup>501</sup>

UU No. 18 Tahun 2008 juga memuat sanksi pidana bagi beberapa tindak pidana terkait sampah. Tindak pidana persampahan secara garis besar dibagi ke dalam dua kelompok, yaitu delik materiil dan delik formil. Untuk delik materiil, UU No. 18 Tahun 2008 memberikan sanksi pidana bagi: a). pengelola sampah yang dengan sengaja tidak memperhatikan norma, standar, prosedur pengelolaan sampah sehingga mengganggu kesehatan, menimbulkan gangguan keamanan, atau pencemaran/kerusakan lingkungan;<sup>502</sup> dan b). pengelola sampah yang karena kealpaannya tidak memperhatikan norma, standar, prosedur pengelolaan sampah sehingga mengganggu kesehatan, menimbulkan gangguan keamanan, atau pencemaran/kerusakan lingkungan.<sup>503</sup> Untuk delik formil, UU No. 18 Tahun 2008 memberikan sanksi bagi: a). setiap orang yang secara melawan hukum mengimpor

<sup>499</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 32 Ayat 1.

<sup>500</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 32 Ayat 2.

<sup>501</sup> Perda DKI No. 5 Tahun 1988 tentang Kebersihan Lingkungan dalam Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta, misalnya, memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk menjatuhkan denda kepada mereka yang terlambat membayar retribusi sampah. Besarnya denda yang diperbolehkan adalah 2% dari retribusi. Lihat: Perda DKI Jakarta No. 5 Tahun 1988, LD Tahun 1988 No. 31 Seri C2, Pasal 24.

<sup>502</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 40.

<sup>503</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 41.

sampah rumah tangga dan/atau sampah sejenis sampah rumah tangga;<sup>504</sup> dan b). setiap orang yang secara melawan hukum mengimpor sampah spesifik.<sup>505</sup>

Dengan demikian, terkait pengurangan dan penanganan sampah, UU No. 18 Tahun 2008 hanya mengenal delik materil, yaitu jika sebuah perbuatan telah menimbulkan akibat. Jika dibandingkan dengan ketentuan pidana menurut UU No. 32 Tahun 2009, yang dibahas dalam bab tersendiri dari buku ini, maka ketentuan pidana dalam UU No. 18 Tahun 2008 sangatlah minim. Di samping itu, mengingat pengelola sampah adalah juga termasuk pemerintah (bahkan faktanya sebagian besar kegiatan pengelolaan sampah dilakukan oleh pemerintah atau badan bentukannya), maka ketentuan pidana ini seharusnya dijelaskan lebih detail lagi, sehingga kita memperoleh kepastian bahwa pejabat pemerintah atau badan pemerintah pun akan terkena sanksi pidana jika mereka melakukan tindak pidana yang dimaksud. Oleh karena itu, ketentuan mengenai pertanggungjawaban pidana seharusnya dijelaskan lebih mendetail lagi. Sayangnya ketentuan-ketentuan tersebut tidak dapat kita temukan dalam UU No. 18 Tahun 2008.

Tentang hak gugat, UU No. 18 Tahun 2008 memuat ketentuan mengenai gugatan perwakilan (*class actions*)<sup>506</sup> dan hak gugat LSM. Namun demikian, terkait hak gugat LSM, UU No. 18 Tahun 2008 menyatakan bahwa yang memiliki hak gugat adalah organisasi persampahan.<sup>507</sup> Jika ditafsirkan secara apa adanya, maka ketentuan tentang hak gugat LSM dalam UU No. 18 Tahun 2008 merupakan suatu kekeliruan fatal karena secara sangat sempit membatasi hak gugat LSM menjadi hak gugat “organisasi persampahan”. Dengan penafsiran seperti ini, maka LSM lingkungan yang biasanya memiliki hak gugat, menjadi kehilangan hak gugatnya, karena mereka bukanlah “organisasi persampahan”. Tentu saja hal ini merupakan sebuah kejanggalan karena persoalan persampahan seolah-olah tidak lagi dianggap sebagai persoalan lingkungan hidup. Dengan demikian, maka ketentuan hak gugat LSM dalam UU No. 18 Tahun 2008 sebaiknya ditiadakan karena secara sangat keliru membatasi hak gugat menjadi hak gugat “organisasi persampahan”. Ketentuan itu berpotensi menghilangkan hak gugat LSM lingkungan untuk mengajukan gugatan terkait pengelolaan sampah.

<sup>504</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 39 Ayat 1.

<sup>505</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 39 Ayat 2.

<sup>506</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 36.

<sup>507</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 37. Menurut Pasal 37 Ayat 3, sebuah organisasi dikatakan sebagai “organisasi persampahan” jika memenuhi syarat berupa berbentuk badan hukum, memiliki anggaran dasar di bidang pengelolaan sampah dan telah melakukan kegiatan nyata paling sedikit 1 (satu) Tahun sesuai dengan anggaran dasarnya. Dengan definisi ini, bisa dipastikan LSM lingkungan hidup tidak akan termasuk ke dalam organisasi persampahan, kecuali di dalam anggaran dasar mereka secara tegas mencantumkan bahwa mereka memiliki bidang terkait pengelolaan sampah.

Hal lain yang juga sangat mengganggu dalam UU No. 18 Tahun 2008 adalah terkait pertanggungjawaban perdata. Dalam hal ini UU No. 18 Tahun 2008 menyatakan bahwa penyelesaian sengketa persampahan di dalam pengadilan dilakukan melalui gugatan perbuatan melawan hukum.<sup>508</sup> Selanjutnya, dikatakan pula bahwa gugatan PMH tersebut mensyaratkan penggugat membuktikan unsur-unsur kesalahan, kerugian, dan hubungan sebab akibat antara perbuatan dan kerugian yang ditimbulkan.<sup>509</sup> Dengan demikian, UU No. 18 Tahun 2008 tidak mengenal adanya *strict liability* karena gugatan dilakukan berdasarkan gugatan PMH, dengan unsur-unsur PMH yang harus dibuktikan. Hal ini merupakan kemunduran dalam pertanggungjawaban perdata. Jika sejak tahun 1982 (melalui UU No. 4 Tahun 1982) sebenarnya kita telah mengenal *strict liability* dan kegiatan pengelolaan sampah secara implisit dapat terkena pertanggungjawaban tersebut, maka UU No. 18 Tahun 2008 secara tegas telah menghilangkan kemungkinan penggunaan *strict liability* sebagai dasar pertanggungjawaban. Karena *strict liability* dipercaya para ahli hukum sebagai salah satu upaya untuk melindungi korban dalam memperoleh kompensasi, karena korban tidak harus membuktikan bahwa pengelola sampah telah melakukan pengelolaan sampah dengan melanggar hukum, maka hilangnya *strict liability* sebagai dasar pertanggungjawaban berpotensi mengurangi kemampuan korban memperoleh kompensasi. Lagi pula, di banyak negara, beberapa kegiatan dalam pengelolaan sampah (seperti TPS dan TPA) adalah kegiatan yang terkena *strict liability*.<sup>510</sup> Di Indonesia sendiri, sebelum berlakunya UU No. 18 Tahun 2008, beberapa bagian dari pengelolaan sampah dapat terkena *strict liability*, sepanjang menghasilkan limbah B3, menggunakan B3, atau menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan. Sangat aneh jika kegiatan yang menurut hukum Indonesia sendiri termasuk kegiatan yang sangat berbahaya (*ultra hazardous activities*) ini justru tidak terkena lagi *strict liability*.

## 6.5 Pencemaran Air (*Water Pollution*)

Subbab ini akan menjelaskan mengenai aspek hukum dari pencegahan dan pengendalian pencemaran air. Pada bagian pertama dari subbab ini akan diterangkan mengenai konsep-konsep umum terkait pencegahan dan pengendalian pencemaran air sebagaimana diatur oleh PP No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air.<sup>511</sup> Dalam hal ini, penjelasan

<sup>508</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 35 Ayat 1.

<sup>509</sup> UU No. 18 Tahun 2008, LN Tahun 2008 2008 No. 69, TLN No. 69, Pasal 35 Ayat 2.

<sup>510</sup> Untuk negara-negara Uni Eropa, misalnya, pertanggungjawaban ini diatur dalam: *Convention on Civil Liability for Damage resulting from Activities Dangerous to the Environment* (Konvensi Lugano 1993), CETS No. 150.

<sup>511</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161.

akan memperlihatkan pula penerapan perbedaan konseptual antara standar kualitas lingkungan dan standar emisi seperti telah diterangkan pada subbab 6.1, dalam konteks pencemaran air. Bagian kedua dari subbab ini akan menjelaskan bagaimana hukum Indonesia mengatur mengenai kewenangan dan perizinan terkait pencegahan dan pengendalian pencemaran air. Bagian ketiga dari subbab ini akan mendiskusikan beberapa putusan pengadilan yang terkait dengan pencemaran air, khususnya yang (diduga) diakibatkan oleh pembuangan limbah cair.

### 6.5.1 Konsep Dasar dan Kewajiban Pencegahan/Pengendalian Pencemaran Air

Berdasarkan UU Sumber Daya Air, pengelolaan sumber daya air dilakukan secara menyeluruh, terpadu, dan berwawasan lingkungan hidup dengan tujuan mewujudkan kemanfaatan sumber daya air yang berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>512</sup> Untuk kepentingan ini, maka negara menjamin adanya hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih, dan produktif.<sup>513</sup>

Di dalam UU Sumber Daya Air, upaya pencegahan/pengendalian pencemaran air pada dasarnya termasuk ke dalam kegiatan konservasi air, yaitu kegiatan untuk menjaga kelangsungan daya dukung, daya tampung, dan fungsi SD Air.<sup>514</sup> Menurut UU Sumber Daya Air, kegiatan konservasi ini meliputi kegiatan perlindungan dan pelestarian sumber air, pengawetan air, serta pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air dengan mengacu pada pola pengelolaan sumber daya air yang ditetapkan pada setiap wilayah sungai.<sup>515</sup> Lebih lanjut lagi, UU Sumber Daya Air menyatakan bahwa pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air ditujukan untuk mempertahankan dan memulihkan kualitas air, yang dilakukan baik dengan memperbaiki kualitas air, maupun dengan mencegah terjadinya pencemaran air pada sumber air atau prasarana sumber daya air.<sup>516</sup> Kegiatan pencegahan pencemaran ini dilakukan dengan jalan, antara lain, tidak membuang sampah di sumber air, dan mengolah air limbah sebelum dialirkan ke sumber air.<sup>517</sup>

<sup>512</sup> UU No. 7 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 32, TLN No. 4377, Pasal 3.

<sup>513</sup> UU No. 7 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 32, TLN No. 4377, Pasal 5.

<sup>514</sup> UU No. 7 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 32, TLN No. 4377, Pasal 20 Ayat 1.

<sup>515</sup> UU No. 7 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 32, TLN No. 4377, Pasal 20 Ayat 2.

<sup>516</sup> UU No. 7 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 32, TLN No. 4377, Pasal 23. Menurut UU No. 7 Tahun 2004, sumber air adalah tempat atau wadah air alami dan/atau buatan yang terdapat pada, di atas, ataupun di bawah permukaan tanah, sedangkan prasarana sumber daya air adalah bangunan air beserta bangunan lain yang menunjang kegiatan pengelolaan sumber daya air, baik langsung maupun tidak langsung. Lihat: UU No. 7 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 32, TLN No. 4377, Pasal 1 angka 5 dan 25.

<sup>517</sup> UU No. 7 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 32, TLN No. 4377, Penjelasan Pasal 23 Ayat 3.

Di samping diatur di dalam UU Sumber Daya Air, pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air telah secara khusus diatur oleh PP No. 82 Tahun 2001, yang telah ada sebelum UU Sumber Daya Air diundangkan. Untuk memulai pembahasan mengenai beberapa ketentuan dalam PP No. 82 Tahun 2001 tersebut, ada baiknya jika terlebih dahulu dijelaskan beberapa istilah mendasar terkait PP No. 82 Tahun 2001, di antaranya:

- pengelolaan kualitas air, yaitu upaya pemeliharaan air sehingga tercapai kualitas air yang diinginkan sesuai peruntukannya agar kualitas air tetap dalam kondisi alamiahnya,<sup>518</sup>
- pengendalian pencemaran air, yaitu upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran air serta pemulihan kualitas air untuk menjamin kualitas air agar sesuai dengan baku mutu air,<sup>519</sup>
- mutu air, yaitu kondisi kualitas air yang diukur dan atau diuji berdasarkan parameter-parameter tertentu dan metoda tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,<sup>520</sup>
- kelas air, yaitu peringkat kualitas air yang dinilai masih layak untuk dimanfaatkan bagi peruntukan tertentu,<sup>521</sup>
- kriteria mutu air, yaitu tolok ukur mutu air untuk setiap kelas air.<sup>522</sup>

Peraturan Pemerintah No. 82 Tahun 2001 membagi kelas air ke dalam 4 kelas. *Kelas satu* adalah air yang dapat digunakan untuk air minum dan atau peruntukan lain yang mensyaratkan mutu air yang sama dengan air minum. *Kelas dua* adalah air yang dapat digunakan untuk prasarana/sarana rekreasi air, pembudidayaan ikan air tawar, peternakan, untuk mengairi pertanaman dan atau peruntukkan lain yang mempersyaratkan mutu air yang sama dengan kegunaan tersebut. *Kelas tiga*, yaitu air yang dapat digunakan untuk pembudidayaan ikan air tawar, peternakan, air untuk mengairi pertanaman, dan atau peruntukan lain yang mempersyaratkan air yang sama dengan kegunaan tersebut. *Kelas empat*, yaitu air yang peruntukannya dapat digunakan untuk mengairi, pertanaman dan atau peruntukan lain yang mempersyaratkan mutu air yang sama dengan kegunaan tersebut.<sup>523</sup> Kriteria mutu air untuk tiap kelas air tersebut ditetapkan di dalam Lampiran PP No. 82 Tahun 2001.

<sup>518</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 1 Angka 3.

<sup>519</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 1 Angka 4.

<sup>520</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 1 Angka 5.

<sup>521</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 1 Angka 6.

<sup>522</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 1 Angka 7.

<sup>523</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 8 Ayat 1.

Baku mutu air bagi tiap kelas tersebut merupakan standar kualitas lingkungan (*environmental quality standard*) untuk konteks pencemaran air. Atas dasar baku mutu inilah, maka kelas air akan ditetapkan. Dengan demikian, baku mutu air dan kelas air tersebut berguna untuk menentukan apakah telah terjadi pencemaran atau tidak. Dalam hal ini, PP No. 82 Tahun 2001 menyatakan kondisi cemar terjadi jika mutu air tidak memenuhi baku mutu air, sedangkan kondisi baik terjadi jika mutu air memenuhi baku mutu air.<sup>524</sup> Lebih jauh lagi, apabila kita menggunakan definisi pencemaran menurut UU No. 23 Tahun 1997, yaitu masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia *sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya*—[*italics* dari penulis]<sup>525</sup>, maka kita dapat menentukan bahwa pencemaran telah terjadi jika kelas air turun dari kelas satu menjadi kelas dua, atau kelas dua menjadi kelas tiga, atau kelas tiga menjadi kelas empat. Tentu saja, penurunan kelas ini secara ilmiah harus ditunjukkan dengan terlampauinya baku mutu air untuk tiap kelas tersebut.

Di samping memuat ketentuan mengenai standar kualitas lingkungan, PP No. 82 Tahun 2001 juga memuat ketentuan mengenai *source-based standard* yang mirip dengan standar emisi, yaitu dalam bentuk baku mutu air limbah. Menurut PP No. 82 Tahun 2001, baku mutu air limbah adalah “ukuran batas atau kadar unsur pencemar dan atau jumlah unsur pencemar yang ditenggang keberadaanya dalam air limbah yang akan dibuang atau dilepas ke dalam sumber air dari suatu usaha dan atau kegiatan.”<sup>526</sup>

UU Sumber Daya Air secara tegas melarang kegiatan yang dapat merusak sumber air dan prasarannya, atau mengakibatkan pencemaran air.<sup>527</sup> Kewajiban serupa juga dapat ditemukan dalam PP No. 82 Tahun 2001, yang mewajibkan setiap orang untuk melestarikan kualitas air dan mengendalikan pencemaran air pada sumber air.<sup>528</sup> Di samping itu, PP No. 82 Tahun 2001 juga memuat beberapa kewajiban terkait pencegahan dan penanggulangan pencemaran air, di antaranya:

- kewajiban pelaku usaha/kegiatan untuk membuat rencana penanggulangan pencemaran air pada keadaan darurat dan atau keadaan yang tidak terduga lainnya,<sup>529</sup> serta untuk melakukan penanggulangan dan pemulihan pencemaran yang terjadi pada keadaan darurat tersebut,<sup>530</sup>

<sup>524</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 14 Ayat 1.

<sup>525</sup> UU No. 23 Tahun 1997, LN Tahun 1997 No. 68, TLN No. 3699, Pasal 1 angka 12.

<sup>526</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 1 angka 15.

<sup>527</sup> UU No. 7 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 32, TLN No. 4377, Penjelasan Pasal 24.

<sup>528</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 31 dan 37.

<sup>529</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 25.

<sup>530</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 26.

- kewajiban pelaku usaha/kegiatan untuk memberikan informasi yang benar dan akurat mengenai pelaksanaan kewajiban pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air,<sup>531</sup>
- kewajiban pelaku usaha/kegiatan untuk menyampaikan laporan, sekurang-kurangnya setiap 3 bulan, tentang penataan persyaratan izin aplikasi air limbah pada tanah,<sup>532</sup> dan
- kewajiban pelaku usaha/kegiatan untuk menyampaikan laporan, sekurang-kurangnya setiap 3 bulan, tentang penaatan persyaratan izin pembuangan air limbah ke air atau sumber air.<sup>533</sup>

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air diatur oleh UU Sumber Daya Air dan PP No. 82 Tahun 2001. Karena PP No. 82 Tahun 2001 merupakan peraturan pelaksanaan dari UU No. 23 Tahun 1997, maka dapat dikatakan bahwa pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air diatur oleh dua rezim perundang-undangan, yaitu rezim UU Sumber Daya Air dan UU Lingkungan Hidup. Pengaturan oleh dua rezim perundang-undangan ini telah menyebabkan kesimpangsiuran, misalnya dalam hal sanksi. Kesimpangsiuran dalam hal sanksi dapat terlihat dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 6.2. Perbandingan sanksi pidana pencemaran air**

Jenis tindak pidana	Sanksi menurut Rezim UU SD Air	Sanksi menurut Rezim UU Lingkungan Hidup	
		UU No. 23 Tahun 1997	UU No. 32 Tahun 2009
<b>Sengaja menyebabkan pencemaran</b>	Pasal 94(1a): pidana penjara maks. 9 tahun dan denda maks. Rp1,5 Miliar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pasal 41(1): pidana penjara maks. 10 tahun dan denda maks. Rp500 juta</li> <li>- Pasal 41(2): jika menyebabkan orang mati atau luka berat, pidana penjara maks. 15 tahun dan denda maks. Rp750 juta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pasal 98 (1): penjara 3 sampai 10 tahun dan denda Rp3 miliar sampai Rp10 miliar</li> <li>- Pasal 98 (2): Apabila menyebabkan orang luka dan/atau bahaya kesehatan manusia, pidana penjara 4 sampai 12 tahun dan denda Rp4 miliar sampai Rp12 miliar.</li> <li>- Pasal 98(3): Apabila menyebabkan orang luka berat atau mati, pidana penjara 5 sampai 15 tahun dan denda Rp5 Miliar sampai Rp15 miliar.</li> </ul>

<sup>531</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 32.

<sup>532</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 34 Ayat 1 dan 3.

<sup>533</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 34 Ayat 2 dan 3.

<b>Lalai menyebabkan pencemaran</b>	Pasal 95(1a): pidana penjara maks. 18 bulan dan denda maks. Rp300 juta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pasal 42(1): pidana penjara maks. 3 tahun dan denda maks. Rp100 juta</li> <li>- Pasal 42(2): apabila menyebabkan orang mati atau luka berat, pidana penjara paling maks. 5 tahun dan denda maks. Rp150 juta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pasal 99(1): pidana penjara 1 sampai 3 tahun dan denda Rp1 miliar sampai Rp3 miliar</li> <li>- Pasal 99(2): apabila menyebabkan orang luka dan/atau bahaya kesehatan manusia, pidana penjara 2 sampai 6 tahun dan denda Rp2 miliar sampai Rp6 miliar</li> <li>- Pasal 99(3): apabila menyebabkan orang luka berat atau mati, pidana penjara 3 sampai 9 tahun dan denda Rp3 miliar sampai Rp9 miliar</li> </ul>
<b>Melanggar Baku mutu air limbah</b>	Tidak diatur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pasal 43(1) [sengaja]: pidana penjara maks. 6 tahun dan denda maks. Rp300 juta</li> <li>- Pasal 43(3) [sengaja]: apabila menyebabkan orang mati atau luka berat, pidana penjara maks. 9 tahun dan denda maks. Rp450 juta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pasal 44(1) [lalai]: pidana penjara maks. 3 tahun dan denda maks. Rp100 juta</li> <li>- Pasal 44(2) [lalai]: apabila menyebabkan orang mati atau luka berat, pidana penjara maks. 5 tahun dan denda maks. Rp150 juta</li> </ul>
<b>Membuang limbah tanpa izin</b>	Tidak diatur	Tidak diatur, tetapi dapat dikaitkan dengan pasal 43 atau 44.	Pasal 104 [tidak membedakan apakah perbuatan dilakukan dengan sengaja atau karena kelalaian]: pidana penjara maks. 3 tahun dan denda maks. Rp3 miliar.

Dari tabel 6.2. di atas terlihat adanya perbedaan sanksi antara rezim UU SD Air dan UU Lingkungan Hidup, di mana sanksi yang disediakan oleh UU Lingkungan Hidup ternyata lebih berat. Di samping itu, UU Lingkungan Hidup juga menyediakan sanksi yang tidak diatur di dalam UU SD Air. Dengan adanya perbedaan sanksi tersebut, maka muncul pertanyaan besar mengenai rezim perundang-undangan manakah yang akan berlaku jika terjadi pencemaran air.

## 6.5.2 Kelembagaan, Kewenangan, dan Perizinan terkait Pencegahan/Pengendalian Pencemaran Air

Menurut PP No. 82 Tahun 2001, pemerintah pusat berwenang melakukan pengelolaan kualitas air lintas provinsi dan lintas batas negara,<sup>534</sup> serta melakukan pengendalian pencemaran air pada sumber air lintas provinsi dan lintas batas negara.<sup>535</sup> Sedangkan pemerintah provinsi melakukan koordinasi pengelolaan kualitas air lintas kabupaten/kota,<sup>536</sup> serta pengendalian pencemaran air pada sumber air lintas kabupaten/kota.<sup>537</sup> Pemerintah kabupaten/kota melakukan pengelolaan kualitas air di kabupaten/kota,<sup>538</sup> serta melakukan pengendalian pencemaran air pada sumber air yang berada di kabupaten/kota.<sup>539</sup>

Di samping kewenangan untuk melakukan pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air, pemerintah juga memiliki kewenangan terkait penentuan baku mutu air dan kelas air. Dalam hal ini, Menteri LH dapat menetapkan baku mutu air yang lebih ketat atau penambahan parameter baku mutu air untuk sumber air lintas provinsi, lintas negara, atau berada di bawah kewenangan pemerintah pusat.<sup>540</sup> Sedangkan pemerintah provinsi dapat pula membuat baku mutu air yang lebih ketat dan penambahan parameter untuk kelas air tertentu.<sup>541</sup> Kewenangan untuk memperketat dan menambah parameter untuk baku mutu air tersebut tidak dimiliki oleh pemerintah kota/kabupaten.

Pemerintah pun memiliki kewenangan untuk menetapkan kelas air bagi sumber air tertentu. Dalam hal ini, pemerintah pusat, melalui Keputusan Presiden, menetapkan kelas air bagi sumber air yang berada dalam dua atau lebih wilayah provinsi atau merupakan lintas batas wilayah negara. Sedangkan pemerintah provinsi, melalui Perda Provinsi, menetapkan kelas air bagi sumber air yang berada dalam dua atau lebih wilayah kabupaten/kota dalam satu provinsi; dan pemerintah kabupaten/kota, melalui Perda Kabupaten/Kota, menetapkan kelas air untuk sumber air yang berada dalam wilayah kabupaten/kota.<sup>542</sup>

<sup>534</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 5 Ayat 1. Namun demikian, berdasarkan Pasal 6 PP No. 82 Tahun 2001, pemerintah pusat dapat mendeklarasikan kewenangannya ini kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, di samping berdasarkan kewenangan atribusi, pemerintah daerah dapat pula memiliki kewenangan dalam pengelolaan kualitas air berdasarkan kewenangan delegasi dari pemerintah pusat.

<sup>535</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 18 Ayat 1.

<sup>536</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 5 Ayat 2.

<sup>537</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 18 Ayat 2.

<sup>538</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 5 Ayat 3.

<sup>539</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 18 Ayat 3.

<sup>540</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 11.

<sup>541</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 12.

<sup>542</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 9 Ayat 1.

Dalam rangka pengendalian pencemaran air, PP No. 82 Tahun 2001 juga mengamanatkan adanya daya tampung beban pencemaran air pada sumber air, yang akan ditetapkan setiap 5 tahun sekali. Daya tampung beban pencemaran air ini akan digunakan sebagai dasar bagi pemberian izin lokasi, pengelolaan air dan sumber air, penetapan rencana tata ruang, pemberian izin pembuangan air limbah, dan penentuan penetapan mutu air sasaran serta program kerja pengendalian pencemaran air.<sup>543</sup> Kewenangan untuk menentukan daya tampung beban pencemaran air ini berada pada tangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya.<sup>544</sup>

Terkait dengan baku mutu air limbah, Pasal 21 PP No. 82 Tahun 2001 menyatakan bahwa baku mutu air limbah nasional ditetapkan dengan Keputusan Menteri LH dengan memperhatikan saran masukan dari instansi terkait. Contoh dari baku mutu air limbah nasional di antaranya adalah: Keputusan MenLH No. 58 Tahun 1995 tentang Baku Mutu Limbah Cair bagi Kegiatan Rumah Sakit, Keputusan MenLH No. 202 Tahun 2004 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan atau Kegiatan Pertambangan Bijih Emas dan atau Tembaga, Peraturan MenLH No. 4 Tahun 2007 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Usaha dan/atau Kegiatan Minyak dan Gas serta Panas Bumi, dan Peraturan MenLH No. 3 Tahun 2010 tentang Baku Mutu Air Limbah bagi Kawasan Industri.

Sedangkan baku mutu air limbah daerah ditetapkan dengan Perda Provinsi. Baku mutu air limbah daerah ditetapkan sama atau lebih ketat dari baku mutu air limbah nasional.<sup>545</sup> Apabila dilihat dari ketentuan di atas, sepintas terlihat bahwa kewenangan menentukan baku mutu air limbah ada di tangan Menteri LH dan pemerintah provinsi. Akan tetapi, pasal 39 PP No. 82 Tahun 2001 menyatakan bahwa terkait dengan kewajiban menaati baku mutu air limbah sebagai persyaratan perizinan,<sup>546</sup> bupati/wali kota menentukan baku mutu air limbah dengan berdasarkan pada daya tampung beban pencemaran sumber air.<sup>547</sup> Ketentuan Pasal 39 ini bisa menimbulkan kerancuan karena dalam praktek dan kebiasaan, kewenangan menentukan baku mutu air limbah pada tingkat daerah ada di tangan gubernur dan bukan bupati/wali kota. Baku mutu air limbah pada tingkat daerah dapat dilihat, misalnya, dalam Perda Provinsi Jawa Tengah No. 10 Tahun 2004 tentang Baku Mutu Air Limbah.

<sup>543</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 23 Ayat 1-3.

<sup>544</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 20 Ayat 1.

<sup>545</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 21.

<sup>546</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 38.

<sup>547</sup> Apabila daya tampung beban pencemaran belum tersedia, maka baku mutu air limbah didasarkan pada baku mutu air limbah nasional. Lihat: PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 39.

PP No. 82 Tahun 2001 membagi perizinan dalam konteks limbah cair ke dalam izin pemanfaatan air limbah untuk aplikasi pada tanah dan izin pembuangan air limbah. Izin pemanfaatan air limbah untuk aplikasi pada tanah dikeluarkan oleh bupati/wali kota, dengan mendasarkan pada hasil kajian AMDAL atau UKL/UPL.<sup>548</sup> Di samping itu, izin pemanfaatan ini didasarkan pula pada hasil kajian dari pemrakarsa yang memuat tentang pengaruh aplikasi terhadap pembudidayaan ikan, hewan, dan tanaman, pengaruh terhadap kualitas tanah dan air tanah, dan pengaruh terhadap kesehatan masyarakat.<sup>549</sup>

Izin pembuangan air limbah dikeluarkan oleh bupati/wali kota dengan berdasarkan pada AMDAL atau UKL/UPL.<sup>550</sup> Di samping itu, izin pembuangan air limbah juga hanya bisa dikeluarkan jika hasil kajian pemrakarsa tentang pengaruh pembuangan air limbah terhadap pembudidayaan ikan, hewan, dan tanaman, terhadap kualitas tanah dan air tanah, terhadap kesehatan masyarakat menunjukkan bahwa pembuangan air limbah dianggap layak lingkungan.<sup>551</sup> Terkait dengan izin pembuangan air limbah ini, bupati/wali kota memiliki kewenangan untuk menetapkan berbagai persyaratan di dalam izin yang dikeluarkannya. Persyaratan tersebut di antaranya meliputi kewajiban untuk mengelola limbah, persyaratan mutu dan kuantitas air limbah yang boleh dibuang ke media lingkungan, persyaratan cara pembuangan air limbah, persyaratan untuk sarana dan penanggulangan keadaan darurat, persyaratan untuk melakukan pemantauan mutu dan debit air limbah, persyaratan yang ditentukan oleh hasil pemeriksaan AMDAL, larangan pembuangan secara sekaligus dalam satu atau pelepasan dadakan, larangan untuk melakukan pengenceran air limbah, serta kewajiban melakukan swapantau dan melaporkan hasil swapantau.<sup>552</sup>

Pemerintah kabupaten/kota juga memiliki kewenangan untuk menetapkan retribusi bagi setiap orang yang membuang air limbah. Retribusi tersebut ditetapkan melalui peraturan daerah kabupaten/kota. Secara tegas PP No. 82 Tahun 2001 membatasi pengenaan retribusi ini hanya untuk pembuangan air limbah ke prasarana atau sarana pengelolaan air limbah yang disediakan oleh pemerintah kabupaten/kota.<sup>553</sup> Dengan demikian, retribusi tidak diperkenankan apabila pemerintah kabupaten/kota tidak menyediakan sarana pengelolaan air limbah, atau apabila pemegang izin tidak membuang air limbahnya ke sarana tersebut.

<sup>548</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 35.

<sup>549</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 36.

<sup>550</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 40.

<sup>551</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 41.

<sup>552</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 38.

<sup>553</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Pasal 24.

Menurut Rahmadi, retribusi untuk pembuangan air limbah ini adalah contoh dari penerapan instrumen ekonomi.<sup>554</sup> Menurut penulis, meskipun mungkin saja pengenaan retribusi ini dimaksudkan sebagai sebuah instrumen ekonomi, terutama dalam bentuk pajak atau pungutan lingkungan (*environmental taxes or charges*), akan tetapi dalam prakteknya belum tentu retribusi tersebut berfungsi sebagaimana dimaksud. Secara teoritis, agar sebuah instrumen benar-benar berfungsi sebagai pajak/pungutan lingkungan, maka setidaknya harus dipenuhi dua syarat. Pada satu sisi, pajak/pungutan tersebut dimaksudkan untuk mendorong orang agar mengurangi kegiatan yang berpotensi mencemari (*polluting activities*), dalam hal ini berupa kegiatan pembuangan air limbah. Singkatnya, apabila retribusi berfungsi sebagai instrumen ekonomi, maka tujuan dari pengenaan retribusi adalah agar orang mengurangi kegiatan pembuangan air limbah. Karena itu pula, maka berbeda dari pajak/pungutan biasa, pajak/pungutan lingkungan tidak ditujukan sebagai pendapatan negara/daerah. Jika penerimaan negara/daerah dari retribusi air limbah berkurang, maka ini merupakan sebuah pertanda baik karena mengindikasikan adanya penurunan aktivitas pembuangan air limbah. Pada sisi lain, pendapatan negara/daerah dari pajak/pungutan lingkungan hanya bisa dimanfaatkan untuk program-program perlindungan/pengelolaan lingkungan, misalnya pemulihan lingkungan atau penanggulangan pencemaran. Untuk memastikan tercapainya tujuan ini, maka pendapatan dari pajak/pungutan lingkungan perlu ditempatkan dalam akun khusus yang benar-benar terpisah dari pendapatan negara/daerah lainnya. Penulis melihat bahwa kedua syarat ini tampaknya tidak menjadi pertimbangan dalam ketentuan tentang retribusi, sebab PP No. 82 Tahun 2001 jelas-jelas mengatakan bahwa pengenaan retribusi tersebut merupakan “konsekuensi dari penyediaan sarana pengolahan (pengelolaan) air limbah yang disediakan oleh kabupaten/kota.”<sup>555</sup> Dari penjelasan ini, terlihat bahwa retribusi tidak dimaksudkan sebagai sarana untuk menciptakan disincentif bagi pembuangan air limbah, sehingga tidak bisa dikatakan sebagai instrumen ekonomi.

### **6.5.3 Lagi tentang Baku Mutu Air dan Baku Mutu Air Limbah: Penerapan dalam Putusan Pengadilan**

Untuk memperlihatkan penerapan baku mutu dalam konteks pencemaran air, maka di bagian ini akan dianalisis beberapa putusan yang terkait dengan pembuangan limbah cair. Dalam kasus *Republik Indonesia v. Rino Turino dan*

<sup>554</sup> Takdir Rahmadi, *Op.Cit.*, note 29, h. 154-155.

<sup>555</sup> PP No. 82 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 153, TLN No. 4161, Penjelasan Pasal 24 Ayat 2.

*Djuwito* (2004), terdakwa adalah direktur utama dan kepala bagian *maintenance* dari PT. Senayan Sandang Makmur, yaitu sebuah perusahaan yang bergerak dalam bidang usaha tekstil. Dalam kasus ini, JPU mendakwa para terdakwa dengan dakwaan berlapis.

Dalam dakwaan primer disebutkan bahwa PT. Senayan Sandang Makmur menghasilkan limbah cair yang dibuang ke Selokan Pasir Paku, yang selanjutnya mengalir menuju Waduk Saguling. JPU menyatakan bahwa sebelum dibuang ke Selokan tersebut, limbah seharusnya diproses melalui IPAL sampai memenuhi baku mutu air limbah yang ditetapkan dalam SK Gubernur Jawa Barat No. 6 Tahun 1999.<sup>556</sup> Terdakwa I memerintahkan Terdakwa II untuk mengawasi pembuatan gorong-gorong yang akan digunakan untuk melepaskan atau membuang limbah cair secara langsung ke Selokan Pasir Paku, tanpa melalui IPAL. Karena IPAL tidak dioperasikan, maka limbah cair yang dibuang ke Selokan Pasir Paku melebihi baku mutu air limbah.<sup>557</sup> Di samping itu, berdasarkan pengujian terhadap sampel air sungai setelah bercampur dengan air limbah dari PT. Senayan Sandang Makmur (*down stream*), ditemukan bahwa kualitas air mengalami penurunan yang ditandai dengan adanya peningkatan konsentrasi untuk parameter tertentu. Sampel air dari *down stream* menunjukkan pula bahwa air telah melampaui baku mutu air untuk badan sungai golongan B, C, dan D berdasarkan SK Gubernur Jawa Barat No. 39 tahun 2000. Atas dasar ini, JPU beranggapan bahwa limbah cair PT. Senayan Sandang Makmur yang dibuang ke Selokan Pasir Paku, dan selanjutnya mengalir ke Waduk Saguling, telah mengakibatkan terjadinya pencemaran lingkungan hidup pada Waduk Saguling. Karenanya, JPU mendakwa bahwa Terdakwa I dan II telah melakukan tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 41(1) UU No. 23 Tahun 1997.<sup>558</sup>

Untuk dakwaan subsider, JPU mendakwa para Terdakwa dengan Pasal 43 Ayat 1 UU No. 23 Tahun 1997.<sup>559</sup> Namun demikian, argumen JPU untuk mendukung dakwaan subsider ini ternyata sama persis dengan argumen yang digunakannya untuk dakwaan primer. Dalam hal ini, pada satu sisi JPU menunjukkan air limbah dari PT. Senayan Sandang Makmur telah melampaui baku mutu air limbah, sedang pada sisi lain JPU juga menunjukkan perbuatan para Terdakwa telah mengakibatkan pelampaian baku mutu air untuk sungai golongan B, C, dan D.<sup>560</sup>

<sup>556</sup> PN Bale Bandung, Putusan No. 50/Pid.B/2004/PN.BB, *Republik Indonesia v. Rino Turino dan Djuwito* (2004), h. 4.

<sup>557</sup> PN Bale Bandung, Putusan No. 50/Pid.B/2004/PN.BB, *Republik Indonesia v. Rino Turino dan Djuwito* (2004), h. 5.

<sup>558</sup> PN Bale Bandung, Putusan No. 50/Pid.B/2004/PN.BB, *Republik Indonesia v. Rino Turino dan Djuwito* (2004), h. 6.

<sup>559</sup> PN Bale Bandung, Putusan No. 50/Pid.B/2004/PN.BB, *Republik Indonesia v. Rino Turino dan Djuwito* (2004), h. 10.

<sup>560</sup> PN Bale Bandung, Putusan No. 50/Pid.B/2004/PN.BB, *Republik Indonesia v. Rino Turino dan Djuwito* (2004), h. 8-10.

Cara yang sama juga diulang untuk dakwaan lebih subsider dan lebih subsider lagi. Dalam dakwaan lebih subsider, para Terdakwa didakwa dengan menggunakan Pasal 44 Ayat 1 UU No. 23 Tahun 1997.<sup>561</sup> Dalam dakwaan lebih subsider lagi, para Terdakwa didakwa dengan menggunakan Pasal 42 Ayat 1 UU No. 23 Tahun 1997.<sup>562</sup> Baik untuk dakwaan lebih subsider dan lebih subsider lagi ini, JPU menggunakan argumen yang sama dengan argumen pada dakwaan primer, yaitu menunjukkan adanya pelampauan baku mutu air limbah dan baku mutu air.<sup>563</sup>

Seperti dijelaskan sebelumnya, Pasal 41 dan 42 UU No. 23 Tahun 1997 tergolong kepada delik materiil, sedangkan Pasal 43 dan 44 UU No. 23 Tahun 1997 tergolong kepada delik formil. Dengan pembedaan ini, maka terlihat bahwa JPU telah keliru dalam menyusun dakwaan subsider dan lebih subsidernya. Untuk kedua dakwaan yang didasarkan pada delik formil ini, JPU masih berupaya untuk menunjukkan bahwa perbuatan para Terdakwa telah mengakibatkan terjadinya pelampauan baku mutu air. Secara teoritis, formulasi dakwaan seperti ini bermasalah, karena seperti telah dijelaskan sebelumnya, pelampauan baku mutu air berguna untuk menunjukkan telah terjadinya pencemaran, sehingga tepat jika digunakan untuk dakwaan yang memakai rumusan delik materiil (Pasal 41 atau 42 UU No. 23 Tahun 1997), tetapi tidak tepat jika digunakan untuk dakwaan yang memakai rumusan delik formil (Pasal 43 dan 44 UU No. 23 Tahun 1997).

Campur aduk antara delik materiil dan formil (dalam konteks baku mutu air dan baku mutu air limbah) ternyata diulang oleh Majelis Hakim yang mengadili kasus ini. Dalam hal ini, Hakim Damsuri Nungtjik sebagai Hakim Ketua, serta Hakim Eddy dan Hakim K.G. Damanik sebagai Hakim Anggota, menyatakan bahwa para Terdakwa terbukti melakukan perbuatan sebagaimana didakwakan dalam dakwaan subsider, yaitu perbuatan yang diancam dengan pidana menurut Pasal 43 Ayat 1 UU No. 23 Tahun 1997.<sup>564</sup> Dalam pertimbangannya, hakim mengakui bahwa limbah cair yang dikeluarkan oleh PT. Senayan Sandang Makmur telah melampaui baku mutu air limbah dan kualitas air sungai Pasir Paku telah melampaui baku mutu air sungai.<sup>565</sup> Majelis Hakim juga menyimpulkan bahwa sumber air di sekitar pembuangan limbah PT. Senayan Sandang Makmur telah tercemar.<sup>566</sup> Namun demikian, Majelis Hakim juga

<sup>561</sup> PN Bale Bandung, Putusan No. 50/Pid.B/2004/PN.BB, *Republik Indonesia v. Rino Turino dan Djuwito* (2004), h. 14.

<sup>562</sup> PN Bale Bandung, Putusan No. 50/Pid.B/2004/PN.BB, *Republik Indonesia v. Rino Turino dan Djuwito* (2004), h. 17.

<sup>563</sup> PN Bale Bandung, Putusan No. 50/Pid.B/2004/PN.BB, *Republik Indonesia v. Rino Turino dan Djuwito* (2004), h. 12-14 dan 14-17.

<sup>564</sup> PN Bale Bandung, Putusan No. 50/Pid.B/2004/PN.BB, *Republik Indonesia v. Rino Turino dan Djuwito* (2004), h. 39.

<sup>565</sup> PN Bale Bandung, Putusan No. 50/Pid.B/2004/PN.BB, *Republik Indonesia v. Rino Turino dan Djuwito* (2004), h. 26-27.

<sup>566</sup> PN Bale Bandung, Putusan No. 50/Pid.B/2004/PN.BB, *Republik Indonesia v. Rino Turino dan Djuwito* (2004), h. 35.

melihat bahwa di samping PT. Senayan Sandang Makmur, terdapat juga rumah tangga dan perusahaan tekstil lain yang membuang limbah ke saluran Pasir Paku, serta air limbah PT. Senayan Sandang Makmur hanya sedikit berada di atas baku mutu air limbah. Dengan demikian, maka Majelis Hakim menyatakan tidak terdapat cukup bukti tentang kausalitas yang menunjukkan bahwa limbah dari PT. Senayan Sandang Makmur telah mengakibatkan pencemaran air.<sup>567</sup> Akibatnya, dakwaan primer dari PJU dianggap tidak terbukti. Selanjutnya, Majelis Hakim juga berpendapat bahwa karena air limbah yang dibuang PT. Senayan Sandang Makmur sedikit melebihi baku mutu air limbah dan karena limbah rumah tangga yang dibuang ke Saluran Pasir Paku mengandung zat yang lebih berbahaya dari limbah PT. Senayan Sandang Makmur, maka unsur kesengajaan sebagai syarat dari dakwaan subsider menjadi tidak terbukti.<sup>568</sup> Majelis Hakim melihat bahwa pelanggaran perundang-undangan (berupa pelampauan baku mutu limbah cair oleh PT. Senayan Sandang Makmur), terjadi karena adanya kelalaian dan kekuranghati-hatian PT. Senayan Sandang Makmur, berupa tindakan tidak segera menutup saluran yang menyebabkan adanya aliran limbah yang langsung menuju selokan Pasir Paku, tidak segera membuat saluran tersendiri untuk memisahkan air limbah PT. Senayan Sandang Makmur dari air limbah rumah tangga, dan tidak segera memperbaiki IPAL yang ada agar dapat menampung dan memproses seluruh limbah yang ada. Atas dasar ini, maka para Terdakwa terbukti melakukan perbuatan yang didakwakan pada dakwaan lebih subsider.<sup>569</sup>

Putusan dalam kasus *Republik Indonesia v. Rino Turino dan Djuwito* (2004) menimbulkan berbagai pertanyaan. Pertama, Majelis Hakim memutuskan bahwa unsur kesengajaan dalam Pasal 43 UU No. 23 Tahun 1997 tidak terbukti karena limbah yang dibuang hanya sedikit di atas ambang batas dan adanya limbah rumah tangga yang mengalir ke saluran yang sama. Pertimbangan ini bermasalah secara teoritis. *Pertama*, dalam pandangan penulis, perbuatan yang oleh hakim dianggap sebagai kelalaian, misalnya tidak memperbaiki IPAL dan membiarkan air limbah mengalir ke Saluran Pasir Paku tanpa melalui IPAL, adalah perbuatan yang disengaja. Tidak mungkin seseorang membuat saluran khusus untuk mengalirkan air limbah secara langsung tanpa melalui IPAL adalah perbuatan yang tidak disengaja. *Kedua*, dari pertimbangan hakim seolah-olah terdapat kesan bahwa karena limbah yang dibuang oleh perusahaan para Terdakwa kurang berbahaya dibandingkan dengan limbah rumah tangga, maka unsur sengaja dalam Pasal 43 Ayat 1 tidak terpenuhi.

<sup>567</sup> PN Bale Bandung, Putusan No. 50/Pid.B/2004/PN.BB, *Republik Indonesia v. Rino Turino dan Djuwito* (2004), h. 35-36.

<sup>568</sup> PN Bale Bandung, Putusan No. 50/Pid.B/2004/PN.BB, *Republik Indonesia v. Rino Turino dan Djuwito* (2004), h. 37.

<sup>569</sup> PN Bale Bandung, Putusan No. 50/Pid.B/2004/PN.BB, *Republik Indonesia v. Rino Turino dan Djuwito* (2004), h. 38-39.

Ironisnya, Majelis Hakim sendiri mengatakan limbah PT. Senayan Sandang Makmur yang melampaui baku mutu air limbah dapat dikategorikan sebagai zat yang berbahaya.<sup>570</sup> Dengan demikian, Majelis Hakim tidak konsisten menilai sifat bahaya dari pembuangan limbah oleh PT. Senayan Sandang Makmur. *Ketiga*, hakim masih menuntut adanya pembuktian tentang potensi dampak/pencemaran ketika memeriksa dakwaan subsider. Padahal dakwaan ini didasarkan pada Pasal 43 Ayat 1 UU No. 23 Tahun 1997, yang merupakan delik formil. *Keempat*, ketika hakim menyatakan bahwa unsur kesengajaan dalam Pasal 43 Ayat 1 UU No. 23 Tahun 1997 tidak terbukti karena adanya limbah yang dibuang oleh rumah tangga, maka penulis memperoleh kesan telah terjadinya campur aduk antara persoalan kausalitas dengan persoalan kesengajaan. Penulis berpendapat bahwa unsur melanggar undang-undang dari Pasal 43 Ayat 1 UU No. 23 Tahun 1997 telah terpenuhi ketika air limbah dari PT. Senayan Sandang Makmur terbukti melampaui baku mutu air limbah. Sedangkan unsur sengaja dari pasal ini terpenuhi ketika para Terdakwa membiarkan limbah dibuang. Padahal sangat patut diduga bahwa para Terdakwa (atau PT. Senayan Sandang Makmur sebagai korporasi) mengetahui limbah tersebut melampaui baku mutu air limbah. Di samping itu, unsur kesengajaan dalam Pasal 43 Ayat 1 UU No. 23 Tahun 1997 secara mudah dapat dibuktikan dari adanya perintah untuk membuat saluran pembuangan limbah tanpa melalui IPAL atau tidak adanya perintah untuk menghentikan pembuangan limbah ketika diketahui bahwa IPAL yang ada tidak berfungsi.

Persoalan yang nyaris sama dapat dilihat pula dalam putusan *Republik Indonesia v. Chu Chuan Jung alias Kevin Chu dan Erna Rosmalia* (2004). Dalam kasus ini, Terdakwa I, yaitu Chu Chuan Jung alias Kevin Chu adalah Presiden Direktur PT. Multi Growth, dan Terdakwa II, yaitu Erna Rosmalia adalah Manager Personalia dan Umum PT. Multi Growth, sebuah perusahaan tekstil yang membuang limbah cairnya ke Waduk Saguling. JPU menyusun dakwaannya dalam bentuk dakwaan alternatif. Dalam dakwaan primer, para Terdakwa didakwa dengan Pasal 41 Ayat 1 UU No. 23 Tahun 1997. Dalam dakwaan ini, JPU mendalilkan bahwa PT. Multi Growth telah menghasilkan limbah cair yang langsung dibuang tanpa melalui proses IPAL menuju Waduk Saguling. Menurut JPU, Terdakwa I telah memberi perintah kepada Terdakwa II agar limbah cair yang dihasilkan hanya diolah melalui IPAL pada siang hari saja, sehingga pembuangan limbah yang dialirkan menuju Waduk Saguling dilakukan tanpa melalui IPAL. Akibat dari perbuatan ini, maka berdasarkan sampel air limbah dan air pada saluran

<sup>570</sup> PN Bale Bandung, Putusan No. 50/Pid.B/2004/PN.BB, *Republik Indonesia v. Rino Turino dan Djuwito* (2004), h. 39.

pembuangan diketahui bahwa limbah cair dari PT. Multi Growth telah melampaui baku mutu air limbah berdasarkan SK Gubernur Jawa Barat No. 6 Tahun 1999 tentang batas maksimum air limbah tekstil. Sedangkan saluran pembuangan telah melampaui baku mutu air berdasarkan SK Gubernur Jawa Barat No. 39 Tahun 2000 untuk badan sungai Golongan B, C, dan D. JPU menyatakan bahwa limbah cair PT. Multi Growth yang di atas baku mutu telah mengakibatkan terjadinya pencemaran lingkungan pada Waduk Saguling dan matinya biota air atau habitat makhluk hidup termasuk manusia, sehingga terdapat masyarakat yang mengalami gatal-gatal dan air Waduk Saguling menjadi tidak dapat difungsikan sebagaimana mestinya.<sup>571</sup> Untuk dakwaan subsider, JPU mendakwa para Terdakwa dengan Pasal 43 Ayat 1 UU No. 23 Tahun 1997; untuk dakwaan lebih subsider, JPU mendakwa Para Terdakwa dengan Pasal 44 Ayat 1 UU No. 23 Tahun 1997; dan untuk dakwaan lebih-lebih subsider, JPU mendakwa para Terdakwa dengan Pasal 42 Ayat 1 UU No. 23 Tahun 1997. Meski dakwaan disusun dalam bentuk dakwaan alternatif, namun pada dasarnya dalil yang disampaikan oleh JPU tetaplah sama seperti pada dakwaan primer, yaitu bahwa PT. Multi Growth telah menghasilkan limbah cair yang langsung dibuang tanpa melalui proses IPAL, bahwa Terdakwa I telah memberi perintah kepada Terdakwa II agar limbah cair yang dihasilkan hanya diolah melalui IPAL pada siang hari saja, sehingga pembuangan limbah yang dialirkan menuju Waduk Saguling dilakukan tanpa melalui IPAL, bahwa air limbah PT. Multi Growth telah melampaui baku mutu air limbah, bahwa perbuatan terdakwa telah berakibat pada dilampauinya baku mutu air, dan bahwa perbuatan para Terdakwa telah mengakibatkan terjadinya pencemaran lingkungan pada Waduk Saguling.<sup>572</sup>

Seperti telah diungkapkan sebelumnya, cara JPU menyusun dakwaan alternatif sesungguhnya bermasalah karena JPU mencampuradukkan antara delik materiil (yaitu Pasal 41 dan 42 UU No. 23 Tahun 1997) dengan delik formil (yaitu Pasal 43 dan 44 UU No. 23 Tahun 1997). Artinya, ketika menyusun dakwaan subsider dan lebih subsider, yang didasarkan pada delik formil, secara teoritis tidak perlu dimasukkan dalil bahwa perbuatan para Terdakwa telah *menyebabkan* dilampauinya baku mutu air dan terjadinya pencemaran (dalam arti penurunan

<sup>571</sup> PN Bale Bandung, Putusan No. 51/Pid.B/2004/PNBB., *Republik Indonesia v. Chu Chuan Jung alias Kevin Chu dan Erna Rosmalia* (2004), h. 3-7.

<sup>572</sup> Untuk dakwaan subsider, lihat: PN Bale Bandung, Putusan No. 51/Pid.B/2004/PNBB., *Republik Indonesia v. Chu Chuan Jung alias Kevin Chu dan Erna Rosmalia* (2004), h. 7-10.

Untuk dakwaan lebih subsider, lihat: PN Bale Bandung, Putusan No. 51/Pid.B/2004/PNBB., *Republik Indonesia v. Chu Chuan Jung alias Kevin Chu dan Erna Rosmalia* (2004), h. 11-14.

Untuk dakwaan lebih-lebih subsider, lihat: PN Bale Bandung, Putusan No. 51/Pid.B/2004/PNBB., *Republik Indonesia v. Chu Chuan Jung alias Kevin Chu dan Erna Rosmalia* (2004), h. 14-18.

kualitas air) pada Waduk Saguling. Dalam delik formil, cukup ditunjukkan bahwa para Terdakwa telah melakukan perbuatan yang dilarang oleh undang-undang, yang dalam hal ini berupa perbuatan membuang limbah tanpa melalui IPAL atau membuang limbah yang melebihi baku mutu air limbah. Akibat dari perbuatan ini tidak perlu didalilkan karena memang tidak relevan dalam delik formil.

Seperti juga dalam kasus sebelumnya, persoalan dalam memahami delik lingkungan hidup juga dapat dilihat dalam pertimbangan pertimbangan hakim pada kasus *Republik Indonesia v. Chu Chuan Jung alias Kevin Chu dan Erna Rosmalia* (2004). Dalam putusannya, hakim PN Bale Bandung, yaitu Damsuri Nungtjik, SH, MH. sebagai Hakim Ketua Majelis serta Muzaini Achmad, SH, MH. dan Arkanuddin, SH sebagai Hakim Anggota, menyatakan bahwa meskipun unsur barangsiapa dan unsur melawan hukum dari dakwaan primer telah terbukti, tetapi unsur sengaja dalam dakwaan ini tidak terbukti. Menurut majelis hakim, unsur sengaja terjadi jika sejak semula dalam proses IPAL PT. Multi Growth dimaksudkan untuk mencemari lingkungan disekitar/sepanjang aliran pembuangan sisa air limbah cair. Namun karena para Terdakwa baru mengetahui adanya penyimpangan pengoperasian IPAL yang dilakukan oleh bekas Manager Umum (yang telah mlarikan diri) setelah pihak kepolisian melakukan pemeriksaan, maka unsur sengaja ini tidak terbukti.<sup>573</sup> Di samping itu, Majelis Hakim juga berpendapat bahwa karena unsur sengaja dalam dakwaan primer tidak terbukti, maka unsur sengaja dalam dakwaan subsider juga tidak terbukti, karena keduanya dianggap sama.<sup>574</sup> Menurut Majelis Hakim, dakwaan yang terbukti adalah dakwaan lebih subsider, yang didasarkan pada pasal 44 Ayat 1 UU No. 23 Tahun 1997.<sup>575</sup>

Pertimbangan Majelis Hakim tersebut di atas dapat dipersoalkan karena berbagai alasan. Pertama, pertimbangan Majelis Hakim yang menyatakan bahwa unsur sengaja dalam dakwaan primer tidak terbukti karena para Terdakwa tidak mengetahui adanya penyimpangan operasi IPAL yang dilakukan bekas Manager Umum, menunjukkan adanya persoalan dalam pemahaman Majelis Hakim mengenai teori-teori pertanggungjawaban korporasi. Berdasarkan teori agregasi, korporasi harus dianggap tahu atas sesuatu yang tidak diketahui seseorang di dalam lingkup organisasi korporasi.<sup>576</sup> Jika teori ini yang digunakan, maka ketidaktahuan

<sup>573</sup> PN Bale Bandung, Putusan No. 51/Pid.B/2004/PNBB., *Republik Indonesia v. Chu Chuan Jung alias Kevin Chu dan Erna Rosmalia* (2004), h. 38.

<sup>574</sup> PN Bale Bandung, Putusan No. 51/Pid.B/2004/PNBB., *Republik Indonesia v. Chu Chuan Jung alias Kevin Chu dan Erna Rosmalia* (2004), h. 40.

<sup>575</sup> PN Bale Bandung, Putusan No. 51/Pid.B/2004/PNBB., *Republik Indonesia v. Chu Chuan Jung alias Kevin Chu dan Erna Rosmalia* (2004), h. 44.

<sup>576</sup> Lihat pembahasan mengenai teori pertanggungjawaban korporasi dalam Bab tentang penegakan hukum pidana.

para Terdakwa atas apa yang dilakukan oleh Manager Umum tidak lantas dapat diartikan bahwa mereka tidak bertanggung jawab. Lagi pula, sulit rasanya untuk menerima dalil bahwa para Terdakwa tidak mengetahui adanya penyimpangan, mengingat PT. Multi Growth bahkan sudah memperoleh teguran dari pemerintah daerah mengenai tidak dioperasikannya IPAL mereka.<sup>577</sup> Menurut penulis, menjadi sesuatu yang tidak masuk akal jika para Terdakwa tetap tidak mengetahui adanya penyimpangan dalam pengoperasian IPAL, padahal telah ada teguran resmi dari pemerintah tentang hal tersebut. *Kedua*, persoalan yang lebih serius terjadi pada saat Majelis Hakim menyamakan unsur sengaja dalam dakwaan primer dengan unsur sengaja dalam dakwaan subsider, sehingga karena unsur sengaja dalam dakwaan primer tidak terbukti, maka unsur sengaja dalam dakwaan subsider pun tidak terbukti. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, terdapat perbedaan mendasar antara Pasal 41 Ayat 1 UU No. 23 Tahun 1997, yang merupakan dasar dari dakwaan primer, dengan Pasal 43 Ayat 1 UU No. 23 Tahun 1997, yang merupakan dasar dari dakwaan subsider. Perbedaan ini adalah bahwa Pasal 41 merupakan delik materiil, sedangkan Pasal 43 merupakan delik formil. Dengan perbedaan mendasar ini, maka unsur sengaja dari kedua pasal ini seharusnya berbeda pula. Dalam hal ini, unsur sengaja dalam dakwaan primer adalah kesengajaan untuk menimbulkan pencemaran, sedangkan unsur sengaja dalam dakwaan subsider adalah kesengajaan untuk melakukan perbuatan yang dilarang oleh undang-undang. Dalam konteks ini, membuat saluran *by pass*, yaitu saluran yang dibuat untuk membuang limbah tanpa diolah melalui IPAL, atau memerintahkan agar pada malam hari limbah tidak diolah melalui IPAL, sudah cukup untuk menunjukkan bahwa unsur sengaja dalam delik formil telah terpenuhi. Tidak mungkin sebuah saluran *by pass* dibuat tanpa sengaja!

## 6.6 Pencemaran Udara (*Air Pollution*)

Subbab ini akan menerangkan berbagai aspek hukum yang terkait dengan pencemaran udara. Mengingat pembahasannya yang cukup luas sehingga meliputi berbagai aspek, baik pada tingkat nasional maupun internasional, maka pembahasan pada subbab ini akan dibagi ke dalam beberapa bagian. Pada bagian pertama, akan diterangkan aspek hukum tentang pencemaran udara secara umum. Maksudnya, kata “umum” di sini adalah pembahasan ini akan terkait dengan

<sup>577</sup> PN Bale Bandung, Putusan No. 51/Pid.B/2004/PNBB., Republik Indonesia v. Chu Chuan Jung alias Kevin Chu dan Erna Rosmalia (2004), h. 28 dan 41.

ketentuan mengenai standar (baku mutu) ambien, maupun standar emisi udara, serta berbagai kewajiban dan kewenangan terkait pencemaran udara, sebagaimana diatur dalam PP No. 41 Tahun 1999. Pada bagian kedua, pembahasan akan menerangkan mengenai aspek hukum dari kebakaran hutan. Pada bagian ini, akan dibahas berbagai peraturan nasional mengenai kebakaran hutan, aspek internasional dari kebakaran hutan, dan pembahasan mengenai upaya penegakan hukum kebakaran hutan. Pada bab ini juga akan dibahas perubahan iklim. Pembahasan ini dimulai dari penjelasan singkat tentang penyebab dan dampak dari perubahan iklim. Selanjutnya pembahasan juga akan memperlihatkan ketentuan hukum internasional terkait perubahan iklim, serta respons hukum Indonesia atas persoalan ini. Berbagai kebijakan nasional dan sektoral, serta aspek hukum dan prosedural dari CDM akan dibahas pula pada bagian ini.

### 6.6.1 Hukum Nasional tentang Pencegahan Pencemaran Udara

Kondisi kualitas udara di sebuah tempat dapat menjadi ukuran seberapa baik kualitas lingkungan di tempat tersebut. Sayangnya, meskipun kerugian dari pencemaran udara tidak dapat dikatakan sedikit, tetapi seringkali kerugian tersebut tidak disadari atau tidak mendapat perhatian yang cukup dari masyarakat. Untuk Indonesia sendiri, persoalan pencemaran udara seringkali dikaitkan dengan kebakaran hutan. Peristiwa kebakaran hutan ini telah mencoreng muka Indonesia di dunia internasional, mengingat beberapa negara yang merasakan dampak kabut asap sebagai akibat dari kebakaran hutan telah berkali-kali mengajukan keberatannya. Karena itu pula, pada bagian ini akan dipaparkan beberapa aspek hukum terkait dengan pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan.

#### a. Konsep Dasar dan Kewenangan Pemerintah

Untuk memahami bagaimana pencemaran udara diatur dalam hukum Indonesia, terlebih dahulu akan dipaparkan mengenai beberapa istilah yang penting terkait dengan pencemaran udara. Istilah pertama adalah “baku mutu udara ambien”, yaitu “ukuran batas atau kadar zat, energi, dan/atau komponen yang ada atau yang seharusnya ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam udara ambien”.<sup>578</sup> Standar inilah yang secara teoritis akan digunakan sebagai alat untuk menentukan apakah pencemaran udara telah terjadi.

Ukuran lainnya yang digunakan dalam ketentuan tentang pencegahan pencemaran udara adalah “mutu emisi”, yaitu “emisi yang boleh dibuang oleh

<sup>578</sup> PP No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 1 Angka 7.

suatu kegiatan ke udara ambien".<sup>579</sup> Secara teoritis, standar emisi tidak menentukan apakah telah terjadi sebuah pencemaran, melainkan berfungsi sebagai kewajiban dalam rangka pencegahan pencemaran.

PP No. 41 Tahun 1999 membagi sumber emisi ke dalam empat kelompok besar, yaitu:<sup>580</sup>

- sumber emisi bergerak, yaitu sumber emisi yang bergerak atau tidak tetap pada suatu tempat yang berasal dari kendaraan bermotor. Termasuk ke dalam sumber emisi bergerak ini adalah emisi gas buang dari kendaraan bermotor,
- sumber emisi bergerak spesifik, yaitu sumber emisi bergerak yang berasal dari kereta api, pesawat terbang, kapal laut dan kendaraan berat lainnya,
- sumber emisi tidak bergerak, yaitu sumber emisi yang tetap pada suatu tempat,
- sumber emisi tidak bergerak spesifik, yaitu sumber emisi tidak bergerak yang berasal dari kebakaran hutan dan pembakaran sampah.

Upaya pengendalian pencemaran udara ditujukan untuk mencegah turunnya mutu udara ambien yang disebabkan oleh emisi dari keempat sumber emisi tersebut tidak.<sup>581</sup> Baku mutu udara ambien nasional ditetapkan dalam lampiran PP No. 41 Tahun 1999, yang kemudian dapat ditinjau kembali setiap 5 tahun.<sup>582</sup> Gubernur dapat menentukan baku mutu udara ambien daerah yang sama atau lebih ketat dari baku mutu udara ambien nasional. Bagi daerah yang belum memiliki baku mutu udara ambien daerah, maka berlaku baku mutu udara ambien nasional.<sup>583</sup>

Di samping berwenang menetapkan baku mutu udara ambien daerah, gubernur juga memiliki peran yang sangat sentral dalam penentuan apakah

<sup>579</sup> PP No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 1 angka 10.

<sup>580</sup> PP No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 1 angka 11-17.

<sup>581</sup> PP No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 2.

<sup>582</sup> PP No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 4. Dari Baku Mutu Udara Ambien Nasional seperti yang tercantum dalam Lampiran PP No. 41 Tahun 1999 terlihat beberapa parameter yang diatur, yaitu: SO<sub>2</sub> (sulfur oksida), CO (Karbon Monoksida), NO<sub>2</sub> (Nitrogen Dioksida), O<sub>3</sub> (Ozon), HC (Hidro Karbon), PM<sub>10</sub> (Partikel < 10 mm), PM<sub>2,5</sub> (Partikel < 2,5 mm), TSP (debu), Pb (Timah Hitam), Debu Jatuh (*Dustfall*), Total Flourides, Flour indeks, Klorine dan Klorine Dioksida, serta Sulfat Indeks.

Sementara itu, berdasarkan Indeks Pencemaran Udara yang ditetapkan dalam Keputusan MenLH No. 45 Tahun 1997, parameter yang digunakan untuk menentukan pencemaran udara adalah Partikulat (PM<sub>10</sub>), Karbon Monoksida (CO), Sulfur Dioksida (SO<sub>2</sub>), Nitrogen Dioksida (NO<sub>2</sub>), dan Ozon (O<sub>3</sub>). Hasil dari pengukuran Indeks Pencemaran Udara ini digunakan untuk menentukan kualitas udara dengan rentang sebagai berikut: Baik, Sedang, Tidak Sehat, Sangat Tidak Sehat, dan Berbahaya. Dari parameter, baik yang ada dalam Baku Mutu Udara Ambien Nasional, maupun dalam Indeks Pencemaran Udara, terlihat bahwa baku mutu udara ambien nasional dan indeks pencemaran udara tidak memiliki kaitan dengan emisi gas rumah kaca, emisi bahan penipis lapisan ozon, atau emisi bahan berbahaya seperti merkuri (Hg). Di samping itu, terlihat pula bahwa tidak semua parameter yang ada dalam baku mutu udara ambien nasional termasuk ke dalam parameter dalam indeks pencemaran udara. Hal ini menimbulkan ketidakjelasan mengenai parameter mana yang sebenarnya akan digunakan untuk menunjukkan ada/tidaknya pencemaran udara.

<sup>583</sup> PP No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 5.

pencemaran udara telah terjadi atau tidak. Dalam konteks ini, hasil inventarisasi Kementerian LH terhadap mutu udara dijadikan dasar oleh gubernur untuk menetapkan status mutu udara ambien. Apabila status mutu tersebut berada di atas baku mutu udara ambien, maka gubernur menetapkan adanya pencemaran udara di daerahnya, dan berkewajiban untuk melakukan penanggulangan dan pemulihan atas pencemaran tersebut.<sup>584</sup> Perlu pula ditegaskan di sini bahwa karena baku mutu udara ambien pada dasarnya adalah ukuran untuk menentukan ada/tidaknya pencemaran, maka kewenangan untuk menentukan pencemaran ini dimiliki pula oleh pengadilan. Dalam hal ini, kewenangan pengadilan ini terkait dengan adanya gugatan atas pencemaran (baik berdasarkan Pasal 87, maupun Pasal 88 UU No. 32 Tahun 2009), atau tuntutan pidana atas delik materiil (baik berdasarkan Pasal 98 maupun Pasal 99 UU No. 32 Tahun 2009). Dengan kata lain, apabila memang terbukti telah ada pelampauan baku mutu udara ambien, maka pengadilan dapat memutuskan bahwa telah terjadi pencemaran, tanpa perlu terlebih dahulu menunggu adanya penetapan dari gubernur.

Terkait dengan standar emisi, PP No. 41 Tahun 1999 menetapkan bahwa Menteri LH menetapkan baku mutu emisi sumber tidak bergerak dan emisi bergerak (yaitu ambang batas emisi gas buang kendaraan bermotor). Baku mutu emisi ini akan ditinjau setelah 5 tahun.<sup>585</sup> Contoh dari baku mutu ini adalah Keputusan MenLH No. Kep.13/Menllh/3/1995 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak, Peraturan MeNLH No. 21 Tahun 2008 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak Bagi Usaha dan/atau Kegiatan Pembangkit Tenaga Listrik Termal, Peraturan MenNLH No. 13 Tahun 2009 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak Bagi Usaha dan/atau Kegiatan Minyak dan Gas Bumi, Keputusan MeNLH No. 141 Tahun 2003 tentang Ambang Batas

<sup>584</sup> PP No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 6 dan 7. Perlu dicatat di sini bahwa yang dijadikan ukuran oleh gubernur dalam penentuan pencemaran udara adalah baku mutu udara ambien nasional, dan bukan baku mutu udara ambien daerah. Lihat: PP No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 7 Ayat 1.

Perlu pula dijelaskan di sini bahwa penentuan adanya pencemaran ini dapat terkait erat dengan penentuan keadaan darurat pencemaran udara. PP No. 41 Tahun 1999 menentukan bahwa apabila hasil pemantauan menunjukkan Indeks Standar Pencemar Udara mencapai nilai 300 atau lebih, maka udara termasuk ke dalam kategori berbahaya. Apabila hal ini terjadi, maka Menteri LH menetapkan keadaan darurat pencemaran udara nasional, sedangkan gubernur menetapkan keadaan darurat pencemaran udara di daerah. Penetapan ini harus diumumkan pula melalui media massa cetak dan elektronik. Lihat: PP No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 26.

Ketentuan mengenai penanggulangan pencemaran udara ini sangat membingungkan, karena di samping ketentuan dalam Pasal 7 PP No. 41 Tahun 1999, yang memberikan kewajiban kepada Gubernur untuk melakukan penanggulangan dan pemulihian pencemaran udara, Pasal 29 dan Pasal 32 PP No. 41 Tahun 1999 juga memberikan kewenangan kepada Menteri LH untuk melakukan koordinasi penanggulangan pencemaran udara dari sumber bergerak dan sumber tidak bergerak. Ketentuan yang berbeda-beda ini dapat menimbulkan kesalahpahaman mengenai organ pemerintah mana yang sesungguhnya memiliki kewenangan, tanggung jawab, dan kewajiban utama dalam penanggulangan dan pemulihian pencemaran udara.

<sup>585</sup> PP No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 8.

Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor Tipe Baru dan Kendaraan Bermotor yang Sedang Diproduksi (*Current Production*).

Di samping itu, Menteri LH juga memiliki kewenangan untuk menetapkan baku mutu gangguan dari sumber emisi tidak bergerak (yang meliputi baku tingkat kebisingan, baku tingkat getaran, baku tingkat kebauan dan baku tingkat gangguan lainnya), serta ambang batas kebisingan kendaraan bermotor. Baku tingkat gangguan dan ambang batas kebisingan ini dapat ditinjau kembali setelah 5 tahun.<sup>586</sup> Untuk baku tingkat gangguan, standar yang digunakan merujuk pada: Keputusan MeN LH No. Kep-48/Menlh/11/1996 tentang Baku Tingkat Kebisingan, Keputusan MeNLH No. Kep-49/Menlh/11/1996 tentang Baku Tingkat Getaran, dan Keputusan MeNLH No. 50 Tahun 1996 tentang Baku Tingkat Kebisingan. Sedangkan untuk ambang batas kebisingan bagi kendaraan bermotor dapat dilihat dalam Peraturan MeNLH No. 7 Tahun 2009 tentang Ambang Batas Kebisingan Kendaraan Bermotor Tipe Baru. Meskipun PP No. 41 Tahun 1999 menyatakan bahwa baku mutu ini dapat ditinjau kembali setelah 5 tahun, dalam kenyataannya baku mutu tahun 1996 di atas masih digunakan sampai sekarang.

Tidak seperti pada pembuangan limbah cair, pelepasan emisi oleh sumber bergerak atau tidak bergerak tidak memerlukan izin khusus. Namun demikian, PP No. 41 Tahun 1999 memuat beberapa ketentuan yang mengaitkan antara kualitas emisi dengan izin usaha/kegiatan. Dalam hal ini, PP No. 41 Tahun 1999 menyatakan bahwa usaha/kegiatan sumber tidak bergerak yang mengeluarkan emisi, harus mematuhi standar emisi dan gangguan yang akan ditetapkan dalam izin melakukan usaha/kegiatan.<sup>587</sup> Ketentuan ini mengindikasikan adanya kehendak membuat PP untuk mengintegrasikan kewajiban pengelolaan lingkungan dan penaatan terhadap hukum lingkungan ke dalam izin usaha/kegiatan.

Di samping Kementerian LH dan pemerintah daerah, instansi lain yang terkait dengan pencegahan/pengendalian pencemaran udara adalah instansi yang bertanggung jawab di bidang lalu lintas dan angkutan jalan. Instansi terakhir ini bertugas untuk melakukan uji emisi dan kebisingan terhadap kendaraan bermotor baru. Hasil uji emisi dan kebisingan ini kemudian disampaikan kepada Kementerian LH dan penanggungjawab usaha/kegiatan.<sup>588</sup>

<sup>586</sup> PP No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 1.

<sup>587</sup> PP No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 22-24.

<sup>588</sup> PP No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 34 dan 35 untuk uji emisi; dan Pasal 41 dan 42 untuk uji kebisingan.

## b. Kewajiban Pelaku Usaha/Kegiatan

Di samping kewajiban untuk menaati baku mutu emisi seperti yang tercantum dalam izin usaha/kegiatan seperti dijelaskan sebelumnya, pelaku usaha/kegiatan dari sumber tidak bergerak juga memiliki kewajiban untuk menaati ketentuan baku mutu udara ambien, baku mutu emisi, dan baku tingkat gangguan.<sup>589</sup>

Untuk sumber bergerak, PP No. 41 Tahun 1999 menyatakan bahwa kendaraan bermotor tipe baru dan kendaraan bermotor lama yang mengeluarkan emisi gas buang wajib memenuhi ambang batas emisi gas buang kendaraan bermotor.<sup>590</sup> Untuk menjamin pemenuhan kewajiban ini, maka kendaraan bermotor tipe baru wajib menjalani uji tipe emisi. Bagi kendaraan bermotor tipe baru yang dinyatakan lulus uji tipe emisi akan diberi tanda lulus uji tipe emisi. Penanggung jawab usaha/kegiatan wajib mengumumkan hasil uji emisi bagi kendaraan bermotornya.<sup>591</sup> Di samping itu, kendaraan bermotor tipe baru juga wajib melalui uji kebisingan. Sama seperti pada uji emisi, kendaraan bermotor tipe baru yang lulus uji tipe emisi akan diberi tanda lulus uji kebisingan, dan penanggungjawab usaha/kegiatan wajib mengumumkan hasil uji kebisingan bagi kendaraan bermotornya.<sup>592</sup>

Untuk kendaraan bermotor lama, PP No. 41 Tahun 1999 mewajibkan agar kendaraan bermotor ini menjalani uji emisi dan uji kebisingan secara berkala. Hasil dari uji emisi dan kebisingan ini dilaporkan oleh gubernur kepada Kementerian LH sekali dalam satu tahun.<sup>593</sup> Menurut PP No. 41 Tahun 1999, pelanggaran terhadap uji emisi dan uji kebisingan ini akan diberikan sanksi sesuai dengan Pasal 67 UU No. 14 Tahun 1992 tentang lalu lintas dan angkutan jalan.<sup>594</sup>

Untuk emisi gas buang dan kebisingan bagi kendaraan bermotor, termasuk kendaraan bermotor lama, UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menyatakan setiap kendaraan bermotor yang beroperasi di jalan wajib memenuhi persyaratan ambang batas emisi gas buang dan tingkat kebisingan.<sup>595</sup> Di

<sup>589</sup> PP No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 30 dan 39.

<sup>590</sup> PP No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 33.

<sup>591</sup> PP No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 34 dan 35.

<sup>592</sup> PP No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 41 dan 42.

<sup>593</sup> PP No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 36 dan 43.

<sup>594</sup> PP No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 86, TLN No. 3853, Pasal 56 Ayat 2.

Pasal 67 UU No. 14 Tahun 1992 menyatakan bahwa barang siapa mengemudikan kendaraan bermotor yang tidak memenuhi persyaratan ambang batas emisi gas buang, atau tingkat kebisingan dipidana dengan pidana kurungan paling lama 2 bulan atau denda setinggi-tingginya Rp2 juta. Lihat: UU No. 14 Tahun 1992, LN Tahun 1992 No. 49, TLN No. 3480, Pasal 67.

Namun demikian, perlu diutarakan di sini bahwa karena UU No. 14 Tahun 1992 telah diganti oleh UU No. 22 Tahun 2009, dan UU ini tidak memuat ketentuan sanksi pidana bagi pelanggaran atas emisi dan kebisingan kendaraan bermotor, maka sanksi pidana yang ada di dalam Pasal 56 Ayat 2 PP No. 41 Tahun 1999 menjadi tidak bisa lagi diimplementasikan.

<sup>595</sup> UU No. 22 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 96, TLN No. 5025, Pasal 210 Ayat 1.

samping itu, setiap pemilik dan/atau pengemudi kendaraan bermotor dan perusahaan angkutan umum wajib mencegah terjadinya pencemaran udara dan kebisingan dan wajib melakukan perbaikan terhadap kendaraannya jika terjadi kerusakan yang dapat mengakibatkan terjadinya pencemaran udara dan kebisingan.<sup>596</sup>

Untuk mencegah terjadinya pencemaran karena emisi gas buang dan kebisingan ini, UU No. 22 Tahun 2009 mewajibkan adanya uji berkala bagi kendaraan bermotor. Dalam konteks ini, UU No. 22 Tahun 2009 menyatakan setiap Kendaraan Bermotor yang dioperasikan di jalan harus memenuhi persyaratan teknis dan laik jalan. Persyaratan laik jalan ini ditentukan oleh kinerja minimal dari kendaraan bermotor yang salah satunya diukur berdasarkan emisi gas buang dan kebisingan suara.<sup>597</sup> Untuk itu, UU No. 22 Tahun 2009 mewajibkan kepada mobil penumpang umum, mobil bus, mobil barang, kereta gandengan dan kereta tempelan yang dioperasikan di jalan untuk melakukan uji berkala. Pengujian ini di antaranya akan memeriksa dan menguji fisik serta kelaikan kendaraan bermotor dengan melihat emisi gas buang dan tingkat kebisingan.<sup>598</sup> Lebih lanjut, UU No. 22 Tahun 2009 menyatakan setiap orang yang mengemudikan kendaraan bermotor di jalan wajib mematuhi ketentuan tentang persyaratan teknis dan laik jalan dan dalam hal terjadi pemeriksaan wajib menunjukkan bukti lulus uji berkala.<sup>599</sup> Pelanggaran terhadap kewajiban syarat kelulusan uji berkala, termasuk uji emisi dan kebisingan, diancam dengan pidana berdasarkan Pasal 286.<sup>600</sup>

## 6.6.2 Kebakaran Hutan di Indonesia

Kebakaran hutan di Indonesia mulai memperoleh perhatian luas, baik secara nasional, maupun internasional sejak terjadinya kebakaran hutan pada tahun 1997-1998. Laporan ADB memperkirakan pada kebakaran ini setidaknya sekitar 9,75 juta hektare lahan hutan telah terbakar.<sup>601</sup> Meskipun diakui bahwa pada periode tersebut beberapa wilayah lokasi kebakaran hutan sedang mengalami kekeringan hebat serupa dengan kekeringan tahun 1982-1983,<sup>602</sup> namun tidak dapat dimungkiri

<sup>596</sup> UU No. 22 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 96, TLN No. 5025, Pasal 211 dan 212.

<sup>597</sup> UU No. 22 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 96, TLN No. 5025, Pasal 48.

<sup>598</sup> UU No. 22 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 96, TLN No. 5025, Pasal 53 dan 54.

<sup>599</sup> UU No. 22 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 96, TLN No. 5025, Pasal 106 Ayat 3 dan 5.

<sup>600</sup> Pasal ini menyatakan bahwa "setiap orang yang mengemudikan Kendaraan Bermotor beroda empat atau lebih di Jalan yang tidak memenuhi persyaratan laik jalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 Ayat 3 juncto Pasal 48 Ayat 3 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 2 (dua) bulan atau denda paling banyak Rp500.000,00 (lima ratus ribu rupiah)." Lihat: UU No. 22 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 96, TLN No. 5025, Pasal 286.

<sup>601</sup> Data diukur dari: Luca Tacconi, "Fires in Indonesia: Causes, Costs and Policy Implications", *CIFOR Occasional Paper No. 38* (CIFOR, 2003) h. 2.

<sup>602</sup> Gellert menyatakan bahwa kekeringan tahun 1982-1983 merupakan kekeringan yang terparah sejak 1878. Meski demikian, Gellert sendiri menyatakan bahwa peran kegiatan manusia, terutama perusahaan perkebunan dan kehutanan, memegang peran yang paling besar bagi terjadi kebakaran sekitar 4 juta hektare hutan di Indonesia tahun 1982-1983. Lihat: Paul K. Gellert,

bahwa kegiatan manusia, terutama terkait pembukaan lahan, telah memberikan kontribusi terbesar bagi terjadinya peristiwa kebakaran tersebut. Dengan merujuk pada data yang dikeluarkan oleh Walhi, Geller mencatat bahwa dari sekitar 1,75 juta hektare lahan yang terbakar pada bulan April sampai September 1997, sekitar 46% berasal dari kebakaran pada lahan perkebunan, sekitar 34% dari wilayah hutan produksi, 15% dari wilayah proyek lahan gambut, 3% dari wilayah hutan konservasi, 2% dari wilayah transmigrasi dan sekitar 3000 hektare (hampir 0%) berasal dari lahan pertanian berpindah masyarakat.<sup>603</sup> Dampak dari kebakaran ini sangat luar biasa. David Lohman, *et al.* mencatat kebakaran hutan tahun 1997-1998 telah menyebabkan kabut asap yang menyelimuti area hampir 3 juta km persegi dan dihirup oleh sekitar 70 juta orang. Kerugian materiil yang terjadi akibat peristiwa ini berkisar antara US\$ 4,4-9,7 miliar. Kebakaran ini juga telah mengeluarkan emisi gas rumah kaca sekitar 0,81-2,57 gigaton karbon ke atmosfer.<sup>604</sup>

Sayangnya, kebakaran hutan di Indonesia sepertinya telah merupakan peristiwa rutin yang terjadi setiap tahun. Untuk itulah, subbab ini dimaksudkan untuk memperlihatkan bagaimana kebakaran hutan, dalam hal ini kebakaran yang disebabkan oleh manusia (baca: pembakaran hutan/lahan), diatur menurut hukum Indonesia.

#### a. Kebakaran Hutan dan Hukum Internasional

Karena kabut asap, sebagai akibat dari kebakaran hutan di Indonesia, telah juga dirasakan di negara lain, seperti Singapura dan Malaysia, tak pelak lagi persoalan kebakaran hutan dan kabut asap ini telah dapat dianggap sebagai pencemaran lintas batas negara (*transboundary pollution*). Dengan demikian, kebakaran hutan dan kabut asap dari Indonesia telah menjadi persoalan internasional, di samping tentu saja merupakan persoalan nasional.

Dalam konteks hukum internasional, Tan menyatakan kabut asap yang diakibatkan oleh pembakaran hutan dan lahan di Indonesia telah menunjukkan adanya pelanggaran terhadap prinsip tanggung jawab negara (*state responsibility*) dan kewajiban untuk mencegah terjadinya pencemaran lintas negara (*obligation to prevent transboundary injury*). Menurutnya, berdasarkan Prinsip 2 Deklarasi Rio, setiap negara memiliki kewajiban untuk menjamin bahwa kegiatan yang dilakukan di wilayahnya tidak akan menyebabkan kerugian/pencemaran pada wilayah negara lain. Dalam kaitannya dengan kebakaran hutan, Indonesia tidak hanya

---

<sup>603</sup> "A Brief History and Analysis of Indonesia's Forest Fire Crisis", *Indonesia*, Vol. 65 (April, 1998) h. 66.

<sup>604</sup> *Ibid.*, h. 68.

<sup>604</sup> David J. Lohman, David Bickford dan Navjot S. Sodhi, "The Burning Issue", *Science*, Vol. 316(5823), Apr., 2007, h. 376.

memiliki kewajiban untuk memiliki perangkat hukum pencegahan kebakaran hutan, tetapi juga kewajiban untuk mengambil langkah yang tepat, *due diligence*, guna memastikan kebakaran hutan tidak terjadi atau setidaknya dampak dari kebakaran hutan ini tidak menyebar ke negara lain. Dalam konteks *due diligence* ini, Indonesia memiliki kewajiban untuk menerapkan dan menegakkan hukum lingkungan secara efektif, termasuk menjatuhkan sanksi yang sepadan bagi mereka yang terlibat dalam pembakaran hutan.<sup>605</sup> Berdasarkan rangkaian peristiwa yang terjadi dari sebelum sampai setelah terjadinya kebakaran hutan 1997-1998, Tan menyimpulkan bahwa Indonesia telah melanggar kewajiban-kewajiban tersebut. Menurutnya,



*“...Indonesia is internationally responsible for the occurrence of large-scale fires and consequent transboundary injury to neighbouring States by failing to control the actions of its citizens within its territory. It first failed to prevent transboundary harm by not using its legislative and administrative powers to the fullest extent possible to prevent the fires from being started by the commercial enterprises. Once these fires had been detected and transboundary harm occasioned to the injured States, Indonesia further failed to control the actions of the commercial enterprises and to compel them to cease their harmful conduct. Further, based upon the lenient penalties imposed to date, it would appear that Indonesia has breached its obligation to punish the offenders adequately in order to prevent future violations.”<sup>606</sup>*

Pendapat senada juga dikemukakan oleh Tay. Menurutnya, berdasarkan asas tanggung jawab negara sebagaimana termuat dalam Prinsip 21 Deklarasi Stockholm dan Prinsip 2 Deklarasi Rio,

<sup>605</sup> Alan Khee-Jin Tan, "Forest fires of Indonesia: State Responsibility and International Liability", *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 48(4), 1999, h. 838-839.

<sup>606</sup> *Ibid.*, h. 847-848.



*"Indonesia should be held responsible and accountable to the countries which have been affected by the fires for the consequences of its failure to enforce its own laws and to control the fires. This would arguably be so even if the activities causing the haze may be traced to private companies in distant areas, over which the government in Jakarta may have little effective control.<sup>607</sup>*

Kita mungkin sedikit keberatan dengan dimintanya Indonesia untuk bertanggung jawab atas perbuatan individu yang sebenarnya merupakan tindak pidana menurut hukum Indonesia. Penjelasan dan bantahan terhadap kedua pengarang di atas tidak cukup untuk dibahas secara mendalam dalam bagian ini. Namun demikian, cukup untuk dikemukakan di sini bahwa beberapa kasus yang mengadili tanggung jawab negara (*state responsibility*) memang merupakan kasus yang melibatkan perbuatan individu. Lebih dari itu, penjelasan di atas menunjukkan bahwa tuduhan pelanggaran kewajiban internasional dapat ditujukan kepada Indonesia karena kegagalan bukan hanya untuk mencegah, tetapi juga untuk menegakkan hukum. Dengan demikian, kegagalan menegakkan hukum memiliki dua akibat yang merugikan. *Pertama*, kegagalan tersebut tidak memberikan keadilan bagi para korban dan efek penjera bagi pelaku pembakaran. Dengan kegagalan penegakan hukum ini, maka praktik pembakaran hutan akan terus terjadi, tanpa ada perubahan perilaku yang signifikan bagi para pengusaha atau mereka yang terlibat dalam pembakaran hutan. *Kedua*, kegagalan penegakan hukum ini dapat dijadikan alasan bagi negara lain untuk menunjukkan bahwa Indonesia telah gagal mengambil *due diligence* guna mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan, yang pada akhirnya menyebabkan kerugian/pencemaran lintas negara.

Sejauh ini, penyelesaian persoalan pencemaran lintas negara dari kabut asap diselesaikan oleh negara-negara yang terlibat dengan "cara ASEAN", dalam arti bahwa yang diutamakan adalah penyelesaian dengan jalan kerja sama. Untuk ini, Tay mencatat dua dokumen awal yang terkait dengan kerja sama pengendalian kebakaran hutan. *Pertama*, *the 1995 Cooperation Plan on Transboundary Pollution*. Rencana kerja sama ini disepakati oleh menteri-menteri lingkungan hidup negara ASEAN pada bulan Juni 1995. Rencana ini memuat kebijakan dan strategi

<sup>607</sup> Simon S.C. Tay, "South East Asian Forest Fires: Haze over ASEAN and International Environmental Law", *RECIEL*, Vol. 7(2), 1998, h. 206.

umum untuk mengatasi pencemaran atmosfer atau bentuk pencemaran lintas negara lainnya. Rencana ini memuat rencana kerja yang akan diambil pada tingkat ASEAN dan nasional terkait persoalan kabut asap. Pada tingkat nasional, rencana kerja sama ini meminta negara menetapkan otoritas (*focal point*) yang bertanggung jawab untuk mengatasi kebakaran hutan serta meminta pula negara untuk meningkatkan kapasitas dalam penanganan kebakaran hutan. Para menteri juga sepakat untuk bekerja sama dalam peningkatan pengetahuan dan teknologi pencegahan/penganggulangan kebakaran hutan, serta untuk menetapkan mekanisme kerja sama dalam penanggulangan kebakaran hutan.<sup>608</sup>

*Kedua, 1997 Regional Haze Action Plan.* Rencana Aksi ini disepakati oleh para menteri lingkungan negara ASEAN pada bulan Desember 1997. Tujuan dari Rencana Aksi ini adalah mencegah kebakaran lahan dan hutan, membuat mekanisme operasional untuk memonitor kebakaran dan memperkuat kemampuan pemadam kebakaran hutan dan lahan pada tingkat regional. Dalam hal ini, Rencana Aksi menyepakati prosedur untuk kerja sama pemadaman kebakaran, di mana sumber daya pemadaman kebakaran dapat dikumpulkan pada tingkat regional. Terkait dengan hal ini, pada bulan April 1998, Rencana Aksi menyepakati untuk membuat dua lembaga subregional untuk pemadaman kebakaran di Kalimantan dan Sumatera/Riau (*Subregional Firefighting Arrangements*). Namun demikian, penekanan utama dari Rencana Aksi ini tetaplah pada kemampuan dan rencana pada tingkat nasional.<sup>609</sup>

Pada bulan Juni 2002, negara-negara ASEAN menyepakati perjanjian yang mengikat terkait kabut asap, yaitu ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (ATHP).<sup>610</sup> Perjanjian ini mulai berlaku sejak 25 November 2003. Pada saat ini, negara yang meratifikasi ATHP adalah Singapura, Malaysia, Myanmar, Brunei, Vietnam, Thailand dan Laos. Indonesia masih belum meratifikasi perjanjian tersebut.<sup>611</sup>

ATHP memiliki tujuan untuk mencegah dan memonitor pencemaran lintas negara dari kabut asap sebagai akibat dari kebakaran hutan/lahan. Kabut asap ini harus dikurangi melalui upaya bersama pada tingkat nasional, regional, dan internasional.<sup>612</sup> Untuk mencapai tujuan ini, ATHP memuat beberapa prinsip

<sup>608</sup> Simon S.C. Tay, "South East Asian Fires and Haze: Law, Responsibility and Cooperation", *Lawasia Journal*, Vol. 1, 1998, h. 47-48.

<sup>609</sup> *Ibid.*, h. 48.

<sup>610</sup> ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, 10 Juni 2002, tersedia dalam: [http://www.aseansec.org/pdf/agr\\_haze.pdf](http://www.aseansec.org/pdf/agr_haze.pdf), selanjutnya disebut ATHP.

<sup>611</sup> Alan Khee-Jin Tan, "The ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution: Prospects for Compliance and Effectiveness in Post-Suharto Indonesia", *New York University Environmental Law Journal*, Vol. 13, 2005, h. 648.

<sup>612</sup> ATHP, Pasal 2.

hukum lingkungan internasional, yaitu prinsip kedaulatan negara dan tanggung jawab negara, prinsip kerja sama atas dasar solidaritas dan kemitraan, dan prinsip kehati-hatian.<sup>613</sup>

Apabila terjadi kabut asap, maka negara asal kabut tersebut memiliki kewajiban untuk merespons secara cepat dan tepat (*to respond promptly*) terhadap permintaan informasi dan konsultasi dari negara yang mungkin terkena dampak dari kabut asap tersebut. Respon ini diberikan sebagai upaya untuk meminimasi konsekuensi dari kabut asap.<sup>614</sup>

Di samping itu, negara juga memiliki kewajiban untuk mengambil langkah secara legislatif, administratif dan langkah lainnya untuk melaksanakan kewajiban di dalam ATHP.<sup>615</sup> Di antara kewajiban tersebut adalah diambilnya berbagai upaya untuk mencegah dan mengontrol kegiatan pada lahan atau hutan yang dapat menimbulkan kabut asap. Upaya tersebut antara lain berupa: a. pembuatan dan pelaksanaan peraturan (*legislative and other regulatory measures*) dan juga program serta strategi untuk mendukung pelarangan pembakaran lahan/hutan (*zero burning policy*); b. pengembangan kebijakan lain yang dianggap tepat untuk membatasi kegiatan yang dapat mengakibatkan kebakaran hutan/lahan; c. mengidentifikasi dan memonitor wilayah yang rentan terhadap kebakaran hutan/lahan; d. memperkuat pengelolaan kebakaran serta kemampuan dan koordinasi pemadam kebakaran pada tingkat lokal untuk mencegah terjadinya kebakaran hutan/lahan; e. mempromosikan pendidikan, peningkatan kesadaran, serta penguatan partisipasi publik dalam pengelolaan kebakaran untuk mencegah kebakaran hutan/lahan guna mencegah kabut asap; f. mempromosikan dan menggunakan pengetahuan dan praktik masyarakat adat (*indigenous knowledge and practices*) dalam pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan/lahan; g. menjamin diambilnya upaya legislatif, administratif, dan upaya lainnya untuk mengontrol pembakaran untuk pembukaan lahan.<sup>616</sup>

ATHP secara tegas menyatakan bahwa mekanisme penyelesaian sengketa terkait interpretasi, penerapan, dan penaatan terhadap ATHP dilakukan melalui konsultasi dan negosiasi.<sup>617</sup> Pasal ini dengan demikian semakin memperkuat pesan bahwa persoalan kebakaran hutan di ASEAN masih akan diselesaikan dengan “cara ASEAN”. Penyelesaian konflik secara hukum, misalnya melalui ICJ, dengan demikian bukanlah merupakan cara yang disepakati dalam ATHP.

<sup>613</sup> ATHP, Pasal 3.

<sup>614</sup> ATHP, Pasal 4 Ayat 2.

<sup>615</sup> ATHP, Pasal 4 Ayat 3.

<sup>616</sup> ATHP, Pasal 9.

<sup>617</sup> ATHP, Pasal 27.

Mengingat sebenarnya semua kewajiban yang ada dalam ATHP telah ada di dalam hukum Indonesia, serta menimbulkan pula bahwa mekanisme penyelesaian sengketa yang dianut ATHP adalah konsultasi dan negosiasi, maka sesungguhnya tidak ada alasan bagi pemerintah Indonesia untuk tidak meratifikasi ATHP. Dengan ratifikasi ini, setidaknya Indonesia menunjukkan keseriusannya dalam upaya pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan/lahan dan kabut asap yang diakibatkannya. Penulis melihat ratifikasi ATHP tidak akan menurunkan harga diri bangsa atau membahayakan kepentingan nasional Indonesia.

### b. Berbagai Ketentuan tentang Kewajiban Pencegahan Kebakaran Hutan

Indonesia sebenarnya telah memiliki hukum yang cukup tegas dalam melarang pembakaran hutan dan lahan. Penulis melihat bahwa pengaturan tentang kebakaran hutan di Indonesia bahkan lebih detail daripada apa yang ada di dalam ATHP. Hal ini dapat dilihat dalam penjelasan di bawah ini.

UU Kehutanan, yaitu UU No. 41 Tahun 1999 menyatakan bahwa perlindungan hutan dan kawasan hutan merupakan usaha untuk, di antaranya, mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama, serta penyakit.<sup>618</sup> Dalam konteks ini, UU Kehutanan wajibkan pemegang izin usaha pemanfaatan hutan, serta pihak-pihak yang menerima wewenang pengelolaan hutan, untuk melindungi hutan dalam areal kerjanya. Kewajiban ini meliputi pengamanan hutan dari kerusakan akibat perbuatan manusia, ternak, dan kebakaran.<sup>619</sup> Dengan demikian, maka kewajiban hukum untuk mencegah terjadi kebakaran dan menanggulangi kebakaran hutan terletak pada pemegang izin. Mereka lah yang memiliki kewajiban untuk menjamin bahwa wilayah yang berada di dalam izin dan wewenangnya tidak akan mengalami kebakaran. Kewajiban ini dipertegas lagi oleh UU Kehutanan dengan menyatakan bahwa pemegang hak atau izin bertanggung jawab atas terjadinya kebakaran hutan di areal kerjanya.<sup>620</sup>

Di samping kewajiban, UU Kehutanan juga memuat larangan tentang pembakaran hutan. Menurut UU ini, setiap orang dilarang untuk membakar

<sup>618</sup> UU No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 167, TLN No. 3888, Pasal 47.

<sup>619</sup> UU No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 167, TLN No. 3888, Pasal 48 Ayat 3.

<sup>620</sup> UU No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 167, TLN No. 3888, Pasal 49.

hutan<sup>621</sup> dan membuang benda-benda yang dapat menyebabkan kebakaran.<sup>622</sup> Pembakaran hutan ini termasuk delik formil yang diancam dengan pidana maksimal 15 tahun dan denda paling banyak Rp5 miliar (untuk pelanggaran terhadap Pasal 50 Ayat 3 Huruf d)<sup>623</sup> dan pidana penjara maksimal 3 tahun dan denda paling banyak Rp1 miliar (untuk pelanggaran terhadap Pasal 50 Ayat 3 Huruf l).<sup>624</sup>

Selain UU Kehutanan, UU No. 32 Tahun 2009 juga memuat beberapa ketentuan larangan pembakaran hutan/lahan. UU No. 32 Tahun 2009 menyatakan bahwa salah satu parameter dalam baku kerusakan ekosistem adalah kriteria baku kerusakan karena kebakaran hutan/lahan. Dalam hal ini, kebakaran hutan dikaitkan dengan kebakaran yang diakibatkan oleh kegiatan/usaha.<sup>625</sup> Dengan demikian, maka UU No. 32 Tahun 2009 mewajibkan kepada pemerintah untuk menetapkan sebuah standar guna menentukan kerusakan lingkungan akibat dari pembakaran hutan/lahan.

Di samping itu, UU No. 32 Tahun 2009 melarang setiap orang untuk melakukan pencemaran/kerusakan lingkungan.<sup>626</sup> Apabila dikaitkan dengan baku mutu kerusakan di atas, maka larangan melakukan perbuatan yang menimbulkan kerusakan lingkungan ini adalah larangan untuk melakukan kerusakan lingkungan dari pembakaran hutan. Secara lebih tegas lagi, UU No. 32 Tahun 2009 juga melarang pembukaan lahan dengan cara membakar.<sup>627</sup> Mereka yang melakukan pembakaran hutan/lahan dan pembakaran tersebut menimbulkan pencemaran/kerusakan lingkungan, dapat dianggap telah melakukan tindak pidana materiil dan diancam pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 98 dan 99 UU No. 32 Tahun 2009. UU No. 32 Tahun 2009 juga menetapkan bahwa perbuatan membakar lahan/hutan sudah merupakan suatu tindak pidana, tanpa melihat akibat yang dihasilkan dari pembakaran tersebut dan diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 tahun dan paling lama 10 tahun serta denda paling sedikit Rp3 miliar dan paling banyak Rp10 miliar.<sup>628</sup>

<sup>621</sup> UU No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 167, TLN No. 3888, Pasal 50 Ayat 3 Huruf d. Penjelasan dari ayat ini menyatakan bahwa meskipun pada prinsipnya pembakaran hutan dilarang, namun pembakaran hutan secara terbatas masih diperkenankan. Pembakaran terbatas ini dilakukan hanya untuk tujuan khusus atau kondisi yang tidak dapat dielakkan, antara lain pengendalian kebakaran hutan, pembasmiwan hama dan penyakit, serta pembinaan habitat tumbuhan dan satwa. Di samping itu, pembakaran terbatas ini harus mendapat izin dari pejabat yang berwenang. Lihat: UU No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 167, TLN No. 3888, Penjelasan Pasal 50 Ayat 3 huruf d.

<sup>622</sup> UU No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 167, TLN No. 3888, Pasal 50 Ayat 3 huruf l.

<sup>623</sup> UU No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 167, TLN No. 3888, Pasal 78 Ayat 3.

<sup>624</sup> UU No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 167, TLN No. 3888, Pasal 78 Ayat 11.

<sup>625</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 21 Ayat 3 Huruf c.

<sup>626</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 69 Ayat 1 Huruf a.

<sup>627</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 69 Ayat 1 Huruf h.

<sup>628</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 108.

Ketentuan tentang pembakaran hutan juga diatur dalam UU Perkebunan Tahun 2004. Di samping memuat ketentuan tentang larangan pembukaan atau pengolahan lahan dengan cara pembakaran,<sup>629</sup> UU ini juga menetapkan bahwa salah satu syarat untuk memperoleh izin usaha di bidang perkebunan adalah adanya pernyataan kesanggupan untuk menyediakan sarana, prasarana, dan sistem tangga darurat yang memadai untuk menanggulangi terjadinya kebakaran dalam pembukaan dan/atau pengolahan lahan.<sup>630</sup> Di samping itu, UU Perkebunan juga menyediakan ancaman pidana bagi pembakaran hutan/lahan yang mengakibatkan pencemaran/kerusakan lingkungan. Ancaman pidana ini adalah:

- pidana penjara paling lama 10 tahun dan denda paling banyak Rp10 miliar, untuk perbuatan dengan sengaja membuka/mengolah lahan dengan cara pembakaran sehingga menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan,<sup>631</sup>
- pidana penjara paling lama 15 tahun dan denda paling banyak Rp15 miliar, untuk perbuatan dengan sengaja membuka/mengolah lahan dengan cara pembakaran sehingga menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan dan mengakibatkan orang mati atau luka berat,<sup>632</sup>
- pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp3 miliar, untuk perbuatan karena kelalaian membuka/mengolah lahan dengan cara pembakaran sehingga menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan,<sup>633</sup>
- pidana penjara paling lama 5 tahun dan denda paling banyak Rp5 miliar, untuk perbuatan karena kelalaian membuka/mengolah lahan dengan cara pembakaran sehingga menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan dan mengakibatkan orang mati atau luka berat.<sup>634</sup>

Sebagai UU yang mengatur kegiatan yang seringkali menjadi penyebab kebakaran hutan/lahan, UU Perkebunan ini memiliki sanksi yang kurang memadai dibandingkan dengan UU Kehutanan 1999 dan UU No. 32 Tahun 2009. Pada satu sisi, UU Perkebunan merumuskan ketentuan pidana tentang pembakaran hutan/lahan dalam bentuk tindak pidana materiil, sehingga sanksi pidana hanya dapat diberikan jika pembakaran hutan/lahan telah mengakibatkan pencemaran/kerusakan lingkungan. Ini berarti bahwa pembakaran hutan/lahan sendiri tidak dianggap sebagai sebuah tindak pidana. Di sisi lain, sanksi yang diberikan pun

<sup>629</sup> UU No. 18 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 85, TLN 4411, Pasal 26.

<sup>630</sup> UU No. 18 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 85, TLN 4411, Pasal 25 Ayat 2 Huruf c.

<sup>631</sup> UU No. 18 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 85, TLN 4411, pasal 48 Ayat 1.

<sup>632</sup> UU No. 18 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 85, TLN 4411, pasal 48 Ayat 2.

<sup>633</sup> UU No. 18 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 85, TLN 4411, pasal 49 Ayat 1.

<sup>634</sup> UU No. 18 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 85, TLN 4411, pasal 49 Ayat 2.

relatif lebih rendah dibandingkan dengan sanksi dalam UU Kehutanan dan UU No. 32 Tahun 2009.

Peraturan lain yang terkait dengan upaya pencegahan/penanggulangan kebakaran hutan/laahan adalah PP No. 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan. Di samping melarang kegiatan pembakaran hutan/laahan,<sup>635</sup> PP ini juga mewajibkan setiap orang untuk mencegah terjadinya kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan.<sup>636</sup> Kewajiban dan tanggung jawab pencegahan kebakaran berada pada penanggung jawab usaha/kegiatan.<sup>637</sup> Dalam hal ini, penanggung jawab usaha wajib untuk sarana dan prasarana yang memadai untuk mencegah terjadinya kebakaran di lokasi usahanya, yang meliputi: a. sistem deteksi dini untuk mengetahui terjadinya kebakaran hutan dan atau lahan; b. alat pencegahan kebakaran hutan dan atau lahan; c. prosedur operasi standar untuk mencegah dan menanggulangi terjadinya kebakaran hutan dan atau lahan; d. perangkat organisasi yang bertanggung jawab dalam mencegah dan menanggulangi terjadinya kebakaran hutan dan atau lahan; e. pelatihan penanggulangan kebakaran hutan dan atau lahan secara berkala.<sup>638</sup> Di samping itu, penanggung jawab usaha juga wajib melakukan pemantauan dan melaporkan hasil pantauan secara berkala sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan sekali, yang dilengkapi dengan data penginderaan jauh dari satelit kepada gubernur/bupati/wali kota dengan tembusan kepada instansi teknis dan Kementerian LH.<sup>639</sup> Penanggung jawab usaha bertanggung jawab atas terjadinya kebakaran hutan dan atau lahan di lokasi usahanya dan wajib segera melakukan penanggulangan kebakaran tersebut, serta melakukan pemulihan dampak lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran di lokasi usahanya tersebut.<sup>640</sup>

Selain dari PP No. 4 Tahun 2001, kebakaran hutan pun diatur dalam PP No. 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan. Menurut PP ini, perlindungan hutan dilakukan, salah satunya dengan mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, yang disebabkan oleh kebakaran.<sup>641</sup> PP ini menyatakan bahwa perlindungan hutan atas kawasan hutan merupakan

<sup>635</sup> PP No. 4 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 10, TLN No. 4076, Pasal 11.

<sup>636</sup> PP No. 4 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 10, TLN No. 4076, Pasal 12.

<sup>637</sup> PP No. 4 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 10, TLN No. 4076, Pasal 13.

<sup>638</sup> PP No. 4 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 10, TLN No. 4076, Pasal 14.

<sup>639</sup> PP No. 4 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 10, TLN No. 4076, Pasal 15.

<sup>640</sup> PP No. 4 Tahun 2001, LN Tahun 2001 No. 10, TLN No. 4076, Pasal 18 Ayat 1 dan Pasal 21 Ayat 1.

<sup>641</sup> PP No. 45 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 147, TLN No. 4453, Pasal 6 Huruf a.

kewajiban dan tanggung jawab dari pengelola hutan/kawasan hutan, baik itu BUMN, pemegang izin (izin pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan, izin pemungutan hasil hutan, dan izin pinjam pakai kawasan hutan), maupun pengelola hutan/kawasan hutan untuk tujuan khusus, sesuai dengan wilayah kerja/izinnya.<sup>642</sup> Perlindungan hutan ini meliputi, di antaranya, pencegahan kerusakan hutan dari kebakaran hutan.<sup>643</sup> Secara khusus, PP Perlindungan Hutan menyatakan bahwa perlindungan hutan dari kebakaran adalah upaya untuk menghindari kerusakan hutan yang disebabkan oleh kebakaran karena perbuatan manusia maupun alam.<sup>644</sup>

Dari ketentuan tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan/ lahan yang dijelaskan di atas, dapat disimpulkan bahwa: *pertama*, pembakaran hutan/laahan merupakan perbuatan yang dilarang dan merupakan pula tindak pidana. *Kedua*, pemegang izin memiliki kewajiban dan tanggung jawab hukum untuk mencegah terjadinya kebakaran hutan/laahan di wilayahnya. *Ketiga*, pemegang izin memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk menanggulangi dan memulihkan lingkungan apabila kebakaran terjadi di wilayahnya. Dengan adanya tanggung jawab dan kewajiban hukum ini, maka seorang pemegang izin tidak bisa mengelak dari pertanggungjawaban dengan menyatakan, misalnya, kebakaran dilakukan oleh orang lain di luar wilayah kerja pemegang izin. Konstruksi hukum di Indonesia tidak mengizinkan adanya dalih seperti ini, karena kewajiban pencegahan kebakaran hutan/laahan, serta penanggulangan dan pemulihan lingkungan akibat kebakaran tersebut melekat pada izin usaha atau kewenangan pengelolaan yang diberikan.

### 6.6.3 Hukum Perubahan Iklim di Indonesia

Bagian ini merupakan pengantar dari pembahasan tentang hukum perubahan iklim di Indonesia. Sebagai pengantar, bagian ini akan menjelaskan secara singkat penyebab dan dampak perubahan iklim, kesepakatan internasional

<sup>642</sup> PP No. 45 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 147, TLN No. 4453, Pasal 8 Ayat 1-3.

<sup>643</sup> PP No. 45 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 147, TLN No. 4453, Pasal 8 Ayat 4.

<sup>644</sup> PP No. 45 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 147, TLN No. 4453, Pasal 18. Lebih jauh lagi, PP Perlindungan Hutan melarang dilakukannya pembakaran hutan, kecuali pembakaran untuk tujuan khusus atau kondisi yang tidak dapat dielakkan, yang meliputi pengendalian kebakaran hutan, pembasmiwan hama dan penyakit, atau pembinaan habitat tumbuhan dan satwa. Pembakaran seperti ini harus mendapat izin dari pejabat yang berwenang. Lihat: PP No. 45 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 147, TLN No. 4453, Pasal 19.

terkait perubahan iklim (terutama terkait mitigasi perubahan iklim)<sup>645</sup> menurut UNFCCC dan Protokol Kyoto, serta beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang membahas tentang perubahan iklim.

### 6.6.3.1 Perubahan Iklim dan Dampaknya: Pengantar

Perubahan iklim terjadi karena adanya peningkatan suhu permukaan bumi, yang disebut pemanasan global. Peningkatan suhu bumi tersebut terjadi karena adanya peningkatan konsentrasi gas rumah kaca (GRK) di atmosfer. Gas-gas tersebut disebut sebagai GRK karena memiliki efek seperti rumah kaca, yaitu menjebak panas. Sinar matahari yang masuk ke bumi dipantulkan kembali oleh bumi dalam bentuk radiasi infra merah. Gas-gas tersebut, seperti karbon dioksida, metana dan beberapa bahan penipis lapisan ozon, tidak bisa ditembus oleh radiasi panas dari bumi sehingga oleh gas tersebut sebagian panas dipantulkan kembali ke bumi. Akibatnya suhu bumi menjadi lebih panas. Hal ini merupakan gejala alam dan bahkan sebenarnya sangat bermanfaat bagi manusia. Tanpa adanya gas ini, maka suhu bumi akan lebih dingin sekitar 30°C dari rata-rata saat ini, yaitu; sekitar 15°C.<sup>646</sup> Persoalannya adalah konsentrasi GRK di atmosfer semakin tinggi, yang kemudian menyebabkan semakin banyak panas yang “terjebak”. Akibat dari semakin banyaknya panas yang “terjebak” ini, suhu permukaan bumi mengalami pemanasan mencapai 1.6 watt/m<sup>2</sup>.<sup>647</sup>

<sup>645</sup> Upaya untuk mengatasi perubahan iklim secara garis besar dikelompokan ke dalam dua jenis, yaitu upaya mitigasi dan upaya adaptasi. Mitigasi dalam konteks perubahan iklim memiliki arti yang spesifik, yaitu upaya terkait penurunan/pembatasan emisi gas rumah kaca (GRK), baik berupa pengurangan sumber pencemar maupun peningkatan kapasitas rosot (*sinks*). Dalam hal ini, IPCC mendefinisikan mitigasi sebagai “[a]n anthropogenic intervention to reduce the sources or enhance the sinks of greenhouse gases”. Lihat: James J. McCarthy, et al., “Glossary of Terms”, dalam James J. McCarthy, et al. (eds.), *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability* (Cambridge University Press, 2001), h. 990.

Menurut IPCC, adaptasi merupakan respons terhadap perubahan iklim dan dampaknya. Tindakan adaptasi dapat dibedakan ke dalam beberapa tindakan, seperti: a). adaptasi anticipatory (*anticipatory adaptation*), yaitu adaptasi yang dilakukan sebelum dampak perubahan iklim bisa dirasakan. Adaptasi ini disebut juga sebagai adaptasi pro-aktif; b). adaptasi otonom (*autonomous adaptation*), yaitu adaptasi yang bukan merupakan respons yang dilakukan secara sadar terhadap dampak perubahan iklim; tetapi merupakan respons yang dipicu oleh adanya perubahan ekologis, perubahan pasar, atau tingkat kesejahteraan. Adaptasi seperti ini disebut sebagai adaptasi spontan (*spontaneous adaptation*); c). adaptasi terencana (*planned adaptation*), yaitu adaptasi yang dihasilkan dari kebijakan seksama, yang didasarkan pada kesadaran bahwa kondisi telah atau sedang berubah dan bahwa tindakan adaptasi diperlukan untuk mengembalikan, mempertahankan, atau mencapai kondisi yang diinginkan; d). adaptasi privat (*private adaptation*), yaitu adaptasi yang dipelopori dan dijalankan oleh individu, rumah tangga, atau perusahaan swasta. Adaptasi ini biasanya terkait erat dengan kepentingan dari individu (*self-interest*) dari pelaku adaptasi itu sendiri; e). adaptasi publik (*public adaptation*), yaitu adaptasi yang dipelopori dan dijalankan oleh Pemerintah, baik pusat maupun daerah. Adaptasi ini biasanya didasari oleh adanya kebutuhan kolektif; dan f). adaptasi reaktif (*reactive adaptation*), yaitu adaptasi yang dilakukan setelah dampak perubahan iklim terjadi/dirasakan. Lihat: *Ibid.*, h. 982.

<sup>646</sup> Untuk pengantar tentang efek rumah kaca ini, lihat misalnya: A.P.M. Baede, et al., “The Climate System: an Overview”, dalam: J.T. Houghton, et al. (eds.), *Climate Change 2001: the Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge University Press, 2001), hal. 89-90. Lihat pula: C.J. Jepma dan M. Munasinghe, *Climate Change Policy: Facts, Issues, and Analyses* (Cambridge University Press, 1998), h. 9-11.

<sup>647</sup> James Hansen, “Defusing the Global Warming Time Bomb”, *Scientific American*, Vol. 290(3), Maret 2004, h. 72.

Meskipun faktor alam dapat saja mempengaruhi perubahan iklim dan peningkatan konsentrasi GRK di atmosfer, tetapi yang menjadi perhatian utama dunia saat ini adalah perubahan iklim yang disebabkan oleh kegiatan manusia. Faktanya memang telah terjadi peningkatan konsentrasi GRK yang sangat tajam sejak revolusi industri. Sebagai contoh, sebelum terjadi revolusi industri, konsentrasi CO<sub>2</sub> selama ribuan tahun telah mencapai titik stabil pada tingkat sekitar 270 ppm. Namun sejak revolusi industri, konsentrasi itu meningkat tajam dan pada tahun 1999 mencapai tingkat konsentrasi 367 ppm. Tingkat konsentrasi ini tidak pernah terjadi selama 420.000 tahun! Selain itu, percepatan kenaikan konsentrasi yang seperti ini juga belum pernah terjadi selama 20.000 tahun terakhir.<sup>648</sup> Setelah membandingkan faktor manusia dan alam yang mempengaruhi terjadinya kenaikan konsentrasi GRK antara tahun 1850-2000, maka ilmuwan dunia yang terkumpul dalam IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) menyimpulkan bahwa “*there is new and stronger evidence that most of the warming observed over the last 50 years is attributable to human activities.*”<sup>649</sup>

Dengan demikian, tak terbantahkan lagi bahwa manusialah yang berkontribusi paling besar terhadap pemanasan global dan dampaknya sejak revolusi industri. Kegiatan manusia yang dianggap bertanggung jawab atas peningkatan konsentrasi GRK ini adalah pembakaran bahan bakar fosil, seperti minyak dan batu bara, untuk keperluan energi dan transportasi. Di sisi lain, alih guna lahan dan kegiatan terkait sektor kehutanan juga berkontribusi besar, bahkan untuk Indonesia merupakan kontributor terbesar dalam peningkatan konsentrasi GRK.

Dampak dari pemanasan global dan perubahan iklim ini bermacam-macam, dan kita bahkan bisa merasakannya. Mulai dari semakin tingginya curah hujan, semakin tingginya intensitas dan frekuensi badai, semakin tingginya suhu ketika musim panas (kemarau), kegagalan panen, penyebaran penyakit, kematian

<sup>648</sup> I.C. Prentice, *et al.*, “The Carbon Cycle and Atmospheric Carbon Dioxide”, dalam J.T. Houghton, *et al.* (eds.), *Climate Change 2001: the Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge University Press, 2001), h. 185.

<sup>649</sup> IPCC Third Assessment Report WGI, “Summary for Policymakers”, dalam: J.T. Houghton, *et al.* (eds.), *Climate Change 2001: the Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge University Press, 2001), hal. 10. Pendapat ini ditegaskan dan diperkuat kembali oleh laporan IPCC berikutnya (yang terakhir adalah pada bulan Juni 2013).

karena gelombang panas, sampai pada kenaikan permukaan air laut.<sup>650</sup> Tentu saja, dampak yang jauh mengerikan dapat terjadi jika kita tidak melakukan upaya apa pun saat ini. Dampak itu, misalnya berupa matinya *thermohaline circulation* yang dapat menyebabkan turunnya suhu bumi secara drastis dalam beberapa tahun saja, atau kolapsnya lapisan es di Greenland dan Antartika Bagian Barat yang dapat menyebabkan kenaikan permukaan laut sampai belasan meter.<sup>651</sup>

#### 6.6.3.2 Sekilas tentang UNFCCC dan Protokol Kyoto

Respon hukum dari masyarakat dunia terhadap perubahan iklim adalah dengan disepakatinya sebuah konvensi kerangka kerja tentang perubahan iklim, yaitu *United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC. Konvensi ini disebut konvensi kerangka kerja karena pada dasarnya hanya memuat ketentuan yang sifatnya umum, sehingga masih harus dibuktikan kembali dalam bentuk kesepakatan lainnya.

UNFCCC memuat dua asas penting, yaitu *the precautionary principle* (asas kehati-hatian) dan *the principle common-but-differentiated responsibility* (tanggung jawab bersama dan berbeda). Dalam hal ini UNFCCC menyatakan.<sup>652</sup>

*“In their actions to achieve the objective of the Convention and to implement its provisions, the Parties shall be guided, inter alia, by the following:*

- 1. The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their*

<sup>650</sup> Lihat misalnya: C.K. Folland, et al., 2001, "Observed Climate Variability and Change", dalam: J.T. Houghton, et al. (eds.), *Climate Change 2001: the Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge University Press, 2001), h. 98-181.; K.S. White, et al., "Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Technical Summary", dalam: J. McCarthy, et al. (eds.), *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge University Press, 2001), h. 19-73; G.P. Hekstra, "Sea Level Rise: Regional Consequences and Responses", dalam N.J. Rosenberg, et al. (eds.), *Greenhouse Warming: Abatement and Adaptation* (Resource for the Future, , 1989), h. 53-68; R.J. Nicholls dan N. Mimura, "Regional Issues Raised by Sea-Level Rise and Their Policy Implications", *Climate Research*, Vol. 11, 1998, h. 5-18; R.J. Nicholls, "Coastal Flooding and Wetland Loss in the 21st Century: Changes under the SRES Climate and Socio-Economic Scenarios", *Global Environmental Change*, Vol. 14, 2004, h. 69-86; M. Parry, et al., "Millions at Risk: Defining Critical Climate Change Threats and Targets", *Global Environmental Change*, Vol. 11, 2001, h. 181-83; N.W. Arnell, et al., "The Consequences of CO<sub>2</sub> Stabilisations for the Impacts of Climate Change", *Climatic Change*, Vol. 53, 2002, h. 413-446.

<sup>651</sup> Terdapat banyak literatur yang menjelaskan kedua fenomena ini, termasuk dampak, probabilitas kejadiannya dalam beberapa ratus tahun mendatang, serta kejadian serupa yang pernah terjadi belasan ribu tahun yang lalu. Lihat misalnya: J.B. Smith, et al., "Vulnerability to Climate Change and Reasons for Concern: A Synthesis", dalam J.J. McCarthy, et al. (eds.), *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge University Press, 2001), h. 913-967; Richard B. Alley, "Abrupt Climate Change", *Scientific American*, November, 2004, h. 62-69; Christine Schott Hvidberg, "When Greenland Ice Melts", *Nature*, Vol. 404, April 2000, h. 551-552; Quirin Schiermeier, "Greenland's climate: A Rising Tide", *Nature*, Vol. 428, March 2004, h. 114-115; Michael Oppenheimer dan Richard B. Alley, 2005, "Ice Sheets, Global Warming, and Article 2 of the UNFCCC: An Editorial Essay", *Climatic Change*, Vol. 68, 2005, h. 257-267; serta Richard B. Alley, et al., 2005, "Ice-Sheet and Sea-Level Changes", *Science*, Vol. 310(5747), October 2005, h. 456-460.

<sup>652</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change (selanjutnya disebut UNFCCC 1992), 31. I.L.M. 849 (1992), Pasal 3.

*common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof.*

2. *The Parties should take precautionary measures to anticipate, prevent or minimize the causes of climate change and mitigate its adverse effects. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing such measures, taking into account that policies and measures to deal with climate change should be cost-effective so as to ensure global benefits at the lowest possible cost..."*

Asas kehati-hatian diwujudkan dalam bentuk kesepakatan berupa kewajiban untuk mengambil tindakan yang mengarah pada penurunan emisi GRK. Menurut UNFCCC, tindakan-tindakan ini diarahkan untuk mengembalikan emisi GRK ke tingkat emisi pada tahun 1990.<sup>653</sup> Mengingat kondisi ketidakpastian ilmiah yang masih meliputi penyebab dan dampak perubahan iklim, terutama pada awal tahun 1990-an ketika masih banyak *climate sceptics* yang meragukan akan adanya pemanasan global dan meragukan bahwa emisi GRK dari kegiatan manusia berkontribusi atas terjadinya pemanasan global, kita dapat menduga bahwa jika yang digunakan adalah asas pencegahan (*principle of preventive action*) dan bukan asas kehati-hatian (*precautionary principle*), maka tidak akan ada kesepakatan yang mengarah pada penurunan emisi. Artinya, ketika negara-negara sepakat untuk mengambil tindakan ke arah pencegahan pemanasan global, maka negara memerlukan asas lain selain dari asas pencegahan. Dan asas yang digunakan kemudian adalah asas kehati-hatian, yang membenarkan diambilnya pencegahan atas bahaya yang serius, tetapi belum terdapat kepastian secara ilmiah tentang bahaya tersebut.

*Common-but-differentiated responsibility* diwujudkan dalam bentuk pemisahan tanggung jawab antara negara maju, *Annex I countries*, dan negara berkembang, *non-Annex I countries*. Dalam hal ini, kewajiban-kewajiban yang diarahkan pada penurunan emisi GRK adalah kewajiban dari negara Annex I. Negara Non-Annex I dibebaskan dari kewajiban-kewajiban ini.

UNFCCC menyatakan bahwa tujuan dari Konvensi adalah untuk menstabilkan konsentrasi GRK guna menghindarkan dari perubahan iklim karena manusia. Dalam hal ini Konvensi menyatakan: "[t]he ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties

<sup>653</sup> UNFCCC 1992, 31. I.L.M. 849 (1992), Pasal 4 Ayat 2b.

*may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system*”—[garis bawah dari penulis].<sup>654</sup> Persoalannya, UNFCCC tidak menjelaskan pada tingkat konsentrasi yang mana yang dianggap aman dan tidak menyebabkan gangguan yang berbahaya terhadap sistem iklim. Kesepakatan politik tentang target stabilisasi konsentrasi ini bahkan tidak tercapai sampai saat ini. Padahal kesepakatan ini adalah kesepakatan kunci jika kita ingin agar target penurunan emisi dapat memenuhi tujuan jangka panjang tersebut.

Pada tahun 1997, negara peserta UNFCCC menyepakati sebuah protokol yang memberikan kejelasan mengenai target penurunan emisi dari negara maju, periode penurunan emisi, dan mekanisme untuk menurunkan emisi tersebut. Protokol ini adalah Protokol Kyoto tahun 1997.<sup>655</sup> Protokol Kyoto menetapkan target penurunan emisi GRK (*quantified emission reduction/limitation*) untuk masing-masing negara maju, yang dituangkan dalam Annex B dari Protokol. Penurunan/pembatasan emisi GRK tersebut harus dilakukan dalam kurun waktu penaatan (*commitment period*) mulai tahun 2008 sampai dengan 2012. Secara rata-rata, Protokol meminta terjadinya penurunan emisi GRK dari negara maju (Annex I) sebanyak 5% di bawah tingkat emisi negara maju Tahun 1990. Protokol juga menentukan bahwa GRK yang emisinya harus diturunkan/dibatasi adalah GRK yang tertuang dalam Annex A dari Protokol, yaitu: *Carbon Dioxide (CO<sub>2</sub>), Methane (CH<sub>4</sub>), Nitrous Oxide (N<sub>2</sub>O), Hydrofluorocarbons (HFCs), Perfluorocarbons (PFCs), dan Sulphur Hexafluoride (SF<sub>6</sub>)*.<sup>656</sup>

Untuk mencapai target penurunan emisi, negara Annex I dapat menggunakan beberapa mekanisme, disebut sebagai *flexible mechanisms*, yang disediakan oleh Protokol Kyoto, yaitu: *Emmission Trading (ET)*, *Joint Implementation (JI)*, dan *Clean Development Mechanism (CDM)*. Tentu saja, ketiga mekanisme ini hanya diperuntukkan bagi negara anggota Protokol Kyoto. Negara yang tidak termasuk ke dalam anggota Protokol Kyoto, seperti Amerika Serikat, tidak bisa terlibat dalam ketiga mekanisme ini. Protokol Kyoto tidak memuat aturan mengenai prosedur dan tata cara (*procedures and modalities*) bagi pelaksanaan ketiga mekanisme di atas. Ketentuan tentang hal ini kemudian disepakati dalam COP7 di Marrakesh, Maroko tahun 2001, dalam sebuah dokumen yang disebut dengan *Marrakesh Accord*. Pada COP 11 dan pertemuan anggota Protokol Kyoto pertama (CMP1)

<sup>654</sup> UNFCCC 1992, 31. I.L.M. 849 (1992), Pasal 2.

<sup>655</sup> Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change (selanjutnya disebut Protokol Kyoto 1997), U.N. Doc.FCCC/CP/1997/7/Add.1, Dec. 10, 1997, 37 ILM 22 (1998).

<sup>656</sup> Protokol Kyoto 1997, 37 ILM 22 (1998), Pasal 5, Annex A, dan Annex B.

di Montreal tahun 2005, *Marrakesh Accord* diadopsi ke dalam beberapa keputusan CMP.<sup>657</sup>

Secara singkat, penjelasan ketiga mekanisme ini akan dijelaskan sebagai berikut:<sup>658</sup>

- ET adalah mekanisme yang hanya bisa diikuti oleh negara Annex I. Dalam hal ini, sebuah negara Annex I dapat melakukan “perdagangan emisi” dengan negara Annex I lainnya. Negara Annex I yang membeli kredit dari negara Annex I lainnya dapat menggunakan kredit hasil pembeliannya ini untuk memenuhi penurunan emisinya. Sedangkan negara Annex I yang menjual kreditnya, maka kredit yang dijual tersebut akan dihitung sebagai emisi dari negara tersebut. Selain jatah emisi berupa *assigned amount unit* (AAU), kredit yang dapat dijual adalah kredit *removal units* (RMUs), yaitu kredit dari penurunan emisi melalui sektor alih guna lahan dan kehutanan (*Land Use, Land Use Change, and Forestry*—LULUCF), ERU yaitu kredit dari hasil proyek JI, dan apa yang disebut “*hot air*”,

<sup>657</sup> Untuk prosedur dan modalitas ET, lihat: FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2, Decision 11/CMP.1, “Modalities, rules and guidelines for emissions trading under Article 17 of the Kyoto Protocol”. Untuk JI, lihat: FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2, Decision 9/CMP.1, “Guidelines for the implementation of Article 6 of the Kyoto Protocol”; dan FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2, Decision 10/CMP.1, “Implementation of Article 6 of the Kyoto Protocol”. Untuk CDM, lihat: FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, “Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol”; FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 4/CMP.1, “Guidance relating to the clean development mechanism” [terutama Annex II, yaitu terkait prosedur yang disederhanakan bagi CDM skala kecil]; FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 7/CMP.1, “Further guidance relating to the clean development mechanism”; dan FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 8/CMP.1, “Implications of the establishment of new hydrochlorofluorocarbon-22 (HCFC-22) facilities seeking to obtain certified emission reductions for the destruction of hydrofluorocarbon-23 (HFC-23)”. Untuk CDM pada sektor kehutanan, lihat: FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 5/CMP.1, “Modalities and procedures for afforestation and reforestation project activities under the clean development mechanism in the first commitment period of the Kyoto Protocol”; dan FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 6/CMP.1, “Simplified modalities and procedures for small-scale afforestation and reforestation project activities under the clean development mechanism in the first commitment period of the Kyoto Protocol and measures to facilitate their implementation”. Di samping keputusan-keputusan di atas, terdapat juga keputusan terkait sistem registrasi EB dan negara Annex I maupun non-Annex I (*registry and national registry*). Sistem inilah yang akan memuat database dari AAU, RMU, ERU, dan CER yang dimiliki atau dihasilkan. Keputusan yang penting terkait sistem register ini, adalah: FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2, Decision 12/CMP.1, “Guidance relating to registry systems under Article 7, paragraph 4, of the Kyoto Protocol”, dan FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2, Decision 13/CMP.1, “Modalities for the accounting of assigned amounts under Article 7, paragraph 4, of the Kyoto Protocol”; dan FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, “Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol, Appendix D”.

<sup>658</sup> JI diatur dalam Pasal 6, CDM diatur dalam Pasal 12, dan ET diatur dalam Pasal 17 Protokol Kyoto. Sebenarnya ada satu lagi mekanisme yang memungkinkan pemenuhan komitmen secara fleksibel, yaitu mekanisme pemenuhan secara bersama-sama atau disebut *bubble*. Dalam mekanisme ini, beberapa negara Annex I bekerja sama dengan menggabungkan target penurunan emisi mereka, dan kemudian secara bersama-sama pula memenuhi target tersebut. Konsep ini diatur dalam Pasal 4 Protokol Kyoto. Dalam praktik, konsep *bubble* dari Protokol Kyoto ini diterapkan untuk pemenuhan secara bersama oleh negara-negara yang tergabung dalam Uni Eropa.

Untuk informasi lebih lanjut mengenai ketiga instrumen ini, lihat: UNFCCC Secretariat, “Kyoto Protocol Reference Manual On Accounting Of Emissions And Assigned Amount” (UNFCCC Secretariat, 2008), diakses dari <[http://unfccc.int/resource/docs/publications/08\\_unfccc\\_kp\\_ref\\_manual.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/publications/08_unfccc_kp_ref_manual.pdf)>, pada Oktober 2013.

Untuk pengantar mengenai mekanisme ini, lihat pula, misalnya: Christopher Carr dan Flavia Rosembuj, “Flexible Mechanisms For Climate Change Compliance: Emission Offset Purchases Under The Clean Development Mechanism”, N.Y.U. Environmental Law Journal, Vol. 16, 2008, h. 44-62; atau Chris Wold, David Hunter, dan Melissa Powers, *Climate Change and the Law* (Lexis Nexis, 2009), h. 226-269.

- pada mekanisme JI, sebuah negara Annex I dapat bekerja sama dengan melakukan investasi bagi upaya penurunan emisi di negara Annex I lainnya. Kerja sama ini akan menghasilkan kredit berupa *emission reduction unit* (ERU). Pada jenis kerja sama lainnya, sebuah negara Annex I dapat langsung membeli ERU yang dihasilkan oleh sebuah proyek penurunan emisi di negara Annex I lainnya. Pada dasarnya, ERU dapat dimiliki oleh negara Annex I yang melakukan investasi dan kemudian digunakan untuk pemenuhan komitmen negara tersebut atau untuk dijual dalam pasar ET,
- pada mekanisme CDM, sebuah negara Annex I dapat melakukan investasi pada upaya penurunan emisi, baik penurunan pada sumber emisi, maupun melalui pendanaan program penghijauan (*aforestation and reforestation*), di negara non-Annex I. Ini berarti negara berkembang, seperti Indonesia, hanya bisa terlibat dalam mekanisme CDM ini. Proyek yang disetujui kemudian akan diberikan kredit penurunan emisi berupa *Certified Emission Reduction* (CER). Di samping memberikan pendanaan pada proyek penurunan emisi, sebuah negara maju dapat juga langsung melakukan pembelian terhadap penurunan emisi yang sudah disertifikasi (CER). Oleh negara Annex I, CER tersebut kemudian akan dikonversi menjadi AAU dan digunakan untuk pemenuhan komitmen mereka, atau untuk diperjualbelikan kembali dalam pasar ET.

Persoalan lain yang perlu mendapat perhatian adalah status hukum dari Protokol Kyoto terkait dengan berakhirnya komitmen pertama pada tahun 2012 lalu. Menjelang berakhirnya periode komitmen pertama, Protokol Kyoto sebenarnya berada dalam status kritis, sekarat. Berdasarkan Protokol Kyoto, periode komitmen pasca-2012 disamakan dengan amandemen terhadap Annex dari Protokol, yang persetujuan dan keberlakuannya mengikuti aturan tentang amandemen terhadap Protokol.<sup>659</sup> Sebuah keputusan tentang amandemen hanya bisa diambil jika disepakati melalui konsensus. Jika konsensus tidak tercapai, maka diadakan pemungutan suara. Amandemen disetujui jika disetujui oleh sedikitnya

<sup>659</sup> Dalam hal ini, Protokol menyatakan: “[c]ommitments for subsequent periods for Parties included in Annex I shall be established in amendments to Annex B to this Protocol, which shall be adopted in accordance with the provisions of Article 21, paragraph 7..” Lihat: Protokol Kyoto 1997, 37 ILM 22 (1998), Pasal 3 Ayat 9. Sedangkan berdasarkan Pasal 21 Ayat 7, “[a]mendments to Annexes A and B to this Protocol shall be adopted and enter into force in accordance with the procedure set out in Article 20, provided that any amendment to Annex B shall be adopted only with the written consent of the Party concerned.” Lihat: Protokol Kyoto 1997, 37 ILM 22 (1998), Pasal 21 Ayat 7. Pasal 20 dari Protokol Kyoto adalah pasal tentang prosedur persetujuan dan pemberlakuan amandemen terhadap Protokol Kyoto. Karena itu, dapat dikatakan bahwa periode komitmen pasca-2012 harus dituangkan dalam bentuk amandemen terhadap Annex B, dengan tata cara yang sama dengan tata cara bagi amandemen terhadap Protokol.

3/4 negara yang hadir.<sup>660</sup> Amandemen ini akan berlaku jika telah diratifikasi oleh sekurangnya 3/4 negara anggota.<sup>661</sup>

Namun demikian, sampai dengan menjelang pertemuan negara anggota UNFCCC dan Protokol Kyoto (COP 18/CMP8) di Doha pada tahun 2012, negara-negara belum juga menyepakati sebuah amandemen terhadap Protokol Kyoto terkait dengan periode komitmen pasca-2012. Seandainya pun negara-negara menyepakati amandemen, seperti akhirnya memang terjadi pada pertemuan Doha tersebut, mustahil amandemen tersebut akan berlaku pada 1 Januari 2013, mengingat syarat harus diratifikasi oleh 3/4 negara peserta. Dengan demikian, menjelang COP 18 di Doha, Protokol Kyoto sebenarnya sedang mengalami krisis besar terkait status hukum, keberlakuan dan masa depannya.

Di samping itu, pukulan terhadap Protokol Kyoto juga datang dari beberapa negara-negara Annex I, yang dapat dikatakan telah mengikuti langkah Amerika Serikat, sebuah negara yang sudah sejak awal memang sudah menolak untuk meratifikasi Protokol Kyoto. Pada tahun 2011 Pemerintah Kanada mengumumkan bahwa mereka akan keluar dari Protokol Kyoto.<sup>662</sup> Sementara itu, Rusia, Jepang, dan Selandia Baru menolak untuk menyerahkan target/komitmen mereka untuk periode komitmen pasca-2012.<sup>663</sup>

Pada pertemuan di Doha, negara peserta menyepakati sebuah amandemen terhadap Protokol Kyoto terkait dengan komitmen penurunan/pembatasan emisi untuk periode pasca-2012. Amandemen yang disebut sebagai *the Doha Amendment*, Amandemen Doha 2012, ini memuat target penurunan emisi bagi negara Annex I dari UNFCCC, minus Amerika Serikat (yang menolak ratifikasi), Kanada (yang keluar dari Protokol Kyoto), serta Rusia, Jepang, dan Selandia Baru (yang tidak menyerahkan target penurunan/pembatasan emisi untuk komitmen

<sup>660</sup> Protokol Kyoto 1997, 37 ILM 22 (1998), Pasal 20 Ayat 3.

<sup>661</sup> Protokol Kyoto 1997, 37 ILM 22 (1998), Pasal 21 Ayat 4.

<sup>662</sup> Ian Austen, "Canada Announces Exit From Kyoto Climate Treaty", New York Times, 12 Desember 2011, diakses dari <[http://www.nytimes.com/2011/12/13/science/earth/canada-leaving-kyoto-protocol-on-climate-change.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/12/13/science/earth/canada-leaving-kyoto-protocol-on-climate-change.html?_r=0)> pada Oktober 2013.

<sup>663</sup> Kanada secara resmi telah keluar dari keanggotaan Protokol Kyoto mulai tanggal 15 Desember 2012. Dengan demikian, status Kanada saat ini sama dengan Amerika Serikat, yaitu bukan anggota Protokol Kyoto. Jepang menyatakan bahwa mereka tidak mau lagi terikat dengan Protokol Kyoto pasca-2012. Rusia menyatakan bahwa mereka tidak bermotivasi untuk memberikan komitmen mereka bagi periode komitmen kedua (pasca-2012). Sedangkan Selandia Baru tidak menyerahkan komitmen penurunan emisi untuk periode kedua, tetapi menyatakan bahwa mereka akan melakukan penurunan emisi berdasarkan UNFCCC. Lihat: *Amendment to the Kyoto Protocol Pursuant to its Article 3, paragraph 9 (the Doha Amendment)*, selanjutnya disebut Amandemen Doha 2012, FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1, Decision 1/CMP.8., Annex I A, catatan kaki no. 13-16.

Kecuali Kanada yang jelas-jelas menyatakan dirinya keluar, sikap negara-negara ini masih belum jelas apakah mereka menyatakan diri keluar dari Protokol Kyoto atau tidak. Namun menurut penulis, kalau pun masih dianggap sebagai negara anggota Protokol Kyoto, maka pasca-2012 status Jepang, Rusia, dan Selandia Baru sebenarnya telah berubah menjadi sama dengan negara berkembang (*non-Annex I countries*), karena sama-sama tidak memiliki komitmen penurunan emisi. Dengan demikian, ketiga negara ini seharusnya tidak memiliki hak lagi untuk ikut serta dalam ET dan JI yang dilakukan pasca 2012.

pasca 2012.<sup>664</sup> Amandemen Doha 2012 menyatakan bahwa target penurunan/pembatasan emisi pasca-2012 berlaku sejak 1 Januari 2013 sampai dengan 31 Desember 2020.<sup>665</sup>

Di samping itu, mengingat amandemen ini tidak akan berlaku pada tanggal 1 Januari 2013, karena adanya persyaratan ratifikasi 3/4 negara anggota, maka Amandemen Doha 2012 membuat solusi untuk mengatasi kekosongan hukum dengan jalan memuat ketentuan tentang pemberlakuan sementara (*provisional application*) dari Amandemen Doha tersebut. Dalam hal ini, Amandemen Doha mengakui hak negara untuk “*provisionally apply the amendment pending its entry into force in accordance with Articles 20 and 21 of the Kyoto Protocol, and decides that Parties will provide notification of any such provisional application to the Depositary*”.<sup>666</sup> Dengan demikian, maka negara yang menyatakan dirinya akan memiliki pemberlakuan sementara terhadap Amandemen Doha, maka Amandemen ini menjadi berlaku dan mengikat bagi negara tersebut. Dengan ketentuan tentang pemberlakuan sementara ini, maka kekosongan hukum dapat dihindari dan komitmen periode kedua (pasca-2012) dapat langsung berlaku pada tanggal 1 Januari 2013 (bagi negara yang menyatakan memilih untuk melakukan *provisional application*). Namun demikian, dengan terhindarnya kekosongan hukum ini tidak lantas membuat Protokol Kyoto menjadi sebuah ketentuan yang efektif untuk mencegah pemanasan global karena faktanya komitmen kedua dari protokol ini telah kehilangan beberapa negara Annex I.

Pertemuan Doha juga penting karena dalam pertemuan ini kembali ditegaskan kesepakatan untuk membuat sebuah protokol atau kesepakatan baru pengganti Protokol Kyoto pada tahun 2015. Protokol/kesepakatan baru ini harus sudah mulai berlaku sejak tahun 2020.<sup>667</sup>

Hal terakhir yang perlu disampaikan di sini adalah sikap dari negara berkembang terkait komitmen penurunan/pembatasan emisi mereka pasca-2012. Pada COP 13 di Bali tahun 2007, negara peserta sepakat bahwa dua tahun setelah pertemuan Bali ini, berarti pada COP 15 di Copenhagen 2009, negara peserta

<sup>664</sup> Amandemen Doha 2012, FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1, Decision 1/CMP.8, Annex I A.

<sup>665</sup> Amandemen Doha 2012, FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1, Decision 1/CMP.8., Pasal I par. 4.

<sup>666</sup> Amandemen Doha 2012, FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1, Decision 1/CMP.8., Pasal II par. 5.

<sup>667</sup> Dalam hal ini, Pertemuan Doha menyepakati kembali hasil Pertemuan Durban tahun 2011, dan menyatakan bahwa negara peserta “[d]etermined to adopt a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties at its twenty-first session, due to be held from Wednesday, 2 December to Sunday, 13 December 2015, and for it to come into effect and be implemented from 2020”. Lihat: FCCC/CP/2012/8/Add.1, Decision 2/CP.18, “Advancing the Durban Platform”, poin ke-4.

sudah menyepakati komitmen baru untuk periode pasca-2012.<sup>668</sup> Apa yang terjadi pada COP 15 di Copenhagen ternyata adalah sebuah kegagalan. Alih-alih mencapai kesepakatan mengenai komitmen pasca-2012, Copenhagen justru melahirkan Copenhagen Accord yang secara hukum daya ikatnya tidaklah begitu kuat. Statemen yang diberikan pada COP 15 di Copenhagen menyatakan bahwa COP “[t]akes note of the Copenhagen Accord of 18 December 2009.”<sup>669</sup> Frasa “*taking note*” memiliki arti bahwa COP hanya mengakui keberadaan dari Copenhagen Accord, tetapi tidak secara eksplisit membuat pernyataan yang mendukung dan menyetujui isi dari Accord tersebut.<sup>670</sup> Yvo de Boer, yang pada waktu itu bertindak sebagai Sekretaris Eksekutif dari UNFCCC, menyatakan bahwa *taking note* “is a way of recognizing that something is there, but not going so far as to associate yourself with it.”<sup>671</sup> Berdasarkan kata-kata yang dipilih oleh COP ini, maka dapat disimpulkan bahwa Copenhagen Accord berfungsi sebagai dokumen politis yang tidak ditujukan sebagai dokumen hukum yang mengikat.

Lebih jauh lagi, apabila kita melihat isi dari Copenhagen Accord, maka kita akan mengetahui bahwa Copenhagen Accord ini tidak secara spesifik menentukan target penurunan/pembatasan emisi untuk tiap negara. Copenhagen Accord justru memberikan keleluasaan bagi negara-negara untuk menentukan sendiri target komitmen mereka dan menyerahkannya kepada Sekretariat UNCFCCC paling lambat tanggal 31 Januari 2010. Yang menarik adalah Copenhagen Accord juga membuka peluang bagi negara berkembang (non-Annex I *countries*) untuk mengajukan pula target komitmen penurunan/pembatasan emisi mereka. Sama seperti untuk negara maju, komitmen ini harus sudah diserahkan ke Sekretariat

<sup>668</sup> Dalam konteks ini, Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol (AWG-KP) menyepakati bahwa

“...its seventh and eighth sessions will be held and concluded in 2009. At these sessions, the tasks of the AWG will be to:  
 (a). Adopt conclusions on the tasks set out in paragraph 17 (c) of its work programme (FCCC/KP/AWG/2006/4);  
 (b). Adopt conclusions on the legal implications arising from the work of the AWG pursuant to Article 3, paragraph 9, of the Kyoto Protocol;  
 (c). Forward to the CMP at its fifth session the results of its work on the consideration of commitments for subsequent periods for Parties included in Annex I to the Convention under Article 3, paragraph 9, of the Kyoto Protocol, for consideration by the CMP, with a view to their adoption.”—[catatan kaki diabaikan].

Lihat: FCCC/KP/AWG/2007/5, paragraf 22.

Dari kutipan di atas terlihat bahwa pada pertemuan di Copenhagen 2009, AWG-KP akan menyerahkan draft komitmen untuk periode pasca-2012, dengan harapan agar disepakati oleh para pihak dari Protokol Kyoto, terutama negara maju (Annex I). Lihat pula: D. Hunter, “Implications of the Copenhagen Accord for Global Climate Governance”, *Sustainable Development Law and Policy*, Vol. 10, 2010, h. 5.

<sup>669</sup> FCCC/CP/2009/11/Add.1, Decision 2/CP.15.

<sup>670</sup> R. Bavishi, et al., “The Copenhagen Accord: A Legal Analysis”, January 2010, diunduh dari <<http://legalresponseinitiative.org/wp-content/uploads/2013/09/The-Copenhagen-Accord-A-Legal-Analysis-28-January-2010.pdf>> , diakses pada bulan November 2013, h. 3.

<sup>671</sup> Seperti dikutip oleh: J. Werksman, “Taking Note” of the Copenhagen Accord: What It Means”, 20 Desember 2009, diunduh dari <<http://www.wri.org/stories/2009/12/taking-notecopenhagen-accord-what-it-means>>, diakses pada bulan Mei 2011.

UNFCCC pada tanggal 31 Januari 2010.<sup>672</sup> Hunter mencatat bahwa sampai dengan bulan Maret 2010, terdapat 41 negara Annex I dan 34 negara non-Annex I yang telah menyerahkan komitmen mereka.<sup>673</sup> Pengamat menyebut pendekatan yang diusung oleh Copenhagen Accord ini sebagai pendekatan *bottom-up*, di mana setiap negara, baik itu negara maju atau bukan, diperbolehkan menentukan target mereka masing-masing, termasuk tahun rujukan (*baseyear*) dan cara penghitungan penurunan emisinya. Cara inilah yang membedakan Copenhagen Accord dari Protokol Kyoto, yang mengusung pendekatan *top-down*.<sup>674</sup>

Indonesia adalah negara berkembang pertama yang menyatakan diri berasosiasi<sup>675</sup> dengan Copenhagen Accord. Indonesia juga secara aktif mendorong sesama negara ASEAN untuk juga berasosiasi dengan Copenhagen Accord. Lebih dari itu, Indonesia juga menyerahkan komitmen penurunan emisi sukarela karena sebenarnya Indonesia tidak memiliki kewajiban menurunkan emisi.

Janji penurunan emisi ini adalah bahwa pada tahun 2020 Indonesia telah mampu menurunkan emisi GRK sebesar 26% jika penurunan emisi dilakukan sendiri dan penurunan sebesar 41% jika penurunan dilakukan dengan bantuan internasional. Tingkat referensi yang dijadikan rujukan Indonesia adalah tingkat emisi yang diprediksi akan terjadi pada tahun 2020, yang disebut sebagai tingkat *business as usual* (BAU). Janji ini pertama kali diungkapkan oleh Presiden Yudhoyono beberapa bulan sebelum COP 15 di Copenhagen, dan karena janji ini pula Presiden Yudhoyono diberikan julukan “*climate change hero*”.<sup>676</sup>

---

<sup>672</sup> FCCC/CP/2009/11/Add.1, *Copenhagen Accord*, paragraph 4-5. Komitmen untuk negara Annex I ini disebut sebagai “*quantified emission reductions/limitations commitments*” atau “*Quantified Emissions Limitation or Reduction Objectives*” (QELROs), sedangkan untuk negara berkembang komitmen ini disebut sebagai “*Nationally Appropriate Mitigation Actions*” (NAMAs).

<sup>673</sup> David Hunter, *Op.Cit.*, note 670, h. 8.

<sup>674</sup> Daniel Bodansky, “The Copenhagen Climate Change Conference: A Postmortem”, *American Journal of International Law*, Vol. 104, 2010, h. 235-236.

<sup>675</sup> Menurut Bavishi, *et al.* “*a country ‘associating’ with the Accord has the same significance as ‘signing’ or ‘acceding to’ the Accord. In each case, it indicates that the country agrees with the substance of the Accord and agrees to be bound, politically, by its terms.*”, R. Bavishi, *et al.*, *Op.Cit.*, note 671, h. 7. Dengan demikian, maka “berasosiasi” dengan Copenhagen Accord memiliki makna bahwa Indonesia setuju dengan isi dari Accord, serta bermaksud untuk terikat dengannya.

<sup>676</sup> Adianto P. Simamora, “Doubts Remain for Copenhagen Deal”, *The Jakarta Post*, 2 November 2009, diunduh dari <<http://www.thejakartapost.com/news/2009/11/02/doubts-remain-copenhagen-deal.html>> pada bulan November 2013.

Secara resmi, janji Indonesia terkait penurunan emisi ini (NAMA), kemudian disampaikan oleh Menteri Rachmat Witoelar kepada Sekretaris Eksekutif UNFCCC pada bulan Januari 2010.<sup>677</sup>

Posisi Indonesia di atas sebenarnya merupakan sebuah perubahan mendasar dari posisi sebelumnya. Hanya beberapa bulan sebelumnya, Indonesia bergabung dengan negara berkembang lainnya dan menuntut negara maju untuk melakukan penurunan emisi secara serius, yaitu agar pada tahun 2020 telah menurunkan emisi sebanyak 40% dari tingkat emisi tahun 1990, dan agar pada tahun 2050 menurunkan emisi sebanyak 80% dari tingkat emisi tahun 1990.<sup>678</sup> Dilihat dari perspektif ini, maka Copenhagen Accord adalah sebuah kemunduran dan penyimpangan jauh dari apa yang diminta Indonesia pada beberapa bulan sebelumnya. Tulisan ini tidak pada posisi untuk menilai apakah langkah Indonesia ini merupakan langkah pintar atau tidak (misalnya dibandingkan dengan langkah dari negara Asia dan ASEAN lainnya). Tidak pula pada posisi untuk menganalisis apa maksud dan dasar pertimbangan dari Presiden Yudhoyono, karena memang tidak banyak diskusi publik dilakukan sebelum adanya penentuan komitmen ini. Yang jelas, Indonesia sudah mengambil sikap mengajukan diri untuk menurunkan emisi, sehingga sekarang yang lebih penting adalah bagaimana caranya agar komitmen Indonesia tersebut dapat tercapai. Dalam konteks ini, penulis beranggapan bahwa

---

<sup>677</sup> Lihat: E-01/EC-NCCC/01/2010 [berisi surat tertanggal 19 Januari 2010 dari MenLH Rachmat Witoelar kepada Sekretaris Eksekutif UNFCCC Yvo de Boer, tentang asosiasi Indonesia dengan Copenhagen Accord]; dan E-03/EC-NCC/01/2010 [berisi surat tertanggal 30 Januari 2010 dari MenLH Rachmat Witoelar kepada Sekretaris Eksekutif UNFCCC Yvo de Boer, tentang komitmen penurunan emisi Indonesia—NAMA].

Di antara negara ASEAN, hanya Indonesia dan Singapura yang memiliki komitmen penurunan emisi dan menyampaikannya ke Sekretariat UNFCCC. Meski demikian, perlu disebutkan di sini bahwa komitmen penurunan emisi Indonesia jauh lebih besar dibandingkan dengan Singapura. Singapura menyatakan akan menurunkan emisi sebanyak 16% dari tingkat emisi BAU mereka pada Tahun 2020. Lihat: Surat Chew Tai Soo kepada Yvo de Boer tertanggal 28 januari 2010, diunduh dari [https://unfccc.int/files/meetings/cop\\_15/copenhagen\\_accord/application/pdf/singaporecphaccord.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/singaporecphaccord.pdf), pada bulan November 2013.

Komitmen Indonesia bahkan bisa jadi lebih tegas dibandingkan dengan komitmen RRC. RRC, misalnya, hanya berjanji melakukan peningkatan efisiensi (penurunan emisi CO<sub>2</sub> per GDP) dan melakukan peningkatan penggunaan bahan bakar non-fosil dan peningkatan tutupan hutan, tanpa menyebut berapa target penurunan emisi mereka. Dalam hal ini, Direktur Jenderal Departemen Perubahan Iklim RRC, Su Wei, menyatakan bahwa "*China will endeavor to lower its carbon dioxide emissions per unit of GDP by 40-45% by 2020 compared to the 2005 level, increase the share of non-fossil fuels in primary energy consumption to around 15% by 2020 and increase forest coverage by 40 million hectares and forest stock volume by 1.3 billion cubic meters by 2020 from the 2005 levels.*" Lihat: Surat dari Su Wei kepada Yvo de Boer tanggal 28 Januari 2010, diunduh dari [https://unfccc.int/files/meetings/cop\\_15/copenhagen\\_accord/application/pdf/chinacphaccord\\_app2.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/chinacphaccord_app2.pdf), pada bulan November 2013.

Untuk penyampaian NAMA dari negara-negara lainnya, lihat: UNFCCC Secretariat, "Appendix II—Nationally Appropriate Mitigation Actions of Developing Country Parties", diunduh dari [https://unfccc.int/meetings/cop\\_15/copenhagen\\_accord/items/5265.php](https://unfccc.int/meetings/cop_15/copenhagen_accord/items/5265.php), November 2013.

Untuk kompilasi NAMAs dari negara lainnya, lihat: FCCC/SBI/2013/INF.12/Rev.2, Compilation of Information on Nationally Appropriate Mitigation Actions to be Implemented by Developing Country Parties.

<sup>678</sup> Lihat: FCCC/KP/AWG/2009/MISC.7 [Views on Possible Elements for Amendments to the Kyoto Protocol Pursuant to Its Article 3], dan: FCCC/KP/CMP/2009/7 [Proposal from Algeria, Benin, Brazil, Burkina Faso, Cameroon, Cape Verde, China, Congo, Democratic Republic of the Congo, El Salvador, Gambia, Ghana, India, Indonesia, Kenya, Liberia, Malawi, Malaysia, Mali, Mauritius, Mongolia, Morocco, Mozambique, Nigeria, Pakistan, Rwanda, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, South Africa, Sri Lanka, Swaziland, Togo, Uganda, United Republic of Tanzania, Zambia and Zimbabwe for an amendment to the Kyoto Protocol].

hukum dapat memainkan peran yang sangat besar untuk memastikan tercapainya komitmen penurunan emisi Indonesia.

#### **6.6.3.3 Kebijakan dan Hukum Nasional tentang Perubahan Iklim**

Indonesia telah meratifikasi UNFCCC dan Protokol Kyoto masing-masing melalui UU No. 6 Tahun 1994 dan UU No. 17 Tahun 2004. Selama bertahun-tahun, dua undang-undang inilah yang menjadi dasar hukum setingkat undang-undang bagi kebijakan terkait perubahan iklim di Indonesia. Karena itulah, perumus UU No. 32 Tahun 2009 menganggap perlu untuk memberikan dasar hukum yang lebih kuat bagi kebijakan hukum perubahan iklim di Indonesia, mengingat banyak pihak yang berpendapat bahwa undang-undang ratifikasi belumlah cukup kuat sebagai landasan hukum bagi peraturan di bawah undang-undang.

##### **a. Perubahan iklim dalam UU No. 32 Tahun 2009**

Ketentuan-ketentuan tentang perubahan iklim tersebar di dalam beberapa bagian dan pasal dari UU No. 32 Tahun 2009. Pada bagian pertimbangannya, UU No. 32 Tahun 2009 menyatakan bahwa pemanasan global yang semakin meningkat mengakibatkan perubahan iklim sehingga memperparah penurunan kualitas lingkungan hidup. Karena itu perlu dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pernyataan ini kemudian ditegaskan kembali dalam Penjelasan Umum UU No. 32 Tahun 2009, yang mengakui bahwa Indonesia juga berada pada posisi yang sangat rentan terhadap dampak perubahan iklim. Dampak tersebut meliputi turunnya produksi pangan, terganggunya ketersediaan air, tersebarnya hama dan penyakit tanaman serta penyakit manusia, naiknya permukaan laut, tenggelamnya pulau-pulau kecil dan punahnya keanekaragaman hayati.

Kedua pernyataan di atas secara ekslisit menunjukkan adanya peningkatan kesadaran bahwa Indonesia juga menghadapi persoalan pemanasan global dan dampaknya. Selain itu, kedua pernyataan ini juga merupakan indikasi bahwa perubahan iklim merupakan persoalan penting yang harus dimasukkan ke dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Dalam perspektif hukum, kedua pernyataan di atas menunjukkan adanya keinginan untuk memberikan legitimasi yang lebih kuat bagi hukum perubahan iklim di Indonesia.

UU No. 32 Tahun 2009 menyatakan bahwa upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan dapat diwujudkan, salah satunya, melalui perencanaan

pengelolaan lingkungan secara komprehensif.<sup>679</sup> Salah satu aspek penting dalam upaya perencanaan ini adalah pembuatan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH).<sup>680</sup> RPPLH disusun oleh Menteri LH, gubernur, atau bupati/wali kota sesuai dengan kewenangannya.<sup>681</sup> Terkait perubahan iklim, UU No. 32 Tahun 2009 menyatakan bahwa salah aspek yang harus dibahas di dalam RPPLH adalah aspek perubahan iklim.<sup>682</sup> Lebih lanjut lagi, UU menegaskan bahwa RPPLH harus memuat rencana adaptasi dan mitigasi perubahan iklim.<sup>683</sup>

Terkait dengan upaya pengendalian, UU menegaskan pengendalian dilakukan dengan mengambil tindakan dalam pencegahan, penanggulangan, dan pemulihian,<sup>684</sup> yang menjadi tanggung jawab dari pemerintah dan pemerintah daerah serta penanggung jawab usaha/kegiatan.<sup>685</sup> Lebih lanjut lagi, UU menjelaskan pula bahwa tindakan pengendalian merupakan tindakan untuk mengendalikan pencemaran dan atau kerusakan air, udara, laut dan kerusakan ekosistem akibat perubahan iklim.<sup>686</sup> Dengan demikian, maka upaya pengendalian wajib diarahkan pula pada upaya pengendalian perubahan iklim.

Di samping RPPLH, UU No. 32 Tahun 2009 memperkenalkan sebuah instrumen baru yang disebut sebagai Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS).<sup>687</sup> Instrumen ini adalah salah satu instrumen yang digolongkan ke dalam instrumen pencegahan.<sup>688</sup> KLHS bertujuan untuk memastikan bahwa pembangunan berkelanjutan digunakan sebagai dasar dan diintegrasikan ke dalam kebijakan, rencana, dan program (KRP) pemerintah.<sup>689</sup> Salah satu isu yang harus

<sup>679</sup> UU No. 32 Tahun 2009 menyatakan bahwa upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan terdiri atas upaya perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum lingkungan. Lihat: UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 4.

<sup>680</sup> UU No. 32 Tahun 2009 menyatakan bahwa perencanaan dilakukan melalui tiga tahap, yaitu inventarisasi lingkungan, penetapan wilayah eko-region dan pembuatan RPPLH. Lihat: UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 5.

UU mendefinisikan RPPLH sebagai "perencanaan tertulis yang memuat potensi, masalah lingkungan hidup, serta upaya perlindungan dan pengelolaannya dalam kurun waktu tertentu". Lihat: UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 1 angka 4.

<sup>681</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 10 Ayat 1. Sejalan dengan ini, RPPLH dibuat pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Lihat: UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 9.

<sup>682</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 10 Ayat 2.

<sup>683</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 10 Ayat 4.

<sup>684</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 13 Ayat 2.

<sup>685</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 4 dan Penjelasan Pasal 13 Ayat 3.

<sup>686</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 4 dan Penjelasan Pasal 13 Ayat 1.

<sup>687</sup> KLHS adalah "rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh dan partisipatif untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program". Lihat: UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 1 angka 10 .

<sup>688</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 14.

<sup>689</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 15 Ayat 1.

Pemerintah Pusat dan daerah menyusun KLHS sesuai kewenangannya dan mengimplementasikan KLHS tersebut ke dalam rencana tata ruang wilayah (RTRW), rencana pembangunan jangka panjang (RPJP) dan rencana pembangunan jangka menengah (RPJM), serta KRP yang memiliki potensi untuk menimbulkan dampak serius terhadap lingkungan. Lihat: UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 15 Ayat 2.

dibahas dan diperhatikan dalam KLHS adalah dampak dari perubahan iklim.<sup>690</sup> Lebih jauh lagi, UU juga menyatakan bahwa KLHS harus memuat kajian tentang kerentanan (*vulnerability*) dan kapasitas adaptasi (*adaptability*) terhadap perubahan iklim.<sup>691</sup>

Bentuk lain dari upaya pencegahan adalah penetapan kriteria kerusakan lingkungan, yang di dalamnya terdapat kriteria kerusakan ekosistem dan lingkungan hidup yang diakibatkan oleh perubahan iklim.<sup>692</sup> Kriteria kerusakan lingkungan untuk perubahan iklim ditentukan berdasarkan beberapa parameter, termasuk kenaikan temperatur, kenaikan permukaan air laut dan tingkat kekeringan.<sup>693</sup>

Dalam kaitannya dengan upaya perlindungan dan pemeliharaan lingkungan, perubahan iklim disinggung dalam berbagai upaya untuk melindungi atmosfer. Menurut UU No. 32 Tahun 2009, perlindungan atmosfer dilakukan melalui berbagai langkah terkait mitigasi dan adaptasi perubahan iklim, perlindungan lapisan ozon dan perlindungan lingkungan dari hujan asam. UU mengamanatkan agar berbagai langkah dituangkan lebih mendetail lagi di dalam peraturan pemerintah.<sup>694</sup> Di samping itu, UU juga telah mengamanatkan agar pemerintah menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai pengendalian dampak perubahan iklim dan perlindungan lapisan ozon.<sup>695</sup> Meskipun peraturan pemerintah yang dimaksud sampai saat ini belum ada, tidak berarti tidak ada lagi peraturan perundangan-undangan dan kebijakan lain yang terkait dengan perubahan iklim, selain daripada yang termuat dalam beberapa pasal UU No. 32 Tahun 2009. Beberapa peraturan dan kebijakan tersebut akan dibahas dalam bagian berikut.

### b. Rencana Aksi Nasional tentang Perubahan Iklim Tahun 2007

Pada tahun 2007, Kementerian Lingkungan Hidup menerbitkan *The National Action Plan on Climate Change* atau Rencana Aksi Nasional tentang Perubahan Iklim (RAN-PI). Dokumen ini berisi arahan bagi lembaga-lembaga dalam rangka melakukan upaya mengatasi perubahan iklim. Dokumen ini juga berisi berbagai langkah koordinasi yang perlu dilakukan oleh pemerintah, terkait upaya mengatasi perubahan iklim.

<sup>690</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Penjelasan Pasal 15 Ayat 2b.

<sup>691</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 16.

<sup>692</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 21 Ayat 2.

<sup>693</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 21 Ayat 4.

<sup>694</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 57 Ayat 4 dan 5.

<sup>695</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 63 Ayat 1 huruf j.

Terkait dengan upaya mitigasi, RAN-PI memuat informasi tentang kelembagaan, termasuk perkembangan regulasi terkait sektor energi dan LULUCF.<sup>696</sup> Dalam konteks kelembagaan ini pula RAN-PI menyebutkan berdirinya Komite Nasional Mekanisme Pembangunan Bersih (*National Commission on the Clean Development Mechanism*—Komnas MPB) berdasarkan Keputusan Menteri LH No. No. 206 Tahun 2005. Komnas MPB ini berfungsi sebagai otoritas nasional (*Designated National Authority*—DNA), yang akan memberikan persetujuan pada tingkat nasional terkait proposal CDM.

RAN-PI menyatakan bahwa untuk menjamin tercapainya sasaran yang diinginkan, rencana aksi ini harus diawasi dan diperbaiki sesuai dengan prinsip umum pembangunan nasional, melalui upaya:<sup>697</sup> *pertama*, harmonisasi semua kebijakan dan instrumen hukum; *kedua*, integrasi dan harmonisasi tata ruang dengan persoalan pemanfaatan sumber daya alam, guna mendorong terwujudnya pembangunan berkelanjutan; *ketiga*, target mitigasi perubahan iklim dan target sosial dan ekologis harus dicapai melalui penyesuaian pola konsumsi dan produksi; *keempat*, target mitigasi dan adaptasi harus diintegrasikan dengan aspek sosial budaya, melalui penyiapan dan rekayasa sosial sesuai dengan karakter lingkungan dan masyarakat.

RAN-PI menjelaskan periode implementasi sebagai berikut:<sup>698</sup>

- *immediate action* antara tahun 2007-2009. Dalam periode ini, instrumen yang diperlukan, dukungan kelembagaan dan harmonisasi antarsektor terkait harus sudah terlaksana. Di samping itu, pengumpulan informasi yang diperlukan bagi implementasi RAN-PI juga harus sudah dilakukan pada periode ini,<sup>699</sup>
- *short term action* antara tahun 2009-2012. Secara jelas RAN-PI menyatakan bahwa rencana aksi pada periode ini harus memperhatikan berakhirnya periode komitmen pertama dari Protokol Kyoto. RAN-PI secara eksplisit juga menyatakan bahwa implementasi RAN-PI pada periode ini, terutama dalam sektor energi, kehutanan, pertanian, pertambangan, pekerjaan umum, dan kesehatan akan dilaksanakan secara sukarela,

<sup>696</sup> Kementerian LH, "National Action Plan Addressing Climate Change" (Kementerian LH, 2007), diunduh dari <[http://theredddesk.org/sites/default/files/indonesia\\_national\\_action\\_plan\\_addressing\\_climate\\_change.pdf](http://theredddesk.org/sites/default/files/indonesia_national_action_plan_addressing_climate_change.pdf)>, Oktober 2013 , h. 20-26.

<sup>697</sup> *Ibid.*, h. 30.

<sup>698</sup> *Ibid.*, h. 31-32.

<sup>699</sup> RAN-PI secara spesifik menjelaskan beberapa upaya yang dapat dilakukan pada periode ini dalam rangka penurunan GRK. Bagi sektor energi, upaya ini dapat berupa konservasi energi, diversifikasi energi, dan penerapan teknologi bersih, seperti *Carbon-Capture Storage* (CCS). Lihat: *Ibid.*, h. 39-40. Bagi sektor kehutanan, upaya penurunan emisi GRK dapat dilakukan dengan: a). pencegahan penebangan liar (*illegal logging*); b). rehabilitasi hutan dan lahan dalam rangka peningkatan kapasitas penyimpanan karbon (*sink enhancement*); c). restrukturisasi sektor kehutanan dan peningkatan akelerasi Hutan Tanaman Industri dan Hutan Tanaman; d). pemberdayaan masyarakat sekitar hutan, guna meningkatkan kesadaran akan perubahan iklim; e). penguatan wilayah hutan melalui upaya klarifikasi batas dan status hutan. Penguatan wilayah hutan ini diharapkan akan mampu mengurangi kegiatan ilegal di dalam kawasan hutan. *Ibid.*, h. 49-50.

- *medium term action* antara tahun 2012-2025. Upaya mitigasi pada periode ini dilakukan dengan memperhatikan hasil penerapan instrumen mitigasi sukarela dari periode sebelumnya. RAN-PI juga menyatakan, tindakan dalam periode ini harus diarahkan pada pengurangan risiko bencana yang dapat diukur secara mudah. Uniknya, RAN-PI tidak menjelaskan apakah instrumen hukum yang dipilih masih berdasarkan kesukarelaan atau sudah mengarah pada upaya mitigasi sebagai sebuah kewajiban. Pilihan instrumen ini sangat penting, mengingat dengan berakhirnya periode komitmen pertama Protokol Kyoto, maka sebenarnya terbuka peluang bahwa Indonesia akan termasuk ke dalam negara yang memiliki komitmen penurunan emisi, sehingga wajib menurunkan emisi,<sup>700</sup>
- *long term action* antara tahun 2025-2050. RAN-PI menyatakan bahwa mitigasi dan adaptasi pada periode ini harus mampu menjamin ketahanan bangsa Indonesia, “*the resilience and endurance of the Indonesian nation*”.

RAN-PI secara khusus memuat rencana aksi terkait sector LULUCF, yang dibagi ke dalam tiga kategori target/aksi sebagai berikut:<sup>701</sup> kategori pertama adalah target/aksi terkait penurunan emisi dan peningkatan kapasitas penyerapan karbon. Menurut RAN-PI, penurunan emisi dari sector kehutanan akan dilakukan melalui aksi pemberantasan penebangan liar (*illegal logging*), pencegahan kebakaran hutan, penerapan penebangan pohon secara berkelanjutan, penguatan pengelolaan area konservasi dan pembuatan arah kebijakan (*road map*) bagi pelaksanaan REDD. Sedangkan terkait peningkatan kapasitas rosot karbon, RAN-PI menargetkan adanya rehabilitasi 36,31 juta hektare dari total 53,9 juta hektare hutan kritis, yang harus sudah dicapai pada tahun 2025. Sedangkan untuk sisanya, sebanyak 17,6 juta hektare hutan kritis, harus sudah direhabilitasi pada tahun 2050. Di samping itu, RAN-PI juga akan mengusahakan penurunan deforestasi dan degradasi hutan sebanyak 23,63 juta ha dalam periode 2007-2009, sebanyak 6,15 juta ha pada periode 2009-2012 dan sebanyak 10 juta ha pada periode 2012-2025. Terkait dengan pencegahan kebakaran hutan, RAN-PI menargetkan penurunan titik api (*hot spots*) sebanyak 50% pada tahun 2009, 75% pada tahun 2012, dan 95% pada tahun 2025, semuanya dibandingkan dengan jumlah titik api pada

<sup>700</sup> Jika Indonesia memiliki komitmen penurunan emisi, seperti dijanjikan oleh Presiden Yudhoyono dan disampaikan ke UNFCCC, maka instrumen sukarela sudah tidak lagi bisa diandalkan sebagai satu-satunya instrumen bagi penurunan emisi. Indonesia memerlukan instrumen hukum lain yang lebih pasti, terukur, dan dapat dikenai beban incentif/disincentif. Dengan hanya mengandalkan instrumen sukarela seperti ini, sudah dapat diduga bahwa target penurunan emisi tidak akan pernah tercapai.

<sup>701</sup> *Ibid.*, h. 50-57.

tahun 2006; kategori kedua adalah implementasi pemberian insentif untuk sektor LULUCF. Dalam hal ini, RAN-PI mempromosikan dilanjutkannya program “Menuju Indonesia Hijau”, yaitu sebuah program yang memberikan penghargaan kepada bupati/wali kota yang mampu menjaga hutan lindung serta meningkatkan persentase halan hijau di wiliyahnya. Dalam program ini, insentif diberikan dalam bentuk tambahan alokasi anggaran dari pusat yang dapat digunakan untuk kegiatan lingkungan, pengentasan kemiskinan, pendidikan, kesehatan, dan pembangunan infrastruktur. RAN-PI berharap bahwa insentif (dan disinsentif) pada sektor kehutanan sudah dapat diterapkan dalam periode 2009-2012.

Kategori terakhir yang dipaparkan oleh RAN-PI adalah pengembangan kebijakan pendukung. Termasuk ke dalam kategori rencana aksi ini adalah rencana tata ruang nasional dan wilayah, upaya pengentasan kemiskinan, kegiatan penelitian dan pengembangan, serta upaya persiapan dan rekayasa sosial.

### c. National Communication

*National Communication* adalah penyampaian laporan kondisi dan prediksi emisi GRK, seperti diamanatkan oleh UNFCCC.<sup>702</sup> Indonesia sejauh ini telah menyerahkan dua kali laporan *National Communication*-nya, yaitu tanggal 27 Oktober 1999 dan 11 Januari 2011.<sup>703</sup> Pada bagian ini akan diketengahkan rangkuman dari *National Communication* kedua, karena laporan ini tidak hanya berisi tentang emisi GRK masa lalu dan prediksi emisi GRK di masa yang akan datang, tetapi juga memuat upaya-upaya apa yang akan ditempuh terkait dengan komitmen penurunan emisi Indonesia.

Menurut *National Communication* Kedua, emisi GRK pada tahun 2000 adalah 556.728,78 Gg CO<sub>2</sub>e untuk empat GRK utama, yaitu CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, PFC dan tanpa menghitung emisi dari sektor LULUCF dan kebakaran gambut. Jika emisi dari sektor LULUCF diperhitungkan, maka emisi pada tahun 2000 adalah 1.377.982,95 Gg CO<sub>2</sub>e. Kontribusi dari tiga GRK terhadap total emisi tersebut adalah sebagai berikut: 80,8% emisi berasal dari CO<sub>2</sub>, sebanyak 17,2% berasal dari metana (CH<sub>4</sub>) dan sebanyak 2% berasal dari *nitrous oxide* (N<sub>2</sub>O). Kontributor utama dari emisi tersebut adalah kegiatan pada sektor LULUCF, diikuti oleh sektor energi, emisi terkait kebakaran gambut, pengolahan limbah, kegiatan pertanian, dan kegiatan industri.<sup>704</sup>

<sup>702</sup> UNFCCC 1992, 31. I.L.M. 849 (1992), Pasal 4 Ayat 1 dan Pasal 12.

<sup>703</sup> UNFCCC Secretariat, "Non-Annex I National Communications", diunduh dari <[http://unfccc.int/national\\_reports/non-annex\\_i\\_national\\_items/2979.php](http://unfccc.int/national_reports/non-annex_i_national_items/2979.php)>, Oktober 2013.

<sup>704</sup> Kementerian LH, "Indonesia Second National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change", 2010, diunduh dari <<http://unfccc.int/resource/docs/natc/indonc2.pdf>> pada bulan November 2013, h. II-3.

*National Communication* Kedua menjelaskan beberapa langkah yang akan diambil terkait mitigasi emisi GRK, yaitu:<sup>705</sup>

- a. pada sektor energi: melalui upaya konservasi energi serta melalui pengembangan sumber energi baru dan terbarukan, misalnya melalui peningkatan pemanfaatan *geothermal*, pengembangan pembangkit *micro-hydro* (PLTA skala kecil), produksi dan pemanfaatan bahan bakar non fosil (*bio-fuel*), serta penggunaan limbah biomas, matahari, dan angin sebagai sumber energi,
- b. pada sektor industri: melalui peningkatan efisiensi dalam proses produksi, pengenalan teknologi baru, atau melalui perubahan bahan baku (misalnya dengan menggunakan sampah sebagai bahan baku). Kegiatan ini dapat dilakukan melalui pendanaan dari proyek CDM atau pihak swasta,
- c. pada sektor pertanian: melalui (i) penerapan pelarangan penggunaan teknik pembakaran dalam pembukaan lahan; (ii) pengembangan sistem peringatan dini bagi kebakaran (*Fire Early Warning System*), terutama di daerah gambut; (iii) pengenalan varietas padi rendah metana; (iv) peningkatan pemanfaatan limbah pertanian untuk *bio-energy* dan kompos; (v) pengenalan teknologi biogas; (vi) perbaikan kualitas dalam kegiatan peternakan; (vi) pengembangan wilayah pertanian baru yang diarahkan pada lahan tidak produktif, misalnya padang rumput atau lahan terlantar, melalui upaya revitalisasi rencana tata ruang pertanian,
- d. pada sektor kehutanan: melalui (i) pemberantasan penebangan dan perdagangan kayu ilegal; (ii) revitalisasi industri kehutanan; (iii) konservasi dan rehabilitasi sumber daya kehutanan; (iv) pengembangan kegiatan ekonomi bagi masyarakat yang hidup di sekitar atau tergantung pada hutan; serta (v) stabilisasi wilayah hutan bagi pengembangan dan penguatan pengelolaan hutan secara berkelanjutan,
- e. pada sektor pengelolaan limbah: melalui konversi praktik *open dumping* menjadi pengelolaan sampah yang berkelanjutan, seperti urug saniter yang dilengkapi dengan sistem pembakaran dan pemanfaatan gas.

Berdasarkan analisis terhadap proyeksi emisi tahun 2020, tingkat emisi yang diproyeksikan (tingkat BAU) adalah 2,95 Gt CO<sub>2</sub>. Ini merupakan kenaikan lebih dari dua kali tingkat emisi pada tahun 2000. *National Communication* Kedua memperkirakan emisi yang akan dihasilkan jika kita melalukan upaya

<sup>705</sup> *Ibid.*, h. XX-XXI.

mitigasi adalah sebesar 31-48 % lebih rendah dari tingkat BAU.<sup>706</sup> Proyeksi ini menunjukkan bahwa jika upaya mitigasi seperti yang dijelaskan di atas dilaksanakan secara konsisten, maka target/komitmen penurunan emisi sebesar 26-41% dari BAU akan dapat tercapai.

#### d. Rencana Aksi Nasional Tahun 2011 terkait Pengurangan Emisi GRK (RAN-GRK)

Pada bulan September 2011, President Yudhoyono mengeluarkan Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (RAN-GRK). Peraturan ini mendefinisikan RAN-GRK sebagai rencana kerja untuk melakukan berbagai kegiatan yang secara langsung atau tidak langsung akan mengurangi emisi GRK Indonesia.<sup>707</sup> RAN-GRK terdiri atas kegiatan-kegiatan utama di sektor pertanian, kehutanan dan lahan gambut, energi dan transportasi, industri, pengelolaan limbah, dan kegiatan pendukung.<sup>708</sup>

RAN-GRK diharapkan untuk berfungsi sebagai arahan bagi kementerian dan lembaga pemerintah untuk merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi berbagai tindakan terkait penurunan emisi GRK. RAN-GRK juga berfungsi memberikan arahan kepada pemerintah daerah dalam penyusunan rencana aksi daerah untuk penurunan emisi GRK.<sup>709</sup> Pada sisi lain, RAN-GRK juga berguna bagi masyarakat dan pihak swasta dalam merencanakan dan menjalankan upaya penurunan emisi GRK mereka.<sup>710</sup>

Pada tingkat nasional, pelaksanaan penurunan emisi GRK dilakukan di bawah koordinator Menteri Koordinator Bidang Ekonomi.<sup>711</sup> Pelaksanaan dari RAN-GRK dalam sektor tertentu menjadi tanggung jawab dari menteri atau kepala dari badan terkait.<sup>712</sup> Sedangkan pelaksanaan penurunan emisi berdasarkan rencana aksi daerah adalah tanggung jawab gubernur.<sup>713</sup>

Kegiatan penurunan emisi oleh pemerintah (lembaga pemerintah) pada tingkat pusat dan daerah akan didanai oleh APBN/APBD atau sumber pendanaan

<sup>706</sup> *Ibid.*, h. XIX-XX.

<sup>707</sup> PerPres No. 61 Tahun 2001, Pasal 1 angka 1.

<sup>708</sup> PerPres No. 61 Tahun 2001, Pasal 2.

<sup>709</sup> PerPres No. 61 Tahun 2001, Pasal 3.

<sup>710</sup> PerPres No. 61 Tahun 2001, Pasal 4.

<sup>711</sup> PerPres No. 61 Tahun 2001, Pasal 5 Ayat 2. Menurut PerPres No. 61 Tahun 2001 Menko memiliki kewajiban untuk melaporkan kepada Presiden terkait implementasi RAN-GRK, setidaknya sekali dalam setahun. Lihat: PerPres No. 61 Tahun 2001, Pasal 10 Ayat 2.

<sup>712</sup> PerPres No. 61 Tahun 2001, Pasal 5 Ayat 3. Menurut PerPres No. 61 Tahun 2001, Menteri atau kepala lembaga pemerintahan harus melaporkan kepada Menko tentang pelaksanaan RAN-GRK pada sektornya masing-masing, setidaknya sekali dalam setahun. Lihat: PerPres No. 61 Tahun 2001, Pasal 10 Ayat 1.

<sup>713</sup> PerPres No. 61 Tahun 2001, Pasal 6.

lain yang sah.<sup>714</sup> Dari ketentuan ini, kita dapat menafsirkan bahwa PerPres No. 61 Tahun 2011 telah membuka kemungkinan ikut sertanya pihak swasta dalam pendanaan upaya penurunan emisi GRK.

Lampiran dari PerPres No. 61 Tahun 2011 menjelaskan beberapa rencana aksi untuk sektor pertanian, kehutanan dan lahan gambut, energi dan transportasi, industri, dan pengelolaan limbah. RAN-GRK untuk sektor pertanian diarahkan pada penurunan emisi sebanyak 0,008 dan 0,011 GtCO<sub>2</sub>e, masing-masing untuk target penurunan emisi sebesar 26% dan 41%.<sup>715</sup> Satu contoh dari kegiatan penurunan emisi di sektor ini adalah transformasi lahan kritis atau hutan yang telah mengalami deforestasi menjadi perkebunan sawit, karet, atau coklat. Konversi dari lahan ini diprediksi akan meliputi 860 ribu hektare untuk perkebunan sawit, dan 105 ribu hektare untuk perkebunan karet. Konversi direncanakan akan dilaksanakan antara tahun 2011-2014 di 19 provinsi, dengan penurunan emisi diperkirakan mencapai 74,53 MtCO<sub>2</sub>e. Kementerian Kehutanan bertanggung jawab atas konversi lahan kritis ini.

RAN-GRK untuk sektor kehutanan dan lahan gambut diharapkan dapat menurunkan emisi sebesar 0,672 GtCO<sub>2</sub>e untuk target penurunan 26% dan 1,039 GtCO<sub>2</sub>e untuk target penurunan 41%. Satu contoh dari kegiatan penurunan emisi ini adalah penetapan wilayah hutan. Diharapkan pada tahun 2010 sampai 2014 batas wilayah hutan sepanjang 25.000 km sudah bisa ditetapkan. Penetapan batas wilayah hutan ini akan dilaksanakan di seluruh provinsi dan diharapkan akan mampu menurunkan emisi sebesar 123,41 MtCO<sub>2</sub>e. Kegiatan ini menjadi tanggung jawab Kementerian Kehutanan.

Contoh lain untuk kegiatan penurunan emisi di sektor kehutanan adalah pengembangan pertanian berkelanjutan di area lahan gambut. Antara tahun 2011 sampai 2020, pertanian berkelanjutan ini sudah dilaksanakan di area seluas 325.000 hektare lahan gambut di 11 provinsi. Kegiatan ini diharapkan akan menurunkan emisi sebesar 103,98 MtCO<sub>2</sub>e. Kementerian Pertanian bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan pertanian ini.

Dalam sektor energi dan transportasi, RAN-GRK merencanakan penurunan emisi sebesar 0,038 GtCO<sub>2</sub>e untuk target penurunan 26% dan 0,056 GtCO<sub>2</sub>e, untuk target penurunan 41%. Kegiatan-kegiatan untuk mencapai penurunan emisi ini antara lain meliputi peningkatan penghematan energi melalui perpindahan sumber energi ke sumber energi yang lebih bersih, peningkatan pemanfaatan

<sup>714</sup> PerPres No. 61 Tahun 2001, Pasal 11.

<sup>715</sup> Seperti dijelaskan sebelumnya, Indonesia telah menyatakan komitmenya untuk menurunkan emisi sebesar 26% atau 41% dari BAU pada tahun 2020.

sumber energi terbarukan, pemanfaatan teknologi bersih untuk sumber energi dan moda transportasi, serta penerapan transportasi publik yang rendah emisi dan ramah lingkungan. Terdapat beberapa contoh menarik terkait dengan kegiatan di sektor ini. Pertama, RAN-GRK memuat rencana tentang kewajiban pengelolaan energi untuk 400 perusahaan antara tahun 2010 sampai 2020, dengan total penurunan emisi diharapkan mencapai 10,16 MtCO<sub>2</sub>e. Rencana ini akan dijalankan di seluruh provinsi, di bawah tanggung jawab Kementerian ESDM.

Kedua, rencana terkait pengembangan energi terbarukan. Dalam hal ini, RAN-GRK menargetkan penurunan emisi sebesar 1,27 MtCO<sub>2</sub>e dalam periode 2010 dan 2014, yang akan dicapai melalui pembangunan PLTA mini atau mikro (*micro and mini hydro power plants*), pembangkit listrik tenaga surya, pembangkit listrik tenaga bio-massa, pembangkit listrik tenaga angin dan pembentukan desa energi mandiri. Program-program ini pun berada dalam kontrol Kementerian ESDM.

Ketiga, terkait transportasi, RAN-GRK merencanakan pembangunan pengembangan jalur khusus bus (*bus rapid transit*) di 12 kota besar, pembangunan jalan kereta listrik di Bandung dan Jabodetabek, pembangunan jalur monorel, jalan kereta layang, atau sistem kereta bawah tanah di Jakarta. Rencana-rencana besar ini akan dijalankan antara tahun 2010 dan 2020, di bawah tanggung jawab bersama antara Kementerian Perhubungan dan pemerintah daerah.

Keempat, adalah rencana untuk melaksanakan program pajak untuk penggunaan jalan, dalam bentuk pajak kemacetan (*congestion charging*) dan pajak jalan raya (*road pricing*). PerPres No. 61 Tahun 2011 menyadari bahwa pajak lingkungan seperti ini hanya dapat efektif jika kita telah memiliki sistem dan moda transportasi publik yang baik. Pajak tersebut diarahkan untuk penurunan penggunaan kendaraan pribadi di Jakarta dan Surabaya dan diharapkan akan menghasilkan penurunan emisi sebesar 0,41 MtCO<sub>2</sub>e. Program kegiatan ini akan dilaksanakan antara tahun 2010 sampai 2020 di bawah tanggung jawab bersama dari Kementerian Perhubungan dan Kementerian Keuangan.

Dalam sektor industri, RAN-GRK merencanakan penurunan emisi sebesar 0,001 GtCO<sub>2</sub>e untuk target penurunan 26% dan 0,005 GtCO<sub>2</sub>e untuk target penurunan 41%. Penurunan emisi ini akan dicapai melalui penerapan audit terkait penggunaan dan pengelolaan energi, serta penciptaan program yang memberikan insentif untuk peningkatan efisiensi energi. Dalam sektor industri, contoh dari rencana aksi adalah pelaksanaan audit energi dan konservasi energi. Dalam periode tahun 2010-2014, audit dan konservasi energi akan diwajibkan pada 9 produsen

semen, 35 pabrik baja, dan 15 pabrik kertas (*pulp and paper*). Target penurunan emisi yang diharapkan dari kegiatan ini adalah sebesar 2,06 MtCO<sub>2</sub>e. Selanjutnya, dalam periode 2015-2020, program audit dan konservasi ini akan diterapkan pada industri kaca dan keramik, pupuk, makanan dan minuman, tekstil dan kimia, dengan penurunan emisi yang diharapkan adalah sebesar 2,75 MtCO<sub>2</sub>e. Program ini akan dilaksanakan di bawah tanggung jawab Kementerian Perindustrian.

Sektor terakhir yang disinggung di dalam RAN-GRK adalah sektor pengelolaan limbah. Sektor ini diharapkan akan berkontribusi dalam penurunan emisi sebesar 0,048 GtCO<sub>2</sub>e untuk target penurunan 26% dan 0,078 GtCO<sub>2</sub>e untuk target penurunan 41%. Salah satu contoh kegiatan di sektor ini adalah pengembangan dan perbaikan pengolahan limbah melalui penerapan metode 3R (*reduce, reuse, and recycle*) pada sekitar 210 sampai 250 fasilitas pengolahan sampah di Indonesia. Perbaikan fasilitas pengolahan sampah ini diharapkan dapat menurunkan emisi sebesar 46 MtCO<sub>2</sub>e dalam periode tahun 2010-2020. Rencana aksi ini akan menjadi tanggung jawab dari Kementerian Pekerjaan Umum.

Penulis berpandangan bahwa RAN-GRK perlu mendapat apresiasi sebagai sebuah langkah awal yang serius untuk mewujudkan janji Indonesia terkait penurunan emisi GRK. Lebih jauh lagi, RAN-GRK juga perlu dihargai karena setidaknya dua alasan. *Pertama*, RAN-GRK memuat beberapa rencana kegiatan dengan target yang jelas untuk beberapa sektor yang memang sangat memerlukan adanya perubahan secara cepat dan mendalam, seperti sektor transportasi. Rencana aksi di sektor transportasi ini berguna dan harus dilaksanakan bukan hanya dalam rangka penurunan emisi, tapi juga dalam rangka penyediaan transportasi publik yang lebih baik, aman, dan bisa diandalkan, yang memang merupakan kebutuhan masyarakat yang sangat mendesak. Program ini diharapkan dapat secara radikal mengurangi kemacetan, terutama di kota-kota besar. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa rencana perbaikan transportasi dalam RAN-GRK dapat memberikan dua manfaat sekaligus, yakni penurunan emisi dan perbaikan kualitas hidup rakyat. *Kedua*, rencana penerapan pajak jalan atau pajak kemacetan perlu pula dipuji sebagai rencana untuk mendorong agar masyarakat mau berpindah dari alat transportasi pribadi ke transportasi publik. Tentu saja, seperti disadari pula oleh RAN-GRK, program semacam ini harus dilaksanakan sejalan dengan perbaikan transportasi publik. Apabila transportasi publik yang lebih baik, murah, aman dan bisa diandalkan sudah terwujud, maka penerapan pajak jalan dan kemacetan bagi pengguna kendaraan pribadi akan memberikan dorongan yang kuat agar masyarakat mau berpindah ke transportasi publik. *Combined with*

*better alternatives for public transportation, the NAP-GHG also introduces the use of an environmental tax in terms of congestion and road charges. Assuming that better alternatives of transportation modes are available, the use of such an environmental tax should also be welcomed since it will give strong incentives to the people to switch from private vehicles to public transportation, which will eventually reduce the level of GHG emissions.*

Sayangnya, RAN-GRK memuat beberapa persolan yang dapat mengganggu keefektifannya. Pada satu sisi, kita tidak melihat adanya dasar yang kuat dan jelas dari penetapan target untuk tiap sektor. Misalnya, tidak jelas mengapa dalam RAN-GRK, penurunan emisi yang cukup besar justru diharapkan dari dilanjutkannya penggunaan hutan dan lahan gambut untuk kegiatan industri dan pertanian. Di masa lalu, justru kegiatan pembukaan hutan dan lahan gambut untuk industri dan pertanian (perkebunan) inilah salah satu faktor yang telah menyebabkan emisi GRK yang besar dari sektor kehutanan. Agak mengherankan lagi, pemberantasan penebangan liar, pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan, serta *pilot project* terkait REDD justru diperkirakan akan berkontribusi tidak terlalu besar bagi penurunan emisi dari sektor kehutanan ini.<sup>716</sup> Kedua, RAN-GRK sangat tergantung dari tindakan pemerintah, baik di pusat maupun daerah. Persoalannya adalah kita tidak menemukan adanya indikasi bahwa pemerintah pusat dan daerah wajib melaksanakan RAN-GRK atau mengambil tindakan penurunan emisi sesuai arahan RAN-GRK. Tidak ada pula petunjuk atau tanda bahwa pemerintah pada akhirnya akan memasukkan penurunan emisi GRK ke dalam baku mutu emisi dan ambien untuk beberapa sektor terkait.

#### e. Sektor Energi

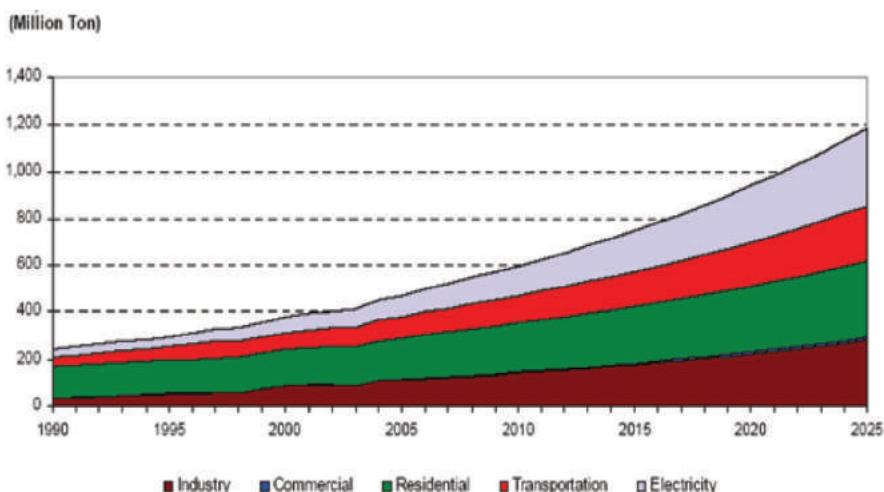
Konsumsi energi di Indonesia berasal dari konsumsi rumah tangga, perkantoran, industri, transportasi, dan pembangkit listrik. Pada tahun 2004, emisi CO<sub>2</sub> dari sektor energi mencapai 275 MtCO<sub>2</sub>e, atau sekitar 9% dari total emisi Indonesia.<sup>717</sup> Data ini akan segera berubah, mengingat cepatnya pertumbuhan konsumsi energi. Data dari tahun 1990 sampai 2004 menunjukkan bahwa emisi

<sup>716</sup> Dalam periode antara 2010-2014, penegakan hukum terkait pemberantasan penebangan liar diharapkan akan menurunkan emisi sebesar 2,30 MtCO<sub>2</sub>e, pengendalian kebakaran hutan akan menurunkan emisi sebesar 21,77 MtCO<sub>2</sub>e, sedang kegiatan awal REDD di lahan gambut diharapkan akan menurunkan emisi sebesar 3,67 MtCO<sub>2</sub>e. Rencana/target penurunan emisi ini lebih rendah dibandingkan dengan pemanfaat gambut untuk pertanian, yang menurut RAN-GRK akan menurunkan emisi sebesar 103,98 MtCO<sub>2</sub>e dalam periode 2011-2020 (atau rata-rata penurunan emisi sebesar 11 MtCO<sub>2</sub>e per Tahun mulai Tahun 2011).

<sup>717</sup> A.P. Sari, et al., "Working Paper on Indonesia and Climate Change: Current Status and Policies", PEACE, 2007, diunduh dari <<http://www.eisu.org.uk/default.asp?FILE=items/11604/126/> Indonesia%20and%20Climate%20Change%20Report.pdf>, pada bulan Agustus 2008, h.13.

dari sektor industri meningkat sebesar 7% pertahun.<sup>718</sup> Dengan peningkatan emisi yang tinggi ini, maka RAN-PI memprediksi, tanpa adanya intervensi kebijakan, emisi dari sektor energi akan mencapai 1.200 MtCO<sub>2</sub>e pada tahun 2025. Prediksi ini dapat dilihat dalam gambar berikut:

**Gambar 6.3: Emisi GRK dari sektor energi**



Sumber: RAN-PI 2007, hal. 18.

Tak pelak lagi, kebijakan pemerintah dan hukum memainkan peran yang sangat penting untuk mengubah tren dan prediksi di atas. Sudah cukupkah hukum energi di Indonesia memberi dasar dan dorongan bagi penurunan emisi?

UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi merupakan perangkat hukum utama terkait kebijakan pengelolaan energi di Indonesia. Berdasarkan UU ini, pengelolaan energi didasarkan pada pembangunan berkelanjutan dan perlindungan lingkungan hidup.<sup>719</sup> UU juga menyatakan bahwa pengelolaan energi diarahkan untuk mencapai tujuan, antara lain, berupa jaminan ketersediaan energi untuk memenuhi kebutuhan energi nasional, dan jaminan adanya pengolahan energi yang optimal, harmonis, dan berkelanjutan.<sup>720</sup>

Terkait dengan konservasi energi, UU menyatakan bahwa konservasi energi merupakan tanggung jawab pemerintah pusat, daerah, serta industri dan

<sup>718</sup> G. Lestari, "Pengaruh utama Isu Perubahan Iklim di Sektor Energi", diunduh dari: <<http://www.lead.or.id/download/c12/lap/Gita.pdf>>, pada bulan Agustus 2008. Data dari Sari, *et al.* menunjukkan adanya pertambahan emisi per kapita sekitar 150% sejak Tahun 1980-an. Lihat: A.P. Sari, *et al.*, *Op.Cit.*, note 718, hal. 13.

<sup>719</sup> UU No. 30 Tahun 2007, LN Tahun 2007 No. 96, TLN No. 4746, Pasal 2.

<sup>720</sup> UU No. 30 Tahun 2007, LN Tahun 2007 No. 96, TLN No. 4746, Pasal 3.

masyarakat. Dalam hal ini, pemerintah memiliki kewenangan untuk menerapkan instrumen yang memberikan insentif bagi mereka yang berhasil melakukan konservasi energi, dan disinsentif bagi mereka yang gagal melakukan konservasi.<sup>721</sup> UU ini dengan demikian telah membuka peluang digunakannya instrumen ekonomi dalam konservasi energi. Sayangnya, ketentuan tentang hal ini masih sangat umum dan tidak jelas karena tidak memuat ketentuan lebih detail yang menerangkan bagaimana instrumen-instrumen ekonomi tersebut akan dijalankan.

Terkait konservasi energi, pada tahun 2011 pemerintah mengeluarkan PP No. 70 Tahun 2009 tentang Konservasi Energi. Menurut PP ini, konservasi energi adalah upaya sistematis, terencana, dan terpadu guna melestarikan sumber daya energi dalam negeri serta meningkatkan efisiensi pemanfaatannya [garis bawah dari penulis].<sup>722</sup> Ini berarti konservasi ditujukan untuk melestarikan sumber daya alam yang menjadi energi atau sumber energi, serta meningkatkan efisiensi energi.

Konservasi energi merupakan tanggung jawab bersama dari pemerintah, pemerintah daerah, swasta, dan masyarakat. Dalam rangka pelaksanaan kewajibannya ini, masing-masing pihak memiliki kewajiban sebagai berikut:

1. pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab untuk: a). membuat kebijakan, strategi dan program konservasi energi; b). mengembangkan kapasitas SDM di bidang konservasi energi; c). melakukan sosialisasi untuk penggunaan teknologi yang menerapkan konservasi energi; d). mengalokasikan dana bagi pelaksanaan konservasi energi; e). memberikan kemudahan dan/ atau insentif; f). melakukan bimbingan teknis kepada pengusaha, pengguna sumber energi, dan pengguna energi; g). melaksanakan program dan kegiatan konservasi energi; dan h). melakukan pembinaan dan pengawasan terkait pelaksanaan program konservasi energi.<sup>723</sup>
2. Pengusaha memiliki tanggung jawab untuk: a). melaksanakan konservasi energi dalam setiap tahap usaha/kegiatannya; b). menggunakan teknologi yang efisien secara energi; dan c). menghasilkan produk dan/atau jasa yang hemat energi.<sup>724</sup>
3. Masyarakat memiliki tanggung jawab untuk mendukung dan melaksanakan program konservasi energi, dengan maksud agar tercipta budaya hemat energi.<sup>725</sup>

<sup>721</sup> UU No. 30 Tahun 2007, LN Tahun 2007 No. 96, TLN No. 4746, Pasal 25.

<sup>722</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 ,TLN No. 5083, Pasal 1 Angka 1.

<sup>723</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 ,TLN No. 5083, Pasal 6.

<sup>724</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 ,TLN No. 5083, Pasal 7.

<sup>725</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 ,TLN No. 5083, Pasal 8.

Konservasi energi menurut PP No. 70 Tahun 2009 dilakukan pada seluruh tahapan pengelolaan energi, yaitu penyediaan energi, pengusahaan energi, pemanfaatan energi, dan konservasi sumber daya energi.<sup>726</sup> Dalam tahapan penyediaan energi,<sup>727</sup> setiap orang, badan usaha, dan bentuk usaha tetap yang melakukan kegiatan penyediaan energi diwajibkan untuk melaksanakan konservasi energi, yang meliputi: a). perencanaan dengan orientasi pada penggunaan teknologi yang efisien energi; b). pemilihan prasarana, sarana, peralatan, bahan, dan proses yang secara langsung ataupun tidak langsung menggunakan energi yang efisien; dan c). pengoperasian sistem yang efisien energi.<sup>728</sup>

PP No. 70 Tahun 2009 juga menyatakan bahwa setiap kegiatan pengusahaan energi,<sup>729</sup> wajib melakukan konservasi energi dengan menerapkan teknologi yang efisien energi. Pengusahaan energi ini meliputi kegiatan pengusahaan sumber daya energi, sumber energi, dan energi.<sup>730</sup>

Dalam tahapan pemanfaatan energi,<sup>731</sup> PP No. 70 Tahun 2009 mewajibkan agar pemanfaatan energi dilakukan hemat dan efisien. Kata “hemat” di sini berarti perilaku menggunakan energi secara efektif dan efisien, sedangkan “efisien” berarti nilai maksimal yang dihasilkan dari perbandingan antara keluaran dan masukan energi pada peralatan pemanfaat energi.<sup>732</sup> Lebih jauh lagi, PP menyatakan bahwa pengguna energi atau sumber energi yang lebih besar atau sama dengan 6.000 setara ton minyak pertahun wajib melakukan konservasi energi melalui manajemen energi. Ketentuan ini dimaksudkan agar jika penghematan energi dapat dilakukan pengguna energi/sumber energi yang besar ini, yang jumlahnya sedikit tetapi konsumsinya mencapai 60% dari total konsumsi energi, maka dampaknya akan sangat signifikan bagi konservasi energi.<sup>733</sup> Manajemen energi yang diwajibkan

<sup>726</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 ,TLN No. 5083, Pasal 9.

<sup>727</sup> Menurut UU No. 30 Tahun 2007, penyediaan energi adalah “kegiatan atau proses menyediakan energi, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri”. Lihat: UU No. 30 Tahun 2007, LN Tahun 2007 No. 96, TLN No. 4746, Pasal 1 angka 15.

<sup>728</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 , TLN No. 5083, Pasal 10.

<sup>729</sup> Menurut UU No. 30 Tahun 2007, pengusahaan energi adalah “kegiatan menyelenggarakan usaha penyediaan dan/atau pemanfaatan energi”. Lihat: UU No. 30 Tahun 2007, LN Tahun 2007 No. 96, TLN No. 4746, Pasal 1 angka 18.

<sup>730</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 , TLN No. 5083, Pasal 11.

Menurut PP No. 70 Tahun 2009, sumber daya energi adalah “sumber daya alam yang dapat dimanfaatkan, baik sebagai sumber energi maupun sebagai energi”; sumber energi adalah “sesuatu yang dapat menghasilkan energi, baik secara langsung maupun melalui proses konversi atau transformasi”; sedangkan energi adalah “kemampuan untuk melakukan kerja yang dapat berupa panas, cahaya, mekanika, kimia, dan elektromagnetik.” Lihat: PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 , TLN No. 5083, Pasal 1 angka 2-4.

<sup>731</sup> Menurut PP No. 70 Tahun 2009, pemanfaatan energi adalah “kegiatan menggunakan energi, baik langsung maupun tidak langsung, dari sumber energi.” Lihat: PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 , TLN No. 5083, Pasal 1 angka 8.

<sup>732</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 , TLN No. 5083, Pasal 12 Ayat 1 dan penjelasannya.

<sup>733</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 , TLN No. 5083, Pasal 12 Ayat 2 dan Penjelasannya.

Penjelasan ayat ini juga menyatakan bahwa setara 1 ton minyak sama dengan 41,9 giga joule (GJ), atau 1,15 kilo liter minyak bumi (kl minyak bumi), atau 39,68 million British Thermal Unit (MMBTU), atau 11,63 mega watt hour (MWh). Lihat: PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 , TLN No. 5083, Penjelasan Pasal 12 Ayat 2.

bagi pengguna energi/sumber energi yang besar ini dilakukan dengan menunjuk manajer energi, menyusun program konservasi energi, melaksanakan audit energi secara berkala, melaksanakan rekomendasi hasil audit energi dan melaporkan pelaksanaan konservasi energi setiap tahun kepada menteri, gubernur, atau bupati/wali kota.<sup>734</sup> Program konservasi energi disusun oleh pengguna sumber energi/energi, yang setidaknya memuat informasi tentang rencana yang akan dilakukan, jenis dan konsumsi energi, penggunaan peralatan hemat energi, langkah-langkah konservasi energi, dan jumlah produk yang dihasilkan atau jasa yang diberikan.<sup>735</sup> Selain itu, PP juga menjelaskan bahwa dalam rangka menjalankan audit energi, baik manager energi dan auditor energi adalah mereka yang telah memiliki sertifikasi kompetensi. Audit energi ini dilakukan oleh auditor energi internal dan/atau lembaga yang telah terakreditasi.<sup>736</sup>

Dalam tahapan konservasi sumber daya energi, PP menjelaskan bahwa kebijakan terkait konservasi sumber daya energi akan ditetapkan oleh Menteri ESDM. Kebijakan ini setidaknya meliputi: a). ketentuan mengenai sumber daya energi yang diprioritaskan untuk diusahakan dan/atau disediakan; b). jumlah sumber daya energi yang dapat diproduksi; dan c). pembatasan sumber daya energi yang dalam batas waktu tertentu tidak dapat diusahakan, yaitu pembatasan sumber daya energi untuk sumber daya energi yang tidak terbarukan.<sup>737</sup>

Hal lain yang juga termuat dalam PP No. 70 Tahun 2009 adalah ketentuan mengenai insentif dan disinsentif. Terkait kebijakan pemberian insentif, PP memuat tiga instrumen, yaitu instrumen berupa kemudahan untuk memperoleh informasi, instrumen berupa insentif keuangan dan instrumen berupa audit kemitraan. Terkait instrumen berupa kemudahan, PP menyatakan bahwa pemerintah atau pemerintah daerah berwenang memberikan kemudahan kepada pengguna energi dan produsen peralatan hemat energi di dalam negeri yang melaksanakan konservasi energi. Kemudahan dalam hal ini adalah kemudahan untuk memperoleh akses informasi mengenai teknologi hemat energi, spesifikasinya, dan cara/langkah penghematan energi; serta layanan konsultansi mengenai cara/langkah penghematan energi.<sup>738</sup>

<sup>734</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 , TLN No. 5083, Pasal 12 Ayat 3. PP menjelaskan bahwa managemen energi adalah kegiatan untuk mengendalikan konsumsi energi agar tercapai pemanfaatan energi yang efektif dan efisien, sehingga dapat menghasilkan keluaran yang maksimal. Managemen energi ini dilakukan melalui tindakan teknis secara terstruktur dan ekonomis untuk meminimasi pemanfaatan energi untuk proses produksi serta proses konsumsi bahan baku dan bahan pendukung. Lihat: PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 ,TLN No. 5083, Penjelasan Pasal 12 Ayat 3.

<sup>735</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 ,TLN No. 5083, Pasal 13 Ayat 3.

<sup>736</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 ,TLN No. 5083, Pasal 13 Ayat 1 dan 2.

<sup>737</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 ,TLN No. 5083, Pasal 14.

<sup>738</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 ,TLN No. 5083, Pasal 17.

Sedangkan untuk instrumen keuangan, PP menyatakan bahwa pemerintah atau pemerintah daerah dapat memberikan insentif kepada pengguna energi besar (pengguna energi lebih besar atau sama dengan 6.000 setara ton minyak pertahun), dan kepada produsen peralatan hemat energi di dalam negeri, yang berhasil melaksanakan konservasi energi pada periode tertentu.<sup>739</sup> Insentif keuangan untuk pengguna energi besar dapat berupa: a.) fasilitas perpajakan untuk peralatan hemat energi; b.) pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan pajak daerah untuk peralatan hemat energi; c.) fasilitas bea masuk untuk peralatan hemat energi; d.) dana suku bunga rendah untuk investasi konservasi energi; atau e). audit energi dalam pola kemitraan yang dibiayai oleh Pemerintah.<sup>740</sup> Sedangkan insentif keuangan untuk produsen peralatan hemat energi dapat berupa: a.) fasilitas perpajakan untuk komponen/suku cadang dan bahan baku yang digunakan untuk memproduksi peralatan hemat energi; b.) pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan pajak daerah untuk komponen/suku cadang dan bahan baku yang digunakan untuk memproduksi peralatan hemat energi; c.) fasilitas bea masuk untuk komponen/suku cadang dan bahan baku yang akan digunakan untuk memproduksi peralatan hemat energi; atau d.) dana suku bunga rendah untuk investasi produksi peralatan hemat energi.<sup>741</sup> Insentif di atas diajukan oleh pengguna energi besar atau produsen peralatan hemat energi, dengan membuktikan keberhasilan pelaksanaan konservasi energi.<sup>742</sup> Keberhasilan pelaksanaan konservasi energi bagi pengguna energi besar dibuktikan dengan adanya penurunan konsumsi energi spesifik atau elastisitas konsumsi energi. Sedangkan bagi produsen peralatan hemat energi, keberhasilan di atas dibuktikan dengan adanya produksi peralatan hemat energi yang efisiensi energinya lebih tinggi dari *benchmark* yang ditentukan; dan adanya label tingkat efisiensi energi sesuai dengan standar yang berlaku.<sup>743</sup>

Untuk insentif berupa audit energi kemitraan, selain dapat diberikan kepada pengguna energi besar, juga dapat diberikan kepada pengguna energi yang menggunakan energi kurang dari 6.000 setara ton minyak pertahun jika pengguna ini juga berhasil melaksanakan konservasi energi.<sup>744</sup>

PP No. 70 Tahun 2009 memuat beberapa ketentuan tentang disinsentif, yang sebenarnya mirip dengan sanksi administrasi yang biasa dikenal dalam hukum

<sup>739</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 , TLN No. 5083, Pasal 18.

<sup>740</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 , TLN No. 5083, Pasal 20 Ayat 1.

<sup>741</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 , TLN No. 5083, Pasal 20 Ayat 2.

<sup>742</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 , TLN No. 5083, Pasal 20 Ayat 3 dan 4.

<sup>743</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 , TLN No. 5083, Pasal 19.

<sup>744</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 , TLN No. 5083, Pasal 21 Ayat 1.

lingkungan, yaitu peringatan tertulis, pengumuman di media massa, denda, pengurangan pasokan energi. Disinsentif (sanksi) di atas diberikan oleh Menteri ESDM, gubernur, atau bupati/wali kota, kepada pengguna energi/sumber energi besar (6.000 setara ton minyak pertahun) yang tidak melaksanakan konservasi energi.<sup>745</sup> Adapun tahapan pemberian sanksi ini adalah sebagai berikut. Pertama adalah peringatan tertulis yang diberikan paling banyak 3 kali dalam tenggat waktu masing-masing 1 bulan.<sup>746</sup> Jika pengguna energi/sumber energi tersebut tetap tidak melaksanakan konservasi energi, maka Menteri ESDM, gubernur, atau bupati/wali kota akan mengumumkan nama pengguna energi/sumber energi tersebut di media massa.<sup>747</sup> Dengan cara ini, maka PP No. 70 Tahun 2009 memperkenalkan metode *shaming and naming*, yang kurang lebih juga sudah dipraktekkan oleh Kementerian LH dalam pemberian peringkat kinerja lingkungan (PROPER). Selanjutnya, jika dalam waktu 1 bulan setelah pengumuman di media massa, pengguna energi/sumber energi tersebut tetap tidak melaksanakan konservasi energi, maka Menteri ESDM, gubernur, bupati/wali kota dapat mengenakan denda sebanyak 2 kali dari nilai pemborosan energi yang ditimbulkan. Hasil denda ini disetorkan ke kas negara/kas daerah.<sup>748</sup> Kemudian, jika dalam waktu satu bulan pengguna energi/sumber energi tersebut tidak membayar denda, maka Menteri ESDM, gubernur, atau bupati/wali kota menetapkan pengurangan pasokan energi kepadanya. Pengurangan pasokan energi ini tidak menghilangkan kewajiban pembayaran denda oleh pengguna energi/sumber energi tersebut.<sup>749</sup>

Beberapa tahun sebelum keluarnya PP di atas, pemerintah sebenarnya telah mengeluarkan Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2006 tentang kebijakan energi nasional. PerPres ini memberikan target yang ingin dicapai pada tahun 2025 terkait dengan peranan dari masing-masing jenis energi terhadap konsumsi energi nasional, sebagai berikut:<sup>750</sup>

- minyak bumi menjadi kurang dari 20 persen konsumsi total,
- gas menjadi lebih dari 30 persen konsumsi total,
- batu bara menjadi lebih dari 33 persen konsumsi total,
- *biofuel* menjadi lebih dari 5 persen konsumsi total,
- panas bumi menjadi lebih dari 5 persen konsumsi total,
- energi terbarukan, termasuk biomassa, nuklir, serta pembangkit listrik

<sup>745</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 , TLN No. 5083, Pasal 22.

<sup>746</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 , TLN No. 5083, Pasal 23.

<sup>747</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 , TLN No. 5083, Pasal 24.

<sup>748</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 , TLN No. 5083, Pasal 25.

<sup>749</sup> PP No. 70 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 171 , TLN No. 5083, Pasal 26.

<sup>750</sup> PerPres No. 5 Tahun 2006, Pasal 2 Ayat 2.

- tenaga air, surya, dan angin akan menjadi lebih dari 5 persen konsumsi total,
- batu bara cair (*liquefied coal*) menjadi lebih dari 2 persen konsumsi total.

Target di atas memperlihatkan adanya keinginan untuk melakukan diversifikasi sumber energi. Sayangnya, target diversifikasi di atas justru masih mengandalkan sumber energi yang menghasilkan emisi GRK (*carbon-intensive energy sources*). Meskipun persentase penggunaan minyak bumi ditargetkan menurun, tetapi penggunaan batu bara justru akan meningkat drastis. Sementara itu, kontribusi dari energi, seperti gas, panas bumi, dan energi terbarukan, justru sangat terbatas.<sup>751</sup> Kebijakan yang sangat pro terhadap batu bara juga dapat dilihat dari PP No. 71, No. 72, dan No. 86 Tahun 2006. Ketiga PP ini memuat ketentuan tentang perintah PT. PLN untuk mempercepat pembangunan pembangkit listrik tenaga batu bara, tentang pembentukan tim koordinasi bagi percepatan pembangunan PLTU batu bara dan tentang pemberian jaminan keuangan dari pemerintah bagi adanya percepatan pembangunan tersebut.

Ketentuan lain yang patut disebut terkait kebijakan energi adalah Keputusan Menteri ESDM No. 2 Tahun 2004 tentang Kebijakan Pengembangan Energi Terbarukan dan Konservasi Energi (Pengembangan Energi Hijau). Lampiran dari KepMen ini, yang berjudul “Kebijakan Pengembangan Energi Terbarukan dan Konservasi Energi (*Policy on Renewable Energy Development and Energy Conservation*)”, memuat kerangka umum kebijakan terkait konservasi energi dan pemanfaatan energi hijau. Lampiran ini secara jelas merujuk kepada UNFCCC sebagai salah satu alasan mengapa kita perlu melakukan konservasi energi dan pengembangan sumber energi alternatif.<sup>752</sup>

Lampiran ini secara jelas membedakan antara kebijakan terkait pengembangan energi terbarukan dan kebijakan terkait konservasi energi. Terkait energi terbarukan, Lampiran KepMen ESDM No. 2 Tahun 2004 mengusulkan pengembangan sumber energi alternatif, termasuk biomassa, panas bumi, PLTA, energi surya, energi angin, dan energi gelombang. Dalam hal ini, lampiran ini juga memperlihatkan besarnya potensi Indonesia dalam mengembangkan sumber energi alternatif tersebut, yang ironisnya masih sangat belum termanfaatkan secara

<sup>751</sup> Sebagai perbandingan, pada Tahun 2005, konsumsi energi sebagian besar bersal dari minyak bumi (sekitar 49 persen), disusul dengan batu bara (sekitar 24 persen), gas (sekitar 12 persen), panas bumi (sekitar 5 persen), dan pembangkit listrik tenaga air sebanyak 3 persen. Lihat: G. Lestari, *loc cit*.

<sup>752</sup> KepMen ESDM No. 2 Tahun 2004, Lampiran, Paragraf 10.

optimal.<sup>753</sup> Terkait konservasi energi, lampiran menyatakan bahwa konservasi energi dapat dicapai dengan memanfaatkan teknologi yang lebih energi efisien dan dengan mendorong perubahan perilaku konsumen ke arah pola konsumsi yang lebih hemat energi. Lampiran ini memprediksi bahwa dengan konservasi energi, maka kita akan mampu menghemat energi antara 10-30% dari tingkat konsumsi saat ini.<sup>754</sup> Gambaran ini menunjukkan konsumsi energi saat ini bukan hanya boros dan tidak efisien, tetapi juga tidak berkelanjutan karena dengan sumber energi seperti saat ini maka semakin besar konsumsi energi semakin besar pula emisi GRK yang dilepaskan ke atmosfer.

Produk perundang-undangan lain yang juga perlu diketengahkan di sini adalah Instruksi Presiden No. 10 Tahun 2005, yang berisi perintah presiden kepada aparatur negara untuk melaksanakan penghematan energi, melalui penggunaan pendingin ruangan (AC), listrik, peralatan kantor, dan alat transportasi secara lebih efisien. Presiden juga menginstruksikan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan penghematan energi di daerahnya. Semua upaya terkait penghematan energi ini wajib dilaporkan oleh Menteri ESDM kepada Presiden setidaknya dua kali dalam setahun. InPres tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh Menteri ESDM dengan mengeluarkan Peraturan Menteri ESDM No. 31 Tahun 2005 tentang pelaksanaan penghematan energi. Menurut Permen ESDM ini, kegiatan penghematan energi dilakukan melalui cara sebagai berikut:

- bagi gedung perkantoran swasta dan pemerintah: mengatur temperatur untuk AC pada suhu tidak lebih rendah dari 25°C, mengurangi penggunaan lift dan eskalator, dan membatasi daya bola lampu maksimum 15Watt/m<sup>2</sup>,
- untuk konsumsi rumah tangga: menggunakan bola lampu yang hemat energi, mengurangi penggunaan listrik setidaknya sebanyak 50 watt pada saat sibuk (*peak hours*), yaitu antara pukul 19.00 sampai 22.00, serta mengatur temperatur AC pada suhu tidak lebih rendah dari 25°C.
- untuk mobil pribadi: menggunakan pertamax untuk mobil lebih dari 2000 cc di Sumatra, Jawa dan Bali, serta mempromosikan pemanfaatan gas untuk angkutan umum,
- Untuk industri: melakukan audit energi (khususnya bagi industri yang memerlukan banyak energi), serta menggunakan produk atau teknologi yang hemat energi.

<sup>753</sup> KepMen ESDM No. 2 Tahun 2004, Lampiran, Paragraf 18-30.

<sup>754</sup> KepMen ESDM No. 2 Tahun 2004, Lampiran, Paragraf 31-32.

Di samping itu, dalam rangka meningkatkan produksi *biofuel*, Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden No. 1 Tahun 2006 tentang produksi dan pemanfaatan biofuel sebagai bahan bakar alternatif. Peraturan ini memerintahkan lembaga/kementerian terkait untuk mempercepat produksi dan pemanfaatan *biofuel*. Secara khusus, InPres ini memerintahkan kepada Menteri Kehutanan untuk memberikan izin pemanfaatan area hutan non-produktif bagi produksi *biofuel*.

#### f. CDM in Indonesia

Indonesia memiliki potensi yang sangat besar bagi pelaksanaan proyek-proyek CDM. Laporan dari Institute for Global Environmental Strategies (IGES), bersama dengan Kementerian LH Jepang, Kementerian LH Indonesia dan Carbon and Environmental Research Indonesia pada tahun 2006 menunjukkan bahwa potensi ini berasal dari sektor energi, industri, transportasi, maupun sektor kehutanan. Dalam sektor energi, misalnya, potensi penurunan emisi GRK dapat berasal dari perbaikan tahapan pertambangan migas atau proyek terkait penyediaan sumber energi yang terbarukan. Dalam sektor industri, proyek dapat dikerjakan melalui upaya penghematan energi, atau perubahan sumber energi dari bahan bakar fosil ke sumber lain yang lebih ramah lingkungan. Dalam sektor transportasi, contoh proyek penurunan emisi adalah perubahan moda transportasi atau perubahan bakar dari transportasi publik. Sedang dalam sektor kehutanan, proyek penurunan emisi dapat dilakukan adalah melalui reboisasi (baik itu aforestasi maupun reforestasi) yang dilakukan, misalnya, pada hutan hak, hutan industri, atau hutan masyarakat.<sup>755</sup>

Untuk menangkap potensi besar tersebut, maka pada bulan Juli 2005, Kementerian LH mengeluarkan Keputusan Menteri LH No. 206 Tahun tentang pembentukan Komisi Nasional Mekanisme Pembangunan Bersih (Komnas MPB), yang bertugas sebagai lembaga yang memiliki otoritas persetujuan untuk proposal CDM di Indonesia. Dengan demikian, maka Komnas MPB merupakan *Designated National Authority* (DNA) untuk Indonesia.<sup>756</sup> Sebagai DNA, Komnas MPB berfungsi untuk melakukan penilaian (*assessment*), evaluasi, dan *monitoring* proposal serta pelaksanaan dari proyek CDM di Indonesia. Komnas MPBlah yang berwenang

<sup>755</sup> IGES (ed.), *CDM Country Guide for Indonesia* (Ministry of the Environment, Japan, 2006), diunduh dari <<http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/upload/2698/attach/indonesia.pdf>>, pada bulan Oktober 2013, h. 41-42 dan 46-47.

<sup>756</sup> Berdasarkan keputusan COP 7 di Marrakech Tahun 2001 tentang "Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol", setiap negara yang berpartisipasi dalam CDM, termasuk negara non-Annex I, wajib menentukan otoritas nasionalnya (DNA) sebelum negara tersebut terlibat dalam proyek CDM. FCCC/CP/2001/13/Add.2, Decision 17/CP.7, Annex, Paragraf 29-30. Hal ini kemudian dipertegas kembali dalam keputusan negara peserta UNFCCC pada COP 11 (dan pertemuan pertama Protokol Kyoto, CMP 1) di Montreal 2005. Lihat: FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, Annex Par. 29-30.

untuk menyetujui sebuah proposal CDM, sebelum proyek tersebut divalidasi pada tingkat internasional.<sup>757</sup> Komnas MPB terdiri atas para Anggota Komisi yang dibantu oleh Sekretariat dan Tim Teknis. Bila perlu, Komnas MPB dapat meminta bantuan kepada para pakar dan/atau menyelenggarakan Pertemuan Khusus Forum Pemangku Kepentingan.<sup>758</sup> Anggota Komisi dari Komnas MPB merupakan perwakilan dari Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian ESDM, Kementerian Kehutanan, Kementerian Industri, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Perhubungan, Kementerian Pertanian, Bappenas, dan wakil dari Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI).<sup>759</sup> Saat ini Bidang Mekanisme Perdagangan Karbon dari DNPI bertindak sebagai sekretariat dari Komnas MPB.<sup>760</sup> Fungsi dari Komnas MPB adalah memberikan persetujuan terhadap usulan proyek CDM yang masuk berdasarkan kriteria pembangunan berkelanjutan, melakukan penelusuran (*tracking*) dokumen terhadap proyek yang telah disetujui, melakukan *monitoring* dan evaluasi atas proyek yang telah disetujui, serta memberikan laporan Tahunan ke Sekretariat UNFCCC terkait implementasi proyek CDM di Indonesia.<sup>761</sup>

Secara umum, untuk memperoleh persetujuan dari Komnas MPB, pemrakarsa proyek CDM harus menyerahkan dokumen-dokumen berikut kepada Sekretariat Komnas MPB: (i) formulir permohonan persetujuan yang berisi penjelasan bahwa usulan proyek memenuhi seluruh kriteria pembangunan berkelanjutan; (ii) Proposal proyek, atau disebut dengan *Project Design Document* (PDD); (iii) laporan AMDAL, bila usulan proyek wajib AMDAL; (iv) catatan proses konsultasi publik; (v) surat rekomendasi dari Departemen Kehutanan, khusus untuk usulan proyek MPB kehutanan, serta; (vi) dokumen-dokumen lain yang dirasa perlu untuk medukung justifikasi proyek.<sup>762</sup> Jika dokumen sudah lengkap, Sekretariat akan menyerahkan dokumen kepada Komnas MPB,

<sup>757</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, Annex, Par. 40a.

<sup>758</sup> Dewan Nasional Perubahan Iklim, "Tentang Komnas MPB", diakses dari <<http://pasarkarbon.dnpi.go.id/web/index.php/komnasmpb/cat/1/tentang-komnas-mpb.html>>, pada bulan Oktober 2013.

<sup>759</sup> IGES (ed.), *Op.Cit.*, 756, hal. 53. Lihat pula: Dewan Nasional Perubahan Iklim, "Anggota Komnas MPB", diakses dari <<http://pasarkarbon.dnpi.go.id/web/index.php/komnasmpb/read/8/anggota-komnas-mpb.html>>, pada bulan Oktober 2013.

<sup>760</sup> Dewan Nasional Perubahan Iklim, "Mekanisme Perdagangan Karbon", diakses dari <<http://dnpi.go.id/portal/id/program/divisi/mekanisme-perdagangan-karbon>>, pada bulan Oktober 2013; dan, UNFCCC Secretariat, "Designated National Authorities", diakses dari <[http://cdm.unfccc.int/public\\_inputs/DNA/index.html](http://cdm.unfccc.int/public_inputs/DNA/index.html)>, pada bulan Oktober 2013.

<sup>761</sup> Dewan Nasional Perubahan Iklim, "Fungsi Komnas MPB", diakses dari <<http://pasarkarbon.dnpi.go.id/web/index.php/komnasmpb/read/5/fungsi.html>>, pada bulan Oktober 2013. Lihat juga: IGES (ed.), *Op.Cit.*, 756, h. 53-54.

<sup>762</sup> Divisi Mekanisme Perdagangan Karbon, Dewan Nasional Perubahan Iklim, "Mekanisme Proses Penyetujuan Nasional di dalam Komisi Nasional Mekanisme Pembangunan Bersih (MPB)", diakses dari <<http://pasarkarbon.dnpi.go.id/web/index.php/komnasmpb/read/6/prosedur-persetujuan-proyek.html>>, pada bulan Oktober 2013.

Untuk proyek CDM pada sektor kehutanan (aforestasi atau reforestasi, A/R), di samping dokumen di atas, juga harus diserahkan dokumen berikut ini: (i). Dokumen yang menunjukkan status tanah tempat proyek akan dikerjakan; (ii). Peta lokasi proyek yang mengindikasikan batas lokasi dan daerah sekitar lokasi; (iii). Status tutupan lahan terkait dengan usulan apakah proyek akan dilaksanakan sebagai proyek aforestatasi atau reforestasi; dan (iv). Surat dukungan dari pemangku kepentingan, yang ditandatangani oleh perwakilan masyarakat, lembaga pemerintah terkait, dan LSM. Lihat: IGES (ed.), *Op.Cit.*, 756, h. 59-60.

yang kemudian akan mendiskusikan proposal proyek dalam pertemuan internal mereka. Pada saat yang bersamaan, Sekretariat akan mengundang pendapat dari pemangku kepentingan terkait proposal proyek CDM, dengan jalan menempatkan poposal tersebut pada *website* Komnas MPB. Setelah disetujui dalam pertemuan internal, proposal kemudian akan dievaluasi oleh Tim Teknis. Pada tahapan ini, Komnas dapat pula mengundang pendapat tambahan dari Tim Pakar, termasuk pakar dari sektor terkait. Tim Teknis akan mendasarkan evaluasinya berdasarkan kriteria/indikator keberlanjutan (*sustainability*) yang ditetapkan oleh Komnas MPB.<sup>763</sup> Evaluasi dari Tim Teknis harus sudah selesai dan diserahkan kepada Komnas MPB dalam 21 hari. Persetujuan Komnas MPB terhadap proposal akan diberikan apabila Komnas telah memperoleh dan memperhatikan hasil evaluasi dari Tim Teknis, komentar pemangku kepentingan, serta pendapat tambahan dari Tim Pakar. Jika terdapat perbedaan pendapat, Komnas akan mengadakan Forum Pertemuan Khusus, yang akan terbuka untuk umum. Jika diperlukan informasi tambahan, maka pemrakarsa akan diberikan waktu tambahan selama 3 bulan untuk menyerahkan informasi tambahan tersebut. Setelah memperhatikan semua pendapat dan hasil evaluasi, Komnas MPB akan mengeluarkan keputusan, dengan memberikan persetujuan tertulis (apabila proposal disetujui).<sup>764</sup>

Prosedur persetujuan proposal proyek CDM oleh Komnas MPB dapat dilihat dalam diagram alur berikut:

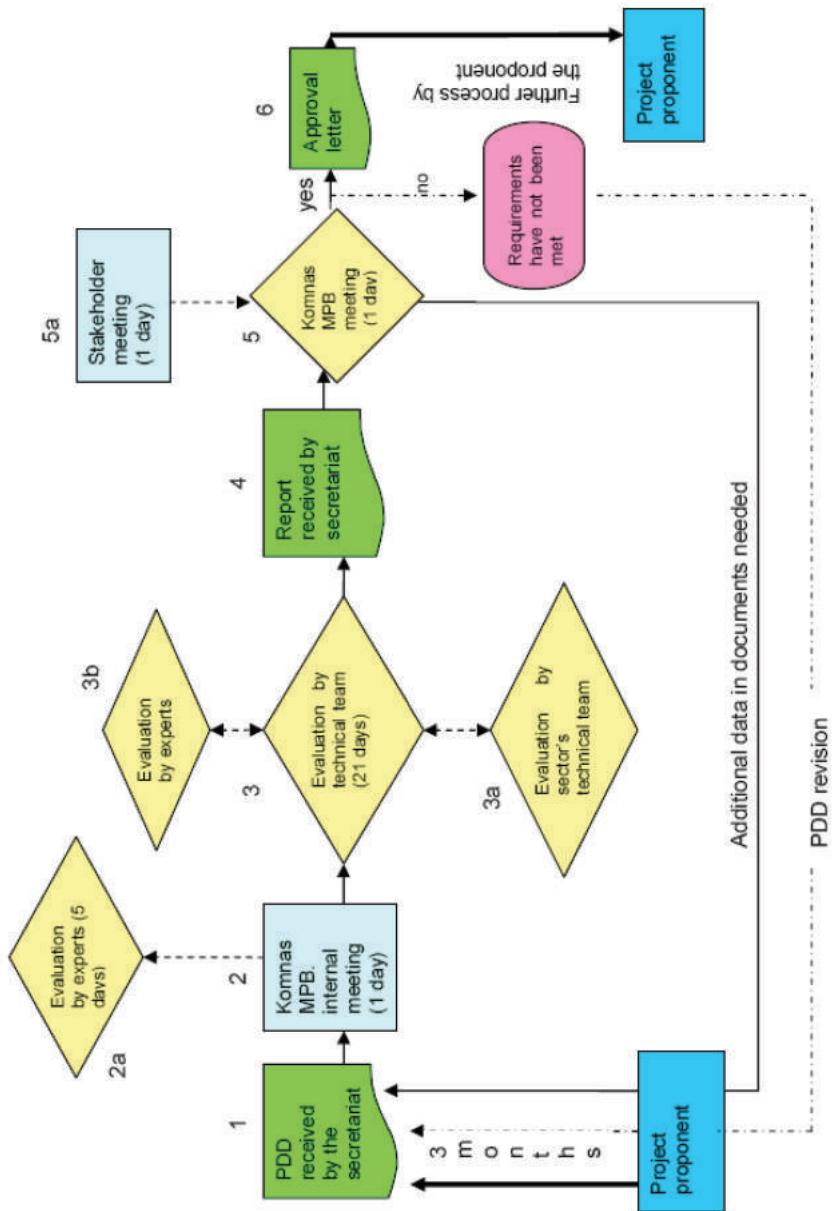
---

<sup>763</sup> *Sustainability* adalah salah satu kriteria yang wajib dipenuhi oleh proyek CDM. Intinya adalah bahwa proyek CDM adalah proyek yang sesuai dengan pembangunan berkelanjutan. Kriteria lainnya adalah *additionality*, yaitu proyek CDM haruslah menghasilkan penurunan emisi GRK yang tidak akan terjadi seandainya proyek tersebut tidak ada. Lihat: Protokol Kyoto 1997, 37 ILM 22 (1998), Pasal 12 Ayat 2 (untuk syarat bahwa proyek harus mendukung *sustainable development*) dan Pasal 12 Ayat 5c (untuk syarat *additionality*, yaitu bahwa penurunan yang dihasilkan proyek CDM harus merupakan penurunan tambahan dari penurunan yang akan terjadi tanpa adanya proyek tersebut). Lihat pula: FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, Annex Par. 40a dan 43.

Kriteria pembangunan berkelanjutan yang ditetapkan oleh Komnas MPB meliputi kriteria/indikator terkait dampak lingkungan, ekonomi, sosial, budaya, dan teknologi. Lihat selengkapnya pada: Dewan Nasional Perubahan Iklim, "Kriteria Pembangunan Berkelanjutan", diakses dari: <<http://pasarkarbon.dnpi.go.id/web/index.php/komnasmpb/cat/5/kriteria-pembangunan-berkelanjutan.html>>, pada bulan Oktober 2013.

Untuk proyek CDM pada sektor energi, secara khusus Menteri ESDM mengeluarkan Surat Keputusan Menteri ESDM No. 953.K/50/2003 tentang kriteria keberlanjutan. Kriteria keberlanjutan menurut SK MenESDM ini meliputi program diversifikasi dan konservasi energi, pengembangan energi alternatif atau teknologi bersih, penaatan terhadap peraturan lingkungan hidup, pertumbuhan ekonomi lokal, pemeliharaan tingkat lapangan kerja, transfer teknologi, dan program pembangunan masyarakat (*community development*).

<sup>764</sup> Dewan Nasional Perubahan Iklim, "Mekanisme Proses Penyetujuan Nasional di dalam Komisi Nasional Mekanisme Pembangunan Bersih (MPB)", diakses dari <<http://pasarkarbon.dnpi.go.id/web/index.php/komnasmpb/read/6/prosedur-setujuan-proyek.html>>, pada bulan Oktober 2013.

**Gambar 6.4: Prosedur persetujuan proposal CDM oleh Komnas MPB**

Sumber: IGES (ed.), CDM Country Guide for Indonesia, 2006, hal. 61

Terkait dengan proyek CDM pada sektor kehutanan, pertama-tama harus dijelaskan terlebih dahulu beberapa definisi yang penting. Pertama adalah definisi hutan. Menurut definisi yang diberikan oleh negara peserta Protokol Kyoto pada

COP11/CMP 1 di Montreal, hutan adalah sebuah area dengan luas tanah minimum 0,05 sampai 1 hektare yang memiliki tutupan tajuk vegetasi (*tree crown*) sebanyak 10-30% dengan pohon yang dapat mencapai ketinggian 2-5 meter pada usia dewasa di tempat tersebut (*in situ*).<sup>765</sup> Menurut keputusan pada COP11/CMP1 ini, deforestasi adalah perubahan lahan hutan menjadi bukan hutan karena perbuatan manusia (“*the direct human-induced conversion of forested land to non-forested land*”).<sup>766</sup>

Perlu diketahui, Protokol Kyoto hanya mengakui proyek CDM pada sektor kehutanan dalam bentuk proyek aforestasi atau proyek reforestasi, sehingga proyek CDM pada sektor kehutanan sering pula disebut sebagai proyek A/R (*A/R projects*). Aforestasi adalah menghutankan kembali lahan hutan yang sedikitnya selama 50 tahun telah menjadi lahan non-hutan. Sedangkan reforestasi adalah menghutankan kembali lahan yang selama kurang dari 50 tahun telah menjadi lahan non-hutan. Pendeknya, aforestasi dan reforestasi adalah kegiatan mengkonversi lahan bekas hutan menjadi lahan hutan kembali, melalui berbagai kegiatan penghijauan. Untuk periode komitmen pertama (2008-2012), kegiatan reforestasi yang diakui adalah kegiatan pada lahan hutan yang pada tanggal 31 Desember 1989 telah menjadi lahan non-hutan.<sup>767</sup>

Ada dua peraturan di sektor kehutanan yang terkait dengan kegiatan CDM A/R. Pertama adalah PP No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan, yang telah diubah oleh PP No. 3 Tahun 2008. Menurut PP ini, kegiatan usaha terkait penyerapan dan/ atau penyimpanan karbon hanya dapat dilakukan pada hutan lindung dan hutan produksi.<sup>768</sup> Karena kegiatan CDM A/R pada dasarnya merupakan kegiatan penurunan emisi GRK melalui peningkatan rosot karbon, maka kegiatan ini hanya dapat dilakukan pada hutan lindung dan hutan produksi saja. Dengan demikian, maka kegiatan untuk dapat melaksanakan CDM A/R maka berdasarkan kedua peraturan ini, seseorang terlebih dahulu harus memiliki Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan – (IUPJL), baik IUPJL pada hutan lindung atau IUPJL pada

<sup>765</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3, Decision 16/CMP.1, Land use, land-use change and forestry, Annex, Paragraf 1a. Definisi ini penting, karena begitu sebuah lahan hutan telah mengalami penurunan tingkat tajuk vegetasi sampai di bawah 10% dari luas lahan, maka berarti lahan tersebut akan dianggap sebagai lahan bekas hutan (*non-forested land*).

Bandingkan dengan definisi yang luas tentang hutan, yang diberikan oleh UU No. 41 Tahun 1999, yaitu: “Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hAyati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan”. Lihat: UU No. 41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 167, TLN No. 3888, Pasal 1 angka 2. Berdasarkan definisi ini, kita tidak memiliki ukuran pasti kapan sebuah lahan hutan telah berubah menjadi lahan bukan hutan.

<sup>766</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3, Decision 16/CMP.1, Land use, land-use change and forestry, Annex, Paragraf 1d.

<sup>767</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3, Decision 16/CMP.1, Land use, land-use change and forestry, Annex, Paragraf 1b dan 1c.

<sup>768</sup> PP No. 6 Tahun 2007, LN Tahun 2007 No. 22, TLN No. 4696 (sebagaimana telah diubah oleh PP No. 3 Tahun 2008, LN Tahun 2008 No. 16, TLN No. 4814), Pasal 25 Ayat 1f dan Pasal 33 Ayat 1f.

hutan produksi. Izin ini berlaku untuk paling lama 30 tahun dan setelah itu dapat diperpanjang kembali.<sup>769</sup> IUPJL diberikan oleh MenHut, gubernur, atau bupati/wali kota sesuai dengan kewenangannya.<sup>770</sup> Yang dapat memperoleh IUPJL adalah perorangan, koperasi, perusahaan swasta dalam negeri, BUMN, dan BUMD.<sup>771</sup>

Peraturan yang kedua adalah Peraturan Menteri Kehutanan No. P.14/Menhut-II/2004 tentang Tata Cara Aforestasi dan Reforestasi dalam Kerangka Mekanisme Pembangunan Bersih. Peraturan ini mendefinisikan hutan sebagai lahan yang luasnya minimal 0,25 ha dan ditumbuhinya oleh pohon dengan persentase penutupan tajuk minimal 30% yang pada akhir pertumbuhan mencapai ketinggian minimal 5 meter".<sup>772</sup> Dengan demikian, maka terkait persentase tutupan tajuk dan ukuran ketinggian, Permenhut ini memberikan batasan yang mengambil batasan atas dari batasan yang diberikan oleh COP11/CMP1 (yang menetapkan persentase tutupan tajuk vegetasi antara 10-30% dan ketinggian antara 2-5 meter).

PermenHut No. P.14/Menhut-II/2004 menyatakan bahwa proyek CDM A/R di wilayah kawasan hutan atau hutan adat hanya dapat dilakukan oleh mereka yang memiliki IUPJL pada hutan lindung, IUPJL pada hutan produksi, Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) pada Hutan Tanaman dan mereka yang melaksanakan CDM A/R pada hutan adat. Sedangkan untuk proyek CDM A/R pada tanah negara atau tanah milik, proyek CDM hanya bisa dilakukan oleh mereka yang memiliki Hak Guna Usaha (HGU) jika proyek dilaksanakan di atas tanah negara, atau sertifikat Hak Milik atau Girik jika proyek dilakukan di atas tanah milik. Sebelum menyampaikan rencana proyek (*Project Design Document PDD*) ke Komnas MPB, PermenHut mensyaratkan beberapa prosedur dan dokumen yang harus dipenuhi oleh pemrakarsa. Pertama-tama, pemrakarsa harus menyerahkan kepada Menteri Kehutanan dokumen berupa: a). izin (IUPJL, IUPHHK, dan sertifikat tanah); b). persetujuan atau rekomendasi dari bupati/wali kota untuk IUPHHK, IUPJL, hutan adat dan HGU; atau dari camat untuk tanah milik pribadi; dan c). proposal proyek. Menteri kemudian akan membentuk tim penilai yang akan memberikan masukan kepada menteri apakah proyek tersebut akan diberi rekomendasi atau ditolak. Selanjutnya, apabila

<sup>769</sup> Untuk IUPJL pada hutan lindung, lihat: PP No. 6 Tahun 2007, LN Tahun 2007 No. 22, TLN No. 4696 (sebagaimana telah diubah oleh PP No. 3 Tahun 2008, LN Tahun 2008 No. 16, TLN No. 4814), Pasal 29 Ayat 1f dan Ayat 2. Untuk IUPJL pada hutan produksi, lihat: PP No. 6 Tahun 2007, LN Tahun 2007 No. 22, TLN No. 4696 (sebagaimana telah diubah oleh PP No. 3 Tahun 2008, LN Tahun 2008 No. 16, TLN No. 4814), Pasal 50 Ayat 1f dan Ayat 2.

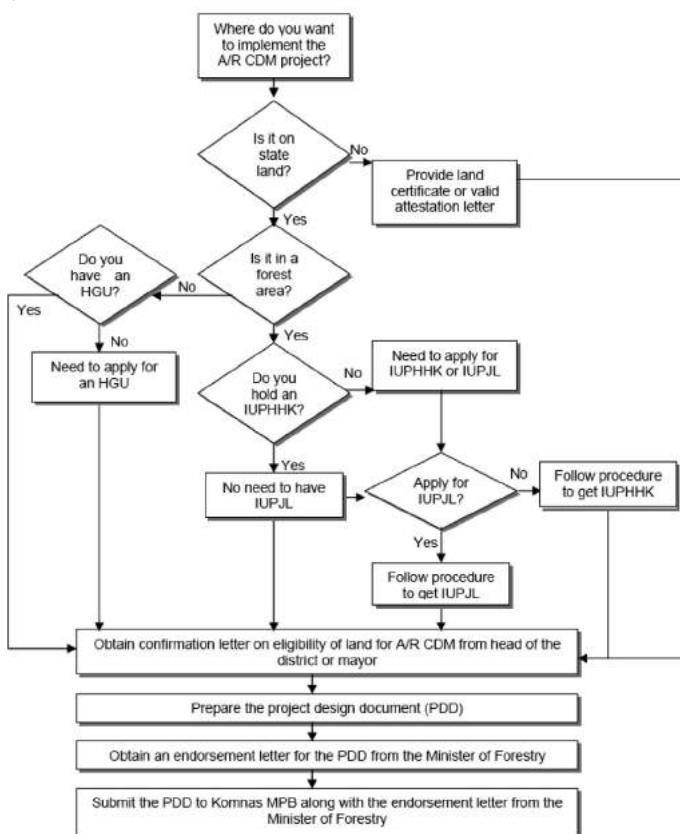
<sup>770</sup> PP No. 6 Tahun 2007, LN Tahun 2007 No. 22, TLN No. 4696 (sebagaimana telah diubah oleh PP No. 3 Tahun 2008, LN Tahun 2008 No. 16, TLN No. 4814), Pasal 61.

<sup>771</sup> PP No. 6 Tahun 2007, LN Tahun 2007 No. 22, TLN No. 4696 (sebagaimana telah diubah oleh PP No. 3 Tahun 2008, LN Tahun 2008 No. 16, TLN No. 4814), Pasal 67 Ayat 2.

<sup>772</sup> PermenHut No. P.14/Menhut-II/2004, Pasal 1 Angka 2.

proyek diberikan rekomendasi oleh menteri, maka surat rekomendasi ini, bersama-sama dengan PDD, harus diajukan oleh pemrakarsa kepada Komnas MPB.<sup>773</sup> Setelah ini, prosedur untuk memperoleh persetujuan Komnas MPB sama seperti pada nonaforestasi dan reforestasi.<sup>774</sup> Secara tata alur, proses tersebut di atas dapat dilihat dalam gambar di bawah ini:

**Gambar 6.5: Prosedur untuk memperoleh rekomendasi Menteri Kehutanan bagi proyek CDM A/R**



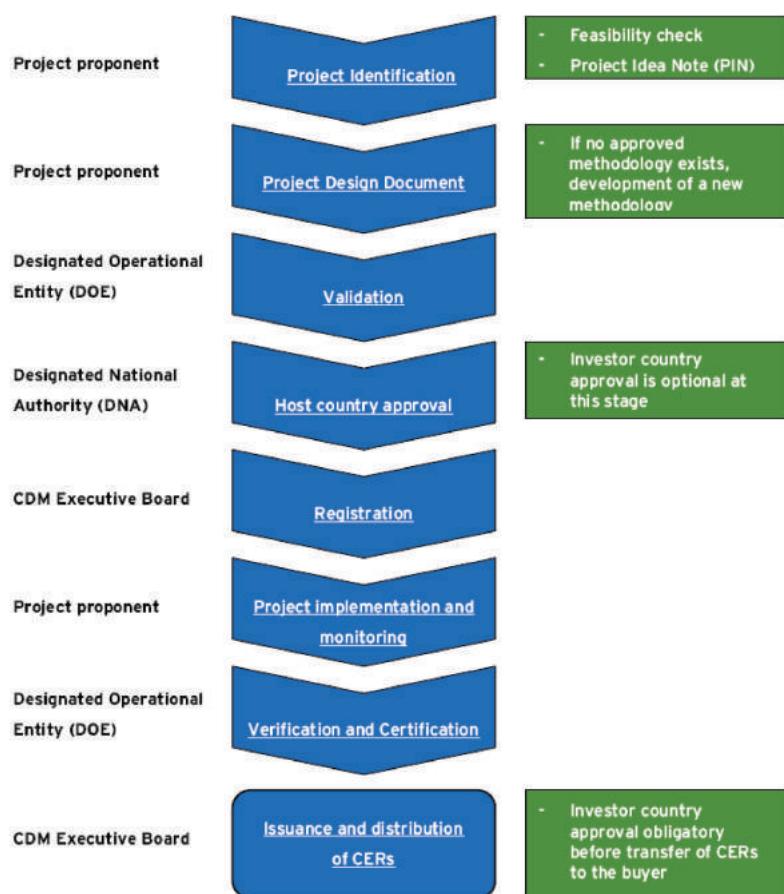
Sumber: IGES, *CDM Country Guide for Indonesia*, 2006, hal. 62

<sup>773</sup> PermenHut No. P.14/Menhet-II/2004, Pasal 3-8.

<sup>774</sup> Untuk diskusi tentang kebijakan perubahan iklim di Indonesia dan juga pelaksanaan CDM di Indonesia, lihat: Laode M. Syarif dan Andri G. Wibisana, "Strengthening Legal and Policy Frameworks for Addressing Climate Change in Asia: Indonesia", dalam *Strengthening Legal and Policy Frameworks for Addressing Climate Change in Asia* (USAID, AECEN, dan UNEP, 2008); Andri G. Wibisana, "A Critical View on the Indonesia's Legal Responses to Climate Change", dalam Michael Faure dan Andri Wibisana (eds.), *Regulating Disasters, Climate Change and Environmental Harm: Lessons from the Indonesian Experience* (Edward Elgar, 2013), h. 81-163; dan Tiza Mafira, "Clean Development Mechanism or 'Community Doesn't Matter'? The Role of Public Consultation to Achieve Sustainable Development through CDM in Indonesia", dalam Michael Faure dan Andri Wibisana (eds.), *Regulating Disasters, Climate Change and Environmental Harm: Lessons from the Indonesian Experience* (Edward Elgar, 2013), h. 207-226.

Adapun prosedur perolehan sertifikat penurunan emisi (Certified Emission Reduction—CER) dari proyek CDM secara garis besar dapat dilihat dalam gambar berikut:<sup>775</sup>

**Gambar 6.6. Siklus proyek CDM**



Sumber: DEHSt, German CDM Manual: Guidance for Applicants, 2009, hal. 30

<sup>775</sup> Untuk penjelasan lebih lengkap siklus proyek CDM, lihat: DEHSt, *German CDM Manual: Guidance For Applicants, Version 1.3* (DEHSt, 2009), diunduh dari <[http://www.dehst.de/SharedDocs/Downloads/EN/JI-CDM/CDM\\_Manual.pdf?blob=publicationFile](http://www.dehst.de/SharedDocs/Downloads/EN/JI-CDM/CDM_Manual.pdf?blob=publicationFile)> pada bulan Oktober 2013, hal. 30-48. Penjelasan dan diksusi tentang siklus proyek CDM dapat juga dilihat pada beberapa artikel, di antaranya: Martijn Wilder dan Paul Curnow, "The Clean Development Mechanism", *UNSW Law Journal*, Vol. 24(2), 2001, hal. 579-582; Anita M. Halvorssen, "The Kyoto Protocol and Developing Countries—the Clean Development Mechanism", *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Vol. 16(2), 2005, hal. 369-372; atau Maria Netto dan Kai-Uwe Barani Schmidt, "The CDM Project Cycle and the Role of the UNFCCC Secretariat", dalam David Freestone dan Charlotte Streck, *Legal Aspects of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen, and Beyond* (Oxford University Press, 2009), h. 221-230.

Keterangan atas gambar di atas akan dijelaskan di bawah ini.

Jika Komnas MPB menyetujui PDD yang diajukan oleh pemrakarsa, maka Komnas MPB akan menyerahkan persetujuan dan dokumen yang diperlukan kepada *designated operational entity* (selanjutnya disebut DOE). Lembaga DOE ini adalah auditor independen yang ditunjuk dan diakreditasi oleh Badan Eksekutif CDM (*Executive Board of CDM*, selanjutnya disebut EB).<sup>776</sup> EB sendiri adalah institusi yang dibentuk oleh dan bertanggung jawab pada COP/CMP, yang bertugas untuk mengawasi keseluruhan proses dan pelaksanaan CDM. EB-lah yang memiliki wewenang untuk mengeluarkan CER.<sup>777</sup>

Setelah menerima persetujuan dan PDD dari Komnas MPB (DNA untuk Indonesia), DOE kemudian akan melakukan validasi terhadap usulan proyek. Validasi adalah sebuah proses evaluasi independen oleh DOE terhadap kegiatan proyek untuk memastikan agar proyek CDM sesuai dengan prosedur dan modalitas yang ditetapkan oleh COP 7 (Marrakesh Accord) atau CMP dan juga keputusan EB. PDD yang telah diajukan oleh Komnas MPB akan menjadi acuan bagi DOE ketika melakukan validasi.<sup>778</sup> Dalam waktu 30 hari setelah menerima dokumen dari Komnas MPB, DOE akan membuka kesempatan kepada negara yang terlibat, pemangku kepentingan dan LSM yang diakreditasi UNFCCC. Komentar tersebut harus dapat diketahui oleh publik.<sup>779</sup> Berdasarkan informasi yang diperolehnya, serta komentar-komentar yang diberikan atas proposal proyek, DOE kemudian mengeluarkan keputusan apakah proposal proyek merupakan sebuah proposal yang valid dalam konteks CDM.<sup>780</sup> Proposal yang telah dianggap valid oleh DOE kemudian dikirimkan ke EB untuk proses

---

<sup>776</sup> UNFCCC Secretariat, "What is a designated operational entity?", diakses dari <<http://cdm.unfccc.int/DOE/index.html>>, pada bulan Oktober 2013.

<sup>777</sup> UNFCCC Secretariat, "What is the CDM Executive Board?", diakses dari <<http://cdm.unfccc.int/EB/index.html>>, pada bulan Oktober 2013. Adapun struktur dari EB terdiri atas 10 anggota yang berasal dari negara anggota Protokol Kyoto, dengan komposisi sebagai berikut: 1 orang anggota mewakili tiap kelompok dari 5 kelompok regional PBB, 2 orang anggota dari negara Annex I, 2 orang anggota dari negara non-Annex I, 1 orang dari kelompok negara kepulauan kecil. Lihat: FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, "Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol", Annex, Paragraf 7.

Untuk keterangan mengenai tatacara pengajuan/penggantian anggota, ketua, tata cara pengambilan keputusan, dan tim asistensi, dan sekretariat EB, lihat: FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, "Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol", Annex, Paragraf 8-19; dan FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 4/CMP.1, "Guidance relating to the clean development mechanism", Annex I.

<sup>778</sup> UNFCCC Secretariat, "CDM Project Cycle", diakses dari <<http://cdm.unfccc.int/Projects/diagram.html>>, pada bulan Oktober 2013.

<sup>779</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, "Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol", Annex, Paragraf 40c.

<sup>780</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, "Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol", Annex, Paragraf 40d.

registrasi.<sup>781</sup> Pada saat yang bersamaan, DOE juga mengumumkan proposal proyek yang telah dianggap valid tersebut.<sup>782</sup>

Registrasi adalah penerimaan secara formal dari EB atas proyek CDM yang valid. Registrasi ini merupakan persyaratan bagi proses verifikasi, sertifikasi, dan penerbitan CER.<sup>783</sup> Registrasi akan dianggap final setelah 8 minggu sejak diterimanya permohonan registrasi oleh EB, kecuali jika negara yang terlibat dalam proyek atau setidaknya 3 anggota dari EB meminta dilakukannya *review* atas proyek yang telah divalidasi tersebut. *Review* yang dilakukan oleh EB ini haruslah terkait dengan persyaratan pada proses validasi, dan harus sudah diselesaikan pada pertemuan kedua EB setelah adanya permintaan untuk *review*. Keputusan dan alasan dari proses *review* ini harus disampaikan kepada pemrakarsa proyek dan masyarakat umum.<sup>784</sup>

Setelah proyek CDM diregistrasi oleh EB, maka terhadap proyek tersebut harus dilakukan pengawasan (*monitoring*). Monitoring dilakukan oleh pemrakarsa proyek berdasarkan PDD yang telah diregister.<sup>785</sup> Dalam hal ini, pelaksanaan monitoring harus sesuai dengan rencana dan metodologi monitoring yang telah disetujui.<sup>786</sup> Revisi terhadap rencana dan metodologi hanya dapat dilakukan untuk meningkatkan akurasi dan menyempurnakan informasi, serta harus divalidasi terlebih dahulu oleh DOE.<sup>787</sup> Pemrakarsa proyek harus memberikan laporan hasil monitoringnya kepada DOE. Laporan ini kemudian akan dijadikan dasar bagi proses verifikasi, sertifikasi, dan penerbitan CER.<sup>788</sup>

Verifikasi dan sertifikasi dilakukan oleh DOE. Verifikasi adalah *review* periodik dan independen oleh DOE terhadap penurunan emisi GRK yang telah dimonitor oleh pemrakarsa. Melalui verifikasi ini, DOE akan mengetahui seberapa

<sup>781</sup> Dokumen yang diserahkan oleh DOE ke EB meliputi permintaan untuk registrasi, PDD, persetujuan tertulis dari Komnas MPB (DNA untuk Indonesia), dan penjelasan bagaimana DOE telah mempertimbangkan semua pendapat yang diterimanya. Lihat: FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, "Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol", Annex, Paragraf 40f.

<sup>782</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, "Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol", Annex, Paragraf 40g.

<sup>783</sup> UNFCCC Secretariat, "CDM Project Cycle", diakses dari <<http://cdm.unfccc.int/Projects/diagram.html>>, pada bulan Oktober 2013.

<sup>784</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, "Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol", Annex, Paragraf 41.

<sup>785</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, "Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol", Annex, Paragraf 56.

<sup>786</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, "Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol", Annex, Paragraf 54.

<sup>787</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, "Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol", Annex, Paragraf 57.

<sup>788</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, "Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol", Annex, Paragraf 58 dan 60.

banyak emisi GRK yang telah dihasilkan oleh proyek CDM.<sup>789</sup> Dalam menjalankan fungsi verifikasinya, DOE berwenang untuk: a). menentukan apakah dokumen dari proyek CDM sesuai dengan persyaratan bagi registrasi PDD, dengan *Marrakesh Accord*, dan ketentuan COP/CMP terkait lainnya; b). melakukan inspeksi langsung (*on-site inspections*) terhadap proyek CDM, serta melakukan *review* atas kinerja proyek CDM, melakukan wawancara dengan pemrakarsa dan pemangku kepentingan, mengumpulkan hasil pengukuran, melakukan pengamatan terhadap pelaksanaan proyek, dan menguji akurasi peralatan monitoring; c). jika diperlukan, DOE dapat menggunakan data dari sumber lain; d). melakukan *review* terhadap hasil monitoring dan melakukan verifikasi untuk menentukan bahwa metodologi yang digunakan pemrakarsa dalam pengurangan emisi telah diterapkan dengan benar, serta bahwa data yang disampaikan telah lengkap dan transparan; e). jika diperlukan, DOE dapat memberikan rekomendasi kepada pemrakarsa terkait perubahan metodologi monitoring; f). menentukan bahwa pengurangan emisi oleh pemrakarsa telah memenuhi kriteria *additionality*, sesuai dengan perhitungan berdasarkan PDD yang telah diregistrasi dan rencana monitoring yang telah disetujui; g). mengidentifikasi dan memberikan informasi kepada pemrakarsa setiap persoalan terkait kesesuaian pelaksanaan proyek dengan PDD yang telah diresgistrasi; dan h). memberikan laporan verifikasi kepada pemrakarsa, negara yang terlibat, dan EB. Laporan verifikasi ini juga harus dapat diakses oleh publik.<sup>790</sup>

Berdasarkan hasil verifikasi ini, DOE kemudian mengeluarkan sertifikasi, yaitu sebuah pernyataan tertulis dari DOE bahwa dalam periode tertentu sebuah proyek telah berhasil melakukan penurunan emisi GRK dalam jumlah penurunan emisi tertentu (sesuai dengan nilai yang berhasil diverifikasi DOE).<sup>791</sup> Terkait dengan hal ini, DOE harus memberikan informasi kepada pemrakarsa, negara yang terlibat dan EB terkait dengan sertifikasi jumlah penurunan emisi yang berhasil dicapai, serta membuat keputusan tentang sertifikasi ini terbuka bagi publik.<sup>792</sup> Di samping itu, keputusan DOE tentang sertifikasi juga harus memuat permintaan kepada EB untuk mengeluarkan CER sejumlah penurunan emisi yang disertifikasi.<sup>793</sup>

<sup>789</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, "Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol", Annex, Paragraf 61. Lihat pula: Anita M. Halvorssen, *Op.Cit.*, note 776, hal. 372.

<sup>790</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, "Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol", Annex, Paragraf 62.

<sup>791</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, "Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol", Annex, Paragraf 61.

<sup>792</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, "Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol", Annex, Paragraf 63.

<sup>793</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, "Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol", Annex, Paragraf 64.

Dalam waktu 15 hari setelah menerima permintaan dari DOE, EB harus menerbitkan CER sesuai dengan permintaan DOE. Pengecualian terhadap batas waktu ini terjadi jika negara yang terlibat atau setidaknya 3 anggota EB meminta dilakukannya *review* terkait penerbitan CER. Review ini hanya dapat dilakukan terhadap dugaan adanya kecurangan (*fraud malfeasance*) atau kurang kompetennya DOE. Jika EB memutuskan untuk melakukan *review* ini, maka *review* harus sudah selesai dalam waktu 30 hari sejak EB mengeluarkan keputusan tentang perlunya dilakukan *review*. Hasil *review* harus diinformasikan oleh EB kepada pihak pemrakarsa dan kepada publik.<sup>794</sup>

Jika EB memutuskan untuk menerbitkan CER, maka penerbitan CER akan dilakukan dalam jangka waktu tertentu sesuai dengan usulan periode penerbitan CER (*crediting period*) yang telah disetujui. Pemrakarsa dapat memilih jangka waktu periode penerbitan CER tersebut, yaitu: a). maksimum 7 tahun dengan kemungkinan perpanjangan selama dua kali (berdasarkan rekomendasi dan verifikasi dari DOE), atau b). maksimum 10 tahun tanpa kemungkinan perpanjangan.<sup>795</sup>

Khusus untuk proyek CDM A/R, karena penurunan emisi dari A/R dianggap bukan penurunan emisi yang permanen, maka CER yang diterbitkan akan memiliki masa daluarsa. Dalam hal ini CER diberikan dalam bentuk “*Temporary CER*” (disebut dengan “tCER”), atau dalam bentuk “*Long-term CER*” (“lCER”). “tCER” adalah CER yang diberikan untuk kegiatan A/R yang masa berlakunya berakhir pada saat berakhirnya periode komitmen setelah periode komitmen ketika CER ini diterbitkan.<sup>796</sup> Sedangkan “lCER” adalah CER yang diberikan untuk kegiatan A/R yang masa berlakunya akan berakhir bersamaan dengan berakhirnya periode penerbitan CER (*crediting period*) bagi A/R.<sup>797</sup> Untuk

<sup>794</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, “Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol”, Annex, Paragraf 65.

<sup>795</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, “Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol”, Annex, Paragraf 49. Perlu digarisbawahi di sini bahwa *crediting period* untuk proyek CDM non kehutanan bukanlah daluarsa dari CER. Ini hanya menentukan masa penerbitan CER, yang juga berarti menentukan jangka waktu pelaksanaan dari sebuah proyek CDM dan penurunan emisi yang dihasilkannya. *Crediting Period* ini tidak boleh melebihi jangka waktu pelaksanaan proyek. Lihat: CDM-Executive Board, “Glossary of CDM Terms (Version 07)”, 2012, diunduh dari <[http://cdm.unfccc.int/Reference/Guidclarif/glos\\_CDM.pdf](http://cdm.unfccc.int/Reference/Guidclarif/glos_CDM.pdf)>, pada bulan Oktober 2013, hal. 10. Lihat juga: CDM Rulebook, “Crediting Period”, diakses dari <<http://cdmrulebook.org/310>>, pada bulan Oktober 2013. Sedangkan masa daluarsa (masa keberlakuan CER) hanya berlaku untuk proyek CDM kehutanan, seperti dijelaskan setelah ini.

<sup>796</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 5/CMP.1, “Modalities and procedures for afforestation and reforestation project activities under the clean development mechanism in the first commitment period of the Kyoto Protocol”, Annex, Paragraf 1g dan 42. Misalnya, jika sebuah tCER diterbitkan pada Tahun 2010, maka masa berlakunya akan berakhir pada saat berakhirnya komitmen periode pasca-2012 (yaitu komitmen periode kedua).

<sup>797</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 5/CMP.1, “Modalities and procedures for afforestation and reforestation project activities under the clean development mechanism in the first commitment period of the Kyoto Protocol”, Annex, Paragraf 1h dan 46.

proyek A/R, periode penerbitan CER dapat dipilih antara: a). selama 20 tahun, dengan kemungkinan perpanjangan sebanyak 2 kali, atau b). 30 tahun, tanpa kemungkinan perpanjangan.<sup>798</sup> CER yang telah berakhir masa berlakunya tidak dapat digunakan untuk pemenuhan komitmen pada periode komitmen setelahnya (*carry over*) dan tidak dapat ditransfer.<sup>799</sup>

Dalam rangka menjamin akurasi perhitungan bagi setiap penerbitan, penggunaan, transfer dan pengambilalihan CER oleh negara non-Annex I, maka COP/CMP meminta agar EB membuat dan mengelola sebuah register khusus untuk CDM, yaitu sistem register CDM (*CDM registry*).<sup>800</sup> Register CDM ini adalah sebuah sistem *database* elektronik yang dikelola oleh EB untuk merekam penerbitan dan distribusi CER.<sup>801</sup> Secara khusus, dalam laporannya kepada COP 10 di Buenos Aires Tahun 2004, EB menyatakan bahwa register CDM dibuat agar negara non-Annex I dan badan usaha dari negara non-Annex I dapat mentransfer CERs, tCERs dan ICERs dari akun mereka di dalam register CDM ke akun pihak lain di dalam sistem register nasional (*national registry*) dari negara Annex I.<sup>802</sup>

Sistem register CDM setidaknya memuat empat jenis akun, yaitu: a). satu akun sementara EB (*pending account of EB*) yang berfungsi sebagai akun yang menerima transfer CER yang diterbitkan EB, sebelum CER kemudian didistribusikan ke pihak yang terlibat; b). satu akun penguasaan permanen (*permanent holding account—PHA*) untuk negara non-Annex I tempat CDM dilaksanakan dan untuk badan usaha dari negara non-Annex I yang terlibat dalam proyek CDM; c). satu akun untuk pembatalan (*cancellation account*) yang

<sup>798</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 5/CMP.1, "Modalities and procedures for afforestation and reforestation project activities under the clean development mechanism in the first commitment period of the Kyoto Protocol", Annex, Paragraf 23.

<sup>799</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 5/CMP.1, "Modalities and procedures for afforestation and reforestation project activities under the clean development mechanism in the first commitment period of the Kyoto Protocol", Annex, Paragraf 42 dan 46.

<sup>800</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, "Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol", Appendix D, Paragraf 1-2.

<sup>801</sup> Lihat: CDM-Executive Board, "Glossary of CDM Terms (Version 07)", *Op.Cit.*, note 796, h. 9.

<sup>802</sup> FCCC/CP/2004/2, "Report of the Executive Board of the Clean Development Mechanism Annual Report (2003–2004) of the Executive Board of the Clean Development Mechanism to the Conference of the Parties", Paragraf 57.

*National registry* adalah sebuah register berupa sistem *database* elektronik yang harus dimiliki oleh setiap negara Annex I, guna menjamin akurasi perhitungan dari penerbitan, penggunaan, transfer, akuisisi, pembatalan, dan penghentian dari ERU, CER, AAU, dan RMU. Lihat: FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2, Decision 13/CMP.1, "Modalities for the accounting of assigned amounts under Article 7, paragraph 4, of the Kyoto Protocol", Paragraf 17.

Pada dasarnya, sistem register nasional ini berfungsi untuk mengukur kuota emisi yang dimiliki oleh negara Annex I, agar kelak dapat secara akurat dibandingkan dengan emisi aktual dari negara tersebut guna menentukan apakah negara ini telah mampu memenuhi komitmen penurunan/pembatasan emisinya atau tidak. Namun karena kuota emisi tersebut juga dapat bertambah atau berkurang dengan adanya ET, JI, atau CDM, maka sistem register nasional juga berfungsi untuk menelusuri (*tracking*) berbagai transfer dan perolehan kredit. Entitas swasta yang terlibat dalam ET, JI, dan CDM harus memiliki akun di dalam sistem register nasional ini. Transfer atau akuisisi kredit akan terjadi dari register CDM ke register nasional, di dalam satu register nasional, atau dari register nasional sebuah negara ke register nasional negara lain. Karena itulah, Wold *et al.* menyebutkan semua transaksi terkait kredit karbon sebenarnya adalah "urusan pemerintah" (*government matter*), karena register nasional memang dikelola oleh pemerintah. Chris Wold, David Hunter, dan Melissa Powers, *Op.Cit.*, note 659, h. 239.

berfungsi menerima transfer ERU, CER, AAU, dan RMU jika akreditasi dari DOE terhadap proyek CDM dibatalkan atau dihentikan; d). satu akun dana adaptasi (*adaptation fund account*) yang akan menerima transfer CER sebagai pembayaran bagi pemotongan biaya administrasi (*share of proceeds—SOP*) dan sumbangan bagi dana adaptasi.<sup>803</sup> Selain keempat akun ini, register CDM juga memuat satu jenis akun lain, yaitu akun penguasaan sementara (*temporary holding account—THA*) dari negara Annex I atau badan usaha dari negara Annex I yang terlibat dalam CDM jika register nasional atau akun badan usaha di dalam register nasional tersebut belum dapat digunakan.<sup>804</sup>

Jika EB memutuskan untuk menerbitkan CER, maka EB akan memerintahkan administratur yang mengurus register CDM (*CDM registry*) untuk menerbitkan CER (termasuk tCER dan ICER) dan memasukkannya ke dalam akun sementara (*pending account*) dari EB di dalam *CDM registry*. Selanjutnya, setelah melakukan pemotongan CER untuk biaya administrasi (SOP) dan untuk pendanaan adaptasi, administratur kemudian mentransfer CER kepada akun register pemrakarsa di dalam sistem register CDM (*CDM registry*), sesuai dengan kesepakatan di antara mereka.<sup>805</sup> Transfer dari akun pemrakarsa (PHA) dalam register CDM ke akun pemrakarsa atau pihak lain dari negara Annex I hanya dapat dilakukan jika sebelumnya pemrakarsa atau pihak lain dari negara Annex I tersebut telah memiliki akun di dalam register nasional (*national registry*).<sup>806</sup>

Proses pemindahan CER dari akun sementara EB ke register nasional (*national registry*) dari negara Annex I dan akun pemrakarsa dalam register nasional

<sup>803</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, "Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol", Appendix D, Paragraf 3.

<sup>804</sup> Laporan tahun EB pada COP 10 menyatakan bahwa EB menyetujui agar register CDM juga memuat THA untuk negara Annex I atau badan usaha dari negara ini yang akan berfungsi sementara sampai sistem register nasional untuk negara ini atau akun dari badan usaha di dalam register nasional dapat digunakan untuk menerima atau mentransfer CERs, tCERs dan ICERs. Lihat: FCCC/CP/2004/2, "Report of the Executive Board of the Clean Development Mechanism Annual Report (2003–2004) of the Executive Board of the Clean Development Mechanism to the Conference of the Parties", Paragraf 57.

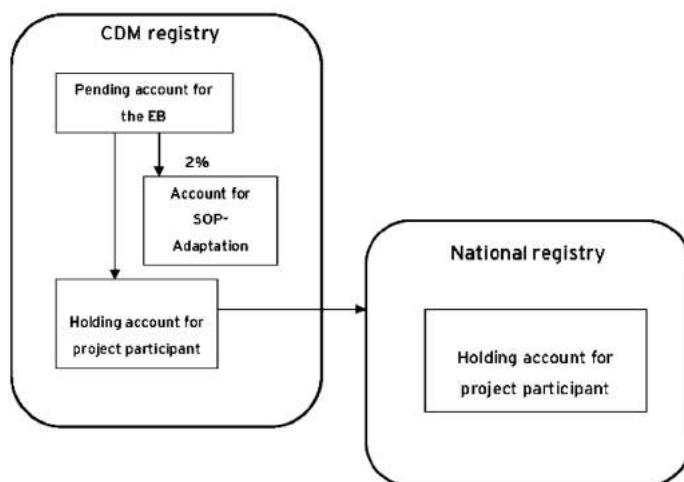
Sekretariat UNFCCC sendiri menyatakan bahwa saat ini, akun dalam register CDM terdiri atas *pending account*, *adaptation fund account*, PHAs, dan THAs. Lihat: UNFCCC Secretariat, "CDM Registry", diakses dari <http://cdm.unfccc.int/Registry/accounts/index.html>, pada bulan oktober 2013.

<sup>805</sup> FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 3/CMP.1, "Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol", Annex, Paragraf 66. Besarnya biaya yang harus dibayarkan adalah: a). Biaya administrasi SOP adalah US\$ 0,10 per CER untuk jumlah CER sebanyak 15.000 tCO<sub>2</sub>e per tahun, dan selanjutnya US\$ 0,20 per CER untuk jumlah CER di atas 15.000 tCO<sub>2</sub>e per Tahun; dan b). pemotongan sebesar 2% dari jumlah CER yang dihasilkan untuk dimasukan ke dalam *Adaptation Fund*. Lihat: FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Decision 7/CMP.1, "Further guidance relating to the clean development mechanism", Paragraf 37.

<sup>806</sup> Untuk proyek CDM, setiap negara Annex I yang mengizinkan badan usaha dari negaranya untuk terlibat dalam kegiatan CDM harus terlebih dahulu menerbitkan akun untuk badan usaha tersebut di dalam sistem register nasionalnya. Secara implisit hal ini dapat dilihat dari keputusan COP/CMP yang wajibkan negara Annex I untuk membuat sistem register nasional yang memuat, antara lain, akun untuk badan usaha yang diizinkan untuk menguasai ERU, CER, AAU, atau RMU. Lihat: FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2, Decision 13/CMP.1, "Modalities for the accounting of assigned amounts under Article 7, paragraph 4, of the Kyoto Protocol", Paragraf 21.

tersebut dapat dilihat dalam gambar berikut:

**Gambar 6.7. Pemindahan CER dari akun EB ke *national registry* dan akun dari pemrakarsa**



## 6.7 Pencemaran Laut

Aspek hukum pencegahan pencemaran laut yang akan dibahas dalam sub ini adalah aspek hukum, baik yang diatur dalam perjanjian internasional, maupun dalam hukum lingkungan nasional, yaitu UU No. 32 Tahun 2009 maupun PP No. 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Laut.

### 6.7.1 Pencemaran Laut dalam Hukum Internasional

Ketentuan internasional mengenai pencemaran laut telah diatur secara singkat dalam *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), yang telah diratifikasi melalui UU No. 17 Tahun 1985. Pengesahan *United Nations Convention on The Law of The Sea* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Hukum Laut).<sup>807</sup> UNCLOS memuat beberapa ketentuan tentang pencegahan pencemaran di laut. Tiga ketentuan di antara ketentuan-ketentuan tersebut adalah ketentuan umum tentang pencegahan pencemaran lingkungan laut (*marine*

<sup>807</sup> UU No. 17 Tahun 1985, LN Tahun 1985 No. 76, TLN No. 3319.

*environment*), ketentuan tentang pencegahan pencemaran laut dari kegiatan di darat (*land-based marine pollution*) dan ketentuan tentang pencegahan pencemaran laut karena *dumping*.

Terkait pencegahan pencemaran lingkungan laut, UNCLOS menyatakan bahwa negara memiliki kewajiban untuk melakukan perlindungan lingkungan laut.<sup>808</sup> Pada sisi lain, UNCLOS juga menyatakan bahwa negara memiliki hak untuk mengeksplorasi laut dan wajib melindungi laut. Kewajiban ini diletakkan dalam kerangka hak negara untuk melakukan eksplorasi atas SDA yang ada di negaranya, sesuai dengan kebijakan lingkungannya dan kewajibannya untuk melakukan perlindungan lingkungan.<sup>809</sup> Lebih dari itu, UNCLOS juga mewajibkan negara, baik sendiri-sendiri atau bersama-sama, untuk mengambil langkah-langkah praktis terbaik (*best practicable means*) dan sesuai kemampuannya yang diperlukan guna mencegah, mengurangi, mengendalikan pencemaran lingkungan laut dari sumber apa pun.<sup>810</sup> Negara juga diminta untuk menjamin bahwa pencemaran yang timbul dari kegiatan dalam wilayahnya tidak menyebar ke wilayah di luar yurisdiksi negara tersebut.<sup>811</sup> Lebih penting lagi, UNCLOS meminta agar negara mengurangi sebanyak-banyaknya (*to the fullest possible extent*): a). pelepasan bahan berbahaya dari sumber pencemar di darat, udara (atmosfer) atau melalui *dumping*; b). pencemaran dari angkutan laut (*vessels*), terutama melalui tindakan pencegahan kecelakaan, jaminan keamanan di laut, pencegahaan pelepasan polutan baik sengaja maupun tidak sengaja, serta pengaturan desain, konstruksi, peralatan, pengoperasian, dan SDM dari angkutan laut; c). pencemaran dari instalasi atau peralatan dalam pelaksanaan eksplorasi atau eksplorasi sumber daya alam di dasar laut (*seabed and subsoil*), terutama melalui tindakan pencegahan kecelakaan, jaminan keamanan di laut, serta pengaturan desain, konstruksi, peralatan, pengoperasian dan SDM dari instalasi/peralatan tersebut; dan d). pencemaran dari instalasi atau peralatan lain yang beroperasi di laut, terutama melalui tindakan pencegahan kecelakaan, jaminan keamanan di laut, serta pengaturan desain, konstruksi, peralatan, pengoperasian, dan SDM dari instalasi/peralatan tersebut.<sup>812</sup>

<sup>808</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea (selanjutnya disebut UNCLOS, 1982), 1833 UNTS 397 (1994), Pasal 192.

<sup>809</sup> UNCLOS 1982, 1833 UNTS 397 (1994), Pasal 193.

<sup>810</sup> UNCLOS 1982, 1833 UNTS 397 (1994), Pasal 194 Ayat 1.

<sup>811</sup> UNCLOS 1982, 1833 UNTS 397 (1994), Pasal 194 Ayat 2.

<sup>812</sup> UNCLOS 1982, 1833 UNTS 397 (1994), Pasal 194 Ayat 3.

Selanjutnya, dalam rangka melakukan pencegahan, pengurangan dan pengendalian pencemaran lingkungan laut, negara dilarang memindahkan (*transfer*) pencemaran dari satu daerah ke daerah lain, serta mengubah (*transform*) dari satu bentuk pencemaran ke bentuk pencemaran lainnya.<sup>813</sup> Dengan demikian, negara tidak bisa memindah pencemaran dari darat ke laut, atau sebaliknya; atau mengubah dari pencemaran tanah menjadi pencemaran laut, atau sebaliknya.

Mengenai pencemaran dari sumber pencemar di darat (*land-based source*), UNCLOS mewajibkan negara untuk membuat produk hukum dan peraturan guna mencegah, mengurangi, dan mengendalikan pencemaran dari darat dengan memperhatikan aturan, standar, praktek, dan prosedur yang berlaku secara internasional.<sup>814</sup> Di samping itu, negara juga harus mengambil tindakan yang dibutuhkan untuk mencegah, mengurangi, atau mengendalikan pencemaran tersebut.<sup>815</sup> Lebih dari itu, UNCLOS juga mewajibkan negara untuk memastikan bahwa produk hukum, aturan, sandar, praktek, prosedur dan tindakan ini akan dirancang agar sebanyak mungkin (*to the fullest extent*) mengurangi pelepasan bahan beracun dan berbahaya, terutama bahan yang sulit terurai (*persistent*), ke media lingkungan laut.<sup>816</sup> Berdasarkan uraian di atas, terlihat UNCLOS memuat ketentuan tentang pencemaran laut yang sumber pencemarannya berasal dari darat (atau kegiatan di darat). Sumber pencemar dari darat ini, oleh UNCLOS didefinisikan sebagai pencemaran yang berasal dari darat, termasuk dari sungai, rawa (*estuaries*), pipa (*pipelines*), maupun saluran pembuangan (*outfall structures*).<sup>817</sup>

Secara tegas, UNCLOS membedakan antara ketentuan pencegahan pencemaran dari sumber pencemar di darat, seperti diuraikan di atas, dengan ketentuan pencegahan pencemaran dari kegiatan *dumping*. Kata *dumping* dalam UNCLOS memiliki pengertian khusus, yaitu pembuangan secara sengaja limbah atau material lain di laut, yang dilakukan dari angkutan laut (*vessels*), angkutan udara (*aircraft*), anjungan (*platforms*), atau bangunan (*man-made structures*) di laut. *Dumping* juga berarti pembuangan secara sengaja angkutan laut, angkutan udara, anjungan, atau bangunan itu sendiri.<sup>818</sup> Dengan demikian, pembuangan limbah melalui sungai atau pipa yang berasal dari darat, tidak digolongkan ke dalam kegiatan *dumping*, tetapi kegiatan pembuangan limbah dari sumber pencemar di darat.

<sup>813</sup> UNCLOS 1982, 1833 UNTS 397 (1994), Pasal 195.

<sup>814</sup> UNCLOS 1982, 1833 UNTS 397 (1994), Pasal 207 Ayat 1.

<sup>815</sup> UNCLOS 1982, 1833 UNTS 397 (1994), Pasal 207 Ayat 2.

<sup>816</sup> UNCLOS 1982, 1833 UNTS 397 (1994), Pasal 207 Ayat 5.

<sup>817</sup> UNCLOS 1982, 1833 UNTS 397 (1994), Pasal 207 Ayat 1.

<sup>818</sup> UNCLOS 1982, 1833 UNTS 397 (1994), Pasal 1 Ayat 5a.

Untuk kegiatan *dumping*, UNCLOS mewajibkan negara membuat hukum dan peraturan, serta melakukan tindakan yang diperlukan untuk mencegah, mengurangi, dan mengendalikan pencemaran laut karena *dumping*. Di samping itu, UNCLOS melarang adanya *dumping* yang tidak disertai izin dari pejabat negara yang berwenang.<sup>819</sup> Dari ketentuan ini, UNCLOS membolehkan adanya *dumping* sepanjang itu dilakukan setelah memperoleh izin atau persetujuan negara.

Di samping UNCLOS, perjanjian lain terkait pencemaran laut yang diratifikasi oleh Indonesia adalah *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships* (MARPOL) 1973/1978. MARPOL merupakan konvensi utama yang membahas mengenai pencegahan pencemaran laut oleh pengoperasian atau kecelakaan kapal laut. MARPOL pertama kali diadopsi tahun 1973. Sebelumnya MARPOL 1973 sempat berlaku, pada tahun 1978 negara peserta membuat Protokol 1978 sebagai reaksi atas terjadinya beberapa kecelakaan kapal tanker. Protokol 1978 ini mengubah banyak ketentuan dari MARPOL 1973, sehingga kemudian konvensi ini disebut MARPOL 1973/1978, yang mulai berlaku tanggal 2 Oktober 1983. Pada tahun 1997, diadopsi lagi sebuah protokol yang mengamandemen Konvensi MARPOL dan memuat lampiran baru, yaitu Annex VI. Protokol baru ini mulai berlaku sejak 19 Mei 2005. MARPOL memuat berbagai ketentuan yang ditujukan untuk mencegah atau meminimasi pencemaran dari kapal, baik yang berasal dari kecelakaan kapal maupun dari operasi rutin kapal. Saat ini, MARPOL memiliki 6 lampiran, yaitu:<sup>820</sup>

- Annex I, “Regulations for the Prevention of Pollution by Oil”. Annex ini berlaku sejak 2 Oktober 1983. Memuat mengenai tindakan pencegahan pencemaran minyak dari operasional maupun kecelakaan kapal. Amandemen tahun 1992 menetapkan kewajiban kapal tanker untuk memiliki lambung ganda (*double hulls*), dan memuat rencana penyesuaian bagi kapal yang belum memiliki lambung ganda,
- Annex II, “Regulations for the Control of Pollution by Noxious Liquid Substances in Bulk”. Annex ini mulai berlaku sejak 2 Oktober 1983. Annex ini memuat ketentuan detail tentang kriteria pembuangan dan tindakan pengendalian pencemaran dari muatan curah cair berbahaya/beracun (*noxious liquid in bulk*). Pembuangan residu dari bahan ini diperbolehkan hanya

<sup>819</sup> UNCLOS 1982, 1833 UNTS 397 (1994), Pasal 210 Ayat 1, 2, 3, dan 5.

<sup>820</sup> Keterangan tentang MARPOL ini didapat dari: IMO, “International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL)”, diunduh pada Oktober 2013 dari: <<http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-%28marpol%29.aspx>> .

dengan konsentrasi dan persyaratan tertentu. Pembuangan bahan berbahaya ini tidak diizinkan jika masih berada dalam jarak 12 mil dari daratan terdekat,

- Annex III, “Prevention of Pollution by Harmful Substances Carried by Sea in Packaged Form”. Annex ini berlaku sejak 1 Juli 1992. Memuat ketentuan tentang persyaratan dan standar pengemasan (*packing*), penandaan (*marking*), pelabelan (*labelling*), dokumentasi, penyusunan barang (*stowage*), pembatasan jumlah barang, pengecualian, dan notifikasi. Yang disebut sebagai bahan berbahaya (*harmful substances*) di sini adalah bahan yang diidentifikasi sebagai polutan laut (*marine pollutants*) dan diberikan kode “IMDD Code” (*International Maritime Dangerous Goods Code*) atau memenuhi kriteria yang ditentukan dalam lampiran dari Annex III,
- Annex IV, “Prevention of Pollution by Sewage from Ships”, berlaku sejak 27 September 2003. Annex ini memuat persyaratan pengendalian pencemaran oleh kotoran (*sewage*). Pelepasan *sewage* dilarang, kecuali telah melalui proses pengolahan yang telah disetujui atau setelah dilakukan penghalusan (*comminution*) atau disinfeksi dan dalam jarak lebih dari 3 mil laut dari daratan terdekat. Tanpa penghalusan dan disinfeksi, pembuangan hanya dapat dilakukan setelah lebih dari 12 mil laut dari daratan terdekat,
- Annex V, “Prevention of Pollution by Garbage from Ships”, berlaku sejak 31 Desember 1988. Annex ini mengatur beberapa tipe sampah (*garbage*). Di samping itu, Annex ini juga menguraikan cara dan menentukan jarak dari daratan yang memungkinkan pembuangan sampah ini. Annex ini melarang pembuangan semua jenis sampah plastik. Selanjutnya, pada bulan Juli 2011, Annex V mengalami amandemen yang mulai berlaku sejak 1 Januari 2013. Amandemen dari Annex V ini melarang semua pembuangan sampah ke laut, kecuali untuk keadaan tertentu,
- Annex VI, “Prevention of Air Pollution from Ships”, mulai berlaku sejak 19 Mei 2005. Annex ini menetapkan batasan emisi sulfur oksida (*sulphur oxide*) dan nitrogen oksida (*nitrogen oxide*) dari kapal, serta melarang emisi bahan penipis lapisan ozon. Di samping itu, Annex ini juga menentukan daerah-daerah tertentu yang memiliki standar emisi yang lebih ketat untuk SO<sub>x</sub>, NO<sub>x</sub> dan *particulate matter* (PM). Pada tahun 2011, negara-negara menyepakati untuk memasukkan ke dalam Annex VI kewajiban tentang efisiensi energi yang akan mengurangi gas rumah kaca. Kewajiban ini berlaku sejak 1 Januari 2013.

Di samping itu, Indonesia juga telah meratifikasi *Civil Liability Convention for Oil Pollution Damage* (CLC 1969),<sup>821</sup> melalui Keppres No. 18 Tahun 1978. Tujuan dari CLC 1969 adalah untuk menetapkan suatu sistem yang seragam terkait kompensasi karena tumpahan minyak di laut. Konvensi ini memungkinkan korban untuk menuntut kompensasi kepada pemilik kapal, sehingga sering disebut bahwa Konvensi ini menganut *chanelling of liability* (kanalisasi pertanggungjawaban), yaitu pertanggungjawaban dibebankan kepada pihak tertentu, dalam hal ini pemilik kapal. Konvensi ini pun mencoba untuk menetapkan suatu keseimbangan antara kepentingan para korban dan kepentingan pemilik kapal yang telah menyebabkan kerugian. Karena itulah, maka di satu pihak, hak para korban untuk menuntut kompensasi terjamin dengan diberlakukannya *strict liability*, tapi di sisi lain, dengan adanya pengecualian-pengecualian tertentu, maka kepentingan para pemilik kapal pun terlindungi.<sup>822</sup> Melalui Konvensi inilah *strict liability* masuk ke Indonesia, dan kemudian diadopsi dalam undang-undang lingkungan Indonesia sejak tahun 1982.

*Strict liability* dapat dilihat dari ketentuan CLC yang menyatakan bahwa pemilik kapal pada saat terjadinya insiden (atau jika insiden terdiri atas rangkaian kejadian, pada saat kejadian yang pertama) bertanggung jawab terhadap kerusakan akibat minyak yang tumpah atau dikeluarkan dari kapal tersebut.<sup>823</sup> CLC membebaskan pemilik kapal dari pertanggungjawaban jika kerugian terjadi karena beberapa hal, seperti perperangan, disebabkan oleh pihak ketiga, disebabkan oleh tindakan melawan hukum negara, atau disebabkan oleh korban sendiri.<sup>824</sup> CLC juga memuat ketentuan mengenai pembatasan pertanggungjawaban (*financial caps*). Besarnya jumlah ganti rugi tiap kecelakaan sampai jumlah tertentu tergantung dari besarnya muatan kapal. Pembatasan ini akan hilang jika kecelakaan terjadi karena kesalahan dari pemilik kapal tersebut.<sup>825</sup>

### 6.7.2 Baku Mutu dan Status Mutu

Menurut UU No. 32 Tahun 2009, pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan dilaksanakan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup, yang dilakukan dengan tindakan pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan.<sup>826</sup>

<sup>821</sup> 1969 Brussels Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (selanjutnya disebut CLC 1969), 9 ILM 45 (1970).

<sup>822</sup> Philippe Sands, Richard Tarasofsky, dan Marey Wiess, *Documents in International Environmental Law IIA-IIB* (Manchester University Press, 1994), hal. 1435.

<sup>823</sup> CLC 1969, 9 ILM 45 (1970), Pasal III Ayat 1.

<sup>824</sup> CLC 1969, 9 ILM 45 (1970), Pasal III Ayat 2-3.

<sup>825</sup> CLC 1969, 9 ILM 45 (1970), Pasal V.

<sup>826</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 13.

Kegiatan pengendalian ini ditujukan, baik untuk pencemaran/kerusakan air, udara, maupun laut.<sup>827</sup> Menurut UU No. 32 Tahun 2009, salah satu baku mutu adalah baku mutu air laut, yang akan menentukan terjadinya pencemaran di laut.<sup>828</sup>

Secara lebih detail, ketentuan mengenai pengendalian pencemaran laut diatur di dalam PP No. 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/ atau Perusakan Laut. Menurut PP No. 19 Tahun 1999, pengendalian pencemaran dan/atau perusakan laut bertujuan untuk mencegah atau mengurangi turunnya mutu laut dan/atau rusaknya sumber daya laut.<sup>829</sup> Untuk mengetahui mutu laut, maka pemerintah menetapkan baku mutu air laut, kriteria baku kerusakan laut dan status mutu laut.<sup>830</sup> Baku mutu air laut dan kriteria baku kerusakan laut ditetapkan oleh Menteri LH.<sup>831</sup> Sedangkan status mutu laut ditetapkan oleh gubernur berdasarkan inventarisasi atau penelitian data mutu air laut dan kondisi tingkat kerusakan laut. Apabila gubernur tidak menetapkan status mutu laut, maka Menteri LH yang melakukan penetapan status mutu laut.<sup>832</sup>

PP No. 19 Tahun 1999 menyatakan status mutu laut yang baik adalah status mutu dari air laut yang mutunya memenuhi baku mutu air laut. Sedangkan status mutu laut yang tercemar adalah ketika mutu air laut tidak memenuhi baku mutu air laut.<sup>833</sup> Sementara itu, status mutu lingkungan laut yang baik adalah ketika lingkungan laut memenuhi kriteria baku kerusakan laut. Sedangkan status mutu lingkungan laut yang rusak adalah ketika lingkungan laut tidak memenuhi kriteria baku kerusakan laut.<sup>834</sup> Dengan demikian, kedua baku mutu ini, yaitu baku mutu air laut maupun baku mutu kerusakan laut, berfungsi sebagai *target standards* (atau *ambient standards*) yang diterangkan dalam pendahuluan bab ini. Kedua baku mutu ini digunakan untuk mengukur terjadinya pencemaran/ kerusakan lingkungan, dan bukan untuk mengukur kualitas buangan (emisi/ efluen) dari sebuah kegiatan.

Selanjutnya, baku mutu air laut ditetapkan dalam Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 51 Tahun 2004 tentang Baku Mutu Air Laut. Keputusan Menteri LH ini menetapkan berbagai baku mutu air laut, yaitu a). Baku Mutu Air Laut untuk Perairan Pelabuhan (Lampiran I Keputusan MenLH No. 51 Tahun 2004); b). Baku Mutu Air Laut untuk Wisata Bahari (Lampiran II

<sup>827</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Penjelasan Pasal 13 Ayat 1.

<sup>828</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 20 Ayat 1 dan Ayat 2c.

<sup>829</sup> PP No. 19 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 32, TLN No. 3816, Pasal 2.

<sup>830</sup> PP No. 19 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 32, TLN No. 3816, Pasal 3.

<sup>831</sup> PP No. 19 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 32, TLN No. 3816, Pasal 4.

<sup>832</sup> PP No. 19 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 32, TLN No. 3816, Pasal 5.

<sup>833</sup> PP No. 19 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 32, TLN No. 3816, Pasal 7.

<sup>834</sup> PP No. 19 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 32, TLN No. 3816, Pasal 8.

Keputusan MenLH No. 51 Tahun 2004); dan c). Baku Mutu Air Laut untuk Biota Laut (Lampiran III Keputusan MenLH No. 51 Tahun 2004). Baku Mutu Air Laut tersebut akan ditinjau ulang sekurang-kurangnya sekali dalam 5 tahun.<sup>835</sup>

Pemerintah daerah dapat menetapkan Baku Mutu Air Laut sama atau lebih ketat dari Baku Mutu Air Laut yang ditetapkan dalam KepMenLH No. 51 Tahun 2004. Di samping itu, pemerintah daerah juga dapat menetapkan parameter tambahan disesuaikan dengan kondisi ekologis daerah yang bersangkutan. Apabila pemerintah daerah belum menetapkan Baku Mutu Air Laut, maka yang berlaku adalah Baku Mutu Air Laut berdasarkan KepMenLH No. 51 Tahun 2004. Sedang apabila pemerintah daerah telah terlebih dahulu menetapkan Baku Mutu Air Laut, tetapi ketentuannya lebih longgar dibandingkan dengan baku mutu menurut KepMenLH No. 51 Tahun 2004, maka baku mutu air laut daerah tersebut harus disesuaikan dengan baku mutu menurut KepMenLH dalam waktu selambat-lambatnya 2 tahun.<sup>836</sup>

KemMenLH No. 51 Tahun 2004 mewajibkan gubernur dan bupati/wali kota untuk melakukan pemantauan kualitas air laut sekurang-kurangnya 2 kali dalam setahun. Hasil pemantauan kualitas air laut ini kemudian dijadikan dasar oleh gubernur dan bupati/wali kota untuk menentukan dan melaksanakan program pengendalian pencemaran air laut.<sup>837</sup>

### 6.7.3 Perizinan

Salah satu persoalan penting yang terkait erat dengan upaya pencegahan dan pengendalian pencemaran laut adalah persoalan pembuangan limbah di laut. Seperti dijelaskan pada bagian lain dari bab ini, UU No. 23 Tahun 1997 menyatakan bahwa pembuangan limbah ke media lingkungan apa pun, termasuk laut, hanya bisa dilakukan jika telah memperoleh izin. Pembuangan limbah tersebut hanya dapat dilakukan di lokasi yang ditetapkan oleh Menteri LH.<sup>838</sup> Pembuangan limbah inilah yang oleh UU No. 23 Tahun 1997 disebut sebagai *dumping*, seperti terlihat dari kutipan berikut:<sup>839</sup>

“Pembuangan (dumping) sebagaimana dimaksud dalam Pasal ini adalah pembuangan limbah sebagai residu suatu usaha dan/atau kegiatan dan/atau bahan

---

<sup>835</sup> KepMenLH No. 51 Tahun 2004, sebagaimana telah diubah oleh KepMenLH No. 179 Tahun 2004 tentang Ralat atas Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 51 Tahun 2004 tentang Baku Mutu Air Laut (selanjutnya disebut KepMenLH No. 51 Tahun 2004), Pasal 3

<sup>836</sup> KepMenLH No. 51 Tahun 2004, Pasal 5.

<sup>837</sup> KepMenLH No. 51 Tahun 2004, Pasal 6.

<sup>838</sup> UU No. 23 Tahun 1997, LN Tahun 1997 No. 68, TLN No.3699, Pasal 20 Ayat 1 dan 4.

<sup>839</sup> UU No. 23 Tahun 1997, LN Tahun 1997 No. 68, TLN No.3699, Penjelasan Pasal 20 Ayat 4.

lain yang tidak terpakai atau daluwarsa ke dalam media lingkungan hidup, baik tanah, air maupun udara. Pembuangan limbah dan/atau bahan tersebut ke media lingkungan hidup akan menimbulkan dampak terhadap ekosistem. Sehingga dengan ketentuan Pasal ini, ditentukan bahwa pada prinsipnya pembuangan limbah ke media lingkungan hidup merupakan hal yang dilarang, kecuali ke media lingkungan hidup tertentu yang telah ditetapkan oleh Pemerintah.”

Dari kutipan di atas terlihat bahwa yang dimaksud *dumping* oleh UU No. 23 Tahun 1997 adalah pembuangan limbah secara umum, tanpa melihat ke media lingkungan mana limbah tersebut dibuang dan tanpa melihat pula metode/cara pembuangan limbah. Semua pembuangan limbah, adalah kegiatan *dumping*.

Pengertian yang sama tentang *dumping* juga dianut oleh UU No. 32 Tahun 2009. Menurut UU ini, “*Dumping* (pembuangan) adalah kegiatan membuang, menempatkan, dan/atau memasukkan limbah dan/atau bahan dalam jumlah, konsentrasi, waktu, dan lokasi tertentu dengan persyaratan tertentu ke media lingkungan hidup tertentu”—[*italics* dari penulis].<sup>840</sup> Selanjutnya, UU No. 32 Tahun 2009 juga melarang *dumping* ke media lingkungan hidup tanpa izin, dan menyatakan bahwa *dumping* hanya dapat dilakukan pada lokasi yang telah ditentukan.<sup>841</sup> Secara tegas, UU No. 32 Tahun 2009 menyatakan bahwa *izin* untuk melakukan *dumping* diberikan oleh Menteri LH, gubernur, atau bupati/wali kota sesuai dengan kewenangannya.<sup>842</sup> *Dumping* tanpa izin akan dikenai sanksi pidana.<sup>843</sup> Penjelasan di atas semakin menegaskan bahwa pengertian *dumping* menurut undang-undang adalah segala jenis pembuangan limbah ke media lingkungan.

Akan tetapi, berdasarkan peraturan pelaksana UU lingkungan dan dalam praktek perizinan, yang disebut *izin* untuk melakukan *dumping* (atau disebut dengan “*izin dumping*”) hanya ditujukan untuk izin bagi pembuangan limbah di laut. Hal ini dapat dilihat dari pengertian *dumping* menurut PP No. 19 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa “[p]embuangan (*Dumping*) adalah pembuangan limbah sebagai residu suatu usaha dan/atau kegiatan dan/atau benda lain yang tidak terpakai atau daluwarsa ke laut”—[*italics* dan garis bawah dari penulis].<sup>844</sup> Selanjutnya PP No. 19 Tahun 1999 juga menyatakan bahwa “[s]etiap orang atau penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan *dumping* ke laut wajib mendapat izin Menteri”—[*italics* dan garis bawah dari penulis].<sup>845</sup> Dari kutipan ini

<sup>840</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 1 Butir 24.

<sup>841</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 60-61.

<sup>842</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 61 Ayat 1.

<sup>843</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 104.

<sup>844</sup> PP No. 19 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 32, TLN No. 3816, Pasal 1 butir 10.

<sup>845</sup> PP No. 19 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 32, TLN No. 3816, Pasal 18 Ayat 1.

jelas terlihat bahwa “izin *dumping*”, yaitu pembuangan limbah ke laut, diberikan oleh Menteri LH.

Dari uraian di atas, kita memiliki 3 pengertian atas istilah *dumping*. Pengertian pertama adalah pengertian yang diberikan oleh UNCLOS. Berdasarkan pengertian ini, *dumping* adalah kegiatan membuang limbah di laut yang dilakukan dari atas angkutan laut, angkutan udara atau anjungan/bangunan yang berada di laut. Pembuangan limbah melalui pipa, sungai, rawa, atau saluran pembuangan dari darat ke laut tidak termasuk ke dalam pengertian *dumping*. Pengertian kedua adalah pengertian *dumping* menurut UU No. 23 Tahun 1997 dan UU No. 32 Tahun 2009, yaitu pembuangan limbah ke media lingkungan secara umum. Pengertian ini tidak membedakan asal limbah dan lokasi pembuangan limbah. Pengertian ketiga adalah *dumping* menurut PP No. 19 Tahun 1999, yaitu pembuangan limbah ke laut.

Mengingat UU No. 32 Tahun 2009 memuat pasal yang dapat ditafsirkan memperbolehkan adanya izin untuk melakukan *dumping* yang diberikan oleh Menteri LH, gubernur dan wali kota, sesuai kewenangannya, maka muncul pernyataan, siapa yang sebenarnya berwenang mengeluarkan “izin *dumping*”. Pertanyaan inilah yang menjadi dasar dari Pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat untuk ikut menjadi penggugat (Penggugat Intervensi) dalam kasus *Walhi, et al. v. Menteri Lingkungan Hidup dan PT Newmont Nusa Tenggara* (2012). Kasus ini adalah gugatan Walhi dan Gerakan Masyarakat Cinta Alam “Gema Alam” terhadap pembaharuan izin *dumping* untuk limbah *tailing* (limbah pertambangan) dari PT. Newmont Nusa Tenggara Proyek Batu Hijau yang dikeluarkan oleh Menteri LH tanggal 5 Mei 2011. Pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat ikut menjadi penggugat intervensi dan meminta pembatalan izin dengan alasan bahwa “kewenangan memberikan/mengeluarkan izin Dumping Tailing PT. NNT adalah kewenangan Pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat sebagai PENGGUGAT INTERVENSI.” Kewenangan ini, menurut Penggugat Intervensi, diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nornor 4 Tahun 2009, Undang-Undang Nornor 32 Tahun 2009, dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007.”<sup>846</sup>

Atas pendapat ini, Majelis Hakim PTUN Jakarta, H. Bambang Heriyanto., S.H..M.H., sebagai Hakim Ketua Majelis, serta Andri Mosepa, S.H..M.H. dan Andry Asani, S.H..M.H. sebagai hakim anggota, menyatakan bahwa:

<sup>846</sup> PTUN Jakarta, Putusan No. 145/G/2011/PTUN-JKT, *Walhi, et al. v. Menteri Lingkungan Hidup dan PT Newmont Nusa Tenggara* (2012), h. 68.

“Selanjutnya, dalam pasal 18 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Laut, maka jelas diatur bahwa, “setiap orang penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan dumping ke laut wajib mendapat izin Menteri...”

“Di samping itu dalam Lampiran H Sub Sub Bidang 5 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 ... diatur secara tegas bahwa pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan pesisir dan laut khususnya Pemberian Izin Dumping ke Laut adalah merupakan kewenangan pemerintah (d.h.i. Menteri Lingkungan Hidup)...”

“Menimbang, bahwa berdasarkan ketentuan perundang-undangan di atas maka dapat disimpulkan Keputusan Tata Usaha Negara Objek Sengketa yang diterbitkan oleh Menteri Lingkungan Hidup adalah telah sesuai dengan kewenangan atributif berdasar Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.”

Oleh karenanya, dalil Penggugat I yang menyatakan dari segi kewenangan melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, adalah tidak beralasan hukum.

Demikian pula alasan Penggugat I maupun Penggugat II Intervensi serta keterangan ahli Dr. Sony Keraf/Mantan Menteri Negara Lingkungan Hidup yang menyatakan Pemerintah Kabupaten juga berwenang mengeluarkan izin dalam kaitan izin Dumping Tailings yakni berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga dinyatakan tidaklah beralasan hukum.”

Dengan demikian, PTUN Jakarta berkesimpulan bahwa kewenangan pemberian “izin *dumping*” merupakan kewenangan Menteri LH. Bagi penulis, pendapat hakim ini tetap belum menjawab secara tuntas persoalan kewenangan pemberian izin *dumping* ini, karena jelas-jelas ada perbedaan antara pengertian dan perizinan *dumping* menurut UU No. 23 Tahun 1997 dan UU No. 32 Tahun 2009, dengan PP No. 19 Tahun 1999. Lebih jauh lagi, UU No. 32 Tahun 2009 menyatakan bahwa semua peraturan pelaksanaan dari UU No. 23 Tahun 1997, termasuk juga PP No. 19 Tahun 1999, dinyatakan masih berlaku “sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan yang baru berdasarkan Undang-Undang ini.”<sup>847</sup> Artinya ketentuan dalam PP No. 19 Tahun 1999 masih bisa dijadikan dasar hukum, sepanjang hal ketentuan itu tidak bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2009. Dalam hal ini, muncul pertanyaan apakah perbedaan definisi dan karenanya perbedaan kewenangan perizinan, antara PP No. 19 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2009 tidak berarti bahwa PP No. 19 Tahun 1999 *bertentangan dengan* UU No. 32 Tahun 2009. Alangkah baiknya jika hakim dalam

<sup>847</sup> UU No. 32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN No. 5059, Pasal 124.

pertimbangannya menjawab dan mengambil sikap secara jelas atas pertanyaan ini.

Dalam pembahasan di atas telah kita diskusikan bahwa istilah *dumping* menurut UU merujuk pada kegiatan pembuangan limbah secara umum, sedangkan istilah *dumping* menurut PP merujuk pada kegiatan pembuangan limbah ke laut. Karena persoalan kewenangan pemberian izin pada akhirnya terkait erat dengan adanya perbedaan definisi tentang istilah *dumping* ini, maka hakim sebaiknya menjelaskan pula dasar hukum tentang definisi *dumping* yang mana yang dijadikan rujukan, serta menjelaskan pula mengapa dasar hukum tersebut yang digunakan. Misalnya, mengapa ketika mengartikan *dumping* hakim merujuk kepada pengertian dan proses perizinan menurut PP No. 19 Tahun 1999, dan bukan UU No. 32 Tahun 2009. Jika hal ini dijelaskan, maka persoalan kewenangan akan terjawab dengan lebih baik.

Lebih penting lagi, salah satu dalil yang diajukan oleh Penggugat adalah bahwa izin pembuangan *tailing* di dasar laut bertentangan dengan UNCLOS. Secara spesifik Penggugat merujuk pada Pasal 194 dan 207 dari UNCLOS.<sup>848</sup> Seperti telah dijelaskan sebelumnya, Pasal 194 UNCLOS merujuk pada pencegahan dan pengendalian pencemaran laut secara umum, sedangkan Pasal 207 UNCLOS merujuk pada pencegahan dan pengendalian pencemaran laut dari sumber pencemar di darat (*land-based sources*), termasuk sungai, rawa, pipa, dan saluran pembuangan. Kedua pasal ini meminta negara untuk mengambil langkah yang diperlukan guna mencegah, mengurangi, dan mengendalikan pencemaran laut dengan melakukan tindakan terbaik yang paling mungkin dilakukan (*best practicable means*).

Atas dalil di atas, hakim dalam *Walhi, et al. v. Menteri Lingkungan Hidup dan PT Newmont Nusa Tenggara* menyatakan bahwa “setelah Majelis Hakim mencermati ketentuan Unclos ... maupun dari ketentuan lain, ternyata tidak melarang penempatan *tailing* di laut. Bawa yang dilarang adalah pembuangan/*tailing* tanpa izin ... sebagaimana terdapat pada Pasal 210 Ayat 1 dan 3 UNCLOS dan Pasal 18 Ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau perusakan laut.”<sup>849</sup> Dari kutipan di atas terlihat bahwa menurut hakim, UNCLOS tidak melarang adanya pembuangan limbah di laut, sepanjang itu dilakukan dengan izin. Uniknya, hakim menggunakan dasar hukum Pasal 210 Ayat 1 dan 3 UNCLOS. Pandangan hakim ini sepertinya dipengaruhi

<sup>848</sup> PTUN Jakarta, Putusan No. 145/G/2011/PTUN-JKT, *Walhi, et al. v. Menteri Lingkungan Hidup dan PT Newmont Nusa Tenggara* (2012), h. 17-18.

<sup>849</sup> PTUN Jakarta, Putusan No. 145/G/2011/PTUN-JKT, *Walhi, et al. v. Menteri Lingkungan Hidup dan PT Newmont Nusa Tenggara* (2012), h. 245.

oleh pendapat saksi ahli dari Tergugat, Prof. Daud Silalahi, yang menyatakan “tidak ada satu pun ketentuan hukum positif di Indonesia, maupun UNCLOS yang melarang penempatan pembuangan *tailing* di dasar laut”.<sup>850</sup> Di samping itu, pendapat hakim di atas menyetujui dalil Tergugat dan Tergugat Intervensi (PT NNT), yang secara tegas merujuk pada Pasal 210 UNCLOS untuk menyimpulkan bahwa kegiatan *dumping tailing* tidak dilarang oleh UNCLOS.<sup>851</sup>

Tentu saja pertanyaannya adalah apakah rujukan ke Pasal 210 UNCLOS sudah tepat? Pasal 210 UNCLOS memang tidak melarang adanya *dumping* selama itu dilakukan berdasarkan izin. Tetapi seperti yang sudah dikemukakan sebelumnya, *dumping* menurut UNCLOS terbatas pada pembuangan limbah ke laut yang dilakukan dari angkutan laut, angkutan udara, anjungan, atau bangunan lain yang berada di atas laut (*at sea*). Apakah pembuangan limbah *tailing* yang bersumber dari kegiatan pertambangan di darat, kemudian dialirkan melalui pipa menuju dasar laut, termasuk ke dalam definisi *dumping* menurut UNCLOS? Jika jawabannya adalah tidak termasuk, maka hakim telah keliru memberikan dasar hukum.

Lebih jauh lagi, jika hakim benar-benar bermaksud menggunakan UNCLOS sebagai bahan rujukan, maka sebaiknya hakim memberikan penjelasan dan pertimbangan mendetail untuk menunjukkan bahwa pembuangan *tailing* di laut merupakan *best practicable means*, serta bahwa izin pembuangan *tailing* di laut tidak bertentangan dengan dengan keinginan UNCLOS agar setiap negara mengurangi semaksimal mungkin (UNCLOS meminta agar negara sebanyak mungkin mengurangi (*to the fullest possible extent reduce*) pelepasan bahan berbahaya ke laut, terutama bahan yang sulit terurai). Dalam konteks ini, putusan ini akan sangat berkualitas jika bisa menunjukkan bahwa kandungan limbah *tailing* yang dibuang tidak mengandung bahan berbahaya, terutama yang bersifat persisten, baik menurut aturan dan standar nasional, maupun internasional.

Hal terakhir ingin penulis berikan komentar adalah tentang asas kehati-hatian (*precautionary principle*). Penggugat mendalilkan bahwa izin pembuangan *tailing* di dasar laut melanggar asas kehati-hatian.<sup>852</sup> Hakim tidak memberikan pendapatnya tentang hal ini. Tetapi dari pertimbangan dan putusan, terlihat adanya pendapat saksi ahli Tergugat, yaitu Prof. Daud Silalahi, yang menyatakan

<sup>850</sup> PTUN Jakarta, Putusan No. 145/G/2011/PTUN-JKT, *Walhi, et al. v. Menteri Lingkungan Hidup dan PT Newmont Nusa Tenggara* (2012), h. 211.

<sup>851</sup> Lihat: PTUN Jakarta, Putusan No. 145/G/2011/PTUN-JKT, *Walhi, et al. v. Menteri Lingkungan Hidup dan PT Newmont Nusa Tenggara* (2012), hal. 83 (untuk dalil Tergugat) dan hal. 152-153 (untuk dalil Tergugat Intervensi).

<sup>852</sup> PTUN Jakarta, Putusan No. 145/G/2011/PTUN-JKT, *Walhi, dkk. v. Menteri Lingkungan Hidup dan PT Newmont Nusa Tenggara* (2012), h. 38.

bahwa berdasarkan norma internasional *principle of prevention* atau *precautionary principle* merujuk pada persyaratan yang mesti dilakukan sebelum penerbitan izin penempatan *tailing*, yakni wajib didukung oleh bukti-bukti ilmiah (*scientific evidence*) dan kepastian dalam ilmu pengetahuan (*scientific certainty*) yang biasanya dituangkan dalam Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL).<sup>853</sup> Penulis tidak meyakini bahwa pendapat ahli tersebut adalah seperti yang tertera dalam kutipan di atas, mengingat pendapat tersebut mengandung kekeliruan fatal. Pertama, pendapat tersebut di atas terkesan menyamakan antara asas pencegahan (*principle of prevention*) dengan asas kehati-hatian (*precautionary principle*). Padahal kedua asas ini bukan hanya berbeda dalam makna, tetapi juga berbeda dalam hal paradigma. Para ahli berpendapat bahwa asas pencegahan berasal dari paradigma pengelolaan lingkungan konvensional, yaitu paradigma penghindaran risiko (*risk avoidance*) atau pendekatan pencegahan (*preventive approach*), yang meminta adanya tindakan pencegahan bahaya apabila terdapat kepastian ilmiah tentang bahaya tersebut. Para ahli menyebut kondisi ini sebagai risiko, *risk*, kondisi ketika kita memiliki informasi tentang keseriusan bahaya dan probabilitasnya. Pendekatan ini didasarkan pada asumsi adanya kemampuan ilmu dan teknologi manusia untuk mendeteksi bahaya secara ilmiah. Sedangkan asas kehati-hatian justru berangkat dari adanya kesadaran akan keterbatasan kemampuan pengetahuan manusia untuk secara pasti memprediksi adanya bahaya. Asas kehati-hatian, karenanya lebih bersifat antisipatif (*anticipatory approach*), yang merupakan salah satu ciri dari paradigma pengelolaan lingkungan modern.<sup>854</sup> Kedua, pendapat di atas sepertinya menafsirkan bahwa asas kehati-hatian harus dilaksanakan dengan berdasarkan kepastian ilmiah. Pendapat seperti ini keliru karena berbeda dari asas pencegahan yang bekerja dalam ranah risiko, asas kehati-hatian bekerja pada ranah *uncertainty*, ketidakpastian ilmiah. Artinya, asas kehati-hatian justru bekerja ketika terdapat ancaman/bahaya yang besar, tetapi secara ilmiah belum sepenuhnya diketahui (informasi mengenai ancaman/bahaya tersebut belum mencapai

<sup>853</sup> PTUN Jakarta, Putusan No. 145/G/2011/PTUN-JKT, Walhi, dkk. v. Menteri Lingkungan Hidup dan PT Newmont Nusa Tenggara (2012), h. 211.

<sup>854</sup> Lihat misalnya: Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules* (Oxford University Press, 2002), h. 91-92; Tim O'Riordan, James Cameron, dan Andrew Jordan, 2001, "The Evolution of the Precautionary Principle", dalam: T. O'Riordan, J. Cameron, dan A. Jordan (eds.), *Reinterpreting the Precautionary Principle* (Cameron May, 2001), h. 25; Simon Marr dan Arne Schweme, "The Precautionary Principle in German Environmental Law", dalam Han Somsen, et al. (eds.), *The Yearbook of European Environmental Law*, Vol. 3 (Oxford University Press, 2003), h. 134; Konrad von Moltke, "The Relationship between Policy, Science, Technology, Economics and Law in the Implementation of the Precautionary Principle", dalam: David Freestone dan Ellen Hey (eds.), *The Precautionary Principle and International Law: the Challenge of Implementation* (Kluwer International, 1996), h. 102; dan James Cameron dan Juli Abouchar, "The Status of the Precautionary Principle in International Law", in: David Freestone dan Ellen Hey (eds.), *The Precautionary Principle and International Law: the Challenge of Implementation* (Kluwer International, 1996), h. 46.

kepastian ilmiah). Hal ini dapat dilihat dari definisi tentang asas kehati-hatian yang diberikan oleh Prinsip 15 Deklarasi Rio, yaitu: “[i]n order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation”—[garis bawah dari penulis].<sup>855</sup> Artinya, ketika terdapat ancaman yang serius dan tidak bisa dipulihkan, maka pencegahan tetap dilakukan meskipun belum ada bukti ilmiah yang cukup konklusif tentang ancaman/bahaya tersebut. Hal ini karena, berdasarkan asas kehati-hatian, kurangnya kepastian ilmiah (*lack of scientific certainty*) tidak bisa dijadikan alasan untuk menunda (dan tidak) melakukan pencegahan terhadap bahaya yang serius dan tidak bisa dipulihkan.

#### 6.7.4 Pencegahan Pencemaran dan Pemulihan

Hal lain yang perlu diutarakan dalam bagian ini adalah terkait tanggung jawab bagi pencegahan dan pemulihan lingkungan. PP No. 19 Tahun 1999 menyatakan bahwa setiap orang dan penanggung jawab usaha/kegiatan wajib mencegah terjadinya pencemaran dan kerusakan laut, dengan jalan menaati baku mutu air laut, baku mutu limbah cair dan baku mutu emisi, serta kewajiban lain sesuai ketentuan perundang-undangan lainnya.<sup>856</sup> Sementara itu, limbah cair dan pada hasil kegiatan di laut, wajib diolah dan dibuang di sarana pembuangan yang diperbolehkan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>857</sup> Apabila terjadi pencemaran/kerusakan laut, maka mereka yang kegiatannya telah menyebabkan pencemaran/kerusakan tersebut wajib melakukan penanggulangan dan pemulihan.<sup>858</sup>

Ketentuan PP tersebut masih sangat umum. Misalnya saja, PP tidak menjelaskan tentang kualitas limbah hasil kegiatan di darat yang boleh dibuang di laut. PP juga tidak menjelaskan tentang baku mutu limbah hasil kegiatan yang di laut yang diperbolehkan dibuang di laut, tidak menjelaskan pula tentang limbah yang dibuang dari angkutan laut, yang dalam definisi UNCLOS disebut sebagai *dumping*, serta tidak pula menjelaskan tentang prosedur pembuangan dari limbah-limbah tersebut. Kita pun tidak mengetahui apa ukuran dan prosedur pengendalian dan pemulihan lingkungan laut dari pencemaran/kerusakan yang telah terjadi.

<sup>855</sup> Rio Declaration On Environment And Development 1992, UN Doc.A/CONF.151/26 (vol. I), 31 ILM 874 (1992), Prinsip 15.

<sup>856</sup> PP No. 19 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 32, TLN No. 3816, Pasal 9-10, dan Pasal 13-14.

<sup>857</sup> PP No. 19 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 32, TLN No. 3816, Pasal 12.

<sup>858</sup> PP No. 19 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 32, TLN No. 3816, Pasal 15 dan 16.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alen, Michael J. (2003) *Textbook on Criminal Law*. 7th ed. Oxford University Press.
- Alley, Richard B. (2004) "Abrupt Climate Change". *Scientific American*. November, h. 62-69.
- Alley, Richard B. et al. (2005) "Ice-Sheet and Sea-Level Changes". *Science*. Vol. 310(5747), Oktober, h. 456-460.
- Arnell, N.W. et al. (2002) "The Consequences of CO<sub>2</sub> Stabilisations for the Impacts of Climate Change". *Climatic Change*. Vol. 53(4), h. 413-446.
- Atmosudirdjo, Prajudi. (1981) *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Austin, Anthony A. (2013) "Where Will All the Waste Go? Utilizing Extended Producer Responsibility Framework Laws to Achieve Zero Waste". *Golden Gate University Environmental Law Journal*. Vol. 6, 2013, h. 221-257.
- Austen, Ian. (2011) "Canada Announces Exit From Kyoto Climate Treaty". *New York Times*, 12 Desember. Diakses dari <[http://www.nytimes.com/2011/12/13/science/earth/canada-leaving-kyoto-protocol-on-climatechange.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/12/13/science/earth/canada-leaving-kyoto-protocol-on-climatechange.html?_r=0)> pada Oktober 2013.
- Baede, A.P.M. et al. (2001) "The Climate System: an Overview". Dalam: Houghton, J.T. et al. (eds.). *Climate Change 2001: the Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press. H. 85-98.
- Bavishi, R. et al. (2010) "The Copenhagen Accord: A Legal Analysis". Diunduh dari <<http://legalresponseinitiative.org/wp-content/uploads/2013/09/The-Copenhagen-Accord-A-Legal-Analysis-28-January-2010.pdf>>. Diakses pada November 2013.
- Bell, Stuart dan Donald McGillivray. (2001) *Environmental Law*. 5th ed. Blackstone Press.
- Birnie, Patricia; Alan Boyle dan Catherine Redgwell. (2009) *International Law and the Environment*. Oxford.
- Bodansky, Daniel. (2010) "The Copenhagen Climate Change Conference: A Postmortem". *American Journal of International Law*. Vol. 104(2), h. 230-240.
- Cameron, James dan Juli Abouchar. (1996) "The Status of the Precautionary Principle in International Law". Dalam: Freestone, David; dan Ellen Hey (eds.). *The Precautionary Principle and International Law: the Challenge of Implementation*. Kluwer International. H. 29-52.

- Carr, Christopher dan Flavia Rosembuj. (2008) "Flexible Mechanisms for Climate Change Compliance: Emission Offset Purchases under the Clean Development Mechanism". *N.Y.U. Environmental Law Journal*, Vol. 16, h. 44-62.
- CDM-Executive Board. (2012) "Glossary of CDM Terms (Version 07)". Diunduh dari <[http://cdm.unfccc.int/Reference/Guidclarif/glos\\_CDM.pdf](http://cdm.unfccc.int/Reference/Guidclarif/glos_CDM.pdf)>, pada bulan Oktober 2013.
- CDM Rulebook. (---) "Crediting Period". Diakses dari <<http://cdmrulebook.org/310>> pada Oktober 2013.
- Choksi, Sejal. (2001) "The Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal: 1999 Protocol on Liability and Compensation". *Ecology Law Quarterly*. Vol. 28, 2001, h. 509-539.
- DEHSt. (2009) German CDM Manual: Guidance For Applicants, Version 1.3. Diunduh dari <[http://www.dehst.de/SharedDocs/Downloads/EN/JI-CDM/CDM\\_Manual.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.dehst.de/SharedDocs/Downloads/EN/JI-CDM/CDM_Manual.pdf?__blob=publicationFile)> pada Oktober 2013.
- Department of Environment, Transport, and Regions. (2000) *Waste Strategy 2000: England and Wales (Part 2)*. DETR.
- Dewan Nasional Perubahan Iklim. (---) "Anggota Komnas MPB". Diakses dari <<http://pasarkarbon.dnpi.go.id/web/index.php/komnasmpb/read/8/anggotakomnas-mpb.html>>, pada Oktober 2013.
- Dewan Nasional Perubahan Iklim. (---) "Fungsi Komnas MPB". Diakses dari <<http://pasarkarbon.dnpi.go.id/web/index.php/komnasmpb/read/5/fungsi.html>>.
- Dewan Nasional Perubahan Iklim. (---) "Mekanisme Proses Penyetujuan Nasional di dalam Komisi Nasional Mekanisme Pembangunan Bersih (MPB)". Diakses dari <<http://pasarkarbon.dnpi.go.id/web/index.php/komnasmpb/read/6/prosedur-persetujuan-proyek.html>>, pada Oktober 2013.
- Dewan Nasional Perubahan Iklim. (--) "Mekanisme Perdagangan Karbon". Diakses dari <<http://dnpi.go.id/portal/id/program/divisi/mekanismeperdagangankarbon>>, pada Oktober 2013.
- Dewan Nasional Perubahan Iklim. (---) "Tentang Komnas MPB". Diakses dari <<http://pasarkarbon.dnpi.go.id/web/index.php/komnasmpb/cat/1/tentangkomnas-mpb.html>>, pada Oktober 2013.
- Eze, Chukwuka N. (2007) "The Bamako Convention on the Ban on the Import into Africa and the Control of the Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes Within Africa: a Milestone in Environmental

- Protection?” *African Journal of International and Comparative Law*. Vol.15(2), h. 208-229.
- Faure, Michael. (2006) “Towards a New Model for Criminalization of Environmental Pollution: The Case of Indonesia”. Dalam: Faure, Michael dan Nicole Niessen. *Environmental Law in Development: Lessons from the Indonesian Experience*. Edward Elgar. H. 188-217.
- Faure, Michael dan Goran Skogh. (2003) *The Economic Analysis of Environmental Policy and Law: An Introduction*. Edward Elgar.
- Folland, C.K. et al. (2001) “Observed Climate Variability and Change”. Dalam Houghton, J.T. et al. (eds.). *Climate Change 2001: the Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press. H. 98-181.
- Fuller, Pep dan Thomas O. McGarity. (2003) “Beyond the Dirty Dozen: The Bush Administration’s Cautious Approach to Listing New Persistent Organic Pollutants and the Future of the Stockholm Convention”. *William and Mary Environmental Law and Policy Review*. Vol. 28, Fall, h. 1-34.
- Gellert, Paul K. (1998) “A Brief History and Analysis of Indonesia’s Forest Fire Crisis”. *Indonesia*. Vol. 65, April, h. 63-85.
- Halvorssen, Anita M. (2005) “The Kyoto Protocol and Developing Countries—the Clean Development Mechanism”. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*. Vol. 16(2), h. 353-375.
- Hansen, James. (2004) “Defusing the Global Warming Time Bomb”. *Scientific American*. Vol. 290(3), Maret, h. 68-77.
- Hardjasoemantri, Koesnadi. (2002) *Hukum Tata Lingkungan*. Edisi 7. Cet. ke-17. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hekstra, G.P. (1989) “Sea Level Rise: Regional Consequences and Responses”. Dalam: Rosenberg, N.J. et al. (eds.). *Greenhouse Warming: Abatement and Adaptation. Resource for the Future*. H. 53–68.
- Hunter, David; James Salzman dan Durwood Zaelke. (1998) *International Environmental Law and Policy*. Foundation Press.
- Hvidberg, Christine Schott. (2000) “When Greenland Ice Melts”. *Nature*. Vol. 404, April, h. 551-552.
- IGES (ed.). (2006) CDM Country Guide for Indonesia. Ministry of the Environment, Japan. Diunduh dari <<http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/upload/2698/attach/indonesia.pdf>>, pada Oktober 2013.

- IMO. (---) “International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL)”. Diunduh pada Oktober 2013 dari <<http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-%28marpol%29.aspx>> .
- IPCC Third Assessment Report WGI. (2001) “Summary for Policymakers”. Dalam: Houghton, J.T. et al. (eds.). *Climate Change 2001: the Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press. H. 1-20.
- Jepma, C.J. dan M. Munasinghe. (1998) *Climate Change Policy: Facts, Issues, and Analyses*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kementerian LH. (2007) “National Action Plan Addressing Climate Change”. Diunduh dari <[http://thereddesk.org/sites/default/files/indonesia\\_national\\_action\\_plan\\_addressing\\_climate\\_change.pdf](http://thereddesk.org/sites/default/files/indonesia_national_action_plan_addressing_climate_change.pdf)>, Oktober 2013.
- Kementerian LH. (2010) “Indonesia Second National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change”. Diunduh dari <<http://unfccc.int/resource/docs/natc/indonc2.pdf>>, pada November 2013.
- Kiss, Alexander dan Dinah Shelton. (1997) *Manual of European Environmental Law*. 2<sup>nd</sup> ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitt, Jennifer R. (1995) “Waste Exports to the Developing World: A Global Response”. *Georgetown International Environmental Law Review*, Vol. 7, h. 485-514.
- Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen. (1979) *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara*. Bandung: Alumni.
- Kolstad, Charles. (2000) *Environmental Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Lallas, Peter L. (2001) “The Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants”. *American Journal of International Law*. Vol. 95, 2001, h. 692–708.
- Lederman, Eli. (2000) “Models for Imposing Corporate Criminal Liability: From Adaptation and Imitation Toward Aggregation and the Search for Self-Identity”. *Buffalo Criminal Law Review*. Vol. 4(1), April, h. 641-708.
- Lestari, G. (---) “Pengarusutamaan Isu Perubahan Iklim di Sektor Energi”. Diunduh dari <<http://www.lead.or.id/download/c12/lap/Gita.pdf>>, pada Agustus 2008.
- Mafira, Tiza. (2013) “Clean Development Mechanism or ‘Community Doesn’t Matter’? The Role of Public Consultation to Achieve Sustainable Development Through CDM in Indonesia”, dalam Faure, Michael; dan Andri Wibisana (eds.). *Regulating Disasters, Climate Change and*

- Environmental Harm: Lessons from the Indonesian Experience.* Edward Elgar. H. 207-226.
- Marbury, Hugh J. (1995) "Hazardous Waste Exportation: The Global Manifestation of Environmental Racism". *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. Vol. 28, h. 251–297.
- Marr, Simon dan Arne Schweme. (2003) "The Precautionary Principle in German Environmental Law". Dalam Somsen, Han; et al. (eds.). *The Yearbook of European Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press. Vol. 3, h.125-148.
- Martin, Ashley K. (2008) "The Regulation of DDT: A Choice between Evils". *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. Vol. 41, March, h. 677-704.
- Mayer, Don. (2002) "The Precautionary Principle and International Efforts to Ban DDT". *South Carolina Environmental Law Journal*. Vol. 9, Spring, h.135-179.
- McCarthy, James J. (2001) et al. (2001). "Glossary of Terms". Dalam: McCarthy, James J.; et al. (eds.). *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Cambridge: Cambridge University Press. H. 996-981.
- von Moltke, Konrad. (1996) "The Relationship Between Policy, Science, Technology, Economics and Law in the Implementation of the Precautionary Principle". Dalam: Freestone, David dan Ellen Hey (eds.) *The Precautionary Principle and International Law: the Challenge of Implementation*. Kluwer International. H. 97-108.
- Morriß, Andrew P. dan Roger E. Meiners. (2002) "Property Rights, Pesticides, & Public Health: Explaining the Paradox of Modern Pesticide Policy". *Fordham Environmental Law Journal*. Vol. 14, Fall, h. 1-54.
- Myers, Larissa. (2012) "The U.N. Environment Program: Development of a Legally Binding Instrument on Mercury". *Utah Environmental Law Review*. Vol. 32, h. 463-487.
- Netto, Maria dan Kai-Uwe Barani Schmidt. (2009) "The CDM Project Cycle and the Role of the UNFCCC Secretariat". Dalam: Freestone, David; dan Charlotte Streck, *Legal Aspects of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen, and Beyond*. Oxford: Oxford University Press. H. 213-230.
- Nicholls, R.J. (2004) "Coastal Flooding and Wetland Loss in the 21st Century: Changes under the SRES Climate and Socio-Economic Scenarios". *Global Environmental Change*. Vol. 14, h. 69-86.
- Nicholls, R.J. dan N. Mimura. (1998) "Regional Issues Raised by Sea-Level Rise and Their Policy Implications". *Climate Research*. Vol. 11, h. 5-18.

- Oates, William dan William Baumol. (1996) "Instrument for Environmental Policy". Dalam: Oates, William E. (ed.). *The Economics of Environmental Regulation*. Edward Elgar. H. 91-123.
- Ogus, Anthony. (2004) *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Hart Publishing.
- Oppenheimer, Michael; dan Richard B. Alley. (2005) "Ice Sheets, Global Warming, and Article 2 of the UNFCCC: An Editorial Essay". *Climatic Change*. Vol. 68, h. 257–267.
- O'Riordan, Tim; James Cameron, dan Andrew Jordan. (2001) "The Evolution of the Precautionary Principle". Dalam: O'Riordan, T.; J. Cameron, dan A. Jordan (eds.). *Reinterpreting the Precautionary Principle*. Cameron May. H. 9-34.
- Parry, M. et al. (2003) "Millions at Risk: Defining Critical Climate Change Threats and Targets". *Global Environmental Change*. Vol. 11, 2001, h. 181-83.
- Pinto, Amanda; dan Martin Evans. (2003) *Corporate Criminal Liability*. Sweet and Maxwell.
- Prentice, I.C. et al. (2001) "The Carbon Cycle and Atmospheric Carbon Dioxide". Dalam: Houghton, J.T.; et al. (eds.). *Climate Change 2001: the Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press. H. 183-237.
- Rahmadi, Takdir. (2001) *Hukum Lingkungan di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- de Sadeleer, Nicolas. (2002) *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*. Oxford: Oxford University Press.
- Sands, Philippe; Richard Tarasofsky dan Marey Wiess. (1994) *Documents in International Environmental Law IIA-IIB*. Manchester University Press.
- Sari, A.P. et al. (2007) "Working Paper on Indonesia and Climate Change: Current Status and Policies". PEACE. Diunduh dari <<http://www.eisu.org.uk/default.asp?FILE=items/11604/126/Indonesia%20and%20Climate%20Change%20Report.pdf>>, pada Agustus 2008, hal.13.
- Schiermeier, Quirin. (2004) "Greenland's Climate: A Rising Tide". *Nature*. Vol. 428, March, h. 114-115.
- Secretariat of Basel Convention. (---) "Amendments, Background/History". Diakses dari <<http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/Amendments/Background/tabid/2760/Default.aspx>>, pada Juli 2013.

- Simamora, Adianto P. (2009) "Doubts Remain for Copenhagen Deal". *The Jakarta Post*, 2 November. Diunduh dari <<http://www.thejakartapost.com/news/2009/11/02/doubts-remain-copenhagen-deal.html>> pada November 2013.
- Sjahdeini, Sutan Remy. (2007) *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*. Cet. 2. Grafiti Pers.
- Smith, J.B. et al. (2001) "Vulnerability to Climate Change and Reasons for Concern: A Synthesis". Dalam: McCarthy, J.J.; et al. (eds.). *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press. H. 913-967.
- Soemarwoto, Otto. (2001) *Atur Diri Sendiri: Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pembangunan Ramah Lingkungan: Berpihak pada Rakyat, Ekonomis, dan Berkelanjutan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Stivers, James D. (2006) "“THE MERCURY’S RISING!” Can National Health Group Intervention Protect the Public Health from EPA’s Clean Air Mercury Rule?" *Journal of Legal Medicine*. Vol. 27, September, h. 323-340.
- Syarif, Laode M. dan Andri G. Wibisana. (2008) "Strengthening Legal and Policy Frameworks for Addressing Climate Change in Asia: Indonesia". Dalam *Strengthening Legal and Policy Frameworks for Addressing Climate Change in Asia*. USAID, AECEN, dan UNEP.
- Syfers, James. (2000) "Human Rights versus Classical Liberalism: A Study in the Theory of Value". Dalam: Anton, Anatole; Milton Fisk, dan Nancy Holmstrom (eds.). *Not for Sale: In Defense of Public Goods*. Westview Press. H.145-170.
- Tacconi, Luca. (2003) "Fires in Indonesia: Causes, Costs and Policy Implications". CIFOR Occasional Paper No. 38. CIFOR. Lohman, David J.; David Bickford dan Navjot S. Sodhi. (2007) "The Burning Issue". *Science*, Vol. 316(5823), April, h. 376.
- Tan, Alan Khee-Jin. (1999) "Forest Fires of Indonesia: State Responsibility and International Liability". *International & Comparative Law Quarterly*. Vol. 48(4), h. 826-855.
- Tan, Alan Khee-Jin. (2005) "The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: Prospects for Compliance and Effectiveness in Post-Suharto Indonesia". *New York University Environmental Law Journal*. Vol. 13, h. 647-722.

- Tay, Simon S.C. (1998) "South East Asian Forest Fires: Haze over ASEAN and International Environmental Law". *RECIEL*. Vol. 7(2), h. 202–208.
- Tay, Simon S.C. (1998) "South East Asian Fires and Haze: Law, Responsibility and Cooperation". *Lawasia Journal*. Vol. 1, h. 39-51.
- UNEP. (---) "What are POPs?" Diakses dari <<http://chm.pops.int/TheConvention/ThePOPs/tabid/673/Default.aspx>> pada Agustus 2013.
- UNEP. (---) "The 12 initial POPs under the Stockholm Convention". Diakses dari <<http://chm.pops.int/TheConvention/ThePOPs/The12InitialPOPs/tabid/296/Default.aspx>> pada Agustus 2013.
- UNEP. (---) "The new POPs under the Stockholm Convention". Diakses dari <<http://chm.pops.int/TheConvention/ThePOPs/TheNewPOPs/tabid/2511/Default.aspx>> pada Agustus 2013.
- UNEP. (---) "Convention Text". Diakses dari <<http://chm.pops.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/2232/Default.aspx>> pada Agustus 2013.
- UNEP. (---) Ridding the World of POPs: A Guide to the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants. UNEP, 2005. Diakses dari <[http://www.pops.int/documents/guidance/\\_beg\\_guide.pdf](http://www.pops.int/documents/guidance/_beg_guide.pdf)> pada Agustus 2013, h. 8-9.
- UNFCCC Secretariat. (2008) "Kyoto Protocol Reference Manual on Accounting of Emissions and Assigned Amount". Diakses dari <[http://unfccc.int/resource/docs/publications/08\\_unfccc\\_kp\\_ref\\_manual.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/publications/08_unfccc_kp_ref_manual.pdf)> pada Oktober 2013.
- UNFCCC Secretariat. (---) "Non-Annex I National Communications". Diunduh dari <[http://unfccc.int/national\\_reports/non-annex\\_i\\_natcom/items/2979.php](http://unfccc.int/national_reports/non-annex_i_natcom/items/2979.php)> pada Oktober 2013.
- UNFCCC Secretariat. (---) "Designated National Authorities". Diakses dari <[http://cdm.unfccc.int/public\\_inputs/\\_DNA/index.html](http://cdm.unfccc.int/public_inputs/_DNA/index.html)> pada Oktober 2013.
- UNFCCC Secretariat. (---) "What is a designated operational entity?". Diakses dari <<http://cdm.unfccc.int/DOE/index.html>> pada Oktober 2013.
- UNFCCC Secretariat. (---) "What is the CDM Executive Board?". Diakses dari <<http://cdm.unfccc.int/EB/index.html>> pada Oktober 2013.
- UNFCCC Secretariat. (---) "CDM Project Cycle". Diakses dari <<http://cdm.unfccc.int/Projects/diagram.html>> pada Oktober 2013.
- UNFCCC Secretariat. (---) "CDM Project Cycle". Diakses dari <<http://cdm.unfccc.int/Projects/diagram.html>> pada Oktober 2013.

- UNFCCC Secretariat. (---) “CDM Registry”. Diakses dari <http://cdm.unfccc.int/Registry/accounts/index.html> pada Oktober 2013.
- Waugh, Theodore. “Where do We Go from Here: Legal Controls and Future Strategies for Addressing the Transportation of Hazardous Wastes Across International Borders”. *Fordham Environmental Law Journal*. Vol. 11, h. 477-544.
- Werksman, J. (2009) ““Taking Note” of the Copenhagen Accord: What It Means”. 20 Desember 2009. Diunduh dari <<http://www.wri.org/stories/2009/12/taking-notecopenhagen -accord-what-it-means>>, diakses pada Mei 2011.
- White, K.S. et al. (2001) “Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Technical Summary”. Dalam: McCarthy, J.; et al. (eds.). *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press. H. 19-73.
- Wibisana, Andri G. (2013) “A Critical View on the Indonesia’s Legal Responses to Climate”. Dalam Faure, Michael dan Andri Wibisana (eds.). *Regulating Disasters, Climate Change and Environmental Harm: Lessons from the Indonesian Experience*. Edward Elgar. H. 81-163.
- Wilder, Martijn dan Paul Curnow. (2001) “The Clean Development Mechanism”. *UNSW Law Journal*. Vol. 24(2), h. 577-582.
- Wilkinson, David. (2002) *Environment and Law*. Routledge.
- Wu, Hsing-Hao. (2011) “Legal Development in Sustainable Solid Waste Management Law and Policy in Taiwan: Lessons from Comparative Analysis Between EU and U.S.”. *National Taiwan University Law Review*. Vol. 6(2), h.461-494.
- Wold, Chris; David Hunter dan Melissa Powers. (2009) *Climate Change and the Law*. Lexis Nexis.

## **PUTUSAN PENGADILAN**

Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada PN Jakarta Pusat, putusan No. 81/Pid.B/TPK/2012/PN.Jkt.Pst, *Republik Indonesia v. Herland bin Ompo* (2013).

PN Manado, Putusan No. 284/Pid.B/2005/PN.Mdo, *Republik Indonesia v. PT Newmont Minahasa Raya dan Richard Bruce Ness* (2005).

Mahkamah Agung, Putusan No. 212 K/Pid.Sus/2009, *Republik Indonesia v. Djuanda Sanusi dan Josua Batubara* (2009).

Mahkamah Agung, Putusan No. 783K/Pid/2004, *Republik Indonesia v. Maslan Helmi* (2004).

Mahkamah Agung, Putusan No. K/Pid .Sus /2010, *Republik Indonesia v. Kim Young Woo* (2010).

PN Manado, Putusan No. 284/Pid.B/2005/PN.Mdo, *Republik Indonesia v. PT Newmont Minahasa Raya dan Richard Bruce Ness* (2005).

PN Bale Bandung, Putusan No. 50/Pid.B/2004/PN.BB, *Republik Indonesia v. Rino Turino dan Djuwito* (2004).

PN Bale Bandung, Putusan No. 51/Pid.B/2004/PNBB., *Republik Indonesia v. Chu Chuan Jung alias Kevin Chu dan Erna Rosmalia* (2004).

PTUN Jakarta, Putusan No. 145/G/2011/PTUN-JKT, *Walhi, et al. v. Menteri Lingkungan Hidup dan PT Newmont Nusa Tenggara* (2012).





# PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN: ADMINISTRASI DAN PIDANA

---

Maradona

# BAB 7

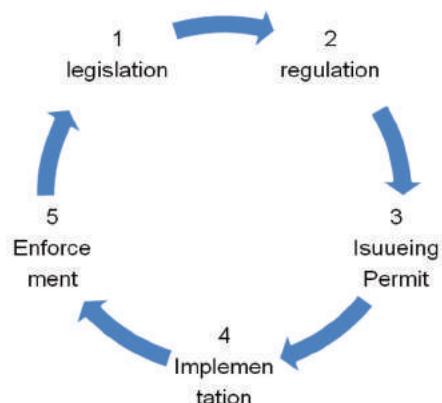
## PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN: ADMINISTRASI DAN PIDANA

Maradona

### 7.1 Sistem Penegakan Hukum Lingkungan

Ilmu pengetahuan dan teknologi telah meningkatkan kualitas hidup dan mengubah gaya hidup manusia. Perubahan ini berdampak penting terhadap lingkungan hidup yang seharusnya dijaga daya dukungnya agar dapat digunakan sebagai sumber daya pembangunan yang berkelanjutan. Industrialisasi, selain menghasilkan produk yang bermanfaat bagi kehidupan masyarakat, juga menimbulkan dampak. Misalnya, industri menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun, yang apabila dibuang ke dalam media lingkungan hidup dapat mengancam lingkungan hidup, kesehatan, dan kelangsungan hidup manusia, serta makhluk hidup lain.

Dengan menyadari potensi dampak negatif dari pembangunan, maka perlu dikembangkan upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan melalui berbagai instrumen kebijakan lingkungan seperti dalam pembahasan bab sebelumnya. Sesuai dengan mata rantai (*regulatory chain*) pengelolaan lingkungan yang dijabarkan oleh R. Seerden. M. Heldeweg,<sup>1</sup> pengelolaan lingkungan merupakan mata rantai (*regulatory chain*) yang meliputi: *legislation, regulation, issuing permit, implementation, and enforcement* yang digambarkan dalam skema di bawah ini:



<sup>1</sup> Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional* (Airlangga University Press, Cetakan III, 2003) h. 430.

Berdasarkan skema di atas, pengelolaan lingkungan hidup dimulai dengan menetapkan kebijakan dalam produk *legislation* berbentuk undang-undang. Kemudian dijabarkan dalam suatu *regulation* sebagai produk hukum pelaksanaan dari undang-undang. Produk hukum pelaksanaan sistem perundang-undangan di Indonesia dapat berbentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan/atau Peraturan Daerah. Upaya melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan dalam legislasi dan regulasi untuk mencegah pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup akibat kegiatan manusia, perlu diatur kebijakan tentang perizinan. Kebijakan tentang perizinan ini berfungsi sebagai sarana preventif. Pelaksanaan perizinan di bidang lingkungan harus dikontrol atau diawasi sebagai upaya preventif dalam penegakan hukum.

Hal penting yang harus dilakukan untuk meningkatkan kepatuhan masyarakat dan pelaku usaha dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan dan perizinan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah penegakan hukum. Penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum lingkungan yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan sanksi administrasi, kepidanaan, dan keperdataan. Pengertian ini sesuai dengan pendapat Biezeveld tentang penegakan hukum lingkungan yang terdiri atas beberapa aktivitas berikut:<sup>2</sup>

- Environmental law enforcement can be defined as the application of legal governmental powers to ensure compliance with environmental regulations by means of:*
- a. *administrative supervision of the compliance with environmental regulations (inspection) (= mainly preventive activity),*
  - b. *administrative measures or sanction in case of non compliance (= corrective activity),*
  - c. *criminal investigation in case presumed offences (= repressive activity),*
  - d. *criminal measures or sanction in case of offences (= repressive activity),*
  - e. *civil action (law suit) in case of (threatening) non compliance (= preventive or corrective activity)*

Menurut pendapat di atas, maka penegakan hukum lingkungan dapat dimaknai sebagai penerapan instrumen-instrumen dan sanksi-sanksi dalam lapangan hukum administrasi, hukum pidana dan hukum perdata. Hal ini sesuai dengan pembidangan hukum lingkungan, yang menurut Drupsteen disebut sebagai

<sup>2</sup> G.A. Biezeveld, *Course on Environmental Law Enforcement* (Syllabus, Surabaya, Januari 9-14, 1995) h. 7.

bidang hukum fungsional (*functioneel rechtsgebeid*).<sup>3</sup> Ruang lingkup penegakan hukum lingkungan hidup yang meliputi penegakan hukum administrasi, pidana dan perdata ini sudah dinormakan dalam 3 jenis undang-undang lingkungan hidup yang pernah berlaku di Indonesia. Ketiga undang-undang itu, yaitu Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang dicabut dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan terakhir dicabut dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

## 7.2 Penegakan Hukum Lingkungan Administrasi

### 7.2.1 Ruang Lingkup Penegakan Hukum Administrasi

Ketentuan hukum lingkungan banyak didominasi oleh ketentuan hukum administrasi yang berupa norma kewenangan, perintah, larangan, izin dan dispensasi. Norma-norma tersebut mengikat pemerintah dalam melaksanakan kewenangan untuk melindungi dan mengelola lingkungan hidup. Norma-norma tadi juga mengikat warga masyarakat dan/atau pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan dan/usaha yang dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup. Salah satu norma kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah dalam upaya melindungi dan mengelola lingkungan adalah norma kewenangan pemerintah untuk mengatur penaatan dan penegakan hukum administrasi, yaitu penegakan hukum secara langsung tanpa prosedur peradilan dan bila perlu dengan paksaan fisik untuk menyesuaikan situasi faktual dengan norma-norma yang ada.<sup>4</sup>

Penegakan hukum administrasi dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup merupakan bagian dari ruang lingkup hukum administrasi. Penegakan hukum administrasi di bidang lingkungan hidup merupakan sarana hukum lingkungan yang dimiliki oleh pemerintah untuk mencapai kepatuhan. Penegakan hukum administrasi di bidang pengelolaan lingkungan atau disebut penegakan hukum lingkungan administrasi sebagai bagian dari kajian hukum administrasi. Hal ini sejalan dengan pendapat **H.B. Jacobini** bahwa:<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia* (Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011) h. 207., sebagaimana dikutip dari H Th.F van Maarseven et al. *Recente rechtsseontwikkelingen* (Tjeen Willink, Zwolle) h. 99.

<sup>4</sup> Drupsteen & C.J. Kleijs-Wijnnobel, *Hadhaving van milieurecht door middel van civiel-, administratief-en strafrecht*, diterjemahkan Tristam P. Moeliono, *Upaya Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Hukum Perdata – Administratif - dan Hukum Perdata*, dalam buku *Kekhawatiran Masa Kini, Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan Dalam Teori dan Praktek* (Citra Aditya Bakti, 1994) h. 16.

<sup>5</sup> H.B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law* (Oceana Publications Inc, 1991) h. 5.



*administrative law contain several or all of the following components: control of administration, the laws governing administration, the legal rules, both internal and external, emerging from administrative agencies, the concerns and procedures pertinent to remedying legal injury to individuals caused by government entities and their agents, and court decisions pertinent to all or to parts of these.*

Pendapat yang sama tentang penegakan hukum lingkungan administrasi sebagai bagian dari hukum administrasi, khususnya mengenai pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap keputusan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, seperti izin dijelaskan oleh **Rene Seerden Frits Stroink**, bahwa:<sup>6</sup>



*The administration has a power to affect the legal position of citizens and to direct and organize social relations in all manner of areas. One of the major instruments available to the administration is the legal concept of **beschikking**, the juridical act governed by public law, which creates rights and/or duties for an individual in concrete situation. Among other things, **licences**, benefits, subsidies, tax assessments and **enforcement orders** fall within this concept.*

Penegakan hukum lingkungan administrasi sebagai bagian dari penegakan hukum administrasi harus memenuhi 4 unsur sebagaimana dinyatakan oleh **Philipus M Hadjon**, yang meliputi:<sup>7</sup>

1. Legitimasi,
2. Instrumen Yuridis,
3. Norma Hukum Administrasi,
4. Kumulasi Sanksi.

*Legitimasi* merupakan keabsahan tindak pemerintah dalam menegakkan hukum lingkungan administrasi. Unsur yang harus dipenuhi oleh pemerintah dalam menegakkan hukum lingkungan administrasi meliputi: wewenang,

<sup>6</sup> Rene Seerden and Frits Stroink, *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States* (Metro, Groningen, 2002) h. 145.

<sup>7</sup> Philipus M Hadjon, "Penegakan Hukum Administrasi dalam Kaitannya dengan Ketentuan Pasal 20 Ayat (3) UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup," Makalah, *Yuridika, NO. 2 Tahun XII*, Maret-Juni 1997, h.3.

substansi dan prosedur.<sup>8</sup> Wewenang penegakan hukum lingkungan administrasi ada di tangan pemerintah dan pemerintah daerah. Dasar wewenang itu adalah Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia No. 02 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang selanjutnya disebut dengan Permen LH.

Berdasarkan kedua peraturan perundang-undangan tersebut di atas, kewenangan penegakan hukum administrasi dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan secara atribusi dimiliki oleh Menteri Lingkungan Hidup, gubernur atau bupati/wali kota, yang pelaksanaannya dilimpahkan kepada Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup (PPLH) dan Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah (PPLHD).

Penegakan hukum administrasi dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup secara substansi meliputi pengawasan lingkungan hidup dan penerapan sanksi administratif. Pengawasan lingkungan hidup, selanjutnya disebut pengawasan, adalah serangkaian kegiatan Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup dan/atau Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah untuk mengetahui, memastikan, dan menetapkan tingkat ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam izin lingkungan dan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pengenaan sanksi administratif adalah penerapan perangkat sarana hukum administrasi yang bersifat pembebanan kewajiban/perintah dan/atau penarikan kembali keputusan tata usaha negara yang dikenakan kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas dasar ketidaktaatan terhadap peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan/atau ketentuan dalam izin lingkungan.

Pengawasan merupakan bagian dari ruang lingkup penegakan hukum administrasi yang bersifat preventif karena pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan. Sedangkan penerapan sanksi administratif merupakan langkah penegakan hukum yang bersifat represif. Pembagian ruang lingkup penegakan hukum administrasi dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang bersifat preventif dan represif ini sesuai dengan pendapat **J.B.J.M ten Berge** yang menguraikan instrumen penegakan hukum administrasi bahwa:

---

<sup>8</sup> Philipus M Hadjon, *Hukum Administrasi dan Good Governance* (Universitas Trisakti, Jakarta, 2010) hal. 12.



*Het recht inzake de bestuursrechtelijke handhaving kent twee grote terreinen:*

1. *toezicht (pengawasan),*
2. *besluiten tot handhaving en de normcondities die daarbij horen, als mede de handelingen in het kader van de tenuitvoerlegging (penerapan sanksi administrasi).<sup>9</sup>*

Pengertian *toezicht* atau pengawasan menurut **N.E. Algra & H.R.W. Gokkel** adalah *Toezicht door overheids organen, of door de overheid aangewezen personen of instellingen.*<sup>10</sup> (Pengawasan oleh badan publik, atau orang-orang yang ditunjuk oleh pemerintah atau lembaga). Pendapat yang mendukung tentang ruang lingkup penegakan hukum administrasi disampaikan **Tatiek Sri Djatmiati** yang menyatakan bahwa penegakan hukum di bidang hukum administrasi mempunyai dua unsur pokok, yaitu:<sup>11</sup>

1. pengawasan, dan
2. sanksi.

Sesuai dengan pengertian tersebut, maka pengawasan merupakan bagian dari tindak pemerintahan untuk mencegah terjadinya pelanggaran atau penyimpangan dari ketentuan yang berlaku. Hal ini sama dengan pengertian *control* yang tercantum dalam **Black's Law Dictionary** yang menyatakan *the direct or indirect to direct the management and policies of a person or entity, whether through ownership of voting securities, by contract, or otherwise, the power or authority to manage, direct, or oversee.*<sup>12</sup>

Pengawasan lingkungan hidup berdasarkan Pasal 71 UU PPLH dilaksanakan oleh Menteri, Gubernur atau Bupati/Wali Kota untuk mengetahui, memastikan, dan menetapkan tingkat ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam izin lingkungan dan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Dalam mencapai efisiensi dan efektivitas, pengawasan lingkungan hidup dilakukan oleh pejabat pengawas lingkungan hidup dan pejabat pengawas lingkungan hidup daerah.

Dengan tidak adanya pembatasan wilayah terhadap dampak dari pencemaran lingkungan, maka menteri memiliki kewenangan untuk mengawasi ketaatan

<sup>9</sup> Philipus M Hadjon, *Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup...*, Op.Cit., h. 1.

<sup>10</sup> N.E. Algra & H.R.W. Gokkel, *Fockema andreea's rechtsgedeerd handwoordenboek* (H.D. Tjeenk Willink, 1981) h. 603.

<sup>11</sup> Tatiek Sri Djatmiati, *Prinsip-Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia* (Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004) h. 82.

<sup>12</sup> Bryan A Garner, *Black Law Dictionary, Eight Edition* (Thomson West, 2004) h. 253.

penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah. Itu jika pemerintah menganggap terjadi pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana tertuang dalam Pasal 73 UU PPLH.

Dalam praktek meningkatkan kepatuhan masyarakat atau penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap upaya pengelolaan lingkungan, pengawasan atau pemantauan merupakan syarat bagi pengenaan sanksi administrasi.<sup>13</sup> Dengan pengawasan atau pemantauan lingkungan menunjukkan bahwa pemerintah bersungguh-sungguh menegakkan peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan. Selain itu pengawasan juga bertujuan untuk membina penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan serta sebagai pelaksanaan asas kecermatan sebelum penerapan sanksi administrasi.

Sanksi administrasi merupakan alat kekuasaan publik (*publiekrechtelijke machtsmiddelen*) yang digunakan oleh penguasa sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap norma hukum administrasi.<sup>14</sup> Kekuasaan untuk memberikan sanksi sangat dominan di bidang hukum administrasi karena pada hakikatnya tidak ada manfaatnya bagi pejabat pemerintah untuk mengatur dan mengontrol tanpa dilengkapi dengan kekuasaan menerapkan sanksi.<sup>15</sup> Hal ini sesuai dengan pendapat **J.B.J.M. ten Berge** yang menyatakan bahwa: *De kern van de handhaving van het bestuursrecht is gelegen in het kunnen toepassen van sancties.*<sup>16</sup> (Inti dari penegakan hukum administrasi terletak pada kemampuan untuk menerapkan sanksi).

Penerapan sanksi administrasi dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup telah diatur dalam Pasal 76 – Pasal 83 UUPPLH, yaitu,

- a. wewenang Menteri, Gubernur atau Bupati/Wali Kota dalam menerapkan sanksi administrasi kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan,<sup>17</sup>
- b. jenis sanksi administrasi terdiri atas:<sup>18</sup>
  - teguran tertulis,
  - paksaan pemerintah,
  - pembekuan izin lingkungan, atau
  - pencabutan izin lingkungan.

<sup>13</sup> Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Gajah Mada University Press, 1993) h. 244.

<sup>14</sup> Philipus M Hadjon, *Penegakan Hukum Administrasi dalam...*, Op.Cit., h.3.

<sup>15</sup> Tatiek Sri Djatmiati, *Op.Cit.*, 2004, h. 81.

<sup>16</sup> J.B.J.M. ten Berge, *Besturen door de overhead* (WEJ. Tjeek Willink Deventer, Nederland Intitut voor Social en Economisch Recht NISER, 1996) h. 369.

<sup>17</sup> Pasal 76 Ayat 1 UUPPLH

<sup>18</sup> Pasal 76 Ayat 2 UUPPLH

- c. menteri dapat menerapkan sanksi administrasi terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika pemerintah menganggap pemerintah daerah secara sengaja tidak menerapkan sanksi administratif terhadap pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup,<sup>19</sup>
- d. adanya kumulasi sanksi eksternal, yaitu sanksi administratif tidak membebaskan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dari tanggung jawab pemulihan dan pidana,<sup>20</sup>
- e. pembekuan atau pencabutan izin lingkungan dilakukan apabila penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak melaksanakan paksaan pemerintahan,<sup>21</sup>
- f. jenis sanksi administrasi berupa paksaan pemerintahan (*bestuurs dwangs*) meliputi:<sup>22</sup>
  - penghentian sementara kegiatan produksi,
  - pemindahan sarana produksi,
  - penutupan saluran pembuangan air limbah atau emisi,
  - pembongkaran,
  - penyitaan terhadap barang atau alat yang berpotensi menimbulkan pelanggaran,
  - penghentian sementara seluruh kegiatan, atau
  - tindakan lain yang bertujuan menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup.
- g. penerapan denda kepada setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas keterlambatan pelaksanaan sanksi paksaan pemerintah,<sup>23</sup>
- h. Menteri, Gubernur atau Bupati/Wali Kota berwenang untuk memaksa penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk memulihkan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya,<sup>24</sup> atau
- i. Menteri, Gubernur atau Bupati/Wali Kota berwenang atau dapat menunjuk pihak ketiga untuk memulihkan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> Pasal 77 UUPLH

<sup>20</sup> Pasal 78 UUPLH

<sup>21</sup> Pasal 79 UUPLH

<sup>22</sup> Pasal 80 Ayat 1 UUPLH

<sup>23</sup> Pasal 81 UUPLH

<sup>24</sup> Pasal 82 Ayat 1 UUPLH

<sup>25</sup> Pasal 82 Ayat 2 UUPLH

Sesuai dengan jenis dan prosedur penerapan sanksi administrasi, maka penegakan hukum administrasi merupakan penegakan hukum yang memiliki sifat *preventif - repartoir condemnatoir*. Hal ini dapat ditinjau dari tujuan penerapan sanksi administratif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yaitu:<sup>26</sup>

1. melindungi lingkungan hidup dari pencemaran dan/atau perusakan akibat dari suatu usaha dan/atau kegiatan,
2. menanggulangi pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup,
3. memulihkan kualitas lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, dan (contoh uang paksa),
4. memberi efek jera kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melanggar peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan ketentuan dalam Izin Lingkungan.

Sesuai dengan Ketentuan Pasal 76 UUPPLH, maka instansi yang berwenang menerapkan sanksi administrasi adalah pejabat pemerintah, sehingga sanksi administratif merupakan tindak pemerintahan dan sanksi administratif ditetapkan dalam bentuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Dalam teori, KTUN memiliki beberapa macam sifat keputusan, sehingga sifat KTUN yang berisi penerapan sanksi administratif di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, meliputi :<sup>27</sup>

- a. keputusan yang tanpa permohonan (*ex-officio decisions in individual cases*),
- b. keputusan yang ditujukan kepada seseorang (*individualized decisions addressed at one or several persons*) dan keputusan yang berkaitan dengan objek (*decision relating to object*). Keputusan penerapan sanksi yang ditujukan kepada seseorang atau dua orang adalah keputusan penerapan sanksi terhadap pelanggaran perizinan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup,
- c. keputusan yang didasarkan pada objek (*decision in rem*), yaitu keputusan sanksi administrasi ini didasarkan pada pelanggaran oleh pemegang izin terhadap kewajiban, ketentuan dan persyaratan yang melekat pada izin,
- d. keputusan yang konstitutif (*constitutive decision*) karena keputusan penerapan sanksi merupakan penciptaan hukum baru dan memiliki kekuatan hukum setelah keputusan tersebut ditetapkan,

<sup>26</sup> Pasal 2 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Hidup

<sup>27</sup> Rene Seerden and Frits Stroink, *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, Comparative Analysis* (Intersetia Uitgevers Antwerpen- Groningen, 2002) h. 158

- e. keputusan yang bersifat memberikan beban (*negative decision*),
- f. keputusan yang memiliki jangka waktu tertentu/terbatas (*temporary decision*).

Sesuai dengan tujuan sanksi administrasi yang tertuang dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup RI tentang Penerapan Sanksi Administratif adalah untuk menghentikan pelanggaran atau memulihkan pada keadaan semula. Maka sanksi administrasi memiliki peranan penting dalam penegakan hukum, khususnya penegakan hukum administrasi. Menurut Tatiek Sri Djatmiati, kekuasaan untuk memberikan sanksi sangat dominan dalam bidang hukum administrasi karena pada hakikatnya tidak ada manfaatnya bagi pejabat pemerintah untuk mengatur dan mengontrol tanpa dilengkapi dengan kekuasaan menerapkan sanksi.<sup>28</sup>

Tindak pemerintahan berupa penerapan sanksi administratif pada dasarnya merupakan tindak pemerintahan yang menggunakan wewenang bebas (*discretionary power*). Hal itu tercermin dalam penormaan kewenangan pemerintah untuk menerapkan sanksi administratif yang menggunakan kata “dapat” atau “berwenang”.<sup>29</sup> Makna penggunaan wewenang bebas tersebut memberikan kebebasan atau pilihan bagi pejabat yang menerapkan jenis sanksi administratif untuk menghentikan pelanggaran dan/atau memulihkan keadaan semula.

Berdasarkan studi perbandingan Hukum Administrasi, Philipus M Hadjon menyatakan ada 3 pendekatan utama dalam Hukum Administrasi, yaitu:<sup>30</sup>

- a. pendekatan terhadap kekuasaan pemerintah,
- b. pendekatan hak asasi (*rights based approach*), dan
- c. pendekatan fungsionaris.

Sesuai dengan pendekatan hukum administrasi tersebut, maka parameter bagi pemerintah dalam melakukan tindak pemerintahan, khususnya pelaksanaan wewenang bebas (diskresi) dalam menerapkan sanksi administrasi adalah:

- a. peraturan perundang-undangan,
- b. asas-asas umum pemerintahan yang baik,
- c. hak asasi manusia, dan
- d. prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

<sup>28</sup> Tatiek Sri Djatmiati, *Prinsip-prinsip Izin Usaha di Indonesia*, Op.Cit., h. 81.

<sup>29</sup> Philipus M Hadjon, *Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup* (Citra Aditya, Bandung, 1996) h. 340.

<sup>30</sup> Philipus M Hadjon, *Hukum Administrasi sebagai Instrumen Hukum untuk Mewujudkan Good Governance*, Op.Cit., 2010, h. 8.

Peraturan perundang-undangan merupakan dasar legitimasi terhadap wewenang pejabat dalam menerapkan sanksi administrasi. Sebagai contoh Pasal 76 UUPLH yang telah memberi dasar hukum bagi Menteri, Gubernur, atau Bupati/Wali kota sebagai yang berwenang menerapkan sanksi administrasi kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan. Selain didasarkan pada peraturan perundang-undangan, maka pemerintah dalam mengeluarkan keputusan (KTUN) tentang pemberian sanksi administrasi juga didasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai aturan hukum tidak tertulis yang mendasari diterbitkannya keputusan.<sup>31</sup> Penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai kriteria untuk menguji keputusan (KTUN) secara tegas tertuang dalam Pasal 53 Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan digunakannya AUPB sebagai alasan menggugat ke PTUN, maka AUPB memiliki beberapa fungsi:

1. sebagai norma hukum bagi pemerintah dalam menetapkan izin atau keputusan sanksi administrasi,
2. sebagai norma pembanding bagi pihak yang dirugikan atas ditetapkannya izin atau keputusan sanksi administrasi,
3. sebagai norma pengujian bagi hakim dalam memeriksa izin atau keputusan sanksi administrasi yang menjadi objek sengketa.

Sebagai realisasi pelaksanaan AUPB, khususnya asas perlindungan hukum dan asas keterbukaan, maka setiap penerapan sanksi administrasi yang dilakukan oleh pejabat harus didasarkan pada asas kecermatan. Penerapan sanksi didahului dengan peringatan yang memuat: bentuk tertulis, jenis/peraturan yang dilanggar, perintah yang jelas, waktu pelaksanaan perintah, ditujukan kepada yang berkepentingan, dan pembiayaan pelaksanaan perintah tersebut.

Sesuai dengan uraian di atas, maka penerapan sanksi administratif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup juga menggunakan wewenang bebas, sehingga ada pilihan bagi pejabat dalam menerapkan sanksi administratif. Contoh penerapan wewenang bebas dalam penerapan sanksi administrasi dalam upaya penegakan hukum terhadap lingkungan hidup adalah penerapan paksaan pemerintah berupa penutupan Pabrik Gula Gempol Kerep di Jawa Timur.

---

<sup>31</sup> Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Gajah Mada University Press, 1994) h. 268.



## Kasus

### Kasus Pabrik Gula (PG) Gempol Kerep

Pabrik Gula Gempol Kerep merupakan pabrik gula yang berlokasi di Kabupaten Mojokerto dan melakukan kegiatan pengilingan tebu untuk diproduksi menjadi gula pasir. Berdasarkan Keputusan Bupati Mojokerto Nomor 188.45/393/HK/416-012/2011, PG Gempol Kerep diizinkan membuang air limbah sisa produksi yang telah diolah di IPAL ke air atau sumber air (Sungai Ngares) maksimal 4.500m<sup>3</sup>/hari.

Pada tanggal 28 Mei 2012, Tim BLH Provinsi Jawa Timur melakukan pengawasan terhadap PG Gempol Kerep dan ditemukan bahwa PG Gempol Kerep telah membuang air limbah dalam kondisi berbuih, berbau dan berlendir ke Kali Ngares melewati Kali Marmoyo yang bermuara ke Kali Surabaya. Setelah dilakukan pengujian terhadap air limbah PG Gempol Kerep diperoleh hasil bahwa air limbah PG Gempol Kerep telah melebihi Baku Mutu Air Limbah.

### 7.2.2 Prosedur Penegakan Hukum Administrasi

Penegakan hukum administrasi terhadap perlindungan dan pengelolaan harus memenuhi unsur keabsahan, salah satunya prosedur. Prosedur sebagai salah satu syarat keabsahan penerapan sanksi administrasi secara umum telah diatur dalam UUPLH dan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 02 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang selanjutnya disebut sebagai Permen tentang Sanksi Administrasi. Secara tegas diatur dalam Permen LH tentang Sanksi Administrasi, yaitu penerapan sanksi administratif harus memperhatikan:<sup>32</sup>

- a. legalitas kewenangan,
- b. prosedur yang tepat,
- c. ketepatan penerapan sanksi,
- d. kepastian tiadanya cacat yuridis dalam penerapan sanksi, dan
- e. asas kelestarian dan keberlanjutan.

Legalitas kewenangan penerapan sanksi administratif berada pada Menteri Negara Lingkungan Hidup, Gubernur atau Bupati/Wali kota. Kewenangan penerapan sanksi administratif tersebut dapat dilimpahkan kepada instansi lain, antara lain:<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Pasal 5 Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 02 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang selanjutnya disebut Permen LH tentang Sanksi Administratif.

<sup>33</sup> Pasal 8 Ayat 2 Permen LH tentang Sanksi Administratif.

- a. Menteri LH melimpahkan kewenangannya kepada Pejabat Eselon I yang bertanggung jawab di bidang penataan hukum lingkungan,
- b. Gubernur melimpahkan kewenangannya kepada Kepala Instansi Pengelolaan Lingkungan Hidup Provinsi, dan
- c. Bupati/Wali kota melimpahkan kewenangannya kepada Kepala Instansi Pengelolaan Lingkungan Hidup Kabupaten/Kota.

Penerapan sanksi administratif harus didasarkan pada prosedur yang tepat. Artinya penerapan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan harus didasarkan pada hasil pengawasan yang dilakukan oleh PPLH dan/atau PPLHD ditemukan pelanggaran terhadap:<sup>34</sup>

- a. izin lingkungan,
- a. izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, dan/atau
- b. peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

PPLH dan/atau PPLHD melakukan pengawasan sebagai upaya melindungi dan pengelolaan lingkungan hidup didasarkan pada:<sup>35</sup>

- a. laporan pelaksanaan izin lingkungan dan/atau izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, dan/atau
- b. pengaduan masyarakat.

Pengaduan adalah penyampaian informasi secara lisan, maupun tulisan dari setiap pengadu kepada instansi yang bertanggung jawab. Pengaduan itu mengenai dugaan terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup dari usaha dan/atau kegiatan pada tahap perencanaan, pelaksanaan, dan/atau pasca pelaksanaan. Pengaduan atau penyampaian dugaan akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, yang diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup RI No. 09 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pengaduan dan Penanganan Pengaduan Akibat Dugaan Pencemaran dan/atau Perusakan Lingkungan Hidup, merupakan realisasi dari transparansi dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang diatur dalam UUPLH.

---

<sup>34</sup> Pasal 3 Ayat 1 Permen LH tentang Sanksi Administratif.

<sup>35</sup> Pasal 3 Ayat 2 Permen LH tentang Sanksi Administratif

Pengaduan masyarakat akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup disampaikan kepada instansi yang bertanggungjawab di bidang pengaduan dan penanganan kasus lingkungan hidup. Pengaduan itu bisa langsung atau melalui telepon yang kemudian dicatat sesuai dengan formulir yang telah ditetapkan. Dengan adanya Peraturan Menteri Lingkungan Hidup tentang Pengaduan Kasus Lingkungan Hidup, maka setiap badan atau kantor lingkungan hidup, baik di pusat maupun daerah memiliki pos pengaduan. Pos pengaduan itu sebagai sarana untuk menerima pengaduan masyarakat atas terjadinya kasus pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Instansi penerima pengaduan dari masyarakat wajib menangani pengaduan yang ada dengan melakukan: penerimaan, penelaahan, verifikasi, rekomendasi tindak lanjut dan penyampaian perkembangan hasil verifikasi kepada pelapor. Selanjutnya PPLH dan/atau PPLHD mengawasi sebagai tindak lanjut pengaduan. Pengawasan yang dilakukan oleh PPLH dan/atau PPLHD sebagaimana didasarkan dalam UUPLH melalui:<sup>36</sup>

- a. melakukan pemantauan,
- b. meminta keterangan,
- c. membuat salinan dari dokumen dan/atau membuat catatan yang diperlukan,
- d. memasuki tempat tertentu,
- e. memotret,
- f. membuat rekaman audio visual,
- g. mengambil sampel,
- h. memeriksa peralatan,
- i. memeriksa instalasi dan alat transportasi, dan/atau
- j. menghentikan pelanggaran tertentu.

PPLH dan/atau PPLHD setelah melakukan verifikasi dan pegawasan, maka penanganan lingkungan hidup selanjutnya berupa:<sup>37</sup>

- a. memberitahukan kepada pelapor bila tidak terjadi pencemaran atau kerusakan lingkungan,
- b. penerapan sanksi administratif,
- c. melakukan penyelesaian sengketa lingkungan melalui jalur pengadilan atau di luar pengadilan, dan/atau
- d. penegakan hukum pidana.

<sup>36</sup> Pasal 74 Ayat 1 UUPLH.

<sup>37</sup> Pasal 17 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup RI Nomor 02 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pengaduan dan Penanganan Pengaduan Akibat Dugaan Pencemaran dan/atau Perusakan Lingkungan Hidup.

Partisipasi masyarakat dalam pengawasan dan penegakan hukum tidak hanya dilakukan melalui mekanisme pengaduan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup RI No. 09 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pengaduan dan Penanganan Pengaduan Akibat Dugaan Pencemaran dan/ atau Perusakan Lingkungan Hidup. Namun dapat dilakukan dengan melibatkan *stakeholder* dalam melakukan pengawasan, seperti yang dilakukan oleh BLH Provinsi Jawa Timur melalui Tim Patroli Air.



### Contoh kasus

#### Tim Patroli Air

Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah membentuk Tim Patroli Air sebagai salah satu instansi yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap kegiatan usaha dan/atau kegiatan yang dapat melakukan pencemaran air. Tim Patroli Air ini terdiri atas berbagai instansi dan masyarakat yang meliputi:

1. Badan Lingkungan Hidup Pemerintah Provinsi,
2. Badan Lingkungan Hidup Kota Surabaya, Sidoarjo, Gresik dan Mojokerto,
3. Kepolisian Daerah Jawa Timur,
4. Jasa Tirta,
5. Media Massa, dan
6. Lembaga Swadaya Masyarakat di Bidang Lingkungan.

Sesuai dengan kewenangan yang ada, BLH Provinsi Jawa Timur akan memberikan peringatan kepada pelaku usaha dan/atau kegiatan, apabila berdasarkan hasil yang diperoleh dari pengawasan Tim Patroli Air ditemukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, misalnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang UU PPLH dan Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 45 Tahun 2002 tentang Baku Mutu Limbah Cair atau Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 10 Tahun 2009 tentang Baku Mutu Ambien dan Emisi Sumber Tidak Bergerak dan kewajiban perizinan di bidang lingkungan

Penerapan sanksi administrasi merupakan instrumen yang digunakan pemerintah secara langsung untuk memaksa kepatuhan masyarakat dan memulihkan keadaan tanpa melalui prosedur peradilan. Dengan tidak adanya prosedur peradilan dalam prosedur penerapan sanksi administrasi, maka diperlukan suatu tahapan sebagai bentuk realisasi jaminan perlindungan hukum bagi rakyat atas tindakan pemerintah. Tahapan itu adalah surat peringatan yang berfungsi sebagai pengumuman kepada pelanggar tentang ketentuan yang dilanggar dan

sanksi administrasi yang akan diterapkan. Sesuai dengan Yurisprudensi Hakim-AROB surat peringatan sebagai pendahuluan penerapan sanksi administrasi harus memuat:<sup>38</sup>

1. peringatan harus memuat ketentuan peraturan perundang-undangan yang dilanggar,
2. peringatan harus memuat perintah yang jelas tentang apa yang harus dilakukan oleh pelanggar,
3. peringatan harus memuat jangka waktu pelaksanaan perintah dengan jelas,
4. peringatah harus ditujukan pada yang berkepentingan, dan
5. peringatan harus memuat dengan jelas pembebanan biaya pelaksanaan tindakan penghentian dan/atau pemulihan lingkungan.

Secara normatif, Pasal 76 Ayat 2 UU PPLH menyatakan teguran tertulis merupakan salah satu jenis sanksi administrasi. Ketentuan ini secara eksplisit tidak menyatakan bahwa teguran tertulis merupakan prosedur atau tahapan dalam penerapan sanksi administrasi. Namun jika dicermati dalam ketentuan Pasal 80 Ayat 2 UU PPLH yang mencatatumkan bahwa “Pengenaan paksaan pemerintah dapat dijatuhkan tanpa didahului teguran apabila pelanggaran yang dilakukan menimbulkan ...” Hal ini menunjukkan bahwa pada dasarnya pengenaan sanksi administrasi, khususnya paksaan pemerintahan, selalu didahului dengan surat teguran, kecuali untuk kondisi tertentu sebagaimana tertuang dalam Pasal 80 Ayat 2 UUPPLH.

Dalam penerapan sanksi administrasi sebagai sarana untuk menghentikan pelanggaran dan/atau memulihkan kondisi lingkungan, pemerintah maupun pemerintah daerah memiliki diskresi untuk mempertimbangkan berat ringan sanksi sesuai dengan berat ringannya pelanggaran. Ini merupakan realisasi asas kepatutan dalam Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). AUPB merupakan salah satu parameter atau alasan untuk menggugat tindak pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Ayat 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang diubah pertama kalinya dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 dan diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009.

Dalam mencapai tujuan penerapan sanksi administrasi, Menteri, Gubernur atau Bupati/Wali Kota dapat menerapkan kumulasi sanksi, baik kumulasi

<sup>38</sup> *Ibid.*, h. 250.

sanksi internal atau kumulasi eksternal.<sup>39</sup> Kumulasi internal adalah penerapan dua atau lebih sanksi administrasi secara bersama-sama. Penerapan dua jenis sanksi administrasi yang berbeda tujuan dapat diterapkan dengan tujuan agar pelaku segera menghentikan pelanggaran dan memulihkan kondisi lingkungan. Penerapan kumulasi sanksi administrasi yang bersifat internal adalah pemberian 2 sanksi administrasi secara bersamaan. Misalnya untuk keterlambatan pembayaran PLN, pelanggan harus membayar denda keterlambatan dan paksaan pemerintahan berupa pemutusan meteran listrik. Kedua sanksi ini memiliki tujuan yang berbeda, yaitu tujuan untuk menghentikan pelanggaran dan membayar denda atas kewajiban membayar biaya penggunaan listrik

Dalam Pasal 81 UUPLH, setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah dapat dikenai denda atas keterlambatan pelaksanaan sanksi paksaan pemerintah. Ditinjau dari sasarannya, hukum administrasi mengenal 2 (dua) jenis sanksi, yaitu sanksi reparatoir (*reparatoir sancties*) dan sanksi punitif (*punitieve sancties*).<sup>40</sup> Sanksi reparatoir diartikan sebagai reaksi atas pelanggaran norma yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum. Contohnya paksaan pemerintah (*bestuursdwang*) dan pengenaan uang paksa (*dwangsom*). Sanksi punitif adalah sanksi yang semata-mata diujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, contohnya denda administrasi (*bestuursboete*).<sup>41</sup>

Dalam menjaga agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang, maka dalam menerapkan kumulasi sanksi administrasi secara internal harus tetap memperhatikan asas-asas hukum, yaitu:

1. asas *ne bis vexari* memiliki pengertian bahwa sanksi yang memiliki tujuan yang sama tidak boleh diterapkan. Contoh kasus:



### Kasus Wings Surya

PT. Wings Surya adalah perusahaan bahan pembersih rumah tangga. PT Wings Surya berlokasi di Kabupaten Gresik, Jawa Timur dan terletak di pinggiran Kali Surabaya. PT Wings Surya telah memiliki IPAL untuk mengolah limbah yang dihasilkan dari proses produksi perusahaan. Pada tahun 2008 perusahaan ini diduga membuang limbah produksi ke Kali Tengah, yang merupakan anak sungai dari Kali Surabaya. Akan tetapi setelah melalui penelitian lebih lanjut, limbah yang dibuang ke Kali Tengah tersebut ternyata bukan berasal dari limbah

<sup>39</sup> Philipus M Hadjon, *Penegakan Hukum Administrasi Dalam...., Op.Cit.*

<sup>40</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, h. 316.

<sup>41</sup> *Ibid.*

produksi, tetapi berasal dari limbah domestik perusahaan yang berasal dari karyawan PT. Wings Surya, yang saat pergantian shift menggunakan deterjen untuk membersihkan diri, serta pakaian yang dikenakan karyawan.

Dari hasil pengawasan dan pemeriksaan terhadap pembuangan limbah domestik oleh PT. Wings Surya dilakukan proses penegakan hukum dengan menerapkan sanksi melalui kumulasi eksternal, yakni :

1. Sanksi administrasi berupa sanksi paksaan pemerintahan oleh BLH Provinsi Jawa Timur kepada PT. Wings Surya untuk membuat IPAL bagi limbah domestik yang dihasilkan.
  2. Sanksi kepidanaan dengan melakukan pemrosesan dan penyidikan dengan tuduhan pelanggaran terhadap Pasal 43, 44 UU Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup jo Pasal 27 Ayat 2 UU Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian jo Pasal 95 Ayat 1 UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Namun kasus tersebut kini masih dalam proses penyidikan di kepolisian, walaupun pihak PT Wings Surya sudah melakukan penaatan untuk membangun IPAL khusus untuk limbah domestik perusahaan
- 

2. asas keseimbangan antara berat ringan sanksi dan berat ringan pelanggaran.

Sesuai dengan penjelasan sanksi reparatoir dan sanksi punitif, maka denda administrasi yang dituangkan dalam Pasal 81 UUPPLH tidak sesuai dengan maksud dan tujuan denda, tetapi lebih tepat sebagai pengenaan uang paksa. Dengan demikian, Pasal 81 tidak dapat dikatakan sebagai penerapan kumulasi sanksi administrasi secara internal karena antara paksaan pemerintah dan uang paksa memiliki tujuan dan sasaran yang sama sebagai sanksi *reparatoir*.

Kumulasi eksternal adalah penerapan sanksi administrasi bersama-sama dengan sanksi lain, seperti sanksi pidana diterapkan bersamaan dengan sanksi administrasi. Dalam penerapan kumulasi sanksi eksternal ini, asas *ne bis in idem* tidak berlaku karena sanksi administrasi dengan sanksi pidana memiliki perbedaan, khususnya dalam prosedur penetapan sanksi. Perbedaan itu, yaitu sanksi pidana melalui proses peradilan, sedangkan sanksi administrasi tidak melalui proses peradilan.<sup>42</sup> Penerapan kumulasi eksternal ini tertuang dalam Pasal 78 UUPPLH bahwa “Sanksi administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 tidak membebaskan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dari tanggung jawab pemulihan dan pidana. Sebagai contoh terhadap penerapan kumulasi eksternal tergambar dalam contoh kasus pada kotak 4 di bawah ini.

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

### 7.3 Penegakan Hukum Pidana Lingkungan

Perbuatan pidana (*criminal act*) adalah perbuatan yang dilarang oleh aturan hukum. Larangan tersebut disertai ancaman sanksi berupa pidana tertentu bagi pelanggaranya.<sup>43</sup> Lebih lanjut Moeljatno menegaskan, perbuatan pidana (*criminal act*) tersebut dipisahkan dari pertanggungjawaban pidana (*criminal responsibility atau criminal liability*). Untuk adanya perbuatan pidana (*criminal act*), haruslah diatur terlebih dahulu perbuatan apa yang dilarang dalam suatu peraturan perundang-undangan (*legality principle*). Untuk adanya pertanggungjawaban pidana, selain seseorang melakukan perbuatan pidana, orang tersebut harus mempunyai kesalahan (*guilt*). Maksim yang terkenal dalam sistem pertanggungjawaban pidana ialah “*actus non facit reum, nisi mens sit rea*” yang berarti pertanggungjawaban pidana tidak cukup dengan dilakukannya perbuatan pidana (*actus reus*), akan tetapi harus ada kesalahan (*mens rea*) atau sikap batin yang dapat dicela.<sup>44</sup> Bentuk kesalahan dalam ilmu hukum pidana terbagi menjadi dua, yakni suatu perbuatan yang dilandasi dengan kesengajaan dan kealpaan.<sup>45</sup>

Sanksi hukum pidana identik dengan pemberian nestapa dan merupakan sanksi hukum yang dipandang paling berat dari sanksi hukum lain, misalnya sanksi administrasi maupun keperdataan. Dengan alasan tersebut hukum pidana merupakan *ultimum remidium* atau jalan terakhir yang dijatuhkan ketika sanksi hukum lain dirasa tidak efektif.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) mengatur ketentuan pidana dalam Bab XV tentang Ketentuan Pidana. Secara umum kualifikasi delik pidana lingkungan yang terdapat dalam UUPPLH berdasarkan Pasal 97 UUPPLH dikategorikan sebagai kejahatan. Pengkategorian delik kejahatan tersebut membawa beberapa konsekuensi dalam penegakannya, yakni:

1. adanya konsep percobaan dan penyertaan dalam setiap deliknya,
2. penghitungan kadaluarsa yang lebih lama daripada pelanggaran,
3. ancaman pidana perampasan kemerdekaan berupa penjara.

Secara detail pengaturan ketentuan pidana dalam UUPPLH dijabarkan dalam subbab berikut:

<sup>43</sup> Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*,(Rineka Cipta, Jakarta, 2002) h. 1.

<sup>44</sup> *Ibid.*, h. 5.

<sup>45</sup> *Ibid.*, h.161.

### 7.3.1 Jenis-jenis Tindak Pidana

#### 7.2.1.1 . Tindak Pidana Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup

- a. Delik Sengaja Mengakibatkan Pencemaran Lingkungan Hidup Atau Perusakan Lingkungan Hidup



##### Pasal 98 Ayat 1

Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

Dari rumusan Pasal 98 Ayat 1 UUPLH dapat dianalisis menjadi beberapa unsur. *Pertama*, bentuk kesalahan dalam pasal ini adalah “sengaja”, yang berarti harus dibuktikan bahwa perbuatan yang dilakukan beserta akibatnya dikehendaki oleh pelaku (teori kehendak). Atau, pelaku mengetahui tentang perbuatannya dan akibat yang akan timbul (teori pengetahuan), serta pelaku menyadari kemungkinan besar perbuatannya akan menimbulkan akibat yang dilarang (kesengajaan sebagai kemungkinan).<sup>46</sup>

*Kedua*, rumusan delik pidana dalam Pasal 98 Ayat 1 dirumuskan secara materiil. Hal tersebut dari terlihat dari frasa “...melakukan perbuatan yang mengakibatkan...”. Pasal tersebut menekankan bahwa kejahatan yang dilarang adalah akibatnya, tanpa mempermasalahkan bagaimana cara melakukan perbuatan. Delik materiil mensyaratkan adanya hubungan kausalitas antara perbuatan yang dilakukan dengan akibat yang terjadi.

Akibat yang disyaratkan adalah perbuatan yang dilakukan oleh pelaku menyebabkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup. Rumusan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut dalam Ketentuan Umum UUPLH bisa disebut delik pencemaran lingkungan hidup sebagaimana bunyi ketentuan umum Pasal 1 Angka 14 yang menyebutkan:

<sup>46</sup> Konsep kesengajaan dalam hukum pidana dapat dilihat lebih lanjut di Sahetapy, *Hukum Pidana*, (Citra Aditya Bakti, 2007) h. 81.



Pencemaran lingkungan hidup adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan.

Baku mutu lingkungan hidup sendiri, menurut Pasal 1 Angka 13 UUPPLH diartikan sebagai:



"Baku mutu lingkungan hidup adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang ada atau harus ada dan/atau unsur pencemar yang ditengang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup."

Lebih jauh Pasal 20 UUPPLH menyatakan penentuan pencemaran lingkungan hidup diukur dari baku mutu lingkungan hidup, yang salah satunya meliputi baku mutu udara ambien, baku mutu air dan baku mutu air laut.



#### **Pasal 20 UUPPLH**

- (1) Penentuan terjadinya pencemaran lingkungan hidup diukur melalui baku mutu lingkungan hidup.
- (2) Baku mutu lingkungan hidup meliputi:
  - a. baku mutu air,
  - b. baku mutu air limbah,
  - c. baku mutu air laut,
  - d. baku mutu udara ambien,
  - e. baku mutu emisi,
  - f. baku mutu gangguan, dan
  - g. baku mutu lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Mengingat Pasal 98 Ayat 1 hanya memidana perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, maka pelanggaran baku mutu lingkungan hidup di luar yang disebutkan dalam Pasal 98 ayat 1 tidak dapat dipidana dengan pasal ini.



### Pasal 98 Ayat 2 dan 3 UUPPLH

Rumusan Pasal 98 Ayat 2 dan 3 UUPPLH dalam pengetahuan hukum pidana disebut sebagai delik yang dikualifisir, yaitu delik biasa yang ditambah unsur-unsur lain yang memberatkan ancaman pidananya. Unsur-unsur tersebut meliputi cara, objek, maupun akibat yang khas dari perbuatan tersebut. Perbuatan dalam Pasal 98 Ayat 2 dan 3 UUPPLH bisa disebut delik yang dikualifisir oleh akibat jika perbuatan yang diatur dalam Pasal 98 Ayat 1 UUPPLH tersebut mengakibatkan luka dan/atau membahayakan kesehatan dan mengakibatkan luka berat atau mati.

#### Pasal 98 Ayat 2

Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya kesehatan manusia, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) dan paling banyak Rp12.000.000.000,00 (dua belas miliar rupiah).

#### Pasal 98 Ayat 3

Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 mengakibatkan orang luka berat atau mati, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling sedikit Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah).

Luka berat menurut Pasal 90 KUHP diartikan sebagai:

1. jatuh sakit atau mendapat luka yang tidak memberi harapan sembuh sama sekali atau yang menimbulkan bahaya maut,
2. tidak mampu terus-menerus untuk menjalankan tugas jabatan atau pekerjaannya,
3. kehilangan salah satu panca indera,
4. mendapat cacat berat, lumpuh,
5. terganggunya daya pikir selama empat minggu lebih,
6. gugur atau matinya kandungan seorang perempuan

**b. Delik Kealpaan Menyebabkan Pencemaran Lingkungan atau Perusakan Lingkungan**

Pengaturan dalam Pasal 99 UUPPLH secara umum memiliki kesamaan dengan unsur yang terdapat dalam Pasal 98 UUPPLH. Perbedaan mendasar terletak pada bentuk kesalahan. Pasal 99 mensyaratkan kealpaan sebagai unsur kesalahan. Berbeda dari kesalahan, kealpaan diartikan melakukan tindakan tanpa praduga atau sikap hati-hati. Padahal seyogianya pelaku melakukannya. Bentuk kesalahan kealpaan ini dianggap lebih ringan daripada sengaja. Dalam pasal ini harus dibuktikan pelaku seharusnya dapat menduga berdasarkan kemampuan, pengetahuan, dan pengalaman yang dia miliki untuk dapat menduga bahwa perbuatannya dapat mengakibatkan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup.



**Pasal 99 Ayat 1**

Setiap orang yang karena kelalaiannya mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

Ayat berikutnya, yakni Ayat 2 dan 3 mengatur juga mengenai delik yang dikualifisir oleh akibat. Delik kealpaan menyebabkan pencemaran lingkungan atau perusakan lingkungan diperberat dengan pidananya jika mengakibatkan luka dan/atau bahaya kesehatan dan luka berat atau mati seperti tercantum dalam Pasal 99 Ayat 2 dan 3 UUPPLH.

**Pasal 99 Ayat 2**

Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya kesehatan manusia, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling sedikit Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) dan paling banyak Rp6.000.000.000,00 (enam miliar rupiah).

**Pasal 99 Ayat 3**

Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 mengakibatkan orang luka berat atau mati, dipidana dengan pidana

penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 9 (sembilan) tahun dan denda paling sedikit Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp9.000.000.000,00 (sembilan miliar rupiah).



### Contoh Kasus

#### Putusan Pengadilan Tinggi Banten

Nomor: 87/Pid/2012/PT.BTN

#### Kasus posisi:

PT Power Steel Mandiri, sebuah perusahaan peleburan besi dan baja berlokasi di Kabupaten Tangerang dalam proses produksinya mengeluarkan limbah berupa debu dan *sludge*. Berdasarkan laporan masyarakat, Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah Kabupaten Tangerang melakukan pemeriksaan terhadap aktivitas PT Power Steel Mandiri dan mendapatkan beberapa temuan berupa: tungku yang beroperasi tanpa memiliki kajian AMDAL, pengelolaan limbah B3 yang tidak sesuai prosedur dan hasil pengujian laboratorium tertanggal 28 dan 29 Juli 2011 yang dilakukan oleh Laboratorium BTKL (Balai Besar Teknik Kesehatan Lingkungan) bahwa hasil dari uji ambien pada area *Up Wind* dan *Down Wind* untuk parameter partikulat atau debu melebihi baku mutu. Hasil pengujian *Up Wind* 417,16 pg/Nm<sup>3</sup>, *Down Wind* 399,59 pg/Nm<sup>3</sup>, sedangkan baku mutu PP 41 tahun 1999 tentang pengendalian Pencemaran Udara untuk parameter debu 230 pg/Nm<sup>3</sup> dengan waktu pengukuran 24 (dua puluh empat) jam,

#### Dakwaan Jaksa:

Dalam kasus tersebut dakwaan jaksa penuntut umum menggunakan dakwaan subsidiaris melanggar pasal

1. Primer : Pasal 98 Ayat 1 jo Pasal 116 Ayat 1 huruf b UUPPLH
2. Subsider : Pasal 99 Ayat 1 jo Pasal 116 Ayat 1 huruf b UUPPLH
3. Lebih subsider : Pasal 102 jo Pasal 116 Ayat 1 huruf b UUPPLH
4. Lebih-lebih subsider : Pasal 103 jo Pasal 116 Ayat 1 huruf b UUPPLH

#### Putusan Hakim.

Ditingkat pertama maupun tingkat banding, Hakim memutuskan dakwaan primer tidak terbukti. Terdakwa terbukti melakukan perbuatan sebagaimana dakwaan subsider, yakni melanggar Pasal 99 Ayat 1 jo Pasal 116 Ayat 1 UUPPLH. Di tingkat banding terdakwa di vonis penjara 1 (satu) tahun dengan masa percobaan 2 (dua) tahun dan denda 1 miliar rupiah.

## Analisa Kasus

Kasus di atas pada dasarnya melibatkan korporasi, yakni PT Power Steel Mandiri. Tetapi dalam dakwaannya, JPU lebih memilih Direktur Utama PT Power Steel Mandiri (manusia alamiah) yang dijadikan terdakwa, yakni Sdr. Agus Santoso Tamun. Dia dianggap sebagai orang yang memberi perintah mengingat posisinya sebagai direktur utama (vide. Pasal 116 Ayat 1 Huruf b UUPLH).

Dakwaan primer kasus di atas tidak terbukti karena kesengajaan terdakwa dalam mencemari udara tidak dapat dibuktikan. Hal tersebut terlihat dari pertimbangan majelis hakim di tingkat banding yang sejalan dengan pertimbangan hakim di tingkat pertama bahwa akibat tercemarnya udara di sekitar pabrik tidak dikehendaki oleh perusahaan. Pencemaran tersebut terjadi karena belum optimalnya sistem di tungku pabrik yang sedang dalam uji coba. Karena pencemaran udara ringan, maka tidak ada akibat nyata yang dirasakan masyarakat. Hal tersebut yang membuat hakim lebih memilih Pasal 99 Ayat 1 UUPLH, yakni kealpaan terdakwa dalam hal ketidakoptimalan sistem tungku pabrik sehingga mengakibatkan pencemaran. Mengingat bentuk dakwaan bersifat subsidiaris dan dakwaan subsidiir telah terbukti, maka hakim tidak lagi memeriksa dakwaan yang lain yang berkaitan dengan limbah B3 PT Power Steel Mandiri.

Dalam kasus di atas, vonis yang dijatuhan pengadilan tergolong ringan, yaitu pidana penjara 1 tahun dengan masa percobaan 2 tahun. Hal ini berarti terpidana tidak perlu menjalani pidana penjara 1 tahun, asalkan selama 2 tahun masa percobaan erpidana tidak melakukan tindak pidana (vide Pasal 14a KUHP).

### c. Tindak Pidana Pelanggaran Baku Mutu

Konsep pidana sebagai upaya terakhir penegakan hukum (*ultimum remedium*), terlihat dalam pengaturan Pasal 100 UUPLH tentang tindak pidana pelanggaran baku mutu air limbah. Pada Pasal 98 dan 99 UUPLH, penegakan hukum bisa langsung menegakkan pidana, jika terdapat bukti permulaan yang cukup bahwa pelaku melakukan perbuatan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 98 dan 99 UUPLH. Tetapi, penegakan hukum pidana pada Pasal 100 ini tergantung pada ketaatan pelaku pada sanksi administratif (asas subsidiaris).

#### Pasal 100 Ayat 1

Setiap orang yang melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi, atau baku mutu gangguan dipidana, dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah)



Rumusan Pasal 100 Ayat 1 pada dasarnya juga mengatur tentang delik pencemaran lingkungan hidup karena baku mutu air limbah, baku mutu emisi atau baku mutu gangguan adalah bagian dari komponen baku mutu lingkungan yang dijadikan standar ada tidaknya pencemaran lingkungan hidup berdasarkan Pasal 20 UUPLH. Pasal ini dirumuskan secara formil. Artinya, cukup dibuktikan bahwa perbuatan pelaku telah melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi atau baku mutu gangguan yang ditetapkan tanpa mempermasalahkan ada atau tidaknya akibat yang timbul. Cukup dengan pembuktian bahwa limbah yang dikeluarkan melebihi baku mutu yang dipersyaratkan.

### Sanksi pidana sebagai ultimum remidium



#### Pasal 100 Ayat 2

Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 hanya dapat dikenakan apabila sanksi administratif yang telah dijatuhan tidak dipatuhi atau pelanggaran dilakukan lebih dari satu kali.

Penegakan hukum pidana berdasarkan Pasal 100 UUPLH tidak bisa langsung dilakukan seketika perbuatan itu dilakukan. Penegakannya tergantung pada: *pertama*, ket�atan pelaku untuk menjalankan sanksi administrasi yang telah dijatuhan terlebih dahulu. Ketika sanksi administrasi dijalankan, maka menutup kemungkinan dilakukannya penuntutan pidana. Sebaliknya, jika sanksi administrasi tidak dijalankan, maka hal tersebut bisa dijadikan bukti permulaan yang cukup untuk proses pidana. *Kedua*, penuntutan pidana menggunakan Pasal 100 Ayat 1 UUPLH. Pelanggaran Pasal 100 Ayat 1 dapat langsung dilakukan jika pelaku melanggar lebih dari satu kali. Hal itu berarti setelah pelaku terbukti melanggar Pasal 100 Ayat 1 UUPLH yang pertama, kemudian mengulangi perbuatannya, maka penuntutan pidana dapat langsung dilakukan(*residive*).



## Contoh Kasus

### Kasus Pencemaran Kali Surabaya oleh Beberapa Industri di Sepanjang Kali Surabaya

(Sumber: Hasil Penelitian Klinik Hukum Lingkungan-ECOTON-E2J)

Dalam kurun waktu 2010 sampai dengan 2012 ditemukan beberapa kasus pelanggaran baku mutu air limbah oleh beberapa industri di sepanjang Kali Surabaya. Mayoritas kasus pencemaran tersebut terjadi karena tidak optimalnya instalasi pengolahan air limbah yang dimiliki perusahaan. Perusahaan yang terlibat antara lain:

1. UD Sumber Agung, industri pencelupan benang, berakhir dengan vonis pidana percobaan 1,5 tahun dan denda 5 juta rupiah,
2. PT Alu Aksara Pratama, industri tepung, berakhir dengan vonis 1,5 tahun pidana percobaan dan denda 3 juta rupiah,
3. PT Jatim Super , industri minyak goreng, proses persidangan,
4. PT Mount Dream Indonesia, industri karton, berakhir dengan vonis 6 bulan penjara dengan pidana percobaan dan denda 90 juta rupiah.

### Kasus PT Mount Dream

PT Mount Dream adalah perusahaan yang bergerak di bidang produksi kertas dan karton yang berlokasi di Desa Sumber Rame, Kecamatan Wringin Anom, Kabupaten Gresik. Pada tanggal 23 Desember 2011, PT Mount Dream membuang limbah secara langsung ke Kali Surabaya tanpa melalui proses pengolahan yang berindikasi melebihi baku mutu. Atas kejadian tersebut, pengambilan sampel dan pengujian yang dilakukan oleh Perum Jasa Tirta didampingi penyidik Polda Jatim. Pengujian dilakukan di Laboratorium Jasa Tirta Lengkong Mojokerto. Temuan berikutnya adalah PT Mount Dream tidak memiliki Izin Pembuangan Limbah Cair (Izin Pembuangan Air Limbah). Atas dasar tersebut, BLH Jatim mengeluarkan dua kali peringatan agar PT Mount Dream menghentikan proses produksi dan memperbaiki kinerja IPAL perusahaan. Pasal yang dikenakan dalam kasus tersebut adalah Pasal 98 Ayat 1, Pasal 100 Ayat 1 dan 2, dan Pasal 104 Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam kasus tersebut PT. Mount Dream terbukti melanggar Pasal 100 UUPLH dan divonis percobaan 6 bulan penjara dan denda Rp90.000.000,-.

### 7.3.1.2 Tindak Pidana Lingkungan Pasal 101 hingga Pasal 115 UUPPLH

Ketentuan pidana dalam Pasal 101 sampai dengan Pasal 115 UUPPLH, pada dasarnya merupakan pengaturan sanksi pidana yang dijatuhkan terhadap pelanggaran kewajiban, larangan yang diatur dalam Pasal-Pasal UUPPLH. Ketentuan pidana tersebut antara lain:



#### Pasal 101 UUPPLH

Setiap orang yang melepaskan dan/atau mengedarkan produk rekayasa genetik ke media lingkungan hidup yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 Ayat 1 Huruf g, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

Pengaturan dalam Pasal 101 UUPPLH memidana pelaku yang melanggar kewajiban yang diatur undang-undang, dalam hal ini kewajiban/perizinan yang berkaitan dengan pelepasan dan/atau peredaran produk rekayasa genetik ke media lingkungan. Pasal ini bisa disebut tindak pidana administrasi (*administrative penal law*) karena pemidanaan didasarkan pada ketidaktaatan pada proses administrasi (perizinan) dalam pelepasan atau peredaran produk rekayasa genetik.

#### Pasal 102 UUPPLH

Setiap orang yang melakukan pengelolaan limbah B3, tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 Ayat 4, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

Pengaturan dalam Pasal 102 UUPPLH memiliki karakteristik pidana administrasi (*administrative penal law*). Pasal ini mengatur tentang pemidanaan terhadap pelaku yang mengelola limbah B3 tanpa izin. Untuk menjadi delik pidana, cukup dibuktikan pelaku mengolah limbah yang termasuk B3 dan pelaku tidak dapat menunjukkan perizinan atas aktivitas tersebut. Yang dimaksud mengolah di sini adalah kegiatan yang meliputi pengurangan, penyimpanan, pengumpulan, pengangkutan, pemanfaatan, pengolahan, dan/atau penimbunan.



### Contoh Kasus:

#### Putusan PN Gunung Sugih No.348Pid.b/2011.PN.GS

##### Kasus Posisi

Awal mulanya terdakwa I. Subadi mendapatkan 45 (empat puluh lima) drum oli bekas melalui terdakwa III. Edi Suprihno dengan cara membeli di PT GREAT GIAN PINEAPPLE (GGPC) seharga Rp16.200.000,00 (enam belas juta dua ratus ribu rupiah). Kemudian terdakwa I. Subadi dan terdakwa II. Heriyanto mencari kendaraan untuk mengangkut 45 (empat puluh lima) drum oli bekas. Selanjutnya saksi Safei selaku pengemudi kendaraan truk merk Nissan jenis tronton No. Pol. H 1406 NA mendapat muatan oli bekas dari Bandar Jaya dengan tujuan ke Jakarta dengan biaya sebesar Rp2.000.000,00 (dua juta rupiah). Kemudian saksi Safei dengan kendaraan tersebut masuk ke lokasi gudang tempat penyimpanan oli bekas di GGPC dan bertemu dengan terdakwa I. Subadi, terdakwa II. Heriyanto dan terdakwa III. Edi Suprihno, ketika kendaraan yang dikemudikan oleh saksi Safei mengangkut barang berupa 45 (empat puluh lima) drum oli bekas sampai di Jalan Lintas Sumatra, Desa Yukum Jaya, Kecamatan Terbanggi Besar Kabupaten Lampung Tengah. Kemudian saksi Henriyatna selaku anggota Polri yang bertugas di Subdit II Dit. Reskrimsus bersama dengan AKP Dayat Hadijaya selaku pimpinan berdasarkan Surat Perintah Tugas Nomor: Sp. Gas/ 83/V/ Subdit 11/2011/Di Reskrimsus tanggal 10 Mei 2011, telah melakukan pemeriksaan terhadap 1 (satu) unit kendaraan merk Nissan jenis tronton warna merah No. Pol. H 1406 NA yang kemudian oleh saksi Safei memuat 45 (empat puluh lima) drum berisi oli bekas tersebut. Setelah dilakukan pemeriksaan oleh saksi Henriyatna bersama dengan AKP Dayat Hadijaya bahwa barang berupa 45 (empat puluh lima) drum berisi oli bekas (limbah B3) tersebut tanpa dilengkapi izin pengangkutan dalam pengelolaan Lingkungan Hidup dan surat-surat, setelah saksi Safei dilakukan pemeriksaan bahwa pemilik 45 (empat puluh lima) drum berisi oli bekas tersebut adalah terdakwa I. Subadi, terdakwa II. Heriyanto, dan terdakwa III. Edi Suprihno,

##### Dakwaan Jaksa:

Dakwaan jaksa berbentuk dakwaan tunggal, yakni perbuatan para tersangka melanggar Pasal 102 UUPLH jo Pasal 59 UUPLH jo Pasal 55 Ayat 1 (1) KUHP.

##### Putusan Pengadilan Negeri

PN Gunung Sugih memutuskan ketiga terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan secara bersama-sama turut serta melakukan pengelolaan limbah B3 tanpa izin. PN Gunung Sugih memvonis ketiga terdakwa dengan vonis 2 bulan penjara dan denda 2 miliar rupiah subsider 6 bulan kurungan pengganti denda.

## Analisis Kasus

Pengelolaan Limbah menurut Pasal 1 Angka 23 UUPPLH adalah kegiatan yang meliputi pengurangan, penyimpanan, pengumpulan, pengangkutan, pemanfaatan, pengolahan, dan/atau penimbunan. Dalam kasus di atas, para terdakwa terbukti secara bersama-sama (turut serta) mengangkut oli bekas yang termasuk limbah B3, tanpa dilengkapi izin pengangkutan. Hal itu dijadikan dasar pemidanaan majelis hakim melalui Pasal 102 UUPPLH.



### **Pasal 103 UUPPLH**

Setiap orang yang menghasilkan limbah B3 dan tidak melakukan pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

Rumusan delik pidana Pasal 103 UUPPLH tidak dapat dipisahkan dengan pengaturan Pasal 59 UUPPLH tentang pengelolaan limbah B3. Untuk menjadi delik pidana, unsur yang harus dipenuhi adalah pelaku menghasilkan limbah B3 dan tidak mengolah limbah tersebut sesuai kewajiban pengelolaan limbah B3 yang diatur dalam Pasal 59 UUPPLH.

### **Pasal 104 UUPPLH**

Setiap orang yang melakukan dumping limbah dan/atau bahan ke media lingkungan hidup tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

Proses dumping limbah dan/atau bahan ke media lingkungan hidup memiliki tata cara yang secara khusus diatur dalam Pasal 60. Pasal 104 UUPPLH mengatur tentang pemidanaan bagi pelaku yang melanggar mekanisme yang diatur dalam Pasal 60 UUPPLH. Dalam pasal ini, yang harus dibuktikan adalah pelaku melakukan dumping limbah dan/atau bahan ke media lingkungan hidup dan pelaku tidak memiliki izin sebagaimana diatur dalam ketentuan perundangan yang berlaku.



## Contoh Kasus Pasal 104 UUPPLH

### Putusan PN.Banyuwangi No.410/Pid.B/2012/PN.Bwi

#### Kasus posisi:

Terdakwa SUNARNO selaku Direktur CV Pasific Harvest pada hari Selasa tanggal 15 Maret 2011 sekitar jam 16.30 WIB, bertempat di Pabrik CV Pasific Harvest Jl. Tratas No. 61 Desa Kedungrejo, Kecamatan Muncar, Kabupaten Banyuwangi melakukan perbuatan sebagai berikut. Berawal dari kedatangan petugas Polda Jatim dan BLH Jatim ke pabrik terdakwa yang melihat perlakuan limbah cair dari proses pencucian ikan yang bercampur dengan darah ikan dan langsung dibuang melalui saluran pembuangan *outlet* (saluran pembuangan) tanpa dilakukan pengolahan di unit Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) terlebih dahulu. Juga dari pencucian alat masak untuk bumbu saus langsung dibuang ke saluran pembuangan yang berada di Utara Pabrik di bawah jembatan (Sungai Tratas yang bermuara ke perairan Selat Bali). Air limbah tersebut dibuang melalui saluran yang terbuat dari bangunan permanen atau tembok. Hal lain yang ditemukan adalah adanya pembuangan limbah cair tanpa izin yang sah tanpa melalui proses IPAL yang benar dan melebihi baku mutu yang berasal dari proses produksi CV Pasific Harvest yang keluar dari saluran pembuangan luar dan dalam yang kemudian menuju Sungai Tratas yang bermuara ke Perairan Selat Bali. Berdasarkan tes laboratorium limbah yang dihasilkan melebihi baku mutu limbah. Bahwa berdasarkan Surat Peringatan I yang diberikan Bupati Banyuwangi Nomor: 660 /025/429.023/2006 tanggal 16 Januari 2006, Surat Peringatan II Nomor: 660/259/429.023/2006 tanggal 29 Mei 2006, dan Surat Perintah Perbaikan Pengelolaan Lingkungan dari Sekda Banyuwangi Nomor: 660/5858/429.023/2008 tanggal 15 Agustus 2008 kepada CV. Pasific Harvest, terdakwa selaku Direktur CV Pasific Harvest sudah mengetahui kewajiban untuk mengolah limbah air tersebut, namun kewajiban tersebut tidak dilaksanakan.

#### Dakwaan JPU:

Dakwaan JPU dalam kasus tersebut di atas berbentuk alternatif yakni,

1. Dakwaan Pertama: melanggar Pasal 100 Ayat 1 UUPPLH, atau
2. Dakwaan Kedua: melanggar Pasal 104 UUPPLH

#### Putusan PN Banyuwangi

Dalam putusannya, majelis hakim menyatakan karena bentuk dakwaan yang bersifat alternatif, maka hakim memandang yang paling relevan adalah memeriksa dakwaan kedua, yakni melakukan *dumping* limbah dan/atau bahan ke media lingkungan hidup tanpa izin sebagaimana Pasal 104 UUPPLH.

Majelis hakim memidana pelaku dengan pidana penjara selama 8 bulan dengan percobaan selama 10 bulan dan denda 1 juta rupiah subsider 6 bulan kurungan.

### Analisa Kasus

Bentuk dakwaan alternatif dalam kasus di atas menyebabkan majelis hakim memilih untuk memeriksa dan memutus delik *dumpling* limbah tanpa izin terlebih dahulu, tanpa berusaha membuktikan dakwaan pertama yang lebih berat ancaman pidananya, yakni delik pelanggaran baku mutu limbah. Padahal dalam kasus posisi terdapat rumusan yang sesuai rumusan delik Pasal 100 UUPPLH, yakni limbah yang melebihi baku mutu limbah yang ditetapkan, serta pelaku yang mendapat peringatan sebanyak dua kali, tapi tidak dihiraukan oleh pelaku. Bentuk dakwaan yang tepat seharusnya adalah dakwaan subsidiaritas yang mencantumkan seluruh pasal yang disangkakan dalam urutan primer, subsider, lebih subider dan seterusnya yang didasarkan pada pasal yang paling tepat dan paling berat. Bentuk dakwaan ini membuat pelaku sulit lepas dari pemidanaan.



#### Pasal 105 UUPPLH

Setiap orang yang memasukkan limbah ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 Ayat 1 Huruf c dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) dan paling banyak Rp12.000.000.000,00 (dua belas miliar rupiah).

Pasal 69 Ayat 1 Huruf c mengatur larangan memasukkan limbah dari luar negeri ke dalam Indonesia. Pasal 105 UUPPLH merupakan mekanisme pidana yang digunakan untuk mengefektifkan larangan tersebut melalui pemidanaan pelaku yang melakukan perbuatan seperti diatur dalam Pasal 69 Ayat 1 Huruf c. Untuk dapat dipidana berdasarkan Pasal 105 UUPPLH harus dapat dibuktikan pelaku memasukkan limbah ke dalam negeri.



#### Pasal 106 UUPPLH

Setiap orang yang memasukkan limbah B3 ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 Ayat 1 Huruf d, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling sedikit Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah).

Pasal 69 UUPPLH mengatur larangan memasukkan limbah B3 ke dalam negeri. Pasal 106 UUPPLH ini memidana pelaku yang melanggar Pasal 69 Ayat 1 Huruf d. Yang harus dibuktikan dalam pasal ini adalah pelaku memasukkan limbah yang tergolong limbah B3 ke dalam negeri.



### **Pasal 107 UUPPLH**

Setiap orang yang memasukkan B3 yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 Ayat 1 Huruf b, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling sedikit Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah).

Pasal 69 Ayat 1 Huruf b mengatur larangan memasukkan barang yang termasuk dalam B3. Pasal 107 UUPPLH mengatur sanksi pidana bagi pelaku yang melanggar pasal tersebut. Untuk dapat dipidana harus dapat dibuktikan pelaku memasukkan barang yang termasuk B3 ke dalam negeri.



### **Pasal 108 UUPPLH**

Setiap orang yang melakukan pembakaran lahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 Ayat 1 Huruf h, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

Pasal 69 Ayat 1 Huruf h mengatur larangan pembukaan lahan dengan cara pembakaran lahan. Pasal 108 UUPPLH mengatur sanksi pidana bagi pelaku yang melanggar Pasal 69 Ayat 1 Huruf h. Untuk dapat dipidana berdasarkan Pasal 108 UUPPLH harus dapat dibuktikan pelaku membuka lahan dengan membakar lahan. Dalam pasal ini, definisi lahan dan pembukaan lahan tidak tercantum dalam UUPPLH. Ini dapat memicu multiinterpretasi dalam pelaksanaan di lapangan, terutama tentang jenis pembakaran. Sebagai contoh, perbuatan mana yang sebenarnya dimaksud oleh pasal ini? Apakah pembakaran yang dilakukan perambah hutan untuk menjadikannya lahan pertanian baru atau petani tebu yang membersihkan ladangnya setelah panen dengan cara membakar kebunnya?

**Pasal 109 UUPPLH**

Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa memiliki izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 Ayat 1, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

Pasal 36 Ayat 1 UUPPLH mengatur kewajiban bagi setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki AMDAL, atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan. Pasal 109 UUPPLH ini mengatur sanksi pidana bagi pelaku yang melanggar kewajiban perizinan sesuai Pasal 36 Ayat 1 UUPPLH tersebut. Untuk dapat dipidana menggunakan pasal ini harus dapat dibuktikan pelaku melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki AMDAL, tetapi pelaku tidak memiliki izin lingkungan.

**Pasal 110 UUPPLH**

Setiap orang yang menyusun AMDAL tanpa memiliki sertifikat kompetensi penyusun AMDAL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 Ayat 1 Huruf i, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

Pasal 69 Ayat 1 Huruf i mengatur larangan bagi siapa saja yang menyusun AMDAL tanpa memiliki sertifikat kompetensi penyusun AMDAL. Pasal 110 UUPPLH mengatur sanksi pidana bagi pelaku yang melanggar Pasal 69 Ayat 1 Huruf i. Untuk dapat dipidana, pelaku harus dibuktikan telah memproses penyusunan AMDAL dan pelaku tidak memiliki kompetensi menyusun AMDAL yang ditunjukkan melalui ketiadaan sertifikat kompetensi penyusun AMDAL.

**Pasal 111 UUPPLH**

- a. Pejabat pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan AMDAL atau UKL-UPL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 Ayat 1, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

- b. Pejabat pemberi izin usaha dan/ataukegiatan yang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan tanpa dilengkapi dengan izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 Ayat 1 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

Pasal 37 Ayat 1 UUPPLH mengatur kewajiban pejabat yang memiliki kewenangan di bidang izin lingkungan untuk menolak permohonan izin lingkungan yang tidak dilengkapi AMDAL atau UKL/UPL. Pasal 111 UUPPLH ini dikhususkan bagi pemidanaan **pejabat** pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin lingkungan, tanpa dilengkapi dengan AMDAL atau UKL-UPL.



#### **Pasal 112 UUPPLH**

Setiap pejabat berwenang yang dengan sengaja tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/ataukegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 dan Pasal 72, yang mengakibatkan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang mengakibatkan hilangnya nyawa manusia, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pasal 71 dan Pasal 72 UUPPLH mengatur kewajiban bagi pejabat yang berwenang untuk mengawasi ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Pasal 112 UUPPLH mengatur sanksi pidana bagi pejabat yang berwenang yang dengan sengaja tidak melakukan pengawasan sebagaimana diwajibkan dalam Pasal 71 dan Pasal 72 UUPPLH. Pasal ini baru dapat diberlakukan jika terdapat korban jiwa dalam kasus pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup. Selain itu, juga harus dapat dibuktikan pejabat tersebut dengan sengaja tidak mengawasi ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 dan Pasal 72.

**Pasal 113 UUPPLH**

Setiap orang yang memberikan informasi palsu, menyesatkan, menghilangkan informasi, merusak informasi, atau memberikan keterangan yang tidak benar yang diperlukan dalam kaitannya dengan pengawasan dan penegakan hukum yang berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 Ayat 1 Huruf j dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Pasal 69 Ayat 1 Huruf j mengatur larangan memberikan informasi palsu, menyesatkan, menghilangkan informasi, merusak informasi, atau memberikan keterangan yang tidak benar. Pasal 113 merupakan pasal yang mengatur sanksi pidana bagi siapa saja/pelaku yang melanggar Pasal 69 Ayat 1 Huruf j tersebut. Larangan tersebut berkaitan dengan aktivitas pengawasan dan penegakan hukum yang berkaitan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

**Pasal 114 UUPPLH**

Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Pasal ini bisa diartikan sebagai upaya terakhir atau senjata pamungkas untuk memidakan pelaku yang melanggar paksaan pemerintah. Pasal ini dijatuhkan kepada pelaku yang merupakan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak taat. Pada dasarnya paksaan pemerintah adalah termasuk sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 76 Ayat 2 UUPPLH. Ketidaktaatan terhadap paksaan pemerintah tersebut diatur dalam Pasal 114 UUPPLH, yang bisa berujung pada pemidanaan.

**Pasal 115 UUPPLH**

Setiap orang yang dengan sengaja mencegah, menghalangi-halangi, atau menggagalkan pelaksanaan tugas pejabat pengawas lingkungan hidup dan/atau pejabat penyidik pegawai negeri sipil dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus ratus rupiah).

Dalam menjalankan tugas pengawasan dan penegakan hukum lingkungan, setiap pejabat yang berwenang mendapat perlindungan hukum dalam setiap aktivitasnya. Hukum juga mengatur kewajiban bagi masyarakat untuk tunduk dan patuh pada proses hukum. Pasal 115 UUPLH menjamin pelaksanaan penegakan hukum tersebut. Pasal tersebut juga mengancam pidana kepada setiap orang yang dengan sengaja mencegah, menghalangi, atau menggagalkan pelaksanaan tugas pejabat pengawas lingkungan hidup dan/atau pejabat penyidik pegawai negeri sipil. Pasal ini bisa diterapkan kepada semua pihak yang menolak bekerja sama dalam penegakan hukum lingkungan.

### 7.3.2 Tindak Pidana Korporasi

#### 7.3.2.1 Tindak Pidana Korporasi dalam Hukum Pidana Indonesia

Dalam sistem hukum pidana Indonesia, seperti tercantum dalam aturan umum (*lex generalis*), yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), berpendirian bahwa hanya manusia alamiah saja yang dapat melakukan perbuatan pidana dan dapat dimintai pertanggungjawaban pidana. Kata “barangsiapa” dalam KUHP hanya bisa diterjemahkan sebagai manusia alamiah (*natuurlijk persoon*). Pasal 59 Buku I KUHP yang mengatur mengenai pertanggungjawaban pidana dalam lingkup korporasi pun hanya mengatur bahwa di mana terjadi pelanggaran yang ditentukan pidana terhadap pengurus suatu korporasi, maka pengurus korporasi yang tidak ikut campur melakukan pelanggaran tidak dipidana. Pasal dalam ketentuan umum KUHP tersebut menyiratkan bahwa pertanggungjawaban pidana hanya untuk orang yang secara nyata berbuat pidana (manusia alamiah), walaupun dilakukan dalam lingkup korporasi.

Pendirian KUHP ini sejalan dengan pendirian hukum masa lalu baik dari negara *common law* maupun *civil law*. Maksim yang terkenal menyebutkan “*societas delinguere non potest*”<sup>47</sup> yang berarti korporasi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban pidana. Pendirian tersebut dilatarbelakangi kesulitan untuk merumuskan bagaimana agar korporasi yang merupakan fiksi hukum (*legal fiction*) berbuat dan bertanggung jawab secara pidana. Kini pendirian tersebut berubah, walaupun KUHP belum mengakui korporasi sebagai subjek hukum. Sejumlah perundang-undangan di luar KUHP telah mengakui dan mengatur mengenai pertanggungjawaban pidana korporasi. Ini dapat dipahami mengingat KUHP yang sekarang berlaku di Indonesia merupakan peraturan yang dibuat

<sup>47</sup> Weigend, Thomas, *Societas delinquere non potest'a German Perspective*, (Journal of International Criminal Justice 6, 2008) h. 927-945

tahun 1881. Di masa itu masih menganut pemikiran korporasi tidak bisa dikenai pertanggungjawaban pidana, yang berdasarkan atas konkordansi menjadi aturan hukum pidana umum di Indonesia.<sup>48</sup>

Pengakuan terhadap korporasi sebagai subjek hukum pidana, selain manusia alamiah, membawa konsekuensi lahirnya teori atau ajaran tentang pertanggungjawaban pidana korporasi. Prof. Remy Sjahdeni mengatakan *"atas dasar teori atau falsafah pembernan apa korporasi dapat dibebani pertanggungjawaban pidana"*.<sup>49</sup> Doktrin-doktrin yang berkenaan dengan wacana korporasi melakukan perbuatan pidana dan dapat dimintai pertanggungjawaban secara pidana berkembang dengan pesat, baik di negara-negara *common law system* maupun *civil law system*. Sebagai contoh doktrin *strict liability*, *vicarious liability*, *identification theory*, *aggregation theory* dan masih banyak lagi. Masing-masing doktrin tersebut membangun konsep teori yang berbeda tentang bagaimana sebuah perbuatan dapat dikatakan perbuatan korporasi dan bagaimana korporasi dikatakan dapat bertanggung jawab secara pidana atas perbuatan tersebut.

Jika Belanda sebagai negara asal KUHP mengakui korporasi sebagai subjek hukum dalam *strafrecht* (Sr), Indonesia mengakui konsep pertanggungjawaban korporasinya dalam peraturan perundang-undangan di luar KUHP. Pengaturan tersebut membawa konsekuensi terhadap perbedaan konsep pertanggungjawaban korporasi dari satu undang-undang dengan undang-undang yang lain. Sampai saat ini tidak ada standar yang jelas dalam penerapan pertanggungjawaban pidana korporasi dalam sidang pengadilan. Penerapannya tergantung pada pengetahuan hakim yang menangani kasus tersebut, yang tentu saja pengetahuan hakim dalam hal pidana korporasi berbeda satu dengan yang lainnya.<sup>50</sup>

### 7.3.2.2 Pertanggungjawaban Pidana Korporasi dalam UUPPLH

UUPPLH mengakui korporasi sebagai subjek hukum pidana yang bisa berbuat dan bertanggung jawab pidana. Pengakuan tersebut dimulai dari pengaturan di Pasal 1 Angka 32 yang menyatakan "Setiap orang adalah orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum". Pengakuan korporasi tidak berhenti di situ. Dalam Pasal 116 hingga 119 UUPPLH diatur tentang sistem pertanggungjawaban pidana korporasi. Pengaturan tersebut sangat penting mengingat ketentuan umum (*lex generalis*) hukum pidana, baik

<sup>48</sup> Melalui Undang-Undang No. 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana WvSNI diubah menjadi KUHP

<sup>49</sup> Sjahdeini, Sutan Remy, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi* (Graffiti Pers, Jakarta, 2006) h. 12.

<sup>50</sup> Harkrisnowo, Harkristuti and David K. Linman, *Survey Response, Laws of Indonesia "Commerce, Crime and Conflict: A Survey of Sixteen Jurisdictions"*, (Fafo Ais, 2006)

materiil, maupun formil belum mengakui pertanggungjawaban pidana korporasi.

Pengaturan pertanggungjawaban pidana korporasi dalam delik pidana lingkungan dalam UUPPLH diatur dalam pasal-pasal sebagai berikut.



### **Pasal 116**

(1) Apabila tindak pidana lingkungan hidup dilakukan oleh, untuk, atau atas nama badan usaha, tuntutan pidana dan sanksi pidana dijatuhan kepada:

- badan usaha, dan/atau
- orang yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana tersebut atau orang yang bertindak sebagai pemimpin kegiatan dalam tindak pidana tersebut.

(2) Apabila tindak pidana lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 dilakukan oleh orang, yang berdasarkan hubungan kerja atau berdasarkan hubungan lain yang bertindak dalam lingkup kerja badan usaha, sanksi pidana dijatuhan terhadap pemberi perintah atau pemimpin dalam tindak pidana tersebut tanpa memperhatikan tindak pidana tersebut dilakukan secara sendiri atau bersama-sama.

Pasal 116 UUPPLH mengatur sistem pemidanaan korporasi yang menyatakan jika tindak pidana lingkungan hidup dilakukan oleh, untuk, atau atas nama badan usaha, tuntutan pidana dan sanksi pidana dapat ditujukan kepada,

1. badan usaha,
2. orang perorangan yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana tersebut atau orang yang bertindak sebagai pemimpin kegiatan dalam tindak pidana tersebut,
3. badan usaha dan orang perorangan sama-sama dipidana.



### **Pasal 117**

Jika tuntutan pidana diajukan kepada pemberi perintah atau pemimpin tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 Ayat 1 Huruf b, ancaman pidana yang dijatuhan berupa pidana penjara dan denda diperberat dengan sepertiga.

Pasal 117 UUPPLH mengatur pemberatan pidana terhadap kasus pidana lingkungan yang dilakukan untuk dan atas nama korporasi, jika tuntutan pidananya diajukan kepada pemberi perintah atau pemimpin tindak pidana (manusia alamiah) sebagaimana diatur dalam Pasal 116 Ayat 1 Huruf b UUPPLH.

Jadi, ketika seseorang melakukan tindak pidana lingkungan dan pelaku melakukan tindak pidana tersebut untuk dan atas nama korporasi, maka pidananya diperberat sepertiga dari ancaman pasal yang dilanggar.



#### Pasal 118

Terhadap tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 Ayat 1 Huruf a, sanksi pidana dijatuhan kepada badan usaha yang diwakilkan oleh pengurus yang berwenang mewakili di dalam dan di luar pengadilan sesuai dengan peraturan perundang-undangan selaku pelaku fungsional.

Yang menarik dalam pengaturan pertanggungjawaban pidana korporasi dalam UUPPLH adalah pengaturan Pasal 118 UUPPLH. Pasal tersebut mengatur bahwa sanksi pidana yang dijatuhan kepada badan usaha diwakilkan kepada pengurus yang berwenang mewakili di dalam dan di luar pengadilan (pelaku fungsional). Hal itu berarti dalam tindak pidana lingkungan selalu berakhir pada pemidanaan manusia alamiah saja, walaupun UUPPLH mengatur tentang pelaku korporasi. Sanksi yang memungkinkan bagi korporasi hanya pidana tambahan sebagaimana diatur dalam Pasal 119 UUPPLH



#### Pasal 119

Selain pidana sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini, terhadap badan usaha dapat dikenakan pidana tambahan atau tindakan tata tertib berupa:

- a. perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana,
- b. penutupan seluruh atau sebagian tempat usaha dan/atau kegiatan,
- c. perbaikan akibat tindak pidana,
- d. pewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak, dan/atau
- e. penempatan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 (tiga) tahun.

Perkembangan pertanggungjawaban pidana korporasi dalam praktek peradilan pidana di Indonesia, hingga saat ini belum berjalan dengan baik. Hal tersebut terlihat dari sedikitnya jumlah kasus yang terdakwanya adalah korporasi, yang berujung pada pemidanaan korporasi. Kasus pidana lingkungan yang subjeknya korporasi sebagai terdakwa, hingga saat buku ini ditulis, belum ada yang diadili menggunakan mekanisme Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Tetapi pada tahun 2010,

Mahkamah Agung Republik Indonesia mengadili kasus tindak pidana lingkungan yang melibatkan korporasi terhadap kasus yang terjadi pada saat berlakunya undang-undang lingkungan yang lama, yaitu Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

### **Analisa putusan Mahkamah Agung No. 862K/Pid.Sus/2010**

Putusan Mahkamah Agung No.862K/Pid.Sus/2010 adalah putusan pada tingkat kasasi terhadap terdakwa Kim Young Woo, Direktur PT Dongwoo Environmental Indonesia. Secara singkat kasus posisinya adalah sebagai berikut. PT Dongwoo Environmental Indonesia adalah korporasi yang berdiri pada tahun 2001. PT Dongwoo bergerak di bidang jasa pengolahan limbah cair bahan berbahaya dan beracun (B3) yang berkedudukan di wilayah hukum Pengadilan Negeri Bekasi. Tugas utama PT tersebut adalah menerima limbah cair dari perusahaan lain, kemudian mengolahnya menjadi limbah berbentuk padat yang tidak berbahaya. Kemudian mengirim hasil olahan limbah tersebut ke Prasarana Pramunah Limbah Industri (PPLI) di Bogor untuk dimusnahkan secara paripurna yang tidak memberikan efek negatif lebih lanjut terhadap lingkungan.

Tetapi dalam kurun waktu 2005-2007, pengolahan limbah tidak berjalan sebagaimana mestinya. Hasil olahan limbah yang seharusnya dikirim ke PPLI untuk dimusnahkan secara paripurna, ternyata hanya dibuang begitu saja oleh PT Dongwoo di sebuah lahan kosong di wilayah Bekasi. Pembuangan di lahan itu menyebabkan efek negatif pada lingkungan sekitar. Sebagai contoh, warga sekitar mayoritas menderita penyakit infeksi saluran pernafasan dan nyeri ulu hati.

Dari kasus tersebut di atas, terdapat dua putusan yang berbeda. Pertama adalah putusan No.457/Pid.B/2008 PN Bekasi yang dikuatkan oleh putusan No 157/Pid/2009 Pengadilan Tinggi Bandung. Inti putusan itu menghukum Kim Young Woo dan Kim Byung Seup secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 41 Ayat 1 UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan menjatuhkan pidana penjara selama 6 tahun dan denda sebesar Rp100.000.000,00. Putusan yang kedua adalah putusan **Mahkamah Agung No. 862K/Pid.Sus/2010**, yang akan menjadi objek analisis, karena putusan ini berbicara mengenai pemidanaan terhadap korporasi (PT Dongwoo).

Dari putusan Mahkamah Agung No. 862K/Pid.Sus/2010 terdapat beberapa hal yang menarik untuk dianalisis berkaitan dengan pertanggungjawaban pidana korporasi, yakni:

Pertama menyangkut subjek hukum. Dalam putusan Mahkamah Agung No.862K/Pid.Sus/2010, subjek hukumnya adalah manusia alamiah, yaitu Kim

Young Woo sebagai Presiden Direktur PT, Dongwoo Environmental Indonesia, sebagaimana terdapat dalam halaman satu putusan.

Memeriksa perkara pidana khusus dalam tingkat kasasi telah sebagai berikut dalam perkara Terdakwa :

Nama	: <b>KIM YOUNG WOO</b> ,
Tempat lahir	: Seoul ,
Umur/tanggal lahir	: 58 Tahun/05 Januari 1950,
Jenis kelamin	: Laki-laki,
Kebangsaan	: Korea Selatan,
Tempat tinggal	: Lembah Hijau Cilandak Kondominium Lt .2 B12. Jalan Margasatwa Jakarta Selatan,
Agama	: Katholik,
Pekerjaan	: Presiden Direktur PT. Dongwoo Environmental Indonesia

Kalau melihat jauh ke belakang, yakni tuntutan Jaksa Penuntut Umum di tingkat Pengadilan Negeri, yang menjadi subjek tuntutan adalah manusia alamiahnya, yakni Kim Young Woo sebagai Presiden Direktur. Sebagaimana terdapat dalam halaman 71 putusan Mahkamah.

Membaca tuntutan pidana Jaksa Penuntut Umum Kejaksaan Negeri Cikarang tanggal 4 Mei 2009 sebagai berikut:

1. Menyatakan Terdakwa KIM YOUNG WOO (dalam hal ini mewakili PT. DONGWOO ENVIRONMENTAL INDONESIA) bersalah melakukan tindak pidana lingkungan hidup sebagaimana yang didakwakan oleh Jaksa Penuntut Umum dalam Surat Dakwaan Primair melanggar Pasal 41 (1) UU No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup jo Pasal 45 UU No.23 Tahun 1997 jo Pasal 47 UU No.23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup jo Pasal 64 (1) KUHP,
2. Menjatuhkan pidana terhadap Terdakwa KIM YOUNG WOO (dalam hal ini mewakili PT. DONGWOO ENVIRONMENTAL INDONESIA) dengan pidana denda sebesar Rp325.000.000,00 (tiga ratus dua puluh lima juta rupiah) subsidair 6 (enam) bulan kurungan

Adapun perbuatan pidana yang dirumuskan dalam pasal-pasal yang dituntut jaksa tersebut adalah:



### **Pasal 41**

(1) Barangsiapa yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, diancam dengan pidana penjara paling lama sepuluh tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

### **Pasal 45**

Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Bab ini dilakukan oleh atau atas nama suatu badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan atau organisasi lain, ancaman pidana denda diperberat dengan sepertiga.

### **Pasal 47**

Selain ketentuan pidana sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan undang-undang ini, terhadap pelaku tindak pidana lingkungan hidup dapat pula dikenakan tindakan tata tertib berupa:

- (1) perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana, dan/atau
- (2) penutupan seluruhnya atau sebagian perusahaan, dan/atau
- (3) perbaikan akibat tindak pidana, dan/atau
- (4) mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak, dan/atau
- (5) meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak, dan/atau
- (6) menempatkan perusahaan di bawah pengampuan paling lama tiga tahun.

Dari pasal yang didakwakan jaksa tersebut terlihat bahwa yang menjadi subjek tuntutan jaksa dalam kasus tersebut adalah korporasinya, PT Dongwoo Environmental Indonesia. Hal tersebut terlihat dari formulasi pasal yang dituntutkan, dijuntukkan dengan Pasal 45 UU No. 23 Tahun 1997. Isi pasal itu mengatur tentang jika korporasi menjadi salah satu pelaku pidana. Akan tetapi rumusan subjek tuntutan JPU adalah terdakwa Kim Yung Woo, yang dalam hal ini mewakili korporasi dalam posisinya sebagai Presiden Direktur.

Formulasi tuntutan JPU tersebut di atas menjadi menarik ketika kita melihat putusan di tingkat Pengadilan Negeri Bekasi, seperti tercantum dalam putusan kasasi MA halaman 72. Dalam bunyi putusan PN Bekasi tersebut terdapat ketidaksesuaian dalam hal subjek putusan dengan tuntutan sebagaimana berikut.

Putusan Pengadilan Negeri Bekasi No.458/Pid.B/2008/PN.Bks tanggal 22 Juni 2009 yang amar lengkapnya sebagai berikut:

1. Menyatakan Terdakwa PT. DONGWOO ENVIRONMENTAL INDONESIA dalam hal ini diwakili oleh Kim Young Woo telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana “Lingkungan Hidup Secara Berlanjut sebagaimana Dakwaan Primair”,
2. Menyatuhukan pidana oleh karena itu kepada Terdakwa dengan pidana denda sebesar Rp325.000.000,00 (tiga ratus dua puluh lima juta rupiah) dan apabila denda tersebut tidak dibayar maka diganti dengan pidana kurungan selama 6 (enam) bulan.

Jika dianalisis, putusan tersebut mengandung ketidaksesuaian dalam subjeknya. Dalam tuntutan jaksa penuntut umum, subjek yang dituntut (terdakwa) adalah manusia alamiah, Kim Young Woo sebagai Presiden Direktur PT Dongwoo Environmental Indonesia. Tetapi dalam amar putusan Pengadilan Negeri Bekasi, diputus terdakwanya adalah PT Dongwoo Environmental Indonesia, yang diwakili Presiden Direkturnya, yang terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana lingkungan hidup secara berlanjut. Secara teori pertanggungjawaban pidana korporasi, pembahasan subjek hukum menjadi sangat penting karena subjek hukum manusia alamiah dan badan hukum adalah suatu hal yang sangat berbeda.

Poin kedua dalam putusan Pengadilan Negeri Bekasi tersebut di atas adalah pada amar putusan kedua. Amar putusan kedua menyatuhukan pidana kepada terdakwa berupa pidana denda sebesar Rp325.000.000,00 (tiga ratus dua puluh lima juta rupiah) dan apabila pidana denda tidak terbayar diganti menjadi pidana kurungan pengganti denda berupa kurungan selama 6 (enam) bulan. Dari putusan tersebut dapat dianalisis bahwa inti dari putusan PN Bekasi adalah menghukum korporasi. Ini terlihat dalam amar putusan kedua yang hanya menyatuhukan pidana denda kepada terdakwa PT Dongwoo Environmental Indonesia. Padahal Pasal 41 Ayat 1 mengancam pidana secara komulatif antara penjara dan denda bagi pelanggaran pasal tersebut. Dengan penjatuhan denda saja menjadi landasan yang kuat bahwa yang dituju dari putusan tersebut adalah korporasinya. Yang harus dikaji dalam putusan mengenai pidana denda tersebut adalah mengenai adanya pidana kurungan pengganti denda. Yang menjadi pertanyaan adalah, jika dalam putusan PN Bekasi terdakwanya adalah korporasi, maka kepada siapa kurungan pengganti denda tersebut dijatuhi.

Putusan di tingkat banding Pengadilan Tinggi Bandung atas putusan PN Bekasi secara sederhana menguatkan putusan PN Bekasi, yang substansinya tidak berbeda dari apa yang dibahas sebelumnya menyangkut isi amar putusan.

Analisis berikutnya adalah analisis atas putusan Mahkamah Agung, yaitu bagaimana hakim mahkamah melihat kasus *a quo*. Hal ini menjadi penting karena sebagai gawang terakhir hukum di negara kita, Mahkamah Agung mempunyai kesempatan untuk menciptakan yurisprudensi yang bermutu dan bermanfaat di bidang pertanggungjawaban korporasi. Apalagi karena perkembangan konsep dan teori pertanggungjawaban korporasi dalam tataran praktek penegakan hukum masih menyisakan masalah. Ketika dalam tataran perundang-undangan terdapat masalah, maka solusi cerdas adalah melalui peradilan, yaitu putusan pengadilan tersebut menjadi yurisprudensi bagi putusan berikutnya.

Dalam kasus *a quo*, putusan Mahkamah Agung secara garis besar mengabulkan permohonan kasasi pemohon kasasi serta membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Bandung serta mengadili sendiri kasus tersebut, yang amar putusannya menyebutkan:

1. Menyatakan Terdakwa PT. DONGWOO ENVIRONMENTAL INDONESIA dalam hal ini diwakili oleh Kim Young Woo telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana “Pencemaran Lingkungan Secara Berlanjut sebagaimana Dakwaan Primair,”
2. Menjatuhan pidana oleh karena itu kepada Terdakwa dengan pidana denda sebesar Rp650.000.000, - (enam ratus lima puluh juta rupiah) dan apabila denda tersebut tidak dibayar, maka diganti dengan pidana kurungan selama 6 (enam) bulan.

Melihat putusan Mahkamah Agung di atas yang mengadili sendiri kasus PT Dongwoo, dapat dilihat secara substansi putusan tidak berubah. Yang berubah hanya besaran denda yang dijatuhan kepada korporasi. Permasalahan seperti dalam putusan PN Bekasi, ternyata terulang dalam putusan Mahkamah Agung. Mahkamah Agung sebagai otoritas tertinggi dalam memutus suatu perkara pidana ternyata tidak mampu membaca permasalahan dalam penegakan hukum di bidang kejahatan yang dilakukan korporasi. Yang pertama adalah mengenai subjek putusan, secara jelas ditulis dalam putusan bahwa bunyi tuntutan jaksa ditujukan kepada Kim Young Woo sebagai terdakwa. Bahkan di halaman pertama putusan kasasi ditegaskan bahwa terdakwa adalah Kim Young Woo. Tetapi dalam amar putusan Mahkamah Agung menyebutkan terdakwa adalah PT Dongwoo. Dari sini terdapat ketidaksinkronan terhadap siapa terdakwanya. Pendapat penulis,

seharusnya subjek tuntutan dan putusan adalah korporasinya, yaitu PT Dongwoo karena korporasi termasuk subjek hukum pidana dalam undang-undang lingkungan. Memang dalam proses persidangan diwakili oleh Kim Young Woo, akan tetapi penekanannya harus kepada korporasinya.

Masalah kedua mengenai pidana denda. Putusan Mahkamah Agung memperlihatkan putusan tersebut memang ditujukan kepada korporasi. Terbukti pidana yang dijatuhkan adalah pidana denda saja. Padahal Pasal 41 Undang-Undang Lingkungan menganut pidana komulatif penjara dan denda. Jika MA hanya menjatuhkan pidana denda saja, dapat disimpulkan yang dituju dalam putusan adalah korporasi. Masalahnya muncul putusan kurungan pengganti denda sebagai mekanisme jika denda pidana tidak terbayar. Dalam amar putusan, yang menjadi terpidana adalah korporasi dan dipidana denda. Pertanyaan selanjutnya, kepada siapakah kurungan pengganti denda tersebut ditujukan? Tentu bukan kepada korporasi. Apakah dapat disimpulkan yang menjalani pidana adalah yang mewakili korporasi, dalam hal ini Kim Young Woo? Jika yang menjalani Kim Young Woo, bukankah itu berarti yang dipidana akhirnya adalah manusia alamiah? Jika kemudian ternyata direktur dari perusahaan itu telah diganti, siapakah yang wajib menjalani pidana kurungan pengganti denda tersebut?

Kim Young Woo secara terpisah telah dihukum dalam kasus yang sama. Ini berarti dia harus menjalani dua hukuman untuk kasus yang sama. Secara normatif, Undang-Undang Lingkungan tidak mengatur mekanisme lengkap penjatuhan pidana kepada korporasi. Berdasarkan adagium *lex specialis legi generalis*, maka jika ketentuan yang lebih spesialis tidak mengatur, maka kembali ke ketentuan yang bersifat umum, dalam hal ini KUHP. Tetapi yang menjadi masalah adalah belum diakuinya korporasi sebagai subjek hukum pidana dalam KUHP. Yang diatur hanya jika pidana denda tidak bisa dibayar, maka dijatuhi hukum kurungan pengganti denda sebagaimana ketentuan pasal 30 Ayat 2 KUHP. Dalam masalah ini, seharusnya Mahkamah Agung berusaha mengisi kekosongan hukum tersebut. Secara nyata memang terjadi masalah dalam penegakan hukum pidana korporasi karena pengaturannya masih bersifat sektoral, belum secara umum diatur dalam KUHP sebagai ketentuan umum hukum pidana. Dalam pengaturan yang bersifat sektoral itupun masih belum lengkap dan komprehensif. Undang-Undang Lingkungan hanya mengatur mengenai pemidanaan korporasi dalam pasal 46-47. Isinya hanya mencakup siapa yang mewakili korporasi dan dalam hal apa perbuatan dianggap perbuatan korporasi. Belum menyentuh hal yang lebih rinci, semisal jika pidana denda tidak terbayar, maka mekanisme apa yang digunakan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Algra, N.E. dan H.R.W. Gokkel. (1981) *Fockema andreae's rechtsgeleerd handwoordenboek*. H.D. Tjeenk Willink.
- Djatmiati, Tatiek Sri. (2004) *Prinsip-prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*. Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- Drupsteen, Th. G. dan C.J. Kleijs-Wijnnobel. (1994) *Hadhaving van milieurecht door middel van civiel-, administratief-en strafrecht*. (“Upaya Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Hukum Perdata – Administratif – dan Hukum Perdata”). Diterjemahkan Tristam P. Moeliono. Dalam buku *Kekhawatiran Masa Kini, Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan dalam Teori dan Praktek*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Garner, Bryan A. (2004) *Black Law Dictionary*. Eighth Edition. Thomson West.
- Hadjon, Philipus M. (1994) *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University.
- Hadjon, Philipus M. (1997) “Penegakan Hukum Administrasi dalam Kaitannya dengan Ketentuan Pasal 20 Ayat (3) UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup”. Makalah, Juridika, N0. 2 Tahun XII, Maret-Juni.
- Hadjon, Philipus M. (2010) *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Jacobini, H.B. (1991) *An Introduction to Comparative Administrative Law*. Oceana Publications Inc.
- Moeljatno. (2002) *Asas-asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Rahmadi, Takdir. (2011) *Hukum Lingkungan di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Rangkuti, Siti Sundari. (2000) *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*. Cetakan ke-3. Surabaya: Airlangga University Press.
- Ridwan, H.R. (2008) *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sahetapy, J.E. (2007) *Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Seerden, Rene and Frits Stroink. (2002) *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*. Groningen: Metro.
- Sjahdeini, Sutan Remy. (2006) *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*. Cet. 2. Grafiti Pers
- ten Berge, J.B.J.M. (1996) *Besturen door de overheid*. Nederland Intituit voor Sociaal en Economisch Recht NISER, WEJ.Tjeek Willink Deventer.
- Weigend, Thomas. (2008) “Societas delinquere non potest ‘a German Perspective’”. *Journal of International Criminal Justice* 6.



# GUGATAN DAN GANTI RUGI LINGKUNGAN

---

**Agus Ngadino & Zulhidayat**



## BAB 8

# GUGATAN DAN GANTI RUGI LINGKUNGAN

Agus Ngadino & Zulhidayat

### 8.1 Pengantar tentang Sengketa Lingkungan

Konflik antara berbagai kebijakan, maupun pelaksanaan, dan perangkat-perangkat hukum dalam sengketa lingkungan hidup, perlu diselesaikan melalui penegakan hukum lingkungan hidup. Hal ini sesuai dengan definisi tentang sengketa lingkungan hidup menurut Abdurrahman, yang mengatakan:



*“Sengketa lingkungan hidup itu adalah perselisihan dua pihak atau lebih dari subjek hukum, baik perorangan atau kelompok orang. Penyebab sengketa ini karena adanya (secara realita memang ada) atau diduga (baru sebatas dugaan) adanya pencemaran dan atau pengrusakan lingkungan hidup”.<sup>1</sup>*

Menurut Takdir Rahmadi<sup>2</sup> pengertian sengketa lingkungan hidup dapat dirumuskan dalam arti luas dan arti sempit. Dalam pengertian luas, sengketa lingkungan hidup adalah perselisihan kepentingan antara dua pihak atau lebih yang timbul sehubungan dengan pemanfaatan sumber daya alam.

Dalam perkembangannya, pengertian sengketa lingkungan hidup menurut undang-undang tentang lingkungan hidup mengalami perubahan. UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH), yang menggantikan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (PLH) mengatur pengertian sengketa lingkungan secara berbeda.

<sup>1</sup> Abdurrahman et.al, *Hukum Lingkungan Hidup di Indonesia* (Program Pascasarjana Fakultas Hukum UI, Cet. I, Jakarta, 2001) h. 553-554. Makalah ditulis oleh Abdurrahman dengan judul “Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup”.

<sup>2</sup> Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia* (Rajawali Pers, Jakarta, 2012) h. 266.

Pada saat UU No. 23 Tahun 1997 masih berlaku, dalam ketentuan umumnya merumuskan pengertian sengketa lingkungan sebagai berikut: “*Sengketa lingkungan hidup adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang ditimbulkan oleh adanya atau diduga adanya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup (UU No.23/1997)*”

Sengketa lingkungan dalam UUPLH diformat sebagai akibat *in concreto* keberadaan pencemaran dan perusakan lingkungan. Tanpa adanya pencemaran dan perusakan lingkungan, tidak ada sengketa lingkungan. Sengketa lingkungan lahir dari adanya pencemaran dan perusakan lingkungan, sehingga pencemaran dan perusakan lingkungan merupakan *condition sine qua non* bagi timbulnya sengketa lingkungan.<sup>3</sup> Sedangkan UU No. 32 Tahun 2009 dalam ketentuan umumnya merumuskan pengertian sengketa lingkungan adalah sebagai berikut: “*Sengketa lingkungan hidup adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang timbul dari kegiatan yang berpotensi dan/atau telah berdampak pada lingkungan hidup ( UU No. 32/2009)*”

UU No. 23 Tahun 1997 dan UU No. 32 Tahun 2009 masih menganut perumusan sengketa lingkungan hidup dalam arti sempit. Karena fokusnya masih pada kegiatan, belum mencakup kebijakan atau program pemerintah yang berkaitan dengan masalah-masalah lingkungan hidup.<sup>4</sup>

Umumnya sengketa lingkungan hidup dipicu oleh kerusakan atau pencemaran lingkungan yang menimbulkan kerugian pada pihak tertentu, bisa masyarakat, pemerintah maupun sektor swasta. Kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup ini menyebabkan perselisihan yang disertai dengan tuntutan atau klaim terhadap suatu hak atas lingkungan. Tuntutan dapat berupa tuntutan ganti rugi, tuntutan pemulihan lingkungan hidup menjadi seperti sediakala, maupun tuntutan atas hak tertentu atas lingkungan hidup yang dijamin oleh UU No. 32 Tahun 2009 mengenai Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Perubahan pengertian sengketa lingkungan akan memperluas lingkup terjadinya sengketa lingkungan. Karena pengertian sengketa lingkungan berdasarkan UU No. 32 tahun 2009 tentang PPLH tidak hanya berkaitan dengan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup, tapi meluas. Jika pengertian sengketa sebelumnya hanya berkaitan dengan pencemaran atau perusakan lingkungan, tapi berikutnya meluas bahwa pemahaman sengketa juga berkaitan dengan dampak terhadap lingkungan hidup.

<sup>3</sup> Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Environmental Disputes Resolution)* (Airlangga University Press, Cet.2, Surabaya, 2003) h. 6.

<sup>4</sup> Takdir Rahmadi, *Op.Cit.*, h. 266

Pengertian sengketa tersebut sudah sesuai dengan pemahaman tentang pengertian lingkungan hidup. Pengertian lingkungan hidup menurut UUPLH tidak hanya soal pencemaran dan perusakan lingkungan saja (tidak hanya soal daya dan keadaan), tetapi juga menyangkut ruang dengan semua benda atau sumber daya, dan makhluk hidup, termasuk manusia sendiri. Sudah tepat sengketa lingkungan hidup mencakup semua itu, termasuk soal kewenangan atau bahkan kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup.

Pemahaman pengaturan mengenai sengketa lingkungan hidup penting untuk disampaikan karena sudah menjadi konsekuensi suatu negara hukum yang menempatkan hukum di atas segala kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Negara dan masyarakat diatur dan diperintah oleh hukum, bukan diperintah oleh manusia. Hukum berada di atas segala-galanya, kekuasaan dan penguasa tunduk kepada hukum. Salah satu unsur negara hukum adalah berfungsinya kekuasaan kehakiman yang merdeka yang dilakukan oleh badan peradilan.<sup>5</sup> Dalam hal ini, tidak ada badan lain yang berkedudukan sebagai tempat mencari penegakan kebenaran dan keadilan (*to enforce the truth and justice*) apabila timbul sengketa atau pelanggaran hukum.<sup>6</sup>

Selain pengertian, ada hal lain yang menarik dalam sengketa lingkungan hidup, yakni perihal adanya ganti rugi. Ganti rugi dalam sengketa lingkungan diawali dengan perbuatan melawan hukum, yang kemudian berkembang menjadi asas tanggung jawab mutlak. Asas tanggung jawab mutlak (*strict liability*) merupakan salah satu jenis pertanggungjawaban perdata (*civil liability*). Pertanggungjawaban perdata dalam konteks penegakan hukum lingkungan merupakan instrumen hukum perdata untuk mendapatkan ganti kerugian dan biaya pemulihan lingkungan akibat pencemaran dan atau perusakan lingkungan. Pertanggungjawaban perdata tersebut mengenal 2 (dua) jenis pertanggungjawaban: Pertama, pertanggungjawaban yang mensyaratkan adanya unsur kesalahan (*fault based liability*). Kedua, pertanggungjawaban mutlak/ketat (*strict liability*), yaitu suatu pertanggungjawaban tanpa harus dibuktikan adanya unsur kesalahan (*fault*). Konsep pertama termuat dalam ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata, yaitu perbuatan melawan hukum. Perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata mensyaratkan penggugat membuktikan adanya unsur kesalahan

<sup>5</sup> Handri Wirastuti dan Rahadi Wasi Bintoro, "Sengketa Lingkungan dan Penyelesaiannya", *Jurnal Dinamika Hukum FH Unsoed Vol.10 No. 2 Mei 2010*

<sup>6</sup> M. Yahya Harahap, 2004, *Beberapa Tinjauan Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa* (PT Citra Aditya Bakti, Bandung) h. 34.

(*fault*).<sup>7</sup> Mengandalkan unsur kesalahan dalam konteks pesatnya perkembangan keilmuan dan teknologi sering-kali menimbulkan kesulitan dalam memprediksi risiko yang timbul dari suatu kegiatan (industri). Melihat keterbatasan dari *fault based liability* ini, maka mungkin terjadi timbulnya pencemaran atau perusakan lingkungan tanpa dapat dikenakan pertanggungjawaban. *Fault based liability* juga memungkinkan pencemar atau perusak lingkungan terbebas dari pertanggungjawaban perdata, apabila ia dapat membuktikan bahwa ia telah melakukan upaya maksimal pencegahan pencemaran melalui pendekatan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (dengan melaksanakan RKL dan RPL secara konsisten)<sup>8</sup>. Oleh karena itu, sejak adanya UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, asas yang dianut adalah tanggung jawab mutlak (*strict liability*). Begitu juga dalam UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menganut asas ini, sehingga tidak perlu dibuktikan adanya kesalahan, tetapi cukup membuat potensi tersebut terjadi, maka dapat dijadikan dasar gugatan.

## 8.2 Pilihan Penyelesaian Sengketa

Penyelesaian sengketa adalah prosedur yang dilalui untuk mencari atau mendapatkan keputusan, solusi atau penyelesaian atas sengketa lingkungan hidup (karena pencemaran dan/atau perusakan), baik melalui pengadilan, maupun di luar pengadilan.<sup>9</sup> Penyelesaian sengketa lingkungan hidup, khususnya untuk yang perdata, tidak hanya dapat dilakukan melalui pengadilan. Penyelesaian di luar pengadilan ini berawal dari filosofi, pengadilan adalah salah satu tempat untuk memperoleh keadilan bagi siapa pun yang ingin menyelesaikan sengketanya. Namun pengadilan itu bukanlah satu-satunya tempat di mana keadilan itu bisa diperoleh.

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan atau yang dalam literatur asing disebut dengan istilah *Alternative Dispute Resolution* (ADR) sebenarnya sudah lama dikenal terutama di Amerika Serikat. Orang mencari kemungkinan lain penyelesaian sengketa mereka di luar pengadilan karena merasa kurang puas dengan pengadilan. Kekurangpuasan itu bukan karena pengadilan pasti tidak adil dalam memutus suatu perkara, melainkan karena proses di pengadilan yang dianggap

<sup>7</sup> Dassy Andrea Muslim, *Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak dalam Kasus Lingkungan Hidup di Pengadilan Negeri*, [www.eprints.undip.ac.id](http://www.eprints.undip.ac.id), 2010, diakses 22 April 2013

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Hyronimus Rhiti, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup* (Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2006) h. 46.

berkepanjangan dan memakan biaya yang tinggi.<sup>10</sup> Fokus perhatian evaluasi kritik litigasi pada umumnya meliputi “*evidence to the attention of the court*” waktu, biaya, responsibilitas, kualitas putusan dan kemampuan hakim, serta rigiditas prosedur hukum beperkara.<sup>11</sup>

Adapun yang menjadi latar belakang dan sekaligus tujuan munculnya mekanisme alternatif penyelesaian sengketa karena 4 hal sebagai berikut:<sup>12</sup>

- 1) untuk mengurangi penumpukan perkara di pengadilan (*court congestion*),
- 2) untuk meningkatkan keterlibatan dan otonomi masyarakat dalam proses penyelesaian sengketa,
- 3) untuk memperlancar dan memperluas akses kepada keadilan,
- 4) untuk memberi kesempatan bagi tercapainya penyelesaian sengketa yang menghasilkan keputusan yang dapat diterima oleh semua pihak.

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan diatur dalam Pasal 85-86 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.



### Pasal 85

- (1) Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dilakukan untuk mencapai kesepakatan mengenai:
  - a. bentuk dan besarnya ganti rugi,
  - b. tindakan pemulihan akibat pencemaran dan/atau perusakan,
  - c. tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terulangnya pencemaran dan/atau perusakan, dan/atau
  - d. tindakan untuk mencegah timbulnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup.
- (2) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan tidak berlaku terhadap tindak pidana lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.
- (3) Dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dapat digunakan jasa mediator dan/atau arbiter untuk membantu menyelesaikan sengketa lingkungan hidup.

<sup>10</sup> Sholih Mu'adi, *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan dengan Cara Litigasi dan Non Litigasi*, (Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2010) h. 60.

<sup>11</sup> Nancy K Kubasek dan Gary S. Silverman, *Environmental Law* (Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1997) h. 36-37.

<sup>12</sup> Mas Achmad Santosa, *Good Governance & Hukum Lingkungan* (ICEL, 2001, Jakarta) h. 264

Dari rumusan tersebut dapat dikatakan para korban pencemaran atau perusakan lingkungan hidup akan mendapat ganti kerugian dan pemulihan lingkungan hidup. Dengan begitu bisa dikatakan penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan lebih menguntungkan para korban pencemaran atau perusakan lingkungan hidup daripada melalui pengadilan.

Terkait kelembagaan dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan, undang-undang juga mengatur kemungkinan untuk membentuk suatu lembaga penyedia jasa yang tidak memihak untuk menyelesaikan sengketa lingkungan tersebut. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 86 UU No. 32 Tahun 2009 tentang PPLH.



### Pasal 86

- (1) Masyarakat dapat membentuk lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang bersifat bebas dan tidak berpihak.
- (2) Pemerintah dan pemerintah daerah dapat memfasilitasi pembentukan lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang bersifat bebas dan tidak berpihak.

Keberadaan lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa juga sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 54/2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan. Peraturan Pemerintah tersebut masih berlaku sebagai peraturan pelaksana berkaitan dengan lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Berdasarkan ketentuan dalam PP tersebut dapat dipahami lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan hidup, yang selanjutnya disebut lembaga penyedia jasa, adalah lembaga yang bersifat bebas dan tidak berpihak. Tugasnya memberikan pelayanan kepada para pihak yang bersengketa untuk mendayagunakan pilihan penyelesaian sengketa lingkungan hidup dengan menyediakan pihak ketiga netral dalam rangka penyelesaian sengketa baik melalui arbiter maupun mediator atau pihak ketiga lainnya.<sup>13</sup>

Mengenai lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan, ada dua hal penting yang perlu diperhatikan, yaitu perihal pembentukan lembaga dan bentuk penyelesaiannya. Hal ini sangat berkaitan dengan pihak yang memiliki kewenangan dalam membentuk lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa

<sup>13</sup> Indonesia, PP No. 54 tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan.

lingkungan. Selain itu tentang bentuk ADR yang digunakan dalam menyelesaikan sengketa lingkungan.

Kalau berdasarkan PP, secara kelembagaan, lembaga penyedia jasa dapat dibentuk oleh pemerintah dan/atau masyarakat. Lembaga penyedia jasa yang dibentuk oleh pemerintah pusat ditetapkan oleh menteri dan berkedudukan di instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan. Lembaga penyedia jasa yang dibentuk oleh pemerintah daerah ditetapkan oleh Gubernur/Bupati/Wali Kota dan berkedudukan di instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan di daerah yang bersangkutan.

Namun demikian setelah berlakunya UU No. 32 Tahun 2009 tentang PPLH, ada perubahan terkait dengan peran pemerintah dalam pembentukan lembaga penyedia jasa. Berdasarkan UUPPLH, peran pemerintah dan pemerintah daerah hanya sebatas memfasilitasi pembentukan lembaga penyedia jasa. Oleh karena itu, hanya masyarakat yang dapat membentuk lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa lingkungan hidup.

Dalam kepustakaan hukum lingkungan ADR mendeskripsikan berbagai bentuk mekanisme penyelesaian sengketa lingkungan selain proses litigasi, antara lain: *negotiation* (negosiasi), *mediation* (mediasi), *conciliation* (konsiliasi), *fact finding* (pencari fakta), dan *arbitration* (arbitrasi) yang dapat dibedakan dari arti dan fungsinya serta dalam beberapa hal oleh akibat hukumnya.<sup>14</sup>

Mediasi merupakan salah satu bentuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang sudah dikenal luas. Mediasi dalam kamus didefinisikan “... *informal dispute resolution process in which a neutral third person, the mediators, help disputing parties to reach in agreement*”.<sup>15</sup> Mediasi ini sebenarnya perluasan dari proses negosiasi atau negosiasi yang dibantu oleh pihak ketiga.<sup>16</sup> Para pihak bersengketa yang gagal atau tidak dapat menyelesaikan sendiri sengketa mereka, menggunakan pihak ketiga netral untuk membantu mereka mencapai persetujuan atau kesepakatan.

Penyelesaian sengketa melalui mediasi merupakan upaya penyelesaian sengketa lingkungan melalui perundingan dengan bantuan pihak ketiga netral (mediator) guna mencari bentuk penyelesaian yang dapat disepakati para pihak. Peran mediator dalam mediasi adalah memberikan bantuan substantif dan prosedural kepada para pihak yang bersengketa. Namun mediator tidak mempunyai kewenangan untuk memutus atau menerapkan suatu bentuk penyelesaian.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Suparto Wijoyo, *Op.Cit.*, h. 95.

<sup>15</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern* (St.Paul, Minn, West Publishing Co, 1991) h. 678.

<sup>16</sup> Hyronimus Rhiti, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup* (Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2006), h. 127

<sup>17</sup> Suparto Wijoyo, *Op.Cit.*, h. 99.

Terkait dengan pelaksanaan mediasi sebagai cara menyelesaikan sengketa di luar pengadilan, Mahkamah Agung juga telah mengatur dalam Perma No. 1 tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi. Mediasi merupakan salah satu proses penyelesaian sengketa yang lebih cepat dan murah, serta dapat memberikan akses yang lebih besar kepada para pihak menemukan penyelesaian yang memuaskan dan memenuhi rasa keadilan.

Pengintegrasian mediasi ke dalam proses beracara di pengadilan dapat menjadi salah satu instrumen efektif mengatasi masalah penumpukan perkara di pengadilan. Selain itu juga memperkuat dan memaksimalkan fungsi lembaga pengadilan dalam penyelesaian sengketa di samping proses pengadilan yang bersifat memutus (ajudikatif).

Tentang Perma No. 1 Tahun 2008, ruang lingkupnya hanya berlaku untuk mediasi yang terkait dengan proses beperkara di pengadilan. Sedangkan jenis perkara yang dimediasi berdasarkan Pasal 4 ditegaskan sebagai berikut “Kecuali perkara yang diselesaikan melalui prosedur pengadilan niaga, pengadilan hubungan industrial, keberatan atas putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, dan keberatan atas putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, semua sengketa perdata yang diajukan ke Pengadilan Tingkat Pertama wajib lebih dahulu diupayakan penyelesaian melalui perdamaian dengan bantuan mediator.”

Sedangkan penyelesaian sengketa melalui arbitrasi berarti dengan cara menyerahkan kepada pihak ketiga netral yang mempunyai wewenang untuk memutuskan (arbitrator). Dengan memilih penyelesaian secara arbitrasi, eksplisit para pihak yang bersengketa memberikan kewenangan (penuh) kepada arbitrator guna menyelesaikan sengketa lingkungan.<sup>18</sup>

### 8.3 Hak Gugat

Untuk menjelaskan tentang hak gugat, lebih dahulu penulis uraikan tentang keberadaan hak atas lingkungan, yang sangat tegas diatur dalam konstitusi. Materi tentang hak atas lingkungan merupakan salah satu materi pokok dalam pengaturan perlindungan dan pengelolaan lingkungan. Hak atas lingkungan adalah hak yang dilindungi oleh hukum berdasarkan prinsip-prinsip keadilan dan keseimbangan bagi seseorang atau kelompok di dalam interaksinya terhadap lingkungan atau sumber-sumber alam.

<sup>18</sup> Suparto Wijoyo, *Op.Cit.*, h. 106.

Secara garis besar hak-hak itu adalah sebagai berikut:<sup>19</sup>

- a) setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia,
- b) setiap orang berhak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup,
- c) hak akses informasi,
- d) hak akses partisipasi,
- e) hak akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
- f) setiap orang berhak mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup,
- g) setiap orang berhak untuk berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan,
- h) setiap orang berhak melakukan pengaduan akibat dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup,
- i) setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana, maupun digugat secara perdata.

Untuk mewujudkan hak tersebut dapat menggunakan hak gugat yang secara yuridis diatur dalam undang-undang. Adanya hak gugat akan mendorong perbaikan dalam upaya perlindungan dan lingkungan hidup. Harapannya adalah terpenuhinya hak atas lingkungan yang baik dan sehat seperti yang diamanatkan dalam UUD 1945. Oleh karena itu, dalam bab ini penulis akan menguraikan 5 jenis hak gugat, yaitu: hak gugat perorangan, hak gugat kelompok, hak gugat LSM, hak gugat pemerintah dan pemerintah daerah, dan *citizen lawsuit*.

### 8.3.1 Hak Gugat Perorangan

Berdasarkan hak atas lingkungan, maka setiap orang dapat memperjuangkan hak tersebut melalui penggunaan hak gugat perorangan yang dimilikinya. Pertimbangan menggugat secara perorangan tentu karena pihak yang merasa ada sengketa lingkungan hanya sedikit jumlahnya, sehingga yang berkepentingan untuk melakukan gugatan dilakukan secara perorangan. Namun, bisa saja pihak yang merasakan ada sengketa lingkungan banyak jumlahnya, tetapi pilihan melakukan gugatan ke pengadilan dilakukan secara perorangan.

<sup>19</sup> Pasal 65 dan 66 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Bandingkan dengan uraian atas hak-hak atas lingkungan yang ada dalam UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. NHT Siahaan, *Hukum Lingkungan*, (Pancuran ALam, Jakarta, 2009) h. 154-155.

Tuntutan hak merupakan tindakan untuk memperoleh hak yang diberikan oleh pengadilan untuk mencegah “*eigenrichting*”. Orang yang mengajukan tuntutan hak memerlukan atau berkepentingan akan perlindungan hukum. Artinya orang tersebut mempunyai kepentingan untuk memperoleh perlindungan hukum, maka oleh karena itu mengajukan tuntutan hak ke pengadilan.<sup>20</sup>

Dalam lintas pergaulan hukum, khususnya dalam bidang keperdataan, dikenal istilah subjek hukum, yaitu pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Subjek hukum ini terdiri atas manusia dan badan hukum. Kualifikasi untuk menentukan subjek hukum adalah mampu atau tidak mampu untuk mendukung atau memikul hak dan kewajiban hukum. Berdasarkan hukum keperdataan, seseorang atau badan hukum yang dinyatakan tidak mampu, seperti orang yang berada dalam pengampuan atau perusahaan yang dinyatakan pailit tidak dapat dikualifikasikan sebagai subjek hukum. Orang yang berada dalam pengampuan dan perusahaan yang pailit dikategorikan tidak memiliki kecakapan untuk mendukung hak dan kewajiban hukum. Keputusan sebagai wujud dari tindakan hukum publik sepihak dari organ pemerintahan ditujukan pada subjek hukum yang berupa seseorang atau badan hukum perdata yang memiliki kecakapan untuk melakukan tindakan hukum.

Dalam hukum acara perdata, yang dapat berkedudukan sebagai penggugat adalah setiap orang yang merasa memiliki suatu hak subjektif dapat maju kepada hakim untuk merealisir hak subjektifnya. Sedang dalam hukum Tata Usaha Negara, hak menggugat yang bersifat mandiri merupakan hal yang biasa. Dalam hukum acara TUN itu, hak untuk menggugat sering juga diberikan guna melindungi kepentingan-kepentingan tertentu.<sup>21</sup>

### 8.3.2 Hak Gugat Kelompok (*Class Action*)

Mas Achmad Santosa mendefinisikan *Class Actions*, yang diterjemahkan menjadi Gugatan Perwakilan sebagai berikut: “Gugatan Perdata (biasanya terkait dengan permintaan *injunction* atau ganti kerugian) yang diajukan oleh sejumlah orang (dalam jumlah yang tidak banyak, misalnya satu atau dua orang) sebagai perwakilan kelas (*class representative*) mewakili kepentingan mereka, sekaligus mewakili kepentingan ratusan atau ribuan orang lainnya yang juga sebagai korban. Ratusan atau ribuan orang yang diwakili tersebut diistilahkan dengan *class member*.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Liberty, Yogyakarta, 1999) h. 39.

<sup>21</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Sinar Harapan, Jakarta, 1993) h. 34.

<sup>22</sup> Mas Achmad Santosa, *Konsep dan Penerapan Gugatan Kelompok (Class Actions)* (ICEL, Jakarta, 1997) h. 10.

Indro Sugianto dalam bukunya menyimpulkan bahwa *Class Actions* adalah: “merupakan suatu prosedur acara dalam perkara perdata yang memberikan hak prosedural kepada satu orang atau beberapa orang (*class representative*) untuk bertindak selaku penggugat atau tergugat untuk kepentingannya sendiri dan sekaligus untuk kemanfaatan dan kepentingan hukum banyak orang (*members*) yang memiliki kesamaan dalam permasalahan, fakta hukum, tuntutan dan kerugian.”<sup>23</sup>

Istilah *class action* berasal dari bahasa Inggris, yakni gabungan dari kata *class* dan *action*. Pengertian *class* adalah sekelompok orang, benda, kualitas, atau kegiatan yang mempunyai kesamaan sifat atau ciri. Sedangkan pengertian *action* dalam dunia hukum adalah tuntutan yang diajukan di pengadilan. *Class action* digambarkan sebagai sekelompok besar orang yang berkepentingan dalam suatu perkara, satu atau lebih mereka dapat dituntut atau menuntut mewakili kelompok besar orang yang diwakili.<sup>24</sup>

Gugatan *class action* adalah suatu prosedur beracara dalam proses perkara perdata biasa, yang biasanya berkaitan dengan permintaan ganti kerugian, yang memberikan hak prosedural terhadap satu atau beberapa orang untuk bertindak sebagai penggugat untuk memperjuangkan kepentingan para penggugat itu sendiri, dan sekaligus mewakili kepentingan ratusan, ribuan, bahkan jutaan orang lainnya yang mengalami kesamaan penderitaan atau kerugian.<sup>25</sup> Orang yang tampil sebagai penggugat (bisa lebih dari satu) disebut sebagai wakil kelas (*class representative*), sedangkan sejumlah orang banyak yang diwakilinya disebut sebagai anggota kelas (*class members*). Jadi dalam gugatan perwakilan kelompok atau *class action* ada dua komponen, yaitu wakil kelas dan anggota kelas. Kedua komponen ini merupakan pihak-pihak yang mengalami kerugian, atau sama-sama menjadi korban.

*Class action* merupakan bagian dari konsep hukum *Common Law*. Maka tidaklah mengherankan jika prosedur mengajukan *class action* ini lebih maju dan berkembang di negara-negara *Common Law*.<sup>26</sup> Gugatan perwakilan kelas (*class action*) mendapat legitimasi penggunaanya dalam keadaan gugatan melibatkan banyak orang yang menderita kerugian (*injured*), sehingga tidaklah efisien dan praktis apabila diajukan secara individual, terpisah-pisah, atau diajukan

<sup>23</sup> Indro Sugianto, *Class Action: Konsep dan Strategi Gugatan Kelompok untuk Membuka Akses Keadilan Bagi Rakyat* (Setara Press, Cet. 2, Malang, 2013) h. 9.

<sup>24</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary* (West Publishing Co, St. Paul Minnesota, Tahun 1991) hal. 170. Lihat Susanti Adi Nugroho, *Class Action & Perbandingan dengan Negara Lain* (Kencana Prenada Media Group, Cet-1, Oktober, 2010) h. 6.

<sup>25</sup> Susanti Adi Nugroho, *Class Action & Perbandingannya dengan Negara Lain* (Kencana, Jakarta, 2010) h. 7

<sup>26</sup> *Ibid.*, h. 109.

secara gabungan dalam satu gugatan (*joinder*) berdasarkan hukum acara perdata konvensional.<sup>27</sup>

Dalam gugatan *class action*, seseorang atau lebih yang maju ke pengadilan sebagai penggugat atau tergugat mewakili kepentingan seluruh anggota kelompok lainnya didasarkan atas adanya kesamaan kepentingan serta kesamaan permasalahan.<sup>28</sup> Berdasarkan syarat tersebut, maka seseorang atau beberapa orang yang maju sebagai pihak di pengadilan, mengajukan tuntutan untuk kepentingannya sendiri sekaligus untuk kepentingan kelompoknya, karena kepentingan pihak yang maju dengan kelompok yang diwakilinya ialah sama. Dalam gugatan *class action* nama-nama seluruh anggota kelompok yang diwakili tidak perlu disebut satu per satu. Dalam gugatan *class action*, cukup disebut nama penggugat yang mewakili, serta kelompok, atau masyarakat tertentu yang diwakili.<sup>29</sup>

Jadi, dalam gugatan *class action* ada dua komponen, yaitu wakil kelas dan anggota kelas, di mana kedua komponen ini merupakan pihak-pihak yang mengalami kerugian, atau sama-sama menjadi korban.<sup>30</sup>

Seperti di negara-negara lain yang telah mempunyai prosedur gugatan *class action* pada umumnya tujuannya sama, yaitu:

- a. agar proses perikara lebih ekonomis dan biaya lebih efisien (*judicial economy*),
- b. memberikan akses pada keadilan dan mengurangi hambatan-hambatan bagi penggugat individual yang pada umumnya berposisi lebih lemah untuk memperjuangkan haknya di pengadilan.
- c. mengubah sikap pelaku pelanggaran dan menumbuhkan sikap jera bagi mereka yang berpotensi untuk merugikan kepentingan masyarakat luas.
- d. penerapan gugatan perwakilan kelompok ini sejalan dengan ketentuan-ketentuan yang diatur di dalam kekuasaan kehakiman bahwa peradilan dilakukan secara cepat, sederhana, dan biaya ringan,
- e. mencegah pengulangan perkara yang dapat berakibat putusan yang berbeda atau tidak konsisten antara pengadilan atau majelis hakim yang satu dengan majelis yang lain, jika tuntutan tersebut diajukan secara individual.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Mas Ahmad Santosa, *Pedoman Penggunaan Gugatan Perwakilan (Class Action)* (ICEL, PIAC, YLBHI, Jakarta) h. 2.

<sup>28</sup> Susanti Adi Nugroho, *Op.Cit.*, h. 6.

<sup>29</sup> Kupchela & Hyland (1986:549) sebagaimana disadur oleh E. Sundari dalam "Pengajuan Gugatan Secara *Class action*, Suatu Studi Perbandingan & Penerapannya di Indonesia" (Universitas Admajaya, Yogyakarta, 2002) hal. 9. *Ibid*, h. 7.

<sup>30</sup> Susanti Adi Nugroho, *Op.Cit.*, h. 8.

<sup>31</sup> Susanti Adi Nugroho, *Praktik Gugatan Perwakilan Kelompok (class action) di Indonesia* (Penerbit Mahkamah Agung RI Tahun 2002) h. 5 dan 6.

Ada tiga manfaat dari prosedur gugatan *class actions*, yakni (1) proses beperkara menjadi sangat ekonomis (*judicial economy*), (2) memberikan akses pada keadilan (*acces to justice*), dan mengubah sikap pelaku pelanggaran (*behavior modification*).<sup>32</sup>

Secara yuridis, ketentuan tentang *class action* diatur dalam Pasal 91 UUPLH. Rumusannya sebagai berikut:



### Pasal 91

- (1) Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan dirinya sendiri dan/atau untuk kepentingan masyarakat apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.
- (2) Gugatan dapat diajukan apabila terdapat kesamaan fakta atau peristiwa, dasar hukum, serta jenis tuntutan di antara wakil kelompok dan anggota kelompoknya.
- (3) Ketentuan mengenai hak gugat masyarakat dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan tersebut belum diikuti dengan peraturan pelaksana yang mengatur mekanisme gugatan perwakilan kelompok. Oleh karena itu, berkaitan dengan aspek prosedural pemeriksaan gugatan perwakilan kelompok mendasarkan pada PERMA No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok.

Secara umum tahapan pemeriksaan yang diatur dalam hukum acara perdamaian, dalam HIR maupun RBg, yaitu tahap pendahuluan, penentuan, dan pelaksanaan. Namun demikian ada perbedaan tahapan dalam proses pemeriksaan gugatan perwakilan kelompok. Dengan diadopsinya acara gugatan perwakilan kelompok melalui PERMA No. 1 Tahun 2002, maka secara prosedural mengubah prosedur acara yang lazim diterapkan sesuai dengan HIR maupun RBg karena PERMA mengenalkan tahap awal sertifikasi, notifikasi atau pemberitahuan dan pernyataan keluar sebagai anggota (*opt-out*).<sup>33</sup>

Untuk menentukan apakah suatu gugatan dapat diajukan melalui gugatan kelompok atau tidak, terlebih dahulu harus dipenuhi beberapa persyaratan. Lalu, wakil kelas atau kuasanya harus membuktikan bahwa gugatan yang diajukan telah memenuhi segala persyaratan yang ditentukan dalam PERMA No. 1 tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok. Berdasarkan Pasal 2 PERMA No.

<sup>32</sup> Indro Sugianto, *Class Action: Konsep dan Strategi Gugatan Kelompok untuk Membuka Akses Keadilan Bagi Rakyat*, (Setara Press, Cet. 2, Malang, 2013) h.145.

<sup>33</sup> Susanti Adi Nugroho, *Class Action & Perbandingannya dengan Negara Lain*, (Kencana, Jakarta, 2010) h. 152.

- 1 Tahun 2002, gugatan *class action* harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
- a. jumlah anggota kelompok sedemikian banyak, sehingga tidaklah efektif dan efisien apabila gugatan dilakukan secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama dalam satu gugatan,
  - b. terdapat kesamaan fakta atau peristiwa atau kesamaan dasar hukum yang digunakan yang bersifat substansial, serta terdapat kesamaan jenis tuntutan di antara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya.
  - c. wakil kelompok memiliki kejujuran dan kesungguhan untuk melindungi kepentingan anggota kelompok yang diwakilinya, dan,
  - d. hakim dapat menganjurkan kepada wakil kelompok untuk melakukan pergantian pengacara, jika pengacara melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kewajiban membela dan melindungi kepentingan anggota kelompok.<sup>34</sup>

Kasus longsor Gunung Mandala Wangi di Garut, Jawa Barat merupakan kasus fenomenal dalam penegakan hukum lingkungan di Indonesia. Pengelolaan hutan yang tidak mempedulikan kelestarian dan keseimbangan ekologi berdampak pada longsor Gunung Mandala Wangi. Peristiwa itu menelan korban jiwa dan harta benda masyarakat sekitar.

Masyarakat melalui cara *class action*, kemudian menggugat PT Perhutani sebagai pengelola hutan, Gubernur Jawa Barat, dan juga Presiden Republik Indonesia cq. Menteri Kehutanan yang memberikan izin pengelolaan hutan tersebut melalui pengadilan perdata. Masyarakat secara *class action* mengajukan gugatan perdata ke Pengadilan Negeri Bandung. Majelis hakim Pengadilan Negeri Bandung mengabulkan gugatan penggugat, yang sebagian amar putusannya dalam kompensi antara lain:<sup>35</sup>

1. mengabulkan gugatan perwakilan (*class-action*) dari para wakil kelompok masyarakat korban longsor Gunung Mandala Wangi, Kec. Kadungora Kab. Garut untuk sebagiannya,
2. menyatakan bahwa Tergugat I (Direksi Perum. Perhutani cq Kepala Unit Perum. Perhutani Unit III Jawa Barat), Tergugat III (Menteri Kehutanan), Tergugat IV (Pemerintah Daerah Tk. I Jawa Barat) dan Tergugat V (Pemerintah Daerah Tk. II Garut), bertanggung jawab secara mutlak (*strict liability*) atas dampak yang ditimbulkan oleh adanya longsor kawasan hutan Gunung Mandala Wangi, Kec. Kadungora, Kab. Garut,

<sup>34</sup> *Ibid.*, h. 69.

<sup>35</sup> Dedi, dkk. Vs Perum Perhutani, dkk, PN Bandung, Putusan No. 49/Pdt.G/2003/PN.BDG. (2003)

3. Menghukum Tergugat I, Tergugat III, Tergugat IV dan Tergugat V tersebut untuk melakukan pemulihan keadaan lingkungan di areal hutan Gunung Mandala Wangi tempat terjadinya longsor langsung dan seketika, dengan ketentuan sebagai berikut, *Pertama*: Pemulihan (*recovery*) di kawasan Gunung Mandala Wangi dibebankan kepada Tergugat I dan Tergugat III, dengan perintah supaya dilakukan rehabilitasi hutan dan lahan agar memulihkan, mempertahankan dan meningkatkan daya dukung, produktivitas dan peranannya dalam mendukung sistem penyangga kehidupan tetap terjaga, dengan biaya yang harus ditanggung oleh Tergugat I dan Tergugat III secara tanggung renteng, yang apabila akan diserahkan pelaksanaannya kepada masyarakat sesuai dengan Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan Pedoman Keputusan Menteri Kehutanan No. 31/KPTS-II/2001 tanggal 12 Februari 2001 tentang penyelenggaraan hutan kemasyarakatan, pendanaan tersebut tidak boleh kurang dari jumlah Rp20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah) dengan disetorkan kepada TIM, *Kedua*: Menghukum Tergugat I, Tergugat III, Tergugat IV dan Tergugat V secara tanggung renteng membayar ganti kerugian kepada korban longsor Gunung Mandala Wangi tersebut sebesar Rp10.000.000.000,- (sepuluh miliar rupiah) yang harus disetor kepada TIM.

Putusan hakim di tingkat pengadilan negeri ini kemudian dikuatkan oleh putusan majelis hakim di tingkat banding yang tertuang dalam Putusan Pengadilan Tinggi Bandung, No. 507/PDT/2003/PT.Bdg dan kasasi dalam Putusan Mahkamah Agung, No. 1794 K/Pdt/2004.

### 8.3.3 Hak Gugat Organisasi Lingkungan Hidup

Secara teoritis hak gugat organisasi lingkungan hidup dikenal dengan sebutan *Legal Standing*, *Ius Standi* atau *Standing to Sue*.<sup>36</sup> Makna substansial “*legal standing* organisasi lingkungan” adalah kewenangan organisasi lingkungan untuk bertindak sebagai penggugat dalam penyelesaian sengketa lingkungan.<sup>37</sup> Dengan demikian, hak gugat lembaga swadaya masyarakat atau hak gugat organisasi lingkungan merupakan hak yang dimiliki organisasi yang bertindak untuk dan mewakili kepentingan lingkungan untuk menggugat di pengadilan.

Pembahasan mengenai hak gugat organisasi lingkungan berkaitan dengan munculnya organisasi yang bergerak di bidang lingkungan hidup (terutama di

<sup>36</sup> Suparto Wijoyo, *Op.Cit.*, h. 49.

<sup>37</sup> *Ibid.*, h. 50.

negara-negara maju) yang mempunyai perhatian besar terhadap pelestarian fungsi lingkungan hidup.<sup>38</sup> Filosofinya, lingkungan hidup membutuhkan semacam “wali” atau “guardian” yang mengurus kepentingannya. Kalau kepentingan lingkungan hidup itu terganggu, maka walinya itu yang akan bertindak, termasuk beracara di muka pengadilan.<sup>39</sup>

Kecakapan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) tampil di muka pengadilan didasarkan pada suatu asumsi bahwa LSM sebagai “wali” (*guardian*) dari lingkungan. Pendapat ini berangkat dari teori yang dikemukakan oleh Christoper D. Stone<sup>40</sup> dalam artikelnya yang dikenal luas di Amerika Utara yang berjudul *Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects*. Teori ini memberikan hak hukum (*legal right*) kepada objek-objek alam (*natural objects*).<sup>41</sup> Menurut Stone, hutan, laut, atau sungai sebagai objek alam layak memiliki hak hukum dan adalah tidak bijaksana jika dianggap sebaliknya hanya dikarenakan sifatnya yang inanimatif (tidak dapat berbicara).<sup>42</sup>

Dunia hukum sendiri sudah sejak lama mengakui hak hukum objek inanimatif, seperti pada perseorangan, negara, dan anak di bawah umur. Untuk itu penasihat hukum, kuasa atau walinya bertindak mewakili kepentingan hukum mereka. Guna menjalankan gagasan ini, Stone berpendapat, organisasi-organisasi lingkungan yang memiliki data dan alasan untuk menduga bahwa suatu proyek/kegiatan bakal merusak lingkungan, kelompok tersebut dapat mengajukan permohonan melalui pengadilan agar mereka ditunjuk sebagai “wali” (*guardian*) dari objek alam tersebut.

Sebagai wali, pengadilan memberikan hak kepada kelompok tersebut untuk melakukan pengawasan, maupun pengurusan terhadap objek alam dimaksud. Selanjutnya, apabila terhadap objek tersebut terdapat indikasi pelanggaran atas hak hukumnya (misalnya perusakan atau pencemaran), organisasi/LSM tersebut untuk dan atas nama objek alam yang berada di bawah perwaliannya mengajukan gugatan dalam rangka mengupayakan pemulihannya (*remedial action*). Berangkat dari gagasan ini, LSM perlu memiliki hak *standing*, bertindak sebagai “wali” atas nama lingkungan.<sup>43</sup>

<sup>38</sup> Hyronimus Rhiti, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup* (Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2006) h. 102.

<sup>39</sup> Mas Achmad Santosa, *Good Governance & Hukum Lingkungan* (ICEL, Jakarta, 2001) hal. 286-289.

<sup>40</sup> Stone bahkan lebih jauh mengusulkan perlunya lingkungan hidup alami seperti tanah, sungai, hutan dan hewan diberi hak-hak hukum (*legal rights*). Christoper D. Stone, 1972, “Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects” dalam *Southern California Law Review*, Vol.45, 1972, h. 457 dan seterusnya.

<sup>41</sup> Hyronimus Rhiti, *Op.Cit*, h. 103.

<sup>42</sup> Koesnadi Hardjasoeamantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2002) h. 406

<sup>43</sup> Christoper D. Stone, 1972, *Op.Cit.*, h. 457.

Pendekatan “perwalian” gugatan (*guardianship approach*) ini dinilai para pengamat hukum dapat mencegah membanjirnya gugatan, karena sebagai “wali”, organisasi lingkungan tersebut harus memiliki pemahaman yang dalam melalui seluk beluk objek-objek alam yang berada di bawah perwaliannya, sehingga tidak begitu saja semua organisasi lingkungan dapat bertindak sebagai penggugat.<sup>44</sup> Diterimanya pengembangan teori dan penerapan *standing* ini didasarkan pada dua hal, yaitu faktor perlindungan kepentingan masyarakat luas dan faktor penguasaan sumber daya alam atau sektor-sektor yang memiliki dimensi publik yang luas oleh negara.<sup>45</sup>

Penerimaan *legal standing* di Indonesia telah melalui perjalanan yang sangat panjang. Pada awalnya *legal standing* senantiasa ditolak karena hakim dengan alasan tidak ada aturannya di dalam hukum acara.<sup>46</sup> Namun demikian sejak tahun 1988, terjadi perubahan paradigma hakim mengenai *legal standing*. Hal itu ditandai dengan keberhasilan WALHI untuk yang pertama kali melakukan gugatan *legal standing* melawan PT Indorayon Utama. Beberapa pertimbangan hakim dalam kasus tersebut adalah:<sup>47</sup>

1. Pasal 5 dari UU No. 4 Tahun 1982 menjamin bahwa setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik, disertai kewajiban setiap orang untuk memelihara lingkungan dan mencegah serta menanggulangi kerusakan lingkungan.
2. dalam penjelasan umum UU No. 4 Tahun 1982 dijelaskan bahwa terpeliharanya lingkungan hidup Indonesia sebagai suatu ekosistem yang baik dan sehat merupakan tanggung jawab yang menuntut peran serta anggota masyarakat.
3. hakim mengaitkan Pasal 5 tersebut dengan Pasal 6, yang menyatakan hak dan kewajiban setiap orang untuk berperan dalam pengelolaan lingkungan. Setiap orang ini dijelaskan dalam penjelasan meliputi perorangan (individu warga negara), kelompok orang atau badan hukum.
4. hak-hak subjektif sebagaimana diatur dalam pasal 5 dan pasal 6 tersebut memberikan hak kepada pemiliknya untuk menuntut secara hukum baik melalui pengadilan (litigasi) maupun di luar pengadilan (nonlitigasi).

---

<sup>44</sup> Mas Achmad Santosa dan Sulaiman N Sembiring, “Hak Gugat Organisasi Lingkungan (*Environmental Legal Standing*) dalam UU No.23 Tahun 1997 dan Permasalahannya,”(Proyek Pembinaan Teknis Yustisial Mahkamah Agung RI, 1998) h. 199.

<sup>45</sup> *Ibid.*, h. 200-201.

<sup>46</sup> Syacril Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia: Penegakan Berdasarkan Hukum Administrasi, Hukum Perdata, dan Hukum Pidana Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009* (Jakarta: Graha Ilmu, 2012) h. 201

<sup>47</sup> *Ibid.*, h. 202

Dalam perkembangannya, keberadaan *legal standing* menjadi pilihan penyelesaian sengketa lingkungan yang semakin jelas dalam undang-undang. Hal tersebut sudah terlihat pada saat berlakunya UU No. 23 Tahun 1997 tentang PLH, yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2009 tentang PPLH.

Pengaturan mengenai hak gugat organisasi lingkungan berdasarkan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dirumuskan dalam Pasal 38 dan 39, sebagai berikut:



### **Pasal 38**

- (1) Dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan pola kemitraan, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup.
- (2) Hak mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 terbatas pada tuntutan untuk ganti rugi, kecuali biaya atau pengeluaran riil.
- (3) Organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud pada Ayat 1, apabila memenuhi persyaratan:
  - a. berbentuk badan hukum atau yayasan,
  - b. dalam anggaran dasar organisasi lingkungan hidup yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup,
  - c. telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.

### **Pasal 39**

"Tata cara pengajuan gugatan dalam masalah lingkungan hidup oleh orang, masyarakat, dan/atau organisasi lingkungan hidup mengacu pada hukum acara perdata yang berlaku".

Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 Pasal 38 Ayat 3 menyatakan secara limitatif syarat bagi organisasi lingkungan hidup berhak untuk mengajukan gugatan. Hal ini berarti tidak semua organisasi lingkungan dapat melakukan fungsi hak gugat tersebut, karena sistem hak gugat organisasi yang dikenal UUPLH menganut asas limitatif.

Salah satu ciri dari *legal standing* ialah tidak diperkenakkannya mengajukan gugatan ganti rugi. Namun tuntutan uang atau biaya pengeluaran riil dapat

diajukan. Biaya pengeluaran riil adalah biaya yang nyata-nyata telah dikeluarkan oleh organisasi lingkungan. Tuntutan yang dapat diajukan kepada pengadilan berupa: (1) tuntutan melakukan tindakan hukum tertentu yang berkaitan dengan tujuan pelestarian fungsi lingkungan hidup. Kemudian (2) menyatakan seseorang telah melakukan perbuatan melanggar hukum karena mencemarkan atau merusak lingkungan, (3) memerintahkan seseorang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan membuat atau memperbaiki unit pengolah limbah.<sup>48</sup>

Setelah UU No. 23 Tahun 1997 diganti dengan UU No. 32 Tahun 2009 ada sedikit penyempurnaan pengaturan mengenai hak gugat organisasi lingkungan. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2009, ketentuan hak gugat organisasi lingkungan diatur dalam Pasal 92.



### Pasal 92

- (1) Dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup.
- (2) Hak mengajukan gugatan terbatas pada tuntutan untuk melakukan tindakan tertentu tanpa adanya tuntutan ganti rugi, kecuali biaya atau pengeluaran riil.
- (3) Organisasi lingkungan hidup dapat mengajukan gugatan apabila memenuhi persyaratan:
  - a. berbentuk badan hukum,
  - b. menegaskan di dalam anggaran dasarnya bahwa organisasi tersebut
  - c. didirikan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup,
  - d. telah melaksanakan kegiatan nyata sesuai dengan anggaran dasarnya paling singkat 2 (dua) tahun.

Berkaitan dengan ketentuan Pasal 92 Ayat 2, dalam penjelasannya tidak dijelaskan tentang tuntutan dan pengeluaran riil yang dimaksud. Ini berbeda dari ketentuan pada saat berlakunya UU No. 23 Tahun 1997 yang dalam penjelasannya ada ulasan tentang tuntutan dan pengeluaran riil yang dimaksud. Dengan tidak ada penjelasan tersebut, maka berdasarkan ketentuan Pasal 92 Ayat 2, sangat membuka peluang penafsiran tentang tuntutan dan pengeluaran riil yang dimaksud, tidak hanya terbatas seperti apa yang dijelaskan dalam UU No. 23 tahun 1997.

<sup>48</sup> Penjelasan Pasal 38 Ayat 2 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Terkait dengan penggunaan hak gugat LSM, kasus sengketa antara Walhi vs PT Lapindo bisa memberikan pemahaman tentang hak atau kedudukan hukum organisasi lingkungan. Berdasarkan Putusan No.284/Pdt.G/2007/PN.Jak.Sel terkait perkara Walhi VS Lapindo, dapat diketahui bagaimana keberadaan hak gugat itu diuraikan. Penggugat adalah sebuah organisasi yang berbentuk yayasan bernama Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi), yang didirikan sejak tanggal 15 Oktober 1980. Berdasarkan Pasal 2 Ayat 2, anggaran dasarnya, tujuan pendirian penggugat adalah untuk mewujudkan transformasi sosial menuju tatanan yang demokratis untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber-sumber kehidupan rakyat, keadilan dan keberlanjutan sistem kehidupan. Jadi jelas jika tujuan pendirian penggugat adalah untuk upaya-upaya pelestarian lingkungan hidup. Untuk mencapai tujuannya, Penggugat telah melakukan pekerjaan-pekerjaan sebagai upaya pelestarian lingkungan hidup selama lebih dari 25 (dua puluh lima) tahun. Beberapa yang dilakukan penggugat di antaranya, pengorganisasian, kampanye, pendidikan rakyat, dialog, maupun desakan kepada pemerintah dan melakukan gugatan-gugatan melalui pengadilan dalam kasus-kasus lingkungan hidup. Itu semua merupakan upaya penyadaran dan usaha pelestarian lingkungan hidup.

Kepentingan hukum dan *legal standing* penggugat dalam mengajukan gugatan bagi kepentingan penyelamatan lingkungan hidup ini, telah diakui dalam praktek pengadilan dan menjadi yurisprudensi, antara lain:

- a) Putusan Perkara Inti Indorayon Utama (IIU) pada tahun 1989, dalam perkara Nomor: 820/Pdt.G/1988/PN.JKT.PST di mana Majelis Hakim mengakui hak Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) untuk mewakili kepentingan umum/publik dalam hal ini kepentingan lingkungan hidup. Putusan ini kemudian diadopsi dalam Undang-Undang Lingkungan Hidup yang baru, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup.
- b) Putusan Sela Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 75/G.TUN/2003/PTUN.JKT. Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) juga diakui haknya untuk mewakili kepentingan umum/publik sebagai TERGUGAT INTERVENSI II dalam rangka membela kepentingan lingkungan hidup.
- c) Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 060/PUU-II/2004 tentang Pengujian Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

- d) Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 003/PUU-II/2005 tentang Pengujian Undang-Undang No. 19 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

### **8.3.4 Hak Gugat oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah**

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dalam pengadilan juga diatur tentang hak gugat pemerintah. Harapannya, melalui cara tersebut, selain akan menimbulkan efek jera, juga akan meningkatkan kesadaran seluruh pemangku kepentingan tentang betapa pentingnya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup demi kehidupan generasi masa kini dan masa depan.<sup>49</sup>

Secara teoritik keberadaaan hak gugat pemerintah tersebut tentu berhubungan dengan tanggung jawab pemerintah dalam melindungi kepentingan publik. Karena dengan pengaturan dalam undang-undang, maka dapat menjadi sarana untuk semaksimal mungkin mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat melalui pembaharuan atau pelestarian (asas *Welvaarstaat*).<sup>50</sup> Hal senada juga diungkapkan oleh Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto bahwa asas pembentukan undang-undang ditujukan untuk terciptanya *welfare state* (negara kesejahteraan).<sup>51</sup>

Landasan ini diperkuat oleh Konstitusi Indonesia yang telah mengalami 4 kali amandemen. Baik sebelum, maupun sesudah amandemen, UUD 1945 mempunyai semangat yang kuat menyejahterakan warga negara Indonesia. Pembukaan, juga pasal 23, 31, 33, 34, semuanya dalam kalimat asli, memuat kewajiban negara dalam mengelola semua sumber daya untuk kesejahteraan masyarakat. Dalam amandemen kedua (tahun 2000), UUD 1945 memuat seluruh ketentuan pokok hak asasi manusia yang merupakan ketentuan legal konstitusi mengenai hal-hal apa saja yang harus diselenggarakan oleh negara dalam mengelola sumber daya untuk warga negara. Filosofi ini menegaskan kembali cita-cita para Bapak Bangsa di mana peran negara haruslah aktif dalam menyelenggarakan kesejahteraan negara.<sup>52</sup>

Dalam konsep negara kesejahteraan ini, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi

<sup>49</sup> Penjelasan Umum UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

<sup>50</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam Rosjidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia* (Mandar Maju, Bandung, 1998) h. 43.

<sup>51</sup> Rosjid Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia* (Mandar Maju, Bandung, 1998) h. 47.

<sup>52</sup> PSIK, *Op.Cit.*, hal.4. Lihat juga Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara* (Rajawali Pers, Jakarta, 2008) h. 2.

rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi kepada negara untuk melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Walhasil, dengan intervensi ini, fungsi negara juga meliputi kegiatan-kegiatan yang sebelumnya berada di luar jangkauan fungsi negara. Misalnya memperluas ketentuan pelayanan sosial kepada individu dan keluarga dalam hal-hal khusus, seperti “*social security*”, kesehatan, kesejahteraan sosial, pendidikan dan pelatihan serta perumahan. Di samping itu kegiatan intervensi negara itu juga meluas sampai pada pengaturan terhadap berbagai aktivitas masyarakat, baik secara individual, maupun badan-badan kolektif (*corporate bodies*). Tujuannya maksud mengubah kondisi hidup dan kehidupan individu dan kelompok penduduk secara relatif cepat.<sup>53</sup>

Tugas pemerintah bukan lagi sebagai negara “penjaga malam” dan tidak boleh pasif, tetapi harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat, sehingga kesejahteraan bagi semua orang terjamin.<sup>54</sup> Berkaitan dengan pertumbuhan negara kesejahteraan modern atau negara hukum dalam arti materiil, membawa akibat ikut campurnya pemerintah dalam segala aspek kehidupan masyarakat, yang berarti pemerintah mempunyai tugas servis publik (*bestuurzorg*). Sjachran Basah menyatakan bahwa tugas negara yang khusus di lapangan penyelenggaraan kesejahteraan umum untuk mencapai masyarakat adil dan makmur yang merata materiil serta spiritual merupakan tugas servis publik.<sup>55</sup>

Ciri negara kesejahteraan atau negara hukum sosial adalah negara bertujuan mewujudkan kesejahteraan rakyatnya dan negara dituntut untuk memberikan pelayanan sebaik-baiknya dan seluas-luasnya kepada rakyatnya. Sehubungan dengan ciri tersebut, maka muncul dua konsekuensi dalam negara kesejahteraan, yaitu: campur tangan pemerintah terhadap kehidupan rakyat sangat luas, hingga hampir semua aspek kehidupan rakyat, dan dalam pelaksanaan fungsinya, pemerintah menggunakan asas *freis ermessen* atau diskresi.<sup>56</sup>

Prinsip-prinsip pelayanan publik tersebut perlu diatur, karena dalam paradigma *welfare state*, negara harus bertindak sebagai pelayan masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan umum warga negara. Menurut Anthony Giddens, paradigma semacam ini akan berdampak pada munculnya sifat negara yang *interventionis*. Negara akan selalu terlibat dalam persoalan-persoalan

<sup>53</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Ichtiar Van Hoeve, Jakarta, 1994) h. 223.

<sup>54</sup> SF Marbun & Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara* (Liberty, Yogyakarta, 1987) h. 45.

<sup>55</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia* (Alumni, Bandung, 1985) h. 148

<sup>56</sup> La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (CV Utomo, Bandung, 2005) h.64.

kemasyarakatan, bahkan kalau perlu “memasuki” persoalan-persoalan dalam ranah privat.<sup>57</sup>

Secara yuridis keberadaan hak gugat pemerintah dan pemerintah daerah sudah diakomodasi dalam UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Berdasarkan UU No. 23 tahun 1997 diketahui bahwa masyarakat menderita karena akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Maka instansi pemerintah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup dapat bertindak untuk kepentingan masyarakat.

Ketentuan mengenai hak gugat oleh pemerintah tersebut tetap dipertahankan dalam UUPPLH. Pasal 90 Ayat 1 UU No. 32 Tahun 2009 tentang PPLH menyatakan instansi pemerintah dan pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup berwenang mengajukan gugatan ganti rugi dan tindakan tertentu terhadap usaha dan/atau kegiatan yang menyebabkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan kerugian lingkungan hidup. Berdasarkan Penjelasan Pasal 90 Ayat 1 UU No. 32 Tahun 2009, yang dimaksud dengan “kerugian lingkungan hidup” adalah kerugian yang timbul akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang bukan merupakan hak milik privat. Tindakan tertentu merupakan tindakan pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan serta pemulihan fungsi lingkungan hidup guna menjamin tidak akan terjadi atau terulangnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup.

Terkait praktek hak gugat pemerintah tersebut dapat kita simak dalam kasus perkara gugatan Menteri Negara Lingkungan Hidup Indonesia qq Pemerintah Negara Republik Indonesia melawan PT Selatnasik Indokwarsa sebagai Tergugat I dan PT Simpang Pesak Indonesia sebagai Tergugat II di Pengadilan Negeri Jakarta Utara. Pemerintah, dalam hal ini diwakili oleh Kementerian Negara Lingkungan Hidup, mengajukan gugatan perdata untuk menghentikan kegiatan penambangan di kawasan lindung. Majelis Hakim dalam putusannya tanggal 3 Februari 2010 (No. register: 102/PDT/G/2009/PN.JK.UT) mengabulkan gugatan Kementerian Lingkungan Hidup dengan menyatakan Tergugat I dan Tergugat II telah melakukan perbuatan melawan hukum dan menghukum Tergugat I untuk membayar pemulihan lingkungan sebesar Rp18.190.720.000 dan Tergugat II untuk membayar biaya pemulihan lingkungan sebesar Rp8.458.339.000. Dalam gugatan ini, selain ada unsur penegakan hukum, yaitu menghentikan perbuatan

<sup>57</sup> Anthony Giddens, *The Third Way Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial (The Third Way: The Renewal of Social Democracy)*, Penerjemah Ketut Arya Mahardika (Gramedia Pustaka Utama, Jakarta:1999) h. 91

para tergugat yang melawan hukum, yaitu menambang di kawasan lindung, juga ada unsur permintaan ganti kerugian akibat kegiatan para tergugat telah terjadi kerugian lingkungan.<sup>58</sup>

### 8.3.5 Citizen Lawsuit

Hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat sebagaimana dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja<sup>59</sup> menyatakan bahwa pembangunan hukum tidak dapat dipisahkan dari perkembangan masyarakat yang diiringi pula dengan semakin berkembangnya kebutuhan hukum masyarakat. Oleh karena itu, praktik pembangunan hukum juga sangat dipengaruhi oleh perkembangan hukum di dunia internasional yang relevan dengan kebutuhan masyarakat di Indonesia. Seperti halnya konsep *citizen law suit* yang sangat relevan bagi kebutuhan warga negara.

Dalam sistem hukum di Indonesia, mekanisme *citizen lawsuit* atau *action popularis* belum diatur.<sup>60</sup> Padahal konsep ini sudah lama dikenal dan berlaku di negara-negara yang menganut sistem hukum *common law*. *Citizen lawsuit* pada intinya adalah mekanisme bagi warga negara untuk menggugat tanggung jawab penyelenggara negara atas kelalaian dalam memenuhi hak-hak warga negara. Kelalaian tersebut didalilkan sebagai perbuatan melawan hukum, sehingga *citizen lawsuit* diajukan pada lingkup peradilan umum, dalam hal ini perkara perdata.<sup>61</sup>

Prinsip *action popularis* ini sama dengan *citizen lawsuit* yang lahir di negara-negara yang menganut sistem hukum *common law*. *Action popularis*<sup>62</sup> adalah gugatan yang dapat diajukan oleh setiap warga negara, sesuai dengan aturan-aturan yang ditetapkan oleh negara. Dari pandangan ini, maka pengertian *action popularis* adalah pengajuan gugatan yang dapat dilakukan oleh setiap orang terhadap adanya perbuatan melawan hukum, dengan mengatasnamakan kepentingan umum, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur adanya prosedur tersebut.<sup>63</sup>

*Citizen lawsuit*, serta hak gugat (*standing*) adalah isu yang sensitif di masyarakat, namun selalu menjadi wacana publik yang tidak pernah selesai diperdebatkan. Karena menyangkut kepentingan masyarakat maupun warga

<sup>58</sup> Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia* (Rajawali Pers, Jakarta, 2012) h. 265.

<sup>59</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan* (Alumni, Bandung, 2002) h. 80-82

<sup>60</sup> Susanti Adi Nugroho, *Class Action & Perbandingannya dengan Negara Lain* (Kencana, Jakarta, 2010) h. 390.

<sup>61</sup> *Ibid.* h. 384.

<sup>62</sup> Menurut Gokkel, *action popularis* adalah gugatan yang dapat diajukan oleh setiap warga negara, tanpa pandang bulu, dengan pengaturan oleh Negara.*Ibid.* h. 385.

<sup>63</sup> Gokkel yang disadur oleh E. Sundari, Sundari dalam "Pengajuan Gugatan Secara Class Action, Suatu Studi Perbandingan & Penerapannya di Indonesia" (Universitas Admajaya, Yogyakarta 2002) h. 18

negara. Akhir-akhir ini, pro dan kontra terhadap permasalahan gugatan perwakilan kelompok kembali mengemuka, sekaligus mempertanyakan alternatif-alternatif solusi yang harus dilakukan oleh pemerintah guna memberikan perlindungan terhadap warga negaranya. Isu ini menjadi sangat sensitif karena tidak saja berkaitan dengan permasalahan yuridis semata, namun juga menyangkut permasalahan sosial, ekonomi dan kesehatan masyarakat. Perdebatan yang terjadi pun menjadi tidak jelas dan jauh dari penyelesaian.<sup>64</sup>

*Citizen lawsuit* atau gugatan warga negara terhadap penyelenggara negara sebenarnya tidak dikenal dalam sistem hukum *civil law*, sebagaimana yang diterapkan di Indonesia. *Citizen lawsuit* sendiri lahir di negara-negara yang menganut sistem hukum *common law*, dan dalam sejarahnya *citizen lawsuit* pertama kali diajukan terhadap permasalahan lingkungan. Namun pada perkembangannya, *citizen lawsuit* tidak lagi hanya diajukan dalam perkara lingkungan hidup, tetapi pada semua bidang di mana negara dianggap melakukan kelalaian dalam memenuhi hak warga negaranya.<sup>65</sup>

Pada intinya merupakan mekanisme bagi warga negara untuk menggugat tanggung jawab penyelenggara negara atas kelalaian dalam memenuhi hak-hak warga negara. Kelalaian tersebut didalilkan sebagai Perbuatan Melawan Hukum, sehingga *action popularis* diajukan pada lingkup peradilan umum dalam perkara perdata.

*Citizen lawsuit* adalah akses orang perorangan warga negara untuk kepentingan public, termasuk kepentingan lingkungan, mengajukan gugatan di pengadilan guna menuntut agar pemerintah melakukan penegakan hukum yang diwajibkan kepadanya atau memulihkan kerugian publik yang terjadi. Pada dasarnya *citizen lawsuit* merupakan suatu hak gugat warga negara yang dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran/omisi dari negara atau otoritas negara.<sup>66</sup>

Berdasarkan kajian tentang pengertian, batasan, tujuan yang dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan secara umum bahwa *citizen lawsuit* yaitu:<sup>67</sup>

Pertama, *citizen lawsuit* merupakan akses orang perorangan atau warga negara untuk mengajukan gugatan di pengadilan untuk dan atas nama kepentingan keseluruhan warga negara atau kepentingan publik. Kedua, *citizen lawsuit* dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya

<sup>64</sup> <http://litbangdiklatkumdil.net/publikasi-litbang/268-class-action-a-citizen-lawsuit.html>. Diakses 15 April 2013.

<sup>65</sup> <http://kanadianto.wordpress.com/2008/01/23/konsep-citizen-lawsuit-di-indonesia/>. Diakses 15 April 2013.

<sup>66</sup> Susanti Adi Nugroho, *Class Action & Perbandingannya dengan Negara Lain*, (Kencana, Jakarta, 2010), h. 386.

<sup>67</sup> *Ibid.*, h. 388.

kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran dari negara. Ketiga, *citizen lawsuit* memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat negara dan institusi pemerintah yang melanggar undang-undang atau yang gagal dalam memenuhi kewajibannya melaksanakan undang-undang. Keempat, orang perorangan warga negara yang menjadi penggugat dalam *citizen lawsuit*, tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat riil. Kelima, secara umum, peradilan cenderung enggan untuk mengabulkan tuntutan ganti kerugian jika diajukan *citizen lawsuit*.

Ada beberapa kasus gugatan *citizen lawsuit* yang pernah didaftarkan di Indonesia:<sup>68</sup>

1. Gugatan *citizen lawsuit* atas nama Munir cs. Dalam kasus penelantaran terhadap TKI migran yang dideportasi di Nunukan, dikabulkan oleh majelis hakim Jakarta Pusat. Hasilnya adalah UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia. Ini merupakan gugatan *citizen lawsuit* pertama kali di Indonesia.
2. Gugatan *citizen lawsuit* atas kenaikan harga BBM oleh LBH APIK-Majelis Hakim PN Jakarta Pusat menyatakan gugatan tidak dapat diterima, karena sistem gugatan *citizen lawsuit* tidak dikenal di Indonesia.
3. Gugatan *citizen lawsuit* atas Operasi Yustisi oleh LBH Jakarta. Majelis Hakim PN Jakarta Pusat menyatakan gugatan tidak dapat diterima, karena sistem gugatan *citizen lawsuit* tidak dikenal di Indonesia
4. Gugatan *citizen lawsuit* kenaikan tarif tol. Gugatan itu dilayangkan oleh Tim Advokasi Masyarakat Pengguna Jalan Tol (TAMPOL) di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Gugatan tidak diterima dengan alasan mekanisme atau acara *citizen lawsuit* tidak dikenal dalam sistem hukum di Indonesia.
5. Gugatan *citizen lawsuit* atas penyelenggaraan ujian nasional oleh LBH Jakarta. Gugatan dikabulkan untuk sebagian, pemerintah diminta meninjau ulang kebijakan penyelenggaraan ujian nasional. Adanya preseden pengakuan gugatan *citizen lawsuit* oleh pengadilan antara lain dalam Perkara Gugatan Ujian Nasional dan tragedi Nunukan, dianggap masih prematur dan tidak bisa dijadikan acuan karena belum memiliki kekuatan hukum sebagai yurisprudensi.

<sup>68</sup> *Ibid.*, h. 390.

Dari beberapa kasus di atas dapat dilihat bahwa di antara hakim sendiri masih belum ada kesesuaian pendapat mengenai bentuk gugatan *citizen lawsuit*.<sup>69</sup> Beberapa hakim yang cukup moderat telah dapat menerima kehadiran bentuk gugatan *citizen lawsuit* ini, namun beberapa hakim masih tidak menerima bentuk *citizen lawsuit*, karena hingga saat ini memang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.<sup>70</sup>

Karakteristik dari *citizen lawsuit* di Indonesia dapat dijabarkan sebagai berikut:<sup>71</sup>

1. Tergugat dalam gugatan *citizen lawsuit*, yaitu penyelenggara negara, mulai dari Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemimpin teratas, Menteri, dan kepada pejabat negara di bidang yang dianggap telah melakukan kelalaian dalam memenuhi hak warga negaranya. Dalam *citizen lawsuit* selain penyelenggara negara tidak boleh dimasukkan ke dalam para pihak.
2. Perbuatan melawan hukum yang didalilkan dalam gugatan *citizen lawsuit* adalah kelalaian penyelenggara negara dalam pemenuhan hak-hak warga negara. Dalam hal ini, harus diuraikan bentuk kelalaian apa yang telah dilakukan oleh negara dan hak warga negara apa yang gagal dipenuhi oleh negara. Penggugat harus membuktikan bahwa negara melawan warga negara. Gugatan tersebut menjadi gugatan biasa yang tidak dapat diperiksa dengan mekanisme *citizen lawsuit*.
3. Penggugat adalah warga negara yang bertindak mengatasnamakan warga negara. Penggugat dalam hal ini membuktikan bahwa dirinya merupakan Warga Negara Indonesia. Penggugat tidak harus merupakan kelompok warga negara yang dirugikan secara langsung oleh negara. Karena itu penggugat tidak harus membuktikan kerugian material apa yang telah dideritanya sebagai dasar gugatan. Selain itu, penggugat secara keseluruhan adalah mewakili Warga Negara Indonesia, tidak adanya kesamaan fakta dan dasar hukum, maupun kesamaan kerugian dan tidak perlu adanya pembagian kelompok dan subkelompok, sebagaimana dalam gugatan *class action*.
4. Gugatan *citizen lawsuit* tidak memerlukan adanya pemberitahuan atau notifikasi dan mekanisme *option out*, sebagaimana diatur dalam PERMA No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok.

<sup>69</sup> *Ibid.*, h. 390.

<sup>70</sup> Susanti Adi Nugroho, *Class Action dan Perbandingannya dengan Negara Lain*, (Kencana, Jakarta, 2010) h. 391.

<sup>71</sup> *Ibid.*, h. 392-394.

5. Petatum gugatan *citizen lawsuit* hanya berisi permohonan agar negara mengeluarkan suatu kebijakan yang mengatur umum agar perbuatan melawan hukum berupa kelalaian dalam pemenuhan hak warga negara tersebut di masa akan datang tidak terjadi lagi.
6. Petatum dalam gugatan tidak boleh meminta ganti rugi materiil, karena kelompok warga negara yang menggugat bukan kelompok yang dirugikan secara materiil dan memiliki kesamaan fakta hukum sebagaimana gugatan perwakilan kelompok.
7. Petatum gugatan *citizen lawsuit* tidak boleh berisi pembatalan atas suatu keputusan penyelenggaraan negara yang bersifat konkret, individual, dan final, karena hal tersebut merupakan kewenangan dari peradilan TUN.
8. Petatum gugatan *citizen lawsuit* juga tidak boleh memohon pembatalan suatu undang-undang, karena itu merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Selain itu, *citizen lawsuit*, juga tidak boleh meminta pembatalan atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, karena hal tersebut merupakan kewenangan Mahkamah Agung.

#### 8.4 Gugatan PTUN: Pencegahan Kerugian dan Pencemaran Lingkungan

Di bagian ini penulis hanya terbatas menguraikan perihal gugatan PTUN terkait dengan ketentuan Pasal 93 Ayat 1 UUPLH. Artinya gugatan ke PTUN dapat dilakukan tidak hanya mendasarkan pada Pasal 93 Ayat 1, tetapi dapat dilakukan berdasarkan hak gugat yang sudah dijelaskan sebelumnya.

Berdasarkan Pasal 93 Ayat 1 UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang rumusannya sebagai berikut:

Setiap orang dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara apabila:

- a. badan atau pejabat tata usaha negara menerbitkan izin lingkungan kepada usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen AMDAL,
- b. badan atau pejabat tata usaha negara menerbitkan izin lingkungan kepada kegiatan yang wajib UKL-UPL, tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen UKLUPL, dan/atau
- c. badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan yang tidak dilengkapi dengan izin lingkungan.

Ketentuan ini menarik karena undang-undang sebelumnya tidak mengatur perihal gugatan atas keputusan tata usaha negara yang tidak dilengkapi dengan dokumen AMDAL, dokumen UKLUPL, dan/atau izin lingkungan. Adanya ketentuan ini tentu perlu dipahami secara cermat terutama berkaitan dengan urgensinya dalam menegakkan hukum administrasi.

Dalam pelaksanaan peradilan administrasi, sebelum menyusun tuntutan hendaknya diuraikan terlebih dahulu peristiwa atau fakta yang menunjukkan adanya hubungan hukum dengan dasar gugatan (*fundamentum petendi/posita*). Hal pokok yang dapat dituntut dalam gugatan (petitum/petita) hanya satu tuntutan pokok saja, yaitu agar keputusan badan/pejabat TUN yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi. Dalam Hukum Acara Peradilan Administrasi tidak dikenal tuntutan provisi, yang dikenal hanya permohonan penundaan pelaksanaan keputusan TUN yang disengketakan. Demikian juga bentuk tuntutan subsidair, yang ada hanya tuntutan pokok dan tuntutan tambahan.<sup>72</sup>

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) atau disebut juga pengadilan administrasi bertugas melakukan kontrol terhadap pemerintah dari segi hukum (yuridis). Mekanisme kontrol tersebut berjalan melalui suatu proses persidangan. Apabila ada gugatan dari seorang individu atau badan hukum perdamaian kepada pihak pemerintah, manakala ada keputusan pemerintah yang dirasakan merugikan kepentingan mereka. PTUN dengan segala kewenangan-kewenangan yang ada padanya, melalui instrumen-instrumen hukum yang dimilikinya, melakukan tindakan-tindakan dan putusan-putusan hukum, tentang sah tidaknya keputusan-keputusan pemerintah tersebut dari segi hukum. Jika diperlukan PTUN dapat memerintahkan pihak pemerintah untuk mengubah keputusannya yang cacat tersebut, sesuai dengan hukum.<sup>73</sup>

Philipus M Hadjon<sup>74</sup> mengatakan, sengketa di bidang hukum administrasi negara adalah sengketa yang lahir dari atau sebagai akibat pelaksanaan hukum administrasi negara materiil oleh pemerintah. Kompetensi peradilan administrasi negara adalah menyangkut perkara-perkara administrasi negara. Berbeda dari perkara perdamaian, di PTUN pihak penggugat terdiri atas orang atau badan hukum perdamaian, sedangkan pihak tergugat adalah badan atau pejabat TUN. Kedua pihak tersebut mempunyai posisi yang permanen, artinya penggugat selalu orang

<sup>72</sup> SF Marbun, *Op.Cit.*, h.230.

<sup>73</sup> Lintong O Siahaan, *Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia* (Percetakan Negara RI, Jakarta, 2005) h. 22.

<sup>74</sup> Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia* (PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987) h. 164

atau badan hukum perdata dan tergugat selalu pihak pemerintah, tidak pernah sebaliknya. Oleh karena itu, di PTUN tidak pernah ada gugatan rekompensi, yang memungkinkan pihak lawan (pemerintah) menjadi penggugat. Posisi ini juga dilakukan untuk menjaga keseimbangan, bahwa pihak penggugat adalah pihak yang dianggap lemah, dibandingkan dengan pihak pemerintah yang dianggap lebih kuat karena mempunyai kekuasaan (*power*).<sup>75</sup>

Pada dasarnya sudah jelas dalam ketentuan UU PTUN bahwa objek yang yang bisa digugat ke PTUN adalah KTUN. Adapun alasan gugatannya adalah bahwa KTUN tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dasar diajukannya gugatan terhadap suatu keputusan yang dikeluarkan oleh badan/pejabat TUN, karena keputusan yang dikeluarkan tersebut oleh penggugat dianggap sebagai:<sup>76</sup>

- a. bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik bersifat prosedural/formal dan bersifat material/substansial, maupun karena dikeluarkan oleh badan/pejabat TUN yang tidak berwenang (*onbevoegheid*), yang berkaitan dengan *ratione materiae* atau *ratione loci* atau *ratione temporis*,
- b. dikeluarkan atas dasar penyalahgunaan wewenang (*de tourment de pouvoir*),
- c. dikeluarkan atas dasar perbuatan sewenang-wenang (*a bus de droit/willekeur*).

Dengan ketentuan tersebut sudah sangat jelas bila ada KTUN yang tidak mengindahkan kewajiban yang sudah ditentukan undang-undang, jelas memenuhi kriteria bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian punya alasan untuk digugat melalui PTUN.

Namun demikian, terkait dengan pihak yang dapat menggugat menjadi perdebatan yang menarik karena tata cara pengajuan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara mengacu pada Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan acara TUN, mereka yang dapat mengajukan gugatan ialah “orang atau badan hukum perdata”, yang merasa “kepentingannya dirugikan”<sup>77</sup> akibat dikeluarkannya suatu keputusan (*beschikking*) oleh badan/pejabat TUN, baik di pusat maupun di daerah.<sup>78</sup> Kepentingan penggugat yang dirugikan harus bersifat “langsung terkena.” Artinya kepentingan tersebut tidak boleh terselubung di balik kepentingan orang lain (*rechtstreeks belang*). Hal ini sesuai dengan adagium yang

<sup>75</sup> Lintong O Siahaan, *Op.Cit.*, h. 154.

<sup>76</sup> Lihat Pasal 53 beserta Penjelasannya UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>77</sup> Pasal 53 Ayat 1 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

<sup>78</sup> Pasal 1 Ayat 4 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

menyatakan *point d'interet*, *point d'action* artinya tidak ada kepentingan tidak ada aksi.<sup>79</sup>

Ketentuan tersebut menunjukkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN tidak mengenal prinsip *action popularis*, yaitu suatu prinsip yang memberikan hak gugat kepada setiap orang atau setiap penduduk. Namun dalam sengketa lingkungan di Indonesia ditemukan yurisprudensi, bahwa suatu organisasi yang bergerak di bidang perlindungan lingkungan hidup dapat diterima sebagai penggugat, mengajukan gugatan mengatasnamakan kepentingan umum atau kepentingan orang banyak atau masyarakat (*algemeen belang*).<sup>80</sup>

Ketentuan dalam Pasal 93 Ayat 1 UU PPLH memberikan hak kepada setiap orang untuk menggugat KTUN yang tidak dilengkapi dengan dokumen AMDAL, dokumen UKL-UPL, dan/atau izin lingkungan. Dengan ketentuan tersebut menjadi menarik karena di satu sisi UUPTUN tidak mengenal prinsip *action popularis* yang memberi hak gugat kepada setiap orang. Namun di sisi lain berkaitan dengan gugatan KTUN berdasarkan Pasal 93 Ayat 1 UU PPLH memberikan hak gugat kepada setiap orang.

Di bawah ini contoh kasus fenomenal terkait pelaksanaan teori gugatan PTUN, yaitu perihal KTUN yang tidak dilengkapi dengan dokumen AMDAL. Meskipun kasus yang dimaksud terjadi sebelum berlakunya UU PPLH.

Kasus tersebut terlihat pada Putusan No. 71/G.TUN/2001/PTUN.JKT terkait dengan kasus Kapas Transgenik. Kasus ini berkaitan dengan gugatan atas Surat Keputusan Menteri Pertanian No 107/Kpts/KB.430/2/2001 tentang Pelepasan Secara Terbatas Kapas Transgenik Bt DP 5690B sebagai varietas unggul dengan nama NuCOTN 35B (Bollgard) tertanggal 7 Februari 2001. Hal yang menarik adalah terkait pertimbangan hakim mengenai *environmental risk assessment* (ERA).

Dalam putusan tersebut majelis hakim berpendapat bahwa SK yang digugat adalah untuk keperluan uji coba. Memutuskan pelepasan kapas transgenik tidak wajib AMDAL, dan SK tersebut justru mencerminkan sikap kehati-hatian dari Menteri Pertanian, sebelum melepas kapas transgenik di areal yang lebih luas lagi. Dalam kasus kapas transgenik ini seharusnya lebih ditekankan pada audit risiko lingkungan.

<sup>79</sup> SF Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Liberty, Yogyakarta, 1997), h. 226.

<sup>80</sup> Lihat Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 088/G/1994/Piutang/PTUN.Jkt, antara Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, Lembaga Alam Tropika Indonesia, Yayasan Forum Studi Kependidikan dan Lingkungan Hidup, Yayasan Lembaga Pengembangan Lingkungan dan Sumber Daya Manusia, Yayasan Pelangi Indonesia, melawan Presiden Republik Indonesia. Pokok gugatan mengenai pengalihan dana reboisasi Bantuan Pinjaman Tanpa Bunga kepada PT. IPTN melalui Keppres No. 42 Tahun 1994.

Walaupun SK tersebut adalah untuk keperluan uji coba pelepasan kapas transgenik, tetap harus menjadi wajib AMDAL. Surat keputusan tersebut kemudian digugat oleh gabungan beberapa yayasan yang bergerak di bidang perlindungan lingkungan dan konsumen atas dasar *legal standing* sebagaimana diatur dalam Pasal 38 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yaitu:

1. Yayasan Lembaga Pengembangan Hukum Lingkungan Indonesia/ *Indonesian Centre for Environmental Law* (ICEL).
2. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI).
3. Yayasan Biodinamika Pertanian Indonesia/ Biotani Indonesia.
4. Yayasan Lembaga Konsumen Sulawesi Selatan (YLKSS)
5. Lembaga Pengkajian dan Pemberdayaan Masyarakat (LPPM).
6. Konsorsium Nasional Untuk Pelestarian Hutan dan Alam Indonesia (KONPHALINDO).
7. Yayasan Biodinamika Pertanian

Masalah timbul ketika gugatan perkara lingkungan ini masuk dalam Pengadilan Tata Usaha Negara karena adanya unsur kerugian dalam Pasal 53 Ayat 1 jo Pasal 1 Angka 4 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN). Ketentuan tersebut menyatakan, yang dapat menjadi pihak penggugat dalam perkara atau sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan dengan dikeluarkannya keputusan tata usaha negara oleh badan atau pejabat tata usaha negara baik di tingkat pusat maupun daerah. Dalam ketentuan hak gugat *legal standing* pada Pasal 38 Ayat 1 UUPLH diatur bahwa “*untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan.*” Tujuan pelestarian lingkungan hidup ini tentunya tidak terbatas pada segi kerugian yang telah ditimbulkan di lingkungan hidup melainkan pula usaha untuk menyelamatkan lingkungan. Akan tetapi, hak gugat ini seolah tidak sejalan dengan syarat penggugat dalam pengadilan tata usaha negara sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Ayat 1 jo Pasal 1 angka 4 UU PTUN karena unsur kerugian dalam perkara lingkungan ini belum dirasakan para penggugat. Satu hal yang dapat menjembatani hal ini adalah adanya prinsip kehati-hatian dalam melihat kerusakan potensial yang akan dibahas kemudian. Salah satu bentuk perhatian kepada prinsip kehati-hatian ini adalah dengan membuat AMDAL sebelum usaha.

Berdasarkan analisis terhadap putusan tersebut dapat disimpulkan bahwa penerapan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) dalam hukum lingkungan sebagai alasan gugatan berupa kerugian potensial (*potential damage*) dalam perkara tata usaha negara belum dilakukan dengan baik oleh para penggugat, tergugat maupun majelis hakim. Ketiga pihak ini belum memahami dengan baik mengenai prinsip kehati-hatian dan penerapannya dalam melihat adanya suatu kerugian potensial atas diterbitkannya suatu keputusan tata usaha negara.<sup>81</sup>

Dalam pertimbangannya, majelis hakim menolak gugatan karena sifat peradilan tata usaha, yaitu *a posteriori*. Hal ini membuat majelis hakim belum dapat melakukan penilaian terhadap kegiatan dan potensi dampaknya sebelum kegiatan tersebut dilakukan atau sebelum akibat merugikan dari kegiatan tersebut benar-benar terjadi secara nyata. Di samping itu, majelis hakim telah lalai melihat arti prinsip kehati-hatian terhadap lingkungan karena hanya melihat serangkaian publikasi, rekomendasi, dan *risk assessment* mengenai pelepasan secara terbatas kapas transgenik.

Gugatan tentang lingkungan hidup merupakan hal yang tidak bisa disamakan dengan gugatan tata usaha negara lainnya karena sifat kerugiannya jauh berbeda. Ketika terjadi kerusakan potensial terhadap lingkungan maka hal tersebut harus ditanggulangi dengan tindakan preventif sehingga kerusakan yang ditakutkan tidak akan terjadi. Hal tersebut sama dengan prinsip kehati-hatian dengan tujuan menghindari terjadinya kerusakan pada lingkungan hidup mengingat sifat lingkungan hidup yang susah untuk dipulihkan (*irreversible*).

## 8.5 Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Pengadilan Perdata

Penyelesaian sengketa lingkungan melalui pengadilan perdata di Indonesia mengacu kepada hukum acara perdata yang berlaku. Mekanisme dan prosedur beracara di pengadilan perdata, diatur dan didasarkan kepada Pasal 5 Ayat 1 Undang-Undang Darurat No. 1 Tahun 1951 yang menyatakan bahwa hukum acara pada pengadilan negeri dilakukan berdasarkan peraturan yang telah ada sebelumnya. Peraturan yang telah ada sebelumnya itu adalah peraturan yang dibuat oleh Belanda, yaitu *Het Herzine Indonesisch regalement* yang diperbarui dengan *staatblaad* No. 16 dan *staatblaad* nomor 44 tahun 1941 untuk daerah Jawa dan Madura, serta *rechtreglement buitengewesten staatblad* nomor 227 tahun 1927

<sup>81</sup> Liza Farihah & Femi Angraini, "Prinsip Kehati-hatian dan Kerugian Potensial dalam Perkara Tata Usaha Negara Terkait Lingkungan Hidup," Dalam *Jurnal Yudisial* Vol. 5 No. 3 Desember 2012.

untuk daerah seberang atau di luar Jawa dan Madura. Dalam prakteknya, sering kali digunakan ketentuan yang ada pada *reglement op de burgerlijk rechtvordering* sebagai pelengkap.<sup>82</sup>

Namun demikian, karena hukum perdata Indonesia masih merupakan hukum peninggalan Belanda, maka terkadang tidak dapat mengikuti perkembangan dan dinamika hukum dan masyarakat utamanya di dalam bidang lingkungan. Sehingga dalam prakteknya dilakukan terobosan-terobosan hukum. Misalnya saja mengenai pertanggungjawaban berdasarkan asas *strict liability* yang tunduk kepada peraturan perundang-undangan di luar KUHPerdata.

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan perdata senantiasa didahului oleh gugatan. Gugatan dapat dilakukan oleh korban, baik melalui gugatan perdata biasa, melalui mekanisme *legal standing*, prosedur *class action*, maupun menggunakan mekanisme *citizen lawsuit*.<sup>83</sup>

Tujuan dari sebuah gugatan perdata tidak lain adalah meminta pertanggungjawaban perdata dari pihak-pihak yang dianggap bertanggung jawab terhadap kerugian yang diderita oleh penggugat (korban).

Pertanggungjawaban perdata dalam hukum lingkungan merupakan instrumen untuk mendapatkan ganti kerugian dan biaya pemulihan lingkungan akibat pencemaran dan atau perusakan lingkungan<sup>84</sup>. Secara umum, terdapat dua jenis pertanggungjawaban perdata yang diberlakukan atau dapat digunakan untuk menyelesaikan sengketa lingkungan hidup, yaitu:

1. Pertanggungjawaban berdasarkan perbuatan melawan hukum(PMH), dan
2. Pertanggungjawaban berdasarkan *strict liability*.

### 8.5.1 Pertanggungjawaban Berdasarkan Perbuatan Melawan Hukum

Pertanggungjawaban berdasarkan perbuatan melawan hukum (PMH) yang dikenal di dalam hukum perdata lingkungan Indonesia adalah pertanggungjawaban yang didasarkan kepada kesalahan (*fault based liability*), yaitu suatu pertanggungjawaban yang mensyaratkan adanya unsur kesalahan (*fault*).

<sup>82</sup> Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia Penegakan Berdasarkan Hukum Administrasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2009* (Graha Ilmu, 2012) h. 195

<sup>83</sup> *Ibid.*, h. 194-195

<sup>84</sup> Sodikin, *Penegakan Hukum Lingkungan Tinjauan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997* (Penerbit Djambatan, Edisi Revisi, 2007) h. 71

### 8.5.1.1 Pengertian Perbuatan Melawan Hukum

Di dalam Pasal 1365 KUHPerdata dirumuskan bahwa "Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut."

Sementara di dalam hukum lingkungan pertanggungjawaban berdasarkan perbuatan melawan hukum ini diatur di dalam Pasal 87 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.<sup>85</sup> Di dalam Ayat 1 Pasal 87 tersebut dirumuskan bahwa "Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu."

Di dalam penjelasannya disebutkan bahwa rumusan Ayat 1 ini merupakan realisasi dari salah satu prinsip dalam hukum lingkungan, yaitu prinsip pencemar membayar (*polluters pay*). Selain diharuskan membayar ganti rugi, pencemar dan/atau perusak lingkungan hidup dapat pula dibebani oleh hakim untuk melakukan tindakan hukum tertentu, misalnya perintah untuk:

- a. memasang atau memperbaiki unit pengolahan limbah sehingga limbah sesuai dengan baku mutu lingkungan hidup yang ditentukan,
- b. memulihkan fungsi lingkungan hidup, dan/atau
- c. menghilangkan atau memusnahkan penyebab pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Namun demikian, baik Pasal 1365 KUHPerdata, maupun Pasal 87 UU PPLH tersebut tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan perbuatan melawan hukum. Untuk mengetahui apa yang dimaksud dengan perbuatan melawan hukum harus merujuk kepada pendapat para sarjana (doktrin).

Munir Fuady menginventarisir cakupan perbuatan melawan hukum meliputi perbuatan-perbuatan berikut ini:<sup>86</sup>

1. Perbuatan yang bertentangan dengan hak orang lain.

Yaitu suatu perbuatan yang melanggar hak orang lain yang diakui oleh hukum (*inbreuk op eens anders recht*). Hak-hak tersebut, misalnya hak pribadi (*persoonlijkheidsrechten*), hak-hak kekayaan (*vermogenrechten*), hak atas kebebasan, dan hak atas kehormatan dan nama baik.

<sup>85</sup> Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 140.

<sup>86</sup> Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer* (PT Citra Aditya Bakti, 2005), h. 7

2. Perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri.  
Adalah suatu perbuatan yang dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang dibebankan oleh hukum, baik hukum tertulis, maupun hukum tidak tertulis kepada pelaku.
3. Perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan.  
Suatu tindakan yang melanggar kesusilaan yang oleh masyarakat telah diakui sebagai hukum tidak tertulis juga dianggap sebagai perbuatan melawan hukum. Oleh karena itu, apabila perbuatan melanggar kesusilaan tersebut telah menyebabkan kerugian bagi pihak lain, maka pihak yang menderita kerugian tersebut dapat menuntut ganti rugi berdasarkan atas perbuatan melawan hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata.
4. Perbuatan yang bertentangan dengan kehati-hatian atau keharusan dalam pergaulan masyarakat yang baik.  
Suatu perbuatan yang bertentangan dengan kehati-hatian atau keharusan dalam pergaulan masyarakat yang baik (*zorgvuldigheid*) dapat juga dianggap sebagai perbuatan melawan hukum. Oleh karena itu, apabila perbuatan tersebut telah menyebabkan kerugian bagi pihak lain, maka ia dapat dituntut ganti rugi.

#### 8.5.1.2 Unsur-unsur Perbuatan Melawan Hukum

Suatu perbuatan dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum apabila memenuhi unsur-unsur tertentu sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata, suatu perbuatan melawan hukum mengandung unsur-unsur sebagai berikut:<sup>87</sup>

##### 1. Adanya suatu perbuatan

Perbuatan yang dimaksudkan di sini mencakup berbuat sesuatu (dalam arti aktif), maupun tidak berbuat sesuatu (dalam arti pasif). Tidak berbuat sesuatu dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum, apabila ada kewajiban yang dibebankan oleh hukum yang berlaku, namun bukan merupakan kewajiban yang timbul dari sebuah perjanjian (kontrak). Di dalam perbuatan melawan hukum tidak ada unsur persetujuan atau kesepakatan dan tidak ada juga unsur kausa yang diperbolehkan sebagaimana halnya yang lazim terdapat dalam kontrak. Hal inilah yang membedakan perbuatan melawan hukum dengan wanprestasi

<sup>87</sup> *Ibid.*, h. 10

## 2. Perbuatan tersebut melawan hukum

Perbuatan yang dimaksud haruslah suatu perbuatan yang melawan hukum. Perbuatan yang melawan hukum ini tidak hanya dimaknai sebagai perbuatan yang bertentangan dengan hukum tertulis, namun juga hukum tidak tertulis termasuk juga dengan nilai-nilai kesusilaan.

## 3. Adanya kesalahan (*schuld/fault*)

Perbuatan melawan hukum yang diatur di dalam Pasal 1365 KUHPerdata mensyaratkan adanya unsur kesalahan. Suatu tindakan mengandung unsur kesalahan apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a) adanya unsur kesengajaan, atau
- b) adanya unsur kelalaian (*negligence, culpa*), dan
- c) tidak ada alasan pemberar atau alasan pemaaf (*recht vaardigingsgrond*), misalnya keadaan *overmacht*, membela diri, tidak waras, dan lain-lain.

Di dalam gugatan perdata yang didasarkan kepada perbuatan melawan hukum ini, beban pembuktian ada pada penggugat. Penggugat harus dapat membuktikan bahwa tergugat telah melakukan kesalahan sehingga terjadi pencemaran atau perusakan lingkungan.

## 4. Adanya kerugian

Kerugian merupakan syarat untuk dapat mengajukan gugatan perdata menurut Pasal 1365 KUHPerdata. Kerugian yang dimaksud tersebut dapat berbentuk, *pertama*, kerugian materiil, yaitu kerugian yang secara nyata diderita maupun kerugian berupa keuntungan yang seharusnya diperoleh jika tidak ada perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pelaku. *Kedua*, kerugian imateriil yang dapat juga dinilai dengan uang yang dapat berupa persoalan-persoalan psikologis seperti, ketakutan, sakit, kehilangan kesenangan hidup, dll.

Di dalam hukum lingkungan dikenal adanya hak gugat organisasi lingkungan hidup (*legal standing*), yaitu hak gugat yang oleh hukum diberikan kepada organisasi yang bergerak di dalam upaya perlindungan lingkungan. Di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 Pasal 92 Ayat 1 dirumuskan “Dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup.”

Suatu organisasi lingkungan hidup memiliki *legal standing* apabila memenuhi syarat yang ditentukan dalam Ayat 3, yaitu:

- a. berbentuk badan hukum,
- b. menegaskan di dalam anggaran dasarnya bahwa organisasi tersebut didirikan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup, dan
- c. telah melaksanakan kegiatan nyata sesuai dengan anggaran dasarnya paling singkat 2 tahun.

Akan tetapi pada Ayat 2, hak gugat organisasi lingkungan ini dibatasi hanya pada hak untuk melakukan tindakan tertentu tanpa adanya tuntutan ganti rugi, kecuali biaya atau pengeluaran riil. Pembatasan ini dilakukan oleh karena organisasi lingkungan secara filosofi mewakili kepentingan atau hak-hak lingkungan. Maka prase “tindakan tertentu” dalam rumusan Ayat 2 ini sebenarnya dapat dimaknai sebagai suatu bentuk ganti rugi yang diberikan kepada lingkungan yang ditujukan untuk memulihkan lingkungan yang rusak tersebut. Sayangnya ayat ini tidak memberikan penjelasan lebih lanjut apakah yang dimaksud dengan “tindakan tertentu” tersebut.

Namun, jika kita lihat konteksnya, maka “tindakan tertentu” tersebut dapat dikaitkan dengan penjelasan Pasal 87 Ayat 1, yang memberikan contoh dengan tindakan-tindakan sebagai berikut:

- a. memasang atau memperbaiki unit pengolahan limbah sehingga limbah sesuai dengan baku mutu lingkungan hidup yang ditentukan,
- b. memulihkan fungsi lingkungan hidup, dan/atau
- c. menghilangkan atau memusnahkan penyebab timbulnya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

## 5. Adanya hubungan sebab akibat (*causaliteid verband*) antara perbuatan dengan kerugian yang ditimbulkan

Hubungan kausal antara suatu perbuatan dengan kerugian yang ditimbulkan juga merupakan salah satu syarat suatu perbuatan dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum. Hubungan sebab akibat tersebut menjadi isu sentral dalam perbuatan melawan hukum, maupun *strict liability* karena hubungan sebab akibat ini menentukan, apakah seseorang bertanggung jawab atau tidak terhadap kerugian yang diderita seseorang.<sup>88</sup>

Setidaknya ada dua teori yang menjelaskan mengenai hubungan kausal ini, yaitu:<sup>89</sup> Teori Sebab Faktual (*cause in fact*) dan Teori Sebab Dekat (*proximate cause*).

<sup>88</sup> *Ibid.*, h. 111

<sup>89</sup> *Ibid.*, h. 112

Teori Sebab Faktual menyatakan bahwa suatu akibat berupa kerugian tidak akan muncul atau terjadi apabila tidak ada suatu perbuatan. Untuk menguji sebab faktual ini biasanya dengan menggunakan *but for test*. Namun biasanya, apabila penggugat dapat membuktikan sebab faktual ini, tergugat masih harus membuktikan sebab dekat atau *proximate cause*. Di dalam *proximate cause* ditentukan sejauh mana berdasarkan logika, keadilan, kebijaksanaan, dan prakteknya seseorang harus bertanggung jawab terhadap kerugian yang diderita oleh korban. Dengan perkataan lain, *proximate cause* ini menentukan ruang lingkup pertanggungjawaban seseorang terhadap perbuatan melawan hukum yang dia lakukan. Secara teoritik ada dua teori yang berkaitan dengan *proximate cause* ini, yaitu: 1) *the directs consequences doctrin*, yang melihat apakah ada suatu sebab lain yang mengintervensi antara suatu perbuatan dengan kerugian yang ditimbulkan. 2) *the reasonable – foresight doctrin* atau disebut juga *risk theory approach* yang menyatakan bahwa seseorang tidak akan bertanggung jawab terhadap kerugian yang secara wajar (*reasonable*) tidak dapat diperkirakan sebelumnya. Suatu kerugian harus merupakan salah satu risiko yang sebelumnya sudah dapat dapat diperkirakan (*foreseeable*) akan muncul karena suatu kesalahan dalam konteks perbuatan melawan hukum, maupun suatu kegiatan dalam konteks *strict liability*.

#### 8.5.1.3 Akibat Hukum dari Perbuatan Melawan Hukum

Akibat dari perbuatan melawan hukum adalah timbulnya kerugian bagi korban. Kerugian tersebut harus diganti oleh orang yang dibebani oleh hukum kewajiban untuk mengganti kerugian tersebut. Ganti rugi akibat perbuatan melawan hukum dalam hukum perdata dapat berbentuk:<sup>90</sup>

##### 1. Ganti rugi nominal

Ganti rugi nominal biasanya digunakan jika ada perbuatan melawan hukum yang serius, tetapi tidak menimbulkan kerugian yang nyata bagi korban, maka kepada korban dapat diberikan sejumlah uang tertentu sesuai dengan rasa keadilan tanpa menghitung secara rinci berapa sebenarnya kerugian tersebut.

##### 2. Ganti rugi konpensasi

Merupakan ganti rugi yang merupakan pembayaran kepada korban atas dan sebesar kerugian yang benar-benar diderita oleh pihak korban dari suatu perbuatan melawan hukum. Karena itu ganti rugi seperti ini disebut juga ganti rugi aktual.

<sup>90</sup> *Ibid.*, h. 134-135

### 3. Ganti rugi penghukuman

Merupakan suatu ganti rugi yang melebihi jumlah kerugian yang sebenarnya. Jumlah ganti rugi yang lebih besar tersebut dimaksudkan sebagai hukuman bagi si pelaku.

Dalam konsep ganti rugi menurut hukum perdata dikenal apa yang disebut dengan doktrin mitigasi. Doktrin ini mengajarkan bahwa pihak korban dari perbuatan melawan hukum memiliki kewajiban untuk mengurangi atau menghilangkan ganti rugi apabila dia mampu untuk melaksanakannya. Kelalaian korban yang menyebabkan kerugian yang lebih besar haruslah ditanggungnya sendiri. Pemberlakuan doktrin mitigasi didasarkan kepada tiga teori dasar, yaitu:

#### 1. Teori kerugian yang dapat dielakkan

Menurut teori ini, apabila suatu kerugian dapat dielakkan oleh pihak yang terkena kerugian, maka kerugian tersebut mesti dielakkan dan pantas apabila kepada pihak korban dibebankan kewajiban untuk mengelak dari sebuah perbuatan melawan hukum. Di negara-negara dengan sistem hukum *common law*, usaha untuk mengelak dari kerugian tersebut merupakan suatu tugas (*duty to mitigate loss*).

#### 2. Teori memperhitungkan keuntungan

Menurut teori ini, jika seseorang yang menderita kerugian karena menjadi korban dari suatu perbuatan melawan hukum, namun dia mendapatkan keuntungan tertentu dari kejadian yang merugikannya tersebut, misalnya dapat menghemat biaya, tenaga atau waktu, atau mendapat ganti rugi dari sumber lain seperti ansuransi, maka keuntungan tersebut harus diperhitungkan dalam pemberian ganti rugi. Dengan demikian jumlah ganti rugi yang diberikan harus dikurangi dengan keuntungan yang diperoleh tersebut.

#### 3. Teori kelalaian kontribusi

Menurut teori ini, apabila seseorang dirugikan oleh suatu tindakan, tetapi sebenarnya dia sendiri ikut berkontribusi sehingga terjadi perbuatan melawan hukum tersebut, maka pihak yang melakukan perbuatan melawan hukum tersebut tidak dapat dimintakan tanggung jawabnya secara hukum. Apabila seseorang yang dirugikan tersebut sesungguhnya dapat mencegah timbulnya kerugian dari suatu perbuatan melawan hukum, namun tidak melakukannya, maka hal tersebut dapat dikategorikan bahwa yang bersangkutan telah berkontribusi terhadap timbulnya kerugian tersebut.

#### 8.5.1.4 Beban Pembuktian

Di dalam hukum perdata terdapat prinsip bahwa siapa yang mendalilkan suatu hak atau menyangkal hak orang lain, maka dia wajib untuk membuktikan. Hal ini dapat dilihat dalam rumusan Pasal 1865 KUHPerdata<sup>91</sup>, Pasal 163 HIR<sup>92</sup>, dan Pasal 283 RBG<sup>93</sup>, yang rumusannya kurang lebih menyatakan bahwa setiap orang yang mengaku mempunyai suatu hak atau menunjuk suatu peristiwa untuk meneguhkan haknya itu atau untuk membantah suatu hak orang lain, wajib untuk membuktikan adanya hak itu atau kejadian yang dikemukakan itu. Di dalam hukum lingkungan prinsip ini dinormakan di dalam Pasal 87 Ayat 1.

#### 8.5.1.5 Kedaluwarsa Pengajuan Gugatan Berdasarkan Perbuatan Melawan Hukum

Tuntutan hak atau pengajuan gugatan perdata dapat hapus karena telah lampau waktu. Berdasarkan Pasal 89 Ayat 1 Undang-Undang Lingkungan, maka tenggang kedaluwarsa untuk mengajukan gugatan ke pengadilan mengikuti tenggang waktu sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan dihitung sejak diketahui adanya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan.

Pasal 1967 KUHPerdata<sup>94</sup> menjelaskan bahwa semua tuntutan hukum, baik yang bersifat kebendaan, maupun yang bersifat perorangan, hapus karena lewat waktu dengan lewatnya waktu tiga puluh tahun, sedangkan orang yang menunjuk adanya lewat waktu itu, tidak usah menunjukkan suatu alas hak, dan terhadapnya tak dapat diajukan suatu tangkisan yang didasarkan pada itikad buruk.

#### 8.5.2 Pertanggungjawaban Berdasarkan *Strict Liability*.

Doktrin *strict liability* berkembang dalam praktek untuk mengatasi keterbatasan doktrin *liability based on fault*.<sup>95</sup> Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan membebankan pembuktian kepada penggugat, sehingga seringkali penggugat mengalami kesulitan untuk membuktikan adanya perbuatan melawan hukum tersebut.

<sup>91</sup> *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk wetboek voor Indonesië)*, Staatblads Tahun 1847 Nomor 23. [http://hukum.unsrat.ac.id/uu/kolonial\\_kuh\\_perdata.pdf](http://hukum.unsrat.ac.id/uu/kolonial_kuh_perdata.pdf). diakses Tanggal 29 September 2013

<sup>92</sup> *Het herziene Indonesisch Reglement*, <http://hukum.unsrat.ac.id/uu/hir.pdf>. diakses Tanggal 29 September 2013

<sup>93</sup> *Reglement Tot Regeling Van Het Rechtswezen In De Gewesten Buiten Java En Madura*, <http://hukum.unsrat.ac.id/uu/RBg.pdf>. diakses Tanggal 29 September 2013

<sup>94</sup> *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk wetboek voor Indonesië)*, Staatblads Tahun 1847 Nomor 23. [http://hukum.unsrat.ac.id/uu/kolonial\\_kuh\\_perdata.pdf](http://hukum.unsrat.ac.id/uu/kolonial_kuh_perdata.pdf). diakses Tanggal 29 September 2013

<sup>95</sup> Syahrul Machmud, *Op.Cit.*, h. 209

Doktrin ini berawal dari kasus *Rylands vs Fleetcher* di Inggris pada tahun 1868, yang kemudian diadopsi dalam peraturan perundang-undangan berbagai negara dan dalam konvensi-konvensi internasional.

### 8.5.2.1 Pengertian *Strict Liability*

*Strict liability* merupakan doktrin pertanggungjawaban perdata yang menyatakan bahwa tanggung jawab muncul seketika tanpa didasarkan kepada adanya unsur kesalahan (*liability without fault*). Doktrin *strict liability* merupakan tanggung jawab orang yang menjalankan suatu jenis kegiatan yang dapat digolongkan sebagai *extrahazardous* atau *ultra hazardous* atau *abnormally dangerous*. Maka ia diwajibkan memikul segala kerugian yang ditimbulkan, meskipun telah bertindak sangat hati-hati untuk mencegah bahaya atau kerugian tersebut, walapun dilakukan tanpa kesengajaan.<sup>96</sup>

Perbedaan doktrin *strict liability* dengan perbuatan melawan hukum yang didasarkan kepada doktrin *liability based on fault* terletak pada unsur-unsur yang harus dibuktikan oleh penggugat dan apa yang harus dibuktikan oleh tergugat.

Di dalam *strict liability* penggugat tidak dibebani kewajiban untuk membuktikan unsur kesalahan (*fault*). Penggugat hanya dituntut untuk membuktikan bahwa perbuatan atau kegiatan tergugat termasuk ke dalam *Abnormally Dangerous Activity*. Menurut prinsip umum di dalam *Restatement (Second) of Torts* § 519 (1)<sup>97</sup> dijelaskan bahwa seseorang tetap harus bertanggung jawab terhadap kerugian yang ditimbulkan oleh aktivitasnya, termasuk yang *Abnormally Dangerous Activity* meskipun dia telah sepenuhnya berupaya untuk mencegah timbulnya kerugian tersebut.

Berdasarkan *The Restatement (second) of Torts* § 520, suatu kegiatan dapat dikategorikan ke dalam *abnormally dangerous activity* apabila terdapat faktor-faktor sebagai berikut:<sup>98</sup>

- a. *existence of a high degree of risk of some harm to the person, land, or chattels of others,*
- b. *likelihood that the harm that results from it will be great,*
- c. *inability to eliminate the risk by the exercise of reasonable care,*

<sup>96</sup> Mas Ahmad' Sentosa dalam Syahrul Machmud, *Ibid.*, h. 209

<sup>97</sup> *Restatement (Second) of Torts* § 519 selengkapnya:

*One who carries on an abnormally dangerous activity is subject to liability for harm to the person, land or chattels of another resulting from the activity, although he has exercised the utmost care to prevent the harm.*

*This strict liability is limited to the kind of harm, the possibility of which makes the activity abnormally dangerous.*

<sup>98</sup> Dalam Alan O. Sykes, *Strict Liability versus Negligence in Indiana Harbor*, [https://lawreview.uchicago.edu/sites/lawreview.uchicago.edu/files/uploads/74.posner/74\\_Special\\_Sykes.pdf](https://lawreview.uchicago.edu/sites/lawreview.uchicago.edu/files/uploads/74.posner/74_Special_Sykes.pdf). diakses pada Tanggal 29 September 2013.

- d. extent to which the activity is not a matter of common usage,
- e. inappropriateness of the activity to the place where it is carried on, and
- f. extent to which its value to the community is outweighed by its dangerous attributes.

Selain membuktikan bahwa aktivitas tergugat adalah *Abnormally Dangerous Activity*, menurut *Commission of The European Communities* dalam *Green Paper on Remedying Environmental Damage* penggugat tetap harus membuktikan unsur-unsur sebagai berikut:<sup>99</sup>

1. damage (kerugian), dan
2. the damage was caused by someone's act atau adanya hubungan kausalitas antara kerugian dengan perbuatan sebagaimana dimaksud.

Di dalam doktrin *strict liability*, ini tergugat dapat melepaskan diri dari gugatan apabila dapat membuktikan bahwa ada alasan pemaaf. Alasan pemaaf itu secara umum adalah:

- a. keadaan *force majeur*,
- b. kesalahan korban sendiri, dan
- c. kesalahan pihak ketiga.

Di dalam *strict liability*, penggugat hanya dibebani pembuktian adanya kerugian dan hubungan sebab akibat antara kerugian yang diderita dengan suatu perbuatan atau kegiatan tergugat. Sementara tergugat dituntut untuk membuktikan adanya alasan pemaaf atau faktor penghapus kesalahan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tidak ada pengalihan pembuktian dari penggugat kepada tergugat, dengan kalimat lain, tidak ada pembuktian terbalik di dalam doktrin *strict liability*.<sup>100</sup>

### **8.5.2.2 Strict Liability dalam Hukum Lingkungan Indonesia**

Indonesia telah mengadopsi konsep *strict liability* ini di dalam peraturan perundang-undangan nasional di bidang lingkungan sejak pertama undang-undang tentang lingkungan disahkan.

---

<sup>99</sup> Di dalam *green paper on remedying environmental damage* disebutkan: ".....Strict liability eases the burden of attaching liability because fault need not be established, however the injured party must still prove that the damage was caused by someone's act". Commission of The European Communities, *Green Paper on remedying environmental damage*. <http://ec.europa.eu/green-papers/>. diakses Tanggal 29-9-2013.

<sup>100</sup> Sodikin, *Op.Cit.*, h. 69

Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 21 merumuskan bahwa dalam beberapa kegiatan yang menyangkut jenis sumber daya, tentang tanggung jawab timbul secara mutlak pada perusak atau pencemar pada saat terjadinya perusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup. Tetapi dalam rumusan pasal tersebut ditentukan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai tanggung jawab mutlak tersebut didelegasikan kepada peraturan perundang-undangan lainnya. Namun, sampai diundangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, pengaturan lebih lanjut mengenai *strict liability* tersebut tidak pernah dilaksanakan.<sup>101</sup>

Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan, pengaturan mengenai *strict liability* sudah dirumuskan secara lebih tegas dan lengkap. Pasal 35 Ayat 1 menentukan bahwa penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang usahanya dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun dan/atau menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan dengan kewajiban membayar ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan.

Undang-undang ini juga mengatur mengenai alasan pemaaf yang dapat membebaskan pelaku usaha dari tanggung jawab mutlak sebagaimana diatur dalam Ayat 1 tersebut, apabila dapat membuktikan hal-hal yang diatur di dalam Ayat 2, yaitu:

1. adanya bencana alam atau peperangan, atau
2. adanya keadaan terpaksa di luar kemampuan manusia, atau
3. adanya tindakan pihak ketiga yang menyebabkan terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 Pasal 88, dirumuskan bahwa setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan.

Jika diperhatikan rumusan pasal tersebut, akan terlihat beberapa hal yang dapat dijadikan catatan. Pertama, rumusan pasal ini secara ekplisit mengatur mengenai tanggung jawab mutlak, namun demikian anak kalimat “tanpa perlu

<sup>101</sup> Syahcrul Machmud, *Op.Cit.*, h. 210-211

pembuktian unsur kesalahan” di akhir rumusan pasal tersebut mubazir karena dalam konsep tanggung jawab mutlak telah terkandung pengertian bahwa unsur kesalahan tersebut tidak perlu dibuktikan. *Kedua*, tidak seperti rumusan mengenai tanggung jawab mutlak dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 yang juga mengatur mengenai alasan pemaaf, di dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 ini tidak diatur mengenai alasan pemaaf tersebut. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah pembentuk undang-undang memang sengaja tidak mencantumkan ketentuan mengenai alasan pemaaf tersebut agar tergugat tetap bertanggung jawab? Jika demikian, apakah yang dimaksud dalam rumusan pasal ini adalah *absolute liability* bukan *strict liability*? *Ketiga*, penggunaan istilah tanggung jawab mutlak di dalam undang-undang lingkungan tersebut sebenarnya kurang tepat digunakan sebagai terjemahan *strict liability*, karena selain *strict liability*, dalam hukum lingkungan terdapat doktrin *absolute liability*. Keduanya memiliki perbedaan, yaitu:

- di dalam doktrin *strict liability* terdapat alasan pemaaf dan dalam beberapa hal mengatur mengenai jumlah maksimum ganti rugi (*plafond*), sedangkan
- di dalam doktrin *absolute liability* tidak mengenal alasan pemaaf maupun batas maksimum ganti rugi. Doktrin ini dianut oleh konvensi mengenai pertanggungjawaban atas kerugian yang disebabkan oleh benda-benda ruang angkasa.

Apabila menggunakan istilah “tanggung jawab mutlak”, maka secara teoritik sesungguhnya mengacu kepada pengertian *absolute liability* tersebut. Karena itu tidak tepat jika di dalam hukum lingkungan digunakan sebagai padanan istilah *strict liability*. Lebih baik adopsi saja istilah *strict liability* tersebut apabila kesulitan mencari padanan katanya dalam Bahasa Indonesia.

Selain itu, aturan yang terkait dengan lingkungan yang juga mengatur mengenai perbuatan melawan hukum dan pertanggungjawaban perdata adalah Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah.<sup>102</sup> Dalam undang-undang ini, pengaturan mengenai gugatan dan pertanggungjawaban perdata diatur di dalam Pasal 35. Di dalam Ayat 1 dirumuskan bahwa penyelesaian sengketa persampahan di dalam pengadilan melalui gugatan perbuatan melawan hukum. Pada Ayat 2 dinyatakan bahwa perbuatan melawan hukum tersebut membebankan pembuktian unsur perbuatan melawan hukum kepada penggugat.

<sup>102</sup> Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 69

Dengan demikian jelas bahwa undang-undang tentang pengelolaan sampah ini hanya menyediakan satu pintu masuk bagi pengajuan gugatan yaitu gugatan yang didasarkan kepada perbuatan melawan hukum. Tidak ada kemungkinan untuk mengajukan gugatan berdasarkan *strict liability*, meskipun berdasarkan Pasal 2 Ayat 1 dan Ayat 4 Huruf a dan Huruf b, sampah yang diatur di dalam undang-undang ini termasuk juga sampah yang mengandung bahan berbahaya dan beracun, juga sampah yang mengandung limbah bahan berbahaya dan beracun.

Ada beberapa kasus lingkungan di Indonesia, di mana penggugat mendalilkan *strict liability*, yaitu:



### 1. Kasus Mandalawangi<sup>103</sup>

Kasus ini bermula dari longsor area hutan Mandalawangi yang menghancurkan pemukiman penduduk yang berjarak sekitar 2-3 km dari titik longsor pada Tanggal 28 Januari 2003 sekitar pukul 21.30 WIB. Longsor ini telah mengakibatkan korban jiwa dan kerugian bagi penduduk.

Kemudian masyarakat secara *class action* menggugat PT Perhutani sebagai pengelola hutan, Gubernur Jawa Barat, dan juga Presiden Republik Indonesia cq. Menteri Kehutanan yang memberikan izin pengelolaan hutan tersebut di Pengadilan Negeri Bandung.

Di dalam *positum* penggugat mendalilkan bahwa tergugat telah melakukan perusakan hutan. Karena perbuatan tergugat, baik secara langsung, maupun tidak langsung telah menyebabkan perubahan sifat fisik hutan yang berakibat lingkungan hutan tidak berfungsi sebagaimana mestinya.

Dalam *petitum provisi* penggugat meminta majelis hakim untuk menyatakan bahwa gugatan para tergugat sah sebagai gugatan perwakilan atau *class action*. Dalam *petitum primer* para penggugat meminta majelis hakim menyatakan antara lain bahwa tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum.

Majelis hakim Pengadilan Negeri Bandung mengabulkan gugatan. Dalam putusannya majelis hakim mengabulkan gugatan perwakilan kelompok (*class action*) para penggugat. Majelis hakim juga menyatakan bahwa para tergugat bertanggung jawab secara mutlak (*strict liability*) atas dampak yang ditimbulkan oleh adanya longsor kawasan Hutan Gunung Mandalawangi, Kec. Kadungora, Kab. Garut.

Kasus ini adalah kasus *strict liability* karena berdasarkan fakta hukum di persidangan telah terjadi kerusakan lingkungan hutan di Gunung

<sup>103</sup> Direksi Perum Perhutani cq Kepala Perum Perhutani Unit III Jawa barat dkk. vs Dedi dkk., MA, 1794 k/PDT/2004 (2007)

Mandalawangi yang menjadi tanggung jawab tergugat sebagai pengelola kawasan hutan tersebut. Fakta notoir telah terjadi longsor yang mengakibatkan timbulnya korban jiwa dan harta benda. Fakta bahwa sebagian kawasan hutan Mandalawangi tersebut memiliki kecuraman 40% lebih dengan struktur tanah yang labil mengharuskan pengelola hutan menerapkan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*). Penerapan prinsip *precautionary principle* dalam ranah hukum perdata, sebagaimana pendapat Bruce Pardy yang dikutip oleh Loura Hardjaloka, akan konsisten dengan aturan dari *tort liability* yang tidak mengutamakan untuk menghukum pelaku, melainkan berorientasi pada pemberian kompensasi atas kerugian yang diderita korban.<sup>104</sup> Dengan demikian, kesimpulan yang diambil Andri G. Wibisana dari pendapatnya Bruce Pardy tersebut adalah bahwa konsekuensi dari diterapkannya *precautionary principle* ini adalah diterapkannya prinsip *strict liability*, tanpa persyaratan *foreseeability*.<sup>105</sup> Dalam prinsip *strict liability*, kesalahan tergugat tidak perlu dibuktikan. Namun demikian hubungan kausalitas antara tindakan tergugat dengan kerugian yang diderita korban tetap menjadi tanggung jawab korban untuk membuktikannya.



## 2. Kasus Walhi vs Freeport<sup>106</sup>

Kasus ini bermula dari terjadinya longsoran *overburden* penambangan PT. Freeport Indonesia di Danau Wanagon, Irian Jaya pada Tanggal 14 Mei 2000, pukul 21.30 WIT. Longsoran tersebut menyebabkan meluapnya material (*sludge, overburden* dan air) ke sungai Wanagon dan Desa Banti yang letaknya berada di bawah Danau Wanagon. Kejadian tersebut menelan korban jiwa empat orang yang merupakan pekerja subkontraktor tergugat. Karena kejadian ini organisasi Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) Jakarta Selatan pada Tanggal 1 November 2000 mengajukan gugatan *legal standing* ke Pengadilan Negeri Jakarta.

Di dalam positanya penggugat mendalilkan bahwa tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum berupa tindakan sengaja menutup-tutupi dan memberikan informasi yang tidak benar dan tidak akurat kepada publik mengenai bencana yang terjadi. Selain itu penggugat juga mendalilkan bahwa kegiatan penambangan yang dilakukan tergugat telah menyebabkan kerusakan yang sangat hebat. Oleh karena itu tergugat harus bertanggung jawab secara *strict liability*.

Dalam petitem primernya penggugat meminta agar majelis hakim antara lain: mengabulkan gugatan penggugat seluruhnya, menyatakan tergugat

<sup>104</sup> Loura Hardjaloka, 'Ketepatan Hakim Dalam Penerapan Precautionary Principle sebagai 'ius cogen' Dalam Kasus Gunung Mandalawangi Kajian Putusan Nomor 1794K/Pdt/2004'; (2012) 5, *Jurnal Yudisial* 150

<sup>105</sup> Andri G. Wibisana, "Konstitusi Hijau Perancis: Komentar atas Asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Perancis 2004", (2011) 8, *Jurnal Konstitusi*. 246

<sup>106</sup> *Walhi vs PT Freeport Indonesia Company*, PN Jakarta Selatan, No.459/Pdt.G/2000/PN.Jak.Sel.(2001)

telah melakukan perbuatan melawan hukum. Sedangkan di dalam *petitum* subsidernya penggugat hanya meminta agar majelis hakim memberikan putusan yang seadil-adilnya (*ex aequa et bono*).

Di dalam putusannya majelis hakim mengabulkan gugatan tergugat untuk sebagian, yaitu: menyatakan tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum berupa tindakan memberikan informasi yang tidak benar dan tidak akurat. Majelis hakim juga mengabulkan tuntutan subsider, yaitu memerintahkan kepada tergugat untuk melakukan tindakan tertentu berupa upaya maksimal untuk meminimalisir terjadinya *overburden* ke Danau Wanagon.



### 3. Kasus Walhi vs Lapindo<sup>107</sup>

Kasus ini bermula dari menyemburnya lumpur panas di area lokasi sumur eksplorasi Lapindo Brantas Incorporated pada Tanggal 29 Mei 2006. Semburan lumpur panas dengan volume yang sangat besar tersebut telah mengakibatkan kerugian yang sangat besar bagi masyarakat dan juga lingkungan. Berdasarkan peristiwa tersebut, Walhi sebagai organisasi lingkungan hidup menggugat 12 pihak yang dianggap bertanggung jawab atas terjadinya peristiwa tersebut. Walhi menempatkan Lapindo Brantas Incorporated sebagai tergugat 1 dalam gugatan *legal standing* ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan surat gugatan bertanggal 1 Mei 2006.

Dalam *positanya* penggugat mendalilkan bahwa tergugat 1 telah melakukan perbuatan melawan hukum berupa pencemaran dan atau perusakan lingkungan. Karena kerusakan lingkungan yang ditimbulkan oleh semburan lumpur panas tersebut menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, maka penggugat mendalilkan bahwa tergugat 1 harus bertanggung jawab secara *strict liability*.

Dalam *petitum primernya* penggugat meminta majelis hakim untuk membuat putusan antara lain mengabulkan gugatan penggugat seluruhnya, dan menyatakan para tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum. Dalam putusannya, majelis hakim menolak gugatan penggugat untuk seluruhnya dan menghukum penggugat untuk membayar biaya perkara.

Ini adalah kasus *strict liability* karena berdasarkan fakta yang terungkap di persidangan. Merupakan fakta tak terbantahkan (*notoir*) bahwa telah terjadi semburan lumpur dengan intensitas dan kuantitas yang besar di sekitar wilayah eksplorasi minyak PT Lapindo Berantas. Semburan lumpur tersebut telah mengakibatkan kerugian harta benda bagi para korban juga merupakan sebuah fakta. Oleh karena itu, penggugat tidak dibebani untuk membuktikan apakah tergugat telah melakukan kesalahan atau tidak. Dalam kasus ini tergugat yang harus membuktikan ada tidaknya alasan-alasan pemaaf yang dapat

<sup>107</sup> *Walhi vs PT Lapindo Brantas Incorporated*, PN Jakarta Selatan, 284/Pdt.G/2007/PN.Jak.Sel (2007)

membebaskan tergugat dari tanggung jawab mengganti kerugian para korban. Namun majelis hakim dalam pertimbangan hukumnya tidak menyinggung sama sekali mengenai tanggung jawab berdasarkan *strict liability* ini. Jadi, kegagalan penggugat untuk membuktikan adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh tergugat menjadi pertimbangan utama untuk menolak gugatan penggugat. Apakah ini kesalahan majelis hakim?

---

Jika kita membandingkan kedua kasus di atas, maka dapat kita ambil pelajaran sebagai berikut:

1. Dari aspek positum

- Dari ketiga kasus tersebut, para penggugat mendalilkan adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan para tergugat.
  - ❖ Pada kasus 1, penggugat mendalilkan bahwa tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum berupa kesalahan dalam melaksanakan pengelolaan kawasan hutan Mandalawangi sehingga menyebabkan disfungsi hutan yang berakibat pada longsor yang menyebabkan timbulnya korban jiwa dan harta benda.
  - ❖ Pada kasus 2, penggugat mendalilkan bahwa tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum berupa tindakan sengaja menutup-nutupi dan memberikan informasi yang tidak benar dan tidak akurat kepada publik mengenai bencana yang terjadi.
  - ❖ Pada kasus 3, penggugat mendalilkan bahwa tergugat telah melakukan kesalahan dalam proses eksplorasi minyak yang menjadi penyebab semburan lumpur panas yang menimbulkan kerugian berupa harta benda.
- Di dalam ketiga kasus tersebut, penggugat juga mendalilkan adanya tanggung jawab berdasarkan *strict liability* karena akibat perbuatan tergugat telah menimbulkan dampak besar dan luar biasa terhadap kerusakan lingkungan dan kerugian yang di derita oleh para korban.

2. Dari aspek petitum

Dalam ketiga kasus tersebut, para penggugat meminta hakim untuk menyatakan para tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum, namun tidak sama sekali meminta pertanggungjawaban berdasarkan *strict liability*. Para penggugat hanya meminta majelis hakim dalam *petitum subsidairnya* keputusan yang seadil-adilnya (*ex aequa et bono*). Petitum yang hanya meminta perbuatan melawan hukum ini berakibat kepada beban pembuktian

oleh para penggugat. Kegagalan penggugat untuk membuktikan bahwa para tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum akan berdampak kepada putusan hakim. Kekeliruan dalam membuat petatum ini, bisa jadi merupakan hal yang menyebabkan perbedaan putusan hakim pada ketiga kasus tersebut. Majelis hakim berdasarkan *ex aequa ex bono* dapat mempertimbangkan untuk menerapkan doktrin *strict liability* dalam putusannya, seperti dilakukan oleh majelis hakim dalam kasus 1. Namun tidak demikian dengan majelis hakim pada kasus 2 dan 3. Majelis hakim pada kasus 2 dan 3 mengabaikan prinsip *strict liability* tersebut dan hanya mempertimbangkan pembuktian berdasarkan perbuatan melawan hukum.

Belajar dari ketiga kasus tersebut, dari *aspek penggugat*, ketika telah mendalilkan *strict liability* dalam *positum*, seharusnya konsisten memasukan pertanggungjawaban *strict liability* tersebut di dalam petatum. Tidak cukup hanya dengan menyerahkan kepada kebijaksanaan hakim (*ex aequa et bono*). Hal ini dapat dilakukan dengan cara membedakan petatum perbuatan melawan hukum dengan pertanggungjawaban *strict liability*. Misalnya saja perbuatan melawan hukum dimasukkan ke dalam *petatum primer*, sedangkan pertanggungjawaban *strict liability* dijadikan *petatum subsider*. Dari *aspek hakim*, majelis hakim pada kasus 2 dan 3 seharusnya dengan kewenangan yang dimiliki berdasarkan *ex aequa et bono* dapat mempertimbangkan pertanggungjawaban *strict liability* sebagaimana dilakukan oleh majelis hakim pada kasus 1. Apalagi kalau kita cermati bahwa putusan hakim pada kasus 1 sesungguhnya telah menjadi yurisprudensi dalam peradilan di Indonesia.

### 3. Dari aspek pembuktian

#### a. Perbuatan melawan hukum

- Dalam perbuatan melawan hukum ini, nampak para penggugat dalam kedua kasus tersebut lemah dalam mengajukan bukti-bukti. Misalnya pada kasus 1, penggugat tidak cukup mampu membuktikan bahwa telah terjadi kesalahan dalam pengelolaan hutan yang dilakukan oleh para tergugat. Pada kasus 2, penggugat mampu meyakinkan hakim bahwa tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum dengan tidak memberikan informasi yang benar kepada masyarakat terkait bencana banjir di Wanagon. Sementara pada kasus 3, para penggugat tidak mampu membuktikan bahwa ada kesalahan dalam proses ekplorasi minyak. Para tergugat hanya mendalilkan bahwa

tidak dipasangnya *cassing* pada proses pengeboran menjadi sebab utama dari munculnya semburan lumpur panas sebagaimana yang dikemukakan oleh saksi ahli penggugat dalam persidangan. Dalil yang diberikan saksi ahli penggugat tersebut dapat dipatahkan oleh keterangan yang diberikan saksi ahli tergugat.

b. *Strict liability*

- Jika didasarkan kepada *strict liability*, sebenarnya para penggugat hanya membuktikan bahwa ada perbuatan tergugat, kerugian yang diderita para korban, dan kausalitas antara perbuatan tergugat dan kerugian ditimbulkan, dan kerugian itu merupakan akibat dari perbuatan tersebut. Sehingga dengan demikian tergugatlah yang harus membuktikan bahwa perbuatannya bukan merupakan sebab dari timbulnya kerugian yang diderita oleh tergugat. Pada kasus 1, fakta bahwa ada perbuatan tergugat dalam pengelolaan hutan dan adanya peristiwa longsor merupakan fakta yang tidak terbantahkan. Kerugian yang diderita korban yang disebabkan longsor juga merupakan fakta yang tidak terbantahkan. Demikian pula pada kasus 2, fakta bahwa ada kegiatan eksplorasi minyak yang dilakukan tergugat dan adanya semburan lumpur panas di sekitar wilayah eksplorasi minyak milik tergugat tersebut merupakan hal yang tidak terbantahkan. Kerugian yang timbul akibat peristiwa semburan lumpur panas tersebut juga merupakan fakta yang tidak terbantahkan. Dengan demikian, maka pada kasus ini tergugat yang harus membuktikan bahwa terjadinya semburan lumpur tersebut tidak disebabkan oleh kegiatan eksplorasi yang mereka lakukan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman et.al. (2001) *Hukum Lingkungan Hidup di Indonesia*. Cet. I. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum UI.
- Asshiddiqie, Jimly. (1994) *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Van Hoeve.
- Basah, Sjachran. (1985) *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Black, Henry Campbell. (1991) *Black's Law Dictionary*. St. Paul, Minnesota: West Publishing Co.
- Fariyah, Liza dan Femi Angraini. (2012) "Prinsip Kehati-Hatian dan Kerugian Potensial dalam Perkara Tata Usaha Negara Terkait Lingkungan Hidup". *Jurnal Yudisial*. Vol. 5 No.3, Desember.
- Fuady, Munir. (2005) *Perbuatan Melawan Hukum: Pendekatan Kontemporer*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Giddens, Anthony. (1999). *The Third Way Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial (The Third Way: The Renewal of Social Democracy)*. Penerjemah Ketut Arya Mahardika. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Gunarto, Toto dkk. (2009) "Analisis Pengembangan Kelembagaan Asuransi Lingkungan". *Jurnal Bisnis & Managemen*. Lampung: Fakultas Ekonomi dan Bisnis UNILA.
- Hadjon, Philipus M. (1987) *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Harahap, M. Yahya. (2004) *Beberapa Tinjauan Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Hardjaloka, Loura. (2012). "Ketepatan Hakim dalam Penerapan Precautionary Principle sebagai 'ius cogen' dalam Kasus Gunung Mandalawangi: Kajian Putusan Nomor 1794K/Pdt/2004". *Jurnal Yudisial* 150.
- Hardjasoemantri, Koesmadi. (2002) *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Indroharto. (1993) *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Kubasek, Nancy K. dan Gary S. Silverman. (1997) *Environmental Law*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.

- Machmud, Syahrul. (2012) *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia: Penegakan Berdasarkan Hukum Administrasi, Hukum Perdata, dan Hukum Pidana Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Marbun, S.F. (1997) *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Marbun, S.F. dan Moh. Mahfud M.D. (1987) *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Mertokusumo, Sudikno. (1999) *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Mu'adi, Sholih. (2010) *Penyelesaian Sengketa Hak atas Tanah Perkebunan dengan Cara Litigasi dan Nonlitigasi*. Jakarta: Prestasi Pustakaraya.
- Muslim, Dessy Andrea. (2010) Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak dalam Kasus Lingkungan Hidup di Pengadilan Negeri. [www.eprints.undip.ac.id](http://www.eprints.undip.ac.id). Diakses 22 April 2013.
- Nugroho, Susanti Adi. (2002) *Praktik Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action) di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Mahkamah Agung RI.
- Nugroho, Susanti Adi. (2010) *Class Action & Perbandingannya dengan Negara Lain*. Jakarta: Kencana.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto dalam Rosjidi Ranggawijaya (ed.) (1998) *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- Rahmadi, Takdir. (2012) *Hukum Lingkungan di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Ranggawidjaja, Rosjid. (1998) *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- Rhiti, Hyronimus. (2006) *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya.
- Saidi, Muhammad Djafar. (2008) *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Santosa, Mas Ahmad (---) *Pedoman Penggunaan Gugatan Perwakilan (Class Action)*. Jakarta: ICEL, PIAC, dan YLBHI.
- Santosa, Mas Achmad. (1997) *Konsep dan Penerapan Gugatan Kelompok (Class Actions)*. Jakarta: ICEL.
- Santosa, Mas Achmad. (2001) *Good Governance & Hukum Lingkungan*. Jakarta: ICEL.
- Siahaan, Lintong O. (2005) *Prospek PTUN sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia*. Jakarta: Percetakan Negara RI.
- Siahaan, N.H.T. (2009) *Hukum Lingkungan*. Jakarta: Pancuran Alam.

- Sodikin. (2007) *Penegakan Hukum Lingkungan Tinjauan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997*. Edisi Revisi. Jakarta: Djambatan.
- Sugianto, Indro. (2013) *Class Action: Konsep dan Strategi Gugatan Kelompok untuk Membuka Akses Keadilan Bagi Rakyat*. Cet. ke-2. Malang: Setara Press.
- Sundari. (2002) "Pengajuan Gugatan Secara *Class Action*: Suatu Studi Perbandingan & Penerapannya di Indonesia". Yogyakarta: Universitas Atmajaya.
- Wibisana, Andri G. (2011) "Konstitusi Hijau Perancis: Komentar atas Asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Perancis 2004". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 246.
- Wijoyo, Suparto. (2003) *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Environmental Disputes Resolution)*. Cetakan ke-2. Surabaya: Airlangga University Press.
- Wirastuti, Handri dan Rahadi Wasi Bintoro. (2010) "Sengketa Lingkungan dan Penyelesaiannya". *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. 10 No. 2, Mei. Purwokerto: FH Unsoed.





◆◆◆◆◆

# KEBIJAKAN SEKTORAL LINGKUNGAN/SDA

---

**Sulastriyono & Totok Dwiantoro**



# BAB 9

## KEBIJAKAN SEKTORAL LINGKUNGAN/SDA

Sulastriyono & Totok Dwiantoro

**S**umber daya alam merupakan karunia Tuhan Yang Mahaesa yang dianugerahkan kepada bangsa Indonesia sebagai kekayaan yang tak ternilai harganya. Oleh karena itu sumber daya alam harus dikelola secara bijaksana. Tujuannya agar dapat dimanfaatkan secara berdaya guna, berhasil guna dan berkelanjutan bagi kemakmuran rakyat, baik generasi sekarang, maupun generasi yang akan datang. Ketersediaan sumber daya alam, baik hayati, maupun nonhayati sangat terbatas. Maka pemanfaatannya, baik sebagai modal alam, maupun komoditas harus dilakukan secara bijaksana sesuai karakteristiknya.

Pasal 33 Ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa bumi, dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, pengelolaan sumber daya alam harus berorientasi kepada kesejahteraan rakyat dengan tetap menjamin kelestarian dan keberlanjutan fungsi sumber daya alam dengan menggunakan pendekatan yang bercorak komprehensif dan terpadu. Ketentuan Pasal 33 Ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, selanjutnya dijabarkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IX/MPR-RI/2001. Pada level di bawahnya, peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang, yang mengatur perihal pengelolaan sumber daya alam berdasarkan tafsir atas Pasal 33 Ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut. Undang-undang yang berkaitan erat dengan pengelolaan sumber daya alam, antara lain adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang No. 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi, Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang,

Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Minarela dan Batu bara, dan Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Mengenai karakteristik sumber daya alam, pada dasarnya penyebaran sumber daya alam yang ada di bumi ini tidak merata. Ada bagian-bagian bumi yang sarat keberadaan sumber daya alam, namun ada pula yang tidak. Oleh sebab itu, agar pemanfaatan sumber daya alam tersebut dapat berkesinambungan, terutama mengingat ketersediaan sumber daya alam yang tidak melimpah, maka tindakan pemanfaatan sumber daya alam harus disertai dengan kesadaran untuk melakukan konservasi. Pada konteks ini adalah kesadaran dalam rangka mempertahankan keberlanjutan fungsi dari sumber daya alam agar tetap dapat dimanfaatkan oleh generasi berikutnya.

Sumber daya alam pada hakikatnya dapat dibedakan berdasarkan sifat, potensi, dan jenisnya.<sup>1</sup> Berdasarkan sifatnya, sumber daya alam dapat dibagi 3, yaitu:

- (1) sumber daya alam yang terbarukan (*renewable*), misalnya: hewan, tumbuhan, mikrobia, air dan tanah. Sumber daya alam disebut terbarukan karena dapat melakukan reproduksi dan memiliki daya regenerasi (pulih kembali),
- (2) sumber daya alam yang tidak terbarukan (*nonrenewable*), misalnya: minyak tanah, gas bumi, batu tiara dan bahan tambang lainnya,
- (3) sumber daya alam yang tidak habis, misalnya: udara, matahari, energi pasang surut, dan energi laut.<sup>2</sup>

Sedangkan berdasarkan potensi penggunaannya, sumber daya alam dibagi beberapa macam, antara lain sebagai berikut:

- (1) sumber daya alam materi merupakan sumber daya alam yang dimanfaatkan dalam bentuk fisiknya. Contoh: batu, besi, emas, kayu, serta kapas, rosella dan sebagainya,
- (2) sumber daya alam energi merupakan sumber daya alam yang dimanfaatkan energinya. Misalnya: batu bara, minyak bumi, gas bumi, air terjun, sinar matahari, energi pasang-surut air laut, kincir angin dan lain-lain,

<sup>1</sup> Jupri, *Sumber Daya Alam*, h. 1-2 sumber: file.upi.edu/.../JUR.../**SUMBER\_DAYA\_ALAM**\_Drs.\_Jupri,\_MT.pdf diakses pada tanggal 7 September 2013;

<sup>2</sup> *Ibid.*

- (3) sumber daya alam ruang merupakan sumber daya alam yang berupa ruang atau tempat hidup, misalnya area tanah (daratan) dan angkasa.<sup>3</sup>

Sementara berdasarkan jenisnya, sumber daya alam dapat dibagi dua, yaitu sebagai berikut:

- (1) sumber daya alam nonhayati (abiotik), disebut juga sumber daya alam fisik, yaitu sumber daya alam yang berupa benda-benda mati. Misalnya: bahan tambang, tanah, air dan kincir angin,
- (2) sumber daya alam hayati (biotik) merupakan sumber daya alam yang berupa makhluk hidup. Misalnya hewan, tumbuhan, mikrobia, dan manusia.<sup>4</sup>

Menurut Hakim Basyar, pengelolaan sumber daya alam (SDA) di Indonesia selama ini dinilai telah terjadi kesalahan dalam meletakkan paradigma.<sup>5</sup> Pengelolaan SDA seharusnya memberi manfaat bagi masyarakat secara adil dan berbagai pihak secara luas. Karena sesuai mandat Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945 adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, secara berkeadilan dan berkelanjutan. Namun yang terjadi adalah pengelolaan SDA lebih menitikberatkan atas ekonomi dengan cara eksploitasi sebagai sumber devisa, namun tidak secara cermat memperhitungkan biaya-biaya lingkungan. Titik berat ini telah menimbulkan dampak; (a) tidak terwujudnya kesejahteraan rakyat, dan (b) kerusakan SDA dan lingkungan hidup makin parah.<sup>6</sup>

Konsep pengelolaan SDA sampai saat ini masih berparadigma yang berbasis negara. Implikasi paradigma ini adalah memberikan wewenang penuh pada negara untuk menguasai, memiliki dan mengatur pengelolaan SDA. Hal ini dilihat dari ciri pendekatan kebijakan yang sentralistik dan bersifat dari atas ke bawah (*top down*), orientasi target ekonomi, perencanaan makro dan penganggaran ketat. Kondisi ini rentan bagi masuknya kelompok kepentingan yang bermaksud mendapat keuntungan atas pengelolaan SDA dan menjauahkan partisipasi para pihak secara luas.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> A.Hakim Basyar, 2001. *Tap MPR-RI/ 2001 Upaya Meletakkan Reformasi Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam Secara Komprehensif*, sumber: [www.bappenas.go.id/index.php/download\\_file/view/10676/2392/](http://www.bappenas.go.id/index.php/download_file/view/10676/2392/) diakses pada tanggal 7 September 2013.

<sup>6</sup> *Ibid.*, h. 4.

<sup>7</sup> *Ibid.*

Oleh sebab itu, menurut Hakim Basyar berikutnya adalah perlu adanya reformasi pengelolaan SDA. Reformasi pengelolaan sumber daya alam sebagai prasyarat bagi terwujudnya pembangunan berkelanjutan dapat dinilai dengan baik, apabila terumuskan parameter yang memadai antara lain:<sup>8</sup>

- a. desentralisasi dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup dengan mengikuti prinsip dan pendekatan ekosistem, bukan administratif,
- b. kontrol sosial masyarakat dengan melalui pengembangan transparansi proses pengambilan keputusan dan peran serta masyarakat. Kontrol sosial dapat dimaknai sebagai partisipasi dan kedaulatan yang dimiliki rakyat. Setiap orang secara sendiri-sendiri, maupun berkelompok memiliki hak yang sama dalam proses perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan, pengawasan, serta evaluasi pada pengelolaan dan pelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup,
- c. pendekatan utuh atau komprehensif dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Pada parameter ini, pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup harus menghilangkan pendekatan sektoral, namun berbasis ekosistem dan memperhatikan keterkaitan dan saling ketergantungan antara faktor-faktor pembentuk ekosistem, antara satu ekosistem dan ekosistem lainnya,
- d. keseimbangan antara eksplorasi dengan konservasi dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, sehingga tetap terjaga kelestarian dan kualitasnya secara baik,
- e. rasa keadilan bagi rakyat dalam pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Keadilan ini tidak semata bagi generasi sekarang saja, tetapi juga keadilan untuk generasi mendatang yang juga memiliki hak atas lingkungan hidup yang baik.

Parameter di atas, jika dapat diterapkan dalam kebijakan pengelolaan SDA dan lingkungan hidup merupakan pendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan dalam pengelolaan SDA yang baik (*good environmental governance*). Hal itu karena SDA dikelola, diatur, dan diawasi oleh institusi-institusi negara yang diakui legitimasinya oleh rakyat, secara terbuka, demokratis, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> *Ibid.*, h. 5-6.

<sup>9</sup> *Ibid.*, h. 6.

Menurut Ostrom dan Schlager dalam Arif Satria, konsep pengelolaan SDA dapat diturunkan dari tipe hak kepemilikan (*property right*).<sup>10</sup> Arif Satria menyebut bahwa beberapa penulis menggunakan istilah *tenure* dan *property* secara bergantian untuk suatu maksud yang sama, yaitu menunjukkan relasi sosial yang terkait dengan kepemilikan atau penguasaan atas suatu objek atau benda, dalam konteks ini adalah tanah dan SDA.<sup>11</sup> Istilah *property* adalah peristilahan yang awalnya lebih lazim digunakan oleh para praktisi hukum, khususnya di Barat. Istilah tersebut untuk menunjukkan konsep kepemilikan seseorang atas sesuatu.<sup>12</sup> Di kemudian hari, para ilmuwan hukum, khususnya yang menelaah persoalan sosial, serta para peneliti sosial lainnya, menggunakan juga peristilahan ini untuk menunjukkan bentuk kepemilikan yang tidak saja bersifat individual, tetapi juga bersifat komunal.<sup>13</sup> Istilah *communal property*, kemudian diperkenalkan pula untuk menunjukkan bentuk kepemilikan atau penguasaan tanah dan SDA secara bersama oleh suatu kelompok masyarakat.<sup>14</sup> Sementara *tenure* adalah peristilahan yang digunakan oleh orang biasa untuk maksud yang sama tentang pengaturan yang terkait dengan akses dan kontrol atas tanah, pohon, air dan SDA lainnya.<sup>15</sup> Di negara-negara Asia, Afrika dan Amerika latin, istilah *tenure* dianggap lebih cocok digunakan daripada istilah *property*. Di negara-negara tersebut, meskipun ada kepemilikan individu, konsep kepemilikannya berbeda dari konsep yang ada di Barat. Dengan demikian, jika konsep *property* digunakan, maka untuk situasi negara-negara ini, relasi sosial yang terkait dengan kepemilikan, penguasaan, dan akses atas tanah dan sumber-sumber alam, sangat luas dan kompleks. Konsep *property* inilah yang lebih dekat dengan konsep *tenure*.<sup>16</sup>

Pada objek yang sama terdapat berbagai hak yang melekat dan dapat dimiliki oleh satu orang atau kelompok. Hal ini kemudian menyebabkan konsep *tenurial* atau *property* dijelaskan dengan prinsip *bundle of rights*. Schlager dan Ostrom menyebutkan bahwa hak-hak ini dapat diuraikan menjadi:

1. hak atas akses (*rights of access*) adalah hak untuk memasuki suatu wilayah tertentu,
2. hak pemanfaatan (*rights of withdrawal*) adalah hak untuk mengambil sesuatu

<sup>10</sup> Arif Satria, "Penguatan Kapasitas Masyarakat Desa dalam Akses dan Kontrol terhadap Sumber daya Alam", makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Menuju Desa 2030, Kampus Magister Manajemen dan Bisnis IPB, 2007, Bogor.

<sup>11</sup> *Ibid.*, h. 2.

<sup>12</sup> Suraya Afif, 2005. "Tinjauan atas Konsep 'Tenure Security' dengan Beberapa Rujukan Pada Kasus-kasus di Indonesia", *Wacana, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif*, Edisi 20 Tahun VI 2005. Insist Press, h. 226

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

- atau untuk memanen sesuatu hasil alam, seperti untuk memancing ikan, memanen buah, mengambil air, menebang pohon dan sebagainya,
3. hak pengelolaan (*right of management*) adalah hak untuk mengatur pola pemanfaatan internal dan mengubah sumber daya yang ada untuk tujuan meningkatkan hasil atau produksi,
  4. hak pembatasan (*rights of exclusion*) adalah hak untuk menentukan siapa saja yang dapat memperoleh hak atas akses dan membuat aturan pemindahan hak atas akses ini dari seseorang ke orang lainnya (atau lembaga/ kelompok lain),
  5. hak pelepasan/pengalihan (*rights of alienation*) adalah hak untuk menjual atau menyewakan sebagian atau seluruh hak-hak kolektif tersebut di atas.<sup>17</sup>

Konsep pengelolaan SDA dapat diturunkan dari tipe hak kepemilikan (*property right*) yang dikonsepkan Schager dan Ostrom di atas. Hak-hak tersebut di atas akan menentukan status kepemilikan SDA. Pihak yang hanya mendapat hak akses, maka statusnya hanyalah sebagai *authorized entrant*. Adapun pihak yang memiliki hak akses dan hak pemanfaatan dapat dikatagorikan sebagai *authorized user* (pemanfaat yang diizinkan). Sedangkan pihak yang memiliki hak akses, hak pemanfaatan sampai hak pengelolaan, disebut sebagai *claimant* (pemakai/penyewa). Pihak yang memiliki hak sampai hak pembatasan berstatus sebagai *proprietor*. Jika memiliki hak akses sampai dengan hak pengalihan, maka disebut sebagai *owner* (pemilik). Adapun pihak yang berhak atas kepemilikan SDA tersebut, menurut Bromley yang dikutip Caritas Woro, paling tidak ada empat rezim kepemilikan, yaitu: akses terbuka, negara, swasta, dan masyarakat.<sup>18</sup>

*Pertama*, SDA yang dapat diakses terbuka, tidak ada pengaturan tentang apa, kapan, di mana, siapa dan bagaimana SDA dimanfaatkan, sehingga ada persaingan bebas (*free for all*).<sup>19</sup> Di dalam pemanfaatan SDA yang dapat diakses secara terbuka ini, berpeluang terjadi *tragedy of the commons*, kerusakan SDA, konflik antarpelaku, dan kesenjangan ekonomi.<sup>20</sup>

*Kedua*, rezim negara yang berada di tingkat daerah sampai tingkat pusat. Hak kepemilikan ini berlaku pada SDA yang menjadi hajat hidup orang banyak. Intervensi pemerintah adalah dalam pengaturan pengolahan SDA yang bertujuan

<sup>17</sup> Elinor Ostrom, 2000. "Private and Common Property Rights", Workshop in *Political Theory and Policy Analysis* (Center for the Study Institutions, Population, and Environmental Change, Indiana University) h. 339-343.

<sup>18</sup> Caritas Woro M.R., *Rekonstruksi Kearifan Lokal untuk Membangun Hukum Kehutanan yang Berkelanjutan (Studi Terhadap Masyarakat Hukum Adat Kajang dan Tenganan Pegriungsingan)*, Disertasi Program Doktor, (Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2012) h. 358.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

untuk tujuan alokasi, keadilan, dan stabilitasi yang bersifat normal. Namun pengelolaan SDA oleh negara ini membutuhkan biaya tinggi, terutama pada tahap pelaksanaan, pemantauan, dan pengawasan, karena sulit dalam melaksanakan aturan dan menegakkan hukum. Aturan-aturan yang dibuat oleh negara ini sering menimbulkan berbagai benturan kepentingan dan tidak sesuai dengan kondisi di lapangan. Akibatnya respons terhadap setiap permasalahan di lapangan menjadi lambat. Kendala lain yang dihadapi adalah koordinasi yang lemah, serta terjadinya konflik kewenangan, baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, maupun pihak lain.<sup>21</sup>

*Ketiga*, rezim swasta (baik individual maupun korporat) merupakan hak kepemilikan yang bersifat temporal (dalam jangka waktu tertentu) karena izin pemanfaatan yang diberikan oleh pemerintah. Pemanfaatan SDA oleh swasta bertujuan komersial dengan menggunakan teknologi tinggi. Dalam pengelolaan SDA terdapat aturan-aturan yang jelas dan kepemilikan dapat dialihkan (*transferable*). Kendala yang dihadapi adalah komitmen pihak swasta terhadap kelestarian SDA relatif rendah dan cenderung mengabaikannya. Rezim ini pun sangat berpotensi menimbulkan konflik dengan masyarakat setempat dan terjadi kesenjangan ekonomi.<sup>22</sup>

*Keempat*, rezim komunal atau masyarakat hukum adat yang bersifat turun-turun, lokal dan spesifik. Aturan-aturan pengelolaan dapat bersifat tertulis dan tidak tertulis yang dibuat berdasarkan pengetahuan lokal dan pelaksanaan aturannya lebih efektif. Sumber daya milik masyarakat ini sangat penting keberadaannya bagi masyarakat lokal sebagai mata pencaharian. Akses anggota masyarakat terhadap sumber daya alam tersebut relatif sama. Ciri lainnya, yaitu memiliki resolusi konflik melalui mekanisme kelembagaan. Memiliki modal produksi yang khas dan memperhatikan aspek keberlanjutan sumber daya alam. Kendala dalam melaksanakan pengelolaan sumber daya milik bersama ini adalah rendahnya pertimbangan saintifik, bersifat lokal dan proses kelembagaan yang cukup rumit. Dari segi hukum formal, keberadaan aturan-aturan lokal pun kurang mendapat legitimasi.<sup>23</sup>

Selebihnya, bab ini akan menguraikan ilustrasi kebijakan pengelolaan SDA secara terbatas pada rezim peraturan perundang-undangan sumber daya air, hutan, kelautan dan perikanan, mineral dan batu bara, serta minyak dan gas bumi.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

## 9.1 Pengelolaan Sumber Daya Air

### 9.1.1 Asas Pengelolaan Sumber Daya air

Tipe pengaturan hukum tentang sumber daya air di Indonesia dapat dibagi atas tiga macam, yaitu: berdasarkan hukum adat, berdasarkan peraturan perundang-undangan Hindia Belanda yang didasarkan pada *Indische Staatsregeling* (I S) dan peraturan perundang-undangan setelah kemerdekaan yang didasarkan pada UUD 1945 berikut setelah amandemen.

Ketiga macam hukum tersebut mempunyai sifat dan corak yang berbeda satu dengan lainnya. Sifat dan corak kaidah hukum yang didasarkan pada ketentuan perundang-undangan Hindia Belanda berdasarkan IS bersifat individualistik dan liberal. Sifat ini jelas terlihat dalam lembaga hak milik atas tanah (*eigendom*) menurut Pasal 571 *Burgerlijk Wetboek* (BW), yang merupakan ciri dari sistem hukum liberal dan individualistik. Sedangkan UUD Tahun 1945, sepanjang mengenai tanah dan air yang dituangkan dalam Undang Undang Pokok Agraria/ UUPA, dianut “hak milik yang berfungsi sosial”, bukan hak milik mutlak seperti tersurat dalam “hak *eigendom*” menurut BW.

Dengan adanya perubahan tersebut tidak secara otomatis mengubah asas dan sistem hukum yang jelas di bidang air dan air secara menyeluruhan dan terpadu.<sup>24</sup> Pada masa penjajahan Belanda, wewenang yang terkait dengan sumber daya air diatur dalam *Algemeen Water Reglement* (AWR) tahun 1936. Pada masa setelah Indonesia merdeka masalah air diatur dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, yang kemudian disempurnakan melalui UU No. 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya air. Sistem pengaturan sumber daya air berdasarkan UU No. 11 tahun 1974 tentang Pengairan, jika dihubungkan dengan pengelolaan lingkungan hidup dan pengendalian pencemaran, ternyata belum merupakan suatu sistem pengelolaan yang bersifat terpadu dan menyeluruh.<sup>25</sup>

Pasal 5 Undang-Undang No. 11 Tahun 1974 mengatur tentang wewenang dan tanggung jawab mengenai koordinasi di bidang sumber daya air, yaitu “Segala pengaturan usaha perencanaan, perencanaan teknis, pengawasan, pengusahaan, pemeliharaan, serta perlindungan, dan penggunaan air dan atau sumber-sumber air....” Adapun pengaturan tentang pencemaran air dapat bersifat preventif (mencegah) atau represif (tindakan hukum). Keberhasilan cara-cara tersebut terletak pada pertimbangan akan aspek teknologi, kemampuan personel yang

<sup>24</sup> Daud Silalahi, *Pengaturan Hukum Sumber Daya Air dan Lingkungan Hidup di Indonesia* (Penerbit PT ALUMNI Bandung, 2003) h. 41-42.

<sup>25</sup> *Ibid.*

menangani, dan tersedianya biaya yang dapat digunakan oleh setiap instansi yang menanganinya.<sup>26</sup> Perundang-undangan di bidang sumber daya air yang ada sampai saat ini masih berorientasi pada manfaat (*used oriented*). Peraturan Pemerintah (PP No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air) masih kurang memperhatikan aspek konservasi, sehingga corak pengaturannya belum didasarkan pada perlindungan sumber alam/lingkungan (*resource-oriented*).<sup>27</sup>

Corak dan sifat pengaturan sumber daya air dan lingkungan dipengaruhi oleh aspek-aspek teknis dan ilmiah. Hal ini karena air bersifat integral yang terdiri atas unsur fisik, kimia, dan biologis.<sup>28</sup> Analisis tentang pengaruh pencemaran air dapat diketahui dengan bantuan perangkat teknis. Oleh karena perkembangan ilmu dan teknologi semakin cepat, maka rumusan norma perundang-undangan juga harus dibuat luwes agar dapat menampung kebutuhan dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang cepat di masa yang akan datang.<sup>29</sup>

Baku mutu lingkungan (air) dalam perundang-undangan adalah penting, tetapi untuk menetapkan baku mutu tersebut selain kelayakan lingkungan perlu ditunjang oleh hasil penelitian, aspek teknis, ekonomi, dan sosial sehingga rumusan norma dalam pasal-pasal perundang-undangan bukan merupakan penghambat bagi perkembangan usaha di bidang industri.<sup>30</sup>

Konsep pengelolaan air berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air, hanya menekankan pada aspek pemanfaatan air harus disempurnakan dengan cara penyerasian terhadap aspek perlindungan (*conservation*) dan pengembangan (*development*). Untuk mencapai tujuan tersebut, ada beberapa asas pengembangan SDA lingkungan hidup yang perlu diperhatikan, antara lain:<sup>31</sup>

- a. sumber daya harus merupakan bagian dari kekayaan nasional. Oleh karena itu, penggunaannya tidak dapat hanya untuk keuntungan seseorang atau sekelompok orang-orang atau keuntungan satu generasi dengan mengorbankan atau memberikan beban pada generasi lainnya/ selanjutnya,
- b. nilai yang akan diperoleh negara dari sumber-sumber daya alamnya bergantung kepada kesediaan negara untuk menanamkan modalnya

<sup>26</sup> *Ibid.*, h. 45.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

- (*investment*) bagi pengembangan SDA dan lingkungan hidup,
- c. untuk memperoleh nilai optimal dari sumber daya alamnya, termasuk air, penggunaannya harus mampu memperoleh nilai dan manfaat ganda (*multiple uses*) secara optimal dari sumber daya alamnya,
  - d. Kemampuan manusia untuk memanfaatkan SDA harus disertai upaya mempertimbangkan aspek ekologi agar SDA memberikan manfaat dalam waktu yang dapat berlangsung lama, dan bukan sebagai beban bagi generasi yang akan datang.

Sementara itu, masalah pencemaran air di area industri di Pulau Jawa sudah mencapai tingkat yang serius dan mengkhawatirkan. Oleh karena itu, menurut Daud Silalahi, perlu penanganan permasalahan air dengan memperhatikan hal-hal berikut:<sup>32</sup>

- a. identifikasi kebutuhan air untuk berbagai penanganan kualitas dan kuantitas, juga identifikasi potensi sumber daya air yang dapat dimanfaatkan untuk memenuhi berbagai kebutuhan agar dicapai daya guna dan hasil guna yang setinggi-tingginya, serta dapat dicegah timbulnya dan pengaruh yang merugikan lingkungan hidup,
- b. upaya pengelolaan sumber daya air secara terpadu, mulai dari sumber air sampai tempat penggunaan dan tempat pembuangan terakhir. Masalah utama yang dihadapi dalam pengelolaan air ini adalah cara agar air tersedia di tempat yang diperlukan dalam jumlah yang cukup, dengan mutu yang baik dan dengan waktu yang tepat,
- c. upaya pengelolaan sumber daya air untuk kelestarian SDA di Daerah Aliran Sungai (DAS). Masalah utama yang dihadapi dalam pengelolaan DAS adalah memastikan sumber daya air dapat dimanfaatkan, dipertahankan, dan dikembangkan, sehingga menjamin kelangsungan menjamin produksi air.

Pada bulan Juni 1992, PBB menyelenggarakan Konferensi tentang Lingkungan dan Pembangunan (*The United Nations Conference on Environment and Development*—UNCED) atau yang dikenal dengan Konferensi Tingkat Tinggi Bumi (Earth Summit) di Rio de Janeiro. Konferensi ini diikuti oleh 179 negara, utusan badan-badan PBB, organisasi internasional dan urusan lainnya dari berbagai organisasi non-pemerintah atau Non-Government Organization (NGO). KTT

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, h. 83.

Bumi ini mencetuskan dokumen komprehensif pembangunan berkelanjutan yang menyeluruh, terpadu dan berwawasan lingkungan. Deklarasi ini dikenal dengan sebuah Agenda 21 Global yang merupakan program kerja besar untuk abad ke-20 sampai dengan abad ke-21. Tujuannya adalah terwujudnya harmonisasi kelestarian lingkungan dan pertumbuhan ekonomi.

Agenda ini terdiri atas 39 bab yang dibagi dalam 4 bagian, yaitu dimensi sosial dan ekonomi, konverensi dan pengelolaan SDA, peranan kelompok utama dan sarana pelaksanaan. Semua bagian tersebut terkait erat dengan pengelolaan sumber daya air yang terpadu, baik secara eksplisit, maupun implisit. Kata-kata kunci dari agenda ini antara lain: pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, biaya lingkungan yang perlu dimasukkan dalam bisnis, solusi kemiskinan, pola konsumsi yang berpengaruh terhadap degradasi lingkungan, asas keterpaduan, desentralisasi, peningkatan peran masyarakat, pertanian, pendidikan, kesehatan masyarakat, keanekaragaman hayati dan pengaturan institusi.<sup>33</sup>

Menurut Agenda 21 Indonesia, masalah pengelolaan sumber daya air di Indonesia dibagi dalam 6 aspek, yaitu: Masalah Sumber Daya Air, Strategi Pengelolaan Sumber Daya Air, Ketersediaan dan Kebutuhan Sumber Daya Air, Kualitas Sumber Daya Air di Indonesia, Distribusi Sumber Daya Air, dan Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Air.<sup>34</sup>

## 1. Aspek Masalah Sumber Daya Air

Masalah sumber daya air dapat dibagi menjadi tiga hal pokok, yaitu: masalah kuantitas, kualitas dan distribusi air.

## 2. Strategi Pengelolaan Sumber Daya Air

Strategi Pengelolaan Sumber Daya Air sebaiknya:

- a. dilaksanakan secara lintas sektoral dengan tetap memperhatikan fungsi ganda dari air, yaitu fungsi ekonomi, ekologis, dan sosial,
- b. difokuskan pada aspek kualitas air yang layak untuk dimanfaatkan bagi berbagai keperluan, terutama dalam memenuhi air bersih bagi masyarakat,
- c. terpadu dan menggunakan pendekatan *one management for one watershed*, yang meliputi Dearah Aliran Sungai (DAS) bagian hulu sampai dengan bagian hilir.
- d. menyangkut pula kemauan politik yang kuat untuk mengubah arah kebijakan yang berkenaan dengan pemanfaatan sumber daya air.

<sup>33</sup> Robert J.Kodoatie & M.Basoeki, *Kajian Undang-Undang Sumber Daya Air* (Penerbit ANDI, Yogyakarta,2005) h. 29-30.

<sup>34</sup> *Ibid.*

### 3. Menjaga Ketersediaan dan Kebutuhan Sumber Daya Air

Untuk menjaga kelestarian, ketersediaan, dan kebutuhan sumber daya air, langkah-langkah yang perlu dilakukan adalah:

- a. mengatur dengan lebih efisien pengadaan air bagi penduduk kota dan desa, pertanian, industri, dan pariwisata,
- b. menegakkan ketentuan hukum bagi pelanggar penggunaan air,
- c. meningkatkan peran serta masyarakat untuk melakukan konservasi air melalui pendidikan dan pemberian insentif dan disinsentif kepada para pengguna air.

### 4. Kualitas Sumber Daya Air di Indonesia

Untuk mencegah penurunan kualitas sumber daya air, terutama yang diakibatkan oleh limbah, baik limbah padat, maupun cair yang dibuang ke badan air, saat ini pemerintah telah melakukan strategi untuk mengurangi limbah (*waste minimalization*) melalui berbagai cara, yaitu dengan:

- a. menerapkan pemanfaatan kembali (*reuse*), pendaurulangan (*recycle*) dan pemulihan (*recovery*),
- b. usaha melakukan substitusi penggunaan bahan utama atau aditif, terutama B3 yang digunakan dalam proses produksi agar ramah lingkungan,
- c. penyuluhan tentang pencemaran lingkungan yang menyangkut peningkatan kualitas perairan umum,
- d. meningkatkan program Program Kali Bersih (Prokasih) yang didukung dengan peningkatan profesionalisme para pengawas.

### 5. Distribusi Sumber Daya Air

Untuk menanggulangi masalah distribusi sumber daya air yang tidak merata di Indonesia, kegiatan-kegiatan yang diperlukan antara lain:

- a. menginventarisasi ketersediaan sumber daya air secara akurat, termasuk kualitas sumber daya air yang dapat dimanfaatkan dan pengaturan tata ruang peruntukan,
- b. membuat kebijakan penyebaran kegiatan pembangunan nasional di pulau-pulau yang memiliki ketersediaan air yang melimpah,
- c. menyiapkan peraturan bagi setiap sektor pembangunan, berikut penegakan hukumnya, untuk mencegah pencemaran dan pemborosan pemakaian air.

### 6. Pengelolaan Sumber Daya Air di Indonesia

Kebijakan yang harus dilakukan dalam pengelolaan air, di antaranya adalah:

- a. pengelolaan yang terintegrasi antardepartemen terkait, yang mencakup aspek-aspek ketersediaan, kualitas, dan distribusi pemanfaatannya,
- b. penyusunan rencana pengelolaan DAS dan sumber daya air secara terpadu, menghitung neraca air dan daya dukung setiap DAS secara berkesinambungan, mengonservasi dan meningkatkan penelitian daerah kritis pada DAS,
- c. pelaksanaan dan meningkatkan peraturan dalam pencemaran lingkungan dan mengatur pemanfaatan air melalui peraturan pemerintah,
- d. mengevaluasi dan melanjutkan Prokasih dengan tingkat keberhasilan berupa rendahnya beban pencemaran yang masuk ke perairan umum.
- e. peningkatan koordinasi terpadu semua *stakeholder*,
- f. pembentukan lembaga/badan khusus yang bertugas memantau, mengawasi, dan memberikan saran kebijakan konkret mengenai pengelolaan sumber daya air,
- g. penitikberatan peran masyarakat pada aspek kesadaran dalam menggunakan air secara efisien,
- h. peningkatan inisiatif masyarakat dalam melakukan upaya-upaya positif sesuai dengan kemampuan masing-masing dalam memelihara kelestarian lingkungan, khususnya sumber daya air.

Pengelolaan sumber daya air secara menyeluruh, terpadu dan berwawasan lingkungan, serta berkelanjutan mencakup tiga pilar, yaitu: fungsi sosial, lingkungan hidup, dan ekonomi.<sup>35</sup> Sumber daya air mempunyai fungsi sosial, berarti kepentingan umum lebih diutamakan dari kepentingan individu. Pilar lingkungan hidup mengandung makna bahwa sumber daya air menjadi bagian dari ekosistem, sekaligus sebagai tempat kelangsungan hidup flora dan fauna. Adapun pilar ekonomi dalam pengelolaan sumber daya air berarti bahwa sumber daya air dapat didayagunakan untuk menunjang kegiatan usaha yang diselenggarakan dan diwujudkan secara selaras dengan kepentingan sosial dan lingkungan.

Pengelolaan sumber daya air di dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air secara filosofis pada hakikatnya sama dengan filosofi dari *Global Water Partnership* (GWP), yaitu keberlanjutan.<sup>36</sup> Berdasarkan filosofi tersebut, maka prinsip/asas pengelolaan sumber daya air dalam UU No. 7 Tahun 2004 terdiri atas dasar kelestarian, keseimbangan, kemanfaatan umum, keterpaduan

<sup>35</sup> *Ibid.*, h. 33

<sup>36</sup> *Ibid.*

dan keserasian, keadilan, kemandirian serta transparansi dan akuntabilitas.<sup>37</sup> Lebih lanjut asas tersebut diuraikan oleh penjelasan Pasal 2 UU No. 7 Tahun 2004 sebagai berikut:<sup>38</sup>

- a. kelestarian, berarti pendayagunaan sumber daya air diselenggarakan dengan menjaga kelestarian fungsi sumber daya air secara berkelanjutan,
- b. keseimbangan, berarti keseimbangan antara fungsi sosial, fungsi lingkungan hidup, dan fungsi ekonomi,
- c. kemanfaatan umum, berarti pengolahan sumber daya air dilaksanakan untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan umum secara efektif dan efisien,
- d. keterpaduan dan keserasian, berarti pengelolaan sumber daya air dilakukan secara terpadu dalam mewujudkan keserasian untuk berbagai kepentingan dengan memperhatikan sifat alami air yang dinamis,
- e. keadilan, berarti pengelolaan sumber daya air dilakukan secara merata ke seluruh lapisan masyarakat di wilayah tanah air, sehingga setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama untuk berperan dan menikmati hasilnya secara nyata,
- f. asas kemandirian, berarti pengelolaan sumber daya air dilakukan dengan memperhatikan kemampuan dan keunggulan sumber daya setempat,
- g. asas transparansi dan akuntabilitas, berarti pengelolaan sumber daya air dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pasal 3 UU No. 7 Tahun 2004 menjelaskan bahwa sumber daya air dikelola secara menyeluruh, terpadu, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan dengan tujuan untuk mewujudkan kemanfaatan sumber daya air yang berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Uraian lebih lanjut dari pernyataan tersebut adalah sebagai berikut:<sup>39</sup>

- a. secara menyeluruh berarti mencakup semua bidang pengelolaan yang meliputi konservasi, pendayagunaan dan pengendalian daya rusak air, serta meliputi satu sistem wilayah pengelolaan secara utuh yang mencakup semua proses perencanaan, pelaksanaan, serta pemantauan dan evaluasi,
- b. secara terpadu merupakan pengelolaan yang dilaksanakan dengan melibatkan semua pemilik kepentingan antarsektor dan antarwilayah administrasi,

<sup>37</sup> *Ibid.*, h. 34

<sup>38</sup> Lihat penjelasan Pasal 2 UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.

<sup>39</sup> *Ibid.*, penjelasan Pasal 3.

- c. berwawasan lingkungan hidup adalah pengelolaan yang memperhatikan keseimbangan ekosistem dan daya dukung lingkungan,
- d. berkelanjutan adalah pengelolaan sumber daya air yang tidak hanya ditujukan untuk kepentingan generasi sekarang, tetapi juga termasuk untuk kepentingan generasi yang akan datang.

UU No. 7 Tahun 2004 juga mengatur tentang hak guna air, yang selanjutnya dibedakan menjadi hak guna pakai air dan hak guna usaha air. Ketentuan-ketentuan hak guna air lebih lanjut diatur dalam Pasal 7-9 UU No. 7 Tahun 2004, yang antara lain menyebutkan bahwa hak guna air tidak dapat disewakan atau dipindah tangankan, sebagian atau seluruhnya. Hak guna air lainnya adalah hak guna pakai air tanpa izin untuk perorangan, yaitu air untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari guna mencapai kehidupan yang sehat, bersih dan produkstif, misalnya untuk keperluan ibadah, minum, masak, mandi, cuci dan peturasan. Kemudian, ada juga hak guna pakai tanpa izin untuk pertanian rakyat yang berada di dalam sistem irigasi. Hak guna pakai air memerlukan izin apabila: (a) cara menggunakannya dilakukan dengan mengubah kondisi alami sumber air, (b) ditujukan untuk keperluan kelompok yang memerlukan air dalam jumlah besar, (c) digunakan untuk pertanian rakyat di luar sistem irigasi yang sudah ada. Lalu, hak guna air lainnya, yaitu hak guna pakai air yang meliputi hak untuk mengalirkan air dari atau ke tanahnya melalui tanah orang lain yang berbatasan dengan tanahnya.

Sedangkan hak guna usaha air dapat diberikan kepada perseorangan atau badan usaha dengan izin dari pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.<sup>40</sup> Selanjutnya terhadap pemegang hak guna usaha air dimungkinkan untuk dapat mengalirkan air di atas tanah orang lain berdasarkan persetujuan dari pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.<sup>41</sup> Persetujuan dapat berupa kesepakatan ganti kerugian atau kompensasi berdasarkan kesepakatan para pihak.<sup>42</sup> Dalam hal yang terkena adalah aset milik negara, penggantian kerugian atau kompensasi dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan.

Hak guna pakai air dan hak guna usaha air memang bukan berarti hak kepemilikan atas air. Hal ini karena hak guna pakai air maupun hak guna usaha air tidak dapat disewakan ataupun dipindah tangankan.<sup>43</sup> Pengategorian hak guna pakai air dan hak guna usaha air semata-mata hanya sebagai nomenklatur untuk

<sup>40</sup> *Ibid.*, Pasal 9 Ayat 1

<sup>41</sup> *Ibid.*, Pasal 9 Ayat 2

<sup>42</sup> *Ibid.*, Pasal 9 Ayat 3

<sup>43</sup> *Ibid.*, Pasal 7 Ayat 2

membedakan berdasarkan kategori penggunaan airnya.<sup>44</sup> Hak guna air bukan berarti hak yang bersifat mutlak. Apabila terjadi situasi alam yang mengakibatkan tidak dapat mencukupi seluruh kebutuhan air di suatu wilayah sungai, maka yang akan mendapat prioritas utama adalah untuk kebutuhan pokok sehari-hari dan irigasi bagi pertanian rakyat dalam sistem irigasi yang sudah ada.<sup>45</sup> Hak guna usaha air tidak sama artinya dengan hak guna usaha atas tanah, karena pengertian hak dalam UUPA berarti memberi wewenang tidak hanya memanfaatkan tanah yang bersangkutan, tetapi juga menguasai dan memiliki.<sup>46</sup> Hak Guna Usaha Air dalam UU SDA terbatas pada pengukuhan dalam memperoleh/memanfaatkan air untuk diusahakan lebih lanjut (bukan hak memiliki).<sup>47</sup> Hak guna usaha air wajib dilakukan melalui izin penggunaan air dari pemerintah.<sup>48</sup>

Walaupun tidak ada satu pasal pun dalam UU No. 7 Tahun 2004 yang secara eksplisit mengatur tentang privatisasi, namun jika dicermati ternyata UU ini memberikan kesempatan kepada swasta untuk mengelola sumber-sumber air (privatisasi) melalui pengaturan hak guna usaha air, baik itu berupa air tanah, maupun air permukaan dan air sungai. Dengan instrumen hak guna usaha air ini, maka sumber-sumber air milik bersama masyarakat yang diperoleh secara bebas dapat diambil alih oleh swasta (individu dan badan usaha) dengan diterbitkannya izin hak guna usaha air oleh pemerintah.<sup>49</sup> Hal ini dapat menciptakan monopoli penguasaan sumber-sumber air oleh swasta yang mampu memperoleh izin hak guna usaha air terhadap kelompok masyarakat yang selama ini menggunakan air secara bersama-sama yang tergolong masyarakat tidak mampu.<sup>50</sup> Sebagai konsekuensinya, maka pihak swasta yang mengelola sumber daya air dengan alasan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat pasti akan memungut biaya dan mencari keuntungan.<sup>51</sup> Dengan demikian sumber-sumber air digunakan untuk kepentingan komersial. Berdasarkan alasan-alasan tersebut, maka UU SDA diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi karena privatisasi bertentangan dengan pasal 33 Ayat 3 UUD 1945. Namun sayang, dalam menangani perkara privatisasi sumber daya air tersebut, ternyata Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk menolak permohonan para pemohon berdasarkan pertimbangan bahwa tidak ada satu pasal pun dari UU No. 7 Tahun 2004 yang secara eksplisit mengatur privatisasi.

<sup>44</sup> *Ibid.*, Robert J. Kodoatje dan M. Basoeki, h. 40

<sup>45</sup> *Ibid*

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*, h. 40-41

<sup>49</sup> *Ibid.*, h. 68

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*

Pengelolaan sumber daya air juga mencakup aspek konservasi sumber daya air. Konservasi bermakna bahwa setiap upaya untuk memelihara keberadaan, serta keberlanjutan, keadaan, sifat dan fungsi sumber daya air agar senantiasa tersedia dalam kuantitas dan kualitas yang memadai untuk memenuhi kebutuhan makhluk hidup, baik pada waktu sekarang, maupun yang akan datang.<sup>52</sup> Selanjutnya konservasi sumber daya air dilakukan melalui kegiatan perlindungan dan pelestarian sumber air, pengawetan air, serta pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air dengan mengacu pola pengelolaan sumber daya air yang ditetapkan pada setiap wilayah sungai.<sup>53</sup> Kegiatan-kegiatan konservasi sumber daya air tersebut, kemudian akan ditempatkan menjadi salah satu acuan dalam perencanaan tata ruang.<sup>54</sup>

Kegiatan konservasi sumber daya air yang berupa perlindungan dan pelestarian sumber air lebih lanjut dikonkretkan melalui:

- (a) pemeliharaan kelangsungan fungsi resapan air dan daerah tangkapan air,
- (b) pengendalian pemanfaatan sumber air, yaitu berupa pemanfaatan sebagian atau seluruh sumber air tertentu melalui perizinan dan/atau pelarangan untuk memanfaatkan sebagian atau seluruh sumber air tertentu,
- (c) pengisian air ada sumber air, yaitu antara lain pemindahan aliran air dari satu daerah aliran sungai ke daerah aliran sungai lainnya misalnya dengan sudeten, interkoneksi, suplesi, dan/atau imbuhan air tanah,
- (d) pengaturan prasarana dan sarana sanitasi,
- (e) perlindungan sumber air dalam hubungannya dengan kegiatan pembangunan dan pemanfaatan lahan pada sumber air,
- (f) rehabilitasi hutan dan lahan,
- (g) pelestarian hutan lindung, kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam.<sup>55</sup>

Sementara konservasi sumber daya air yang berupa kegiatan pengawetan air, lebih jauh UU No. 7 Tahun 2004 memperjelas dalam bentuk aktivitas:

- (a) menyimpan air yang berlebihan di saat hujan untuk dapat dimanfaatkan pada waktu diperlukan,
- (b) menghemat air dengan pemakaian yang efisien dan efektif, dan/atau
- (c) mengendalikan penggunaan air tanah.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> *Ibid.*, UU No. 7 Tahun 2004 Pasal 1 Butir 18

<sup>53</sup> *Ibid.*, Pasal 20 Ayat 2

<sup>54</sup> *Ibid.*, Pasal 20 Ayat 3

<sup>55</sup> *Ibid.*, Pasal 21 Ayat 2

<sup>56</sup> *Ibid.*, Pasal 22 Ayat 2

Sedangkan konservasi sumber daya air berupa kegiatan pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air yang bertujuan untuk mempertahankan dan memulihkan kualitas air yang masuk dan yang ada pada sumber-sumber air dilakukan dengan cara memperbaiki kualitas air pada sumber air dan prasarana sumber daya air.<sup>57</sup> Selain itu, juga dilakukan dengan cara mencegah masuknya pencemaran air pada sumber air dan prasarana sumber daya air.<sup>58</sup>

Upaya perlindungan dan pelestarian sumber air lebih jauh dilaksanakan melalui pendekatan sosial, ekonomi, dan budaya. Adapun yang dimaksud dengan melalui pendekatan sosial, ekonomi, dan budaya adalah bahwa pelaksanaan upaya perlindungan dan pelestarian sumber air dengan berbagai upaya tersebut harus dilakukan dengan memperhatikan kondisi sosial, budaya, dan ekonomi masyarakat setempat.<sup>59</sup> Lebih-lebih mengingat bahwa sumber-sumber air dalam banyak situasi berada di bawah kendali kesatuan masyarakat lokal/adat. Atau dengan kata lain, banyak sumber air yang sesungguhnya, realitanya masih merupakan hak ulayat. Sebagaimana konsep negara menguasai sumber daya air yang diselenggarakan oleh pemerintah/pemerintah daerah dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat setempat dan hak yang serupa dengan itu.<sup>60</sup>

Salah satu sumber air, selain air permukaan, yang juga sangat penting adalah air tanah. Air tanah merupakan salah satu sumber daya air yang keberadaannya terbatas dan kerusakannya dapat mengakibatkan dampak yang luas, serta pemulihannya sulit dilakukan.<sup>61</sup> Pengembangan air tanah pada cekungan air tanah dilakukan secara terpadu dalam pengembangan sumber daya air pada wilayah sungai dengan upaya pencegahan terhadap kerusakan air tanah.<sup>62</sup> Pengelolaan sumber daya air mencakup setiap kegiatan yang ditujukan untuk pengembangan fungsi dan manfaat air hujan dilaksanakan dengan mengembangkan teknologi modifikasi cuaca.<sup>63</sup> Yang dimaksud dengan modifikasi cuaca adalah upaya dengan cara memanfaatkan parameter cuaca dan kondisi iklim pada lokasi tertentu untuk tujuan meminimalkan dampak bencana alam akibat iklim dan cuaca, seperti kekeringan, banjir dan kebakaran hutan.<sup>64</sup>

<sup>57</sup> *Ibid.*, Pasal 23 Ayat 1 dan Ayat 2

<sup>58</sup> *Ibid.*, Pasal 23 Ayat 3

<sup>59</sup> *Ibid.*, penjelasan Pasal 21 Ayat 3

<sup>60</sup> *Ibid.*, Pasal 6 Ayat 2 beserta penjelasannya yang menegaskan bahwa yang dimaksud dengan hak yang serupa dengan hak ulayat adalah hak yang sebelumnya diakui dengan berbagai sebutan dari masing-masing daerah yang pengertiannya sama dengan hak ulayat, misalnya: tanah wilayah *pertuanan* di Ambon; *payam peto* atau *pwetasan* di Kalimantan; *wewengkon* di Jawa; *prabumian* dan *payar* di Bali; *totabuan* di Bolaang-Mangondouw; *torluk* di Angkola; *limpo* di Sulawesi Selatan; *muru* di Pulau Buru; *paer* di Lombok; dan *panjaean* di tanah Batak.

<sup>61</sup> *Ibid.*, Robert J. Kodoatie dan M. Basoeki, h. 79

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Ibid.*

Tidak dapat dimungkiri bahwa sumber daya air dapat digunakan untuk mendukung kegiatan ekonomi. Dalam konteks ini UU No. 7 Tahun 2004 mengatur bahwa pengusahaan sumber daya air permukaan dalam suatu wilayah sungai yang dilakukan dengan membangun dan/atau menggunakan saluran distribusi hanya dapat digunakan untuk wilayah sungai lainnya apabila masih terdapat ketersediaan air yang melebihi keperluan penduduk pada wilayah sungai yang bersangkutan.<sup>65</sup> Yang dimaksud dengan saluran distribusi adalah saluran pembawa air baku, baik yang berupa saluran terbuka, maupun yang berbentuk saluran tertutup misalnya pipa.<sup>66</sup> Pengusahaan sumber daya air didasarkan pada rencana pengelolaan sumber daya air wilayah sungai bersangkutan.<sup>67</sup> Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya upaya pengusahaan yang melampaui batas-batas daya dukung lingkungan sumber daya air sehingga mengancam kelestariannya.<sup>68</sup>

### 9.1.2 Legislasi Bidang Sumber Daya Air

Dasar hukum perundang-undangan pengelolaan sumber daya air di Indonesia pada saat ini adalah UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Substansi pengelolaan sumber daya air yang diatur oleh UU No. 7 Tahun 2004 antara lain mengenai cakupan air yang diperluas, sebagaimana pengertian di dalam UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, ditambah air laut yang berada di darat. Selain itu substansi pengaturan oleh UU No. 7 Tahun 2004 lebih komprehensif yang meliputi domain pengelolaan (konservasi sumber daya air, pendayagunaan sumber daya air, pengendalian dan penanggulangan daya rusak air) dan proses pengelolaannya.

UU No. 7 Tahun 2004 juga mengemukakan hak dan peran masyarakat dalam proses pengelolaan sumber daya air. Isu tersebut diatur dalam Pasal 11 Ayat 3, Pasal 41 Ayat 3 dan Ayat 4, Pasal 62 Ayat 5, Pasal 75 Ayat 2 dan Ayat 3, Pasal 82, dan Pasal 84.

Air dalam UU No. 7 Tahun 2004 dinyatakan sebagai kebutuhan pokok, yang adalah hak bagi setiap orang dan dijamin oleh negara. Hal tersebut juga dituangkan di dalam Pasal 5, Pasal 8 Ayat 1, Pasal 16 Huruf h, Pasal 29 Ayat 3, dan Pasal 80 Ayat 1. Pada Pasal 8 dan Pasal 9 UU No. 7 Tahun 2004 mengatur tentang hak guna air untuk kebutuhan pokok sehari-hari dan pertanian rakyat, serta

<sup>65</sup> *Ibid.*, h. 86

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> *Ibid.*

hak guna air untuk pemegang izin yang mendapatkan jaminan dari pemerintah. Pada konteks eksistensi masyarakat hukum adat, undang-undang ini mengakui keberadaan hak ulayat atas sumber daya air sebagaimana diatur oleh Pasal 6.

Mengenai pengelolaan sumber daya air, pola dan rencana pengelolaan sumber daya air didasarkan atas wilayah sungai, yaitu diatur dalam Pasal 11 Ayat 2. Sedangkan implementasi pengelolaannya dapat dilakukan multi-instansi dan multi-daerah secara terkoordinasi, disebutkan oleh Pasal 26 Ayat 3.

Tentang asas keterbukaan dalam pengelolaan sumber daya air, diakomodasi dalam sistem koordinasi pengelolaan sumber daya air di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota dan wilayah sungai diatur di dalam Bab XII. Undang-undang ini juga mempertegas batas tanggung jawab pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota pada Bab II tentang kewenangan dan tanggung jawab. Di mana salah satunya mengakomodasi prinsip pelimpahan wewenang kepada pemerintah di bawahnya, penyerahan wewenang kepada pemerintah di atasnya (Pasal 18-19). Selain itu juga mempertegas kewajiban dan tanggung jawab pengelola sumber daya air sebagaimana diatur Pasal 19 Ayat 2, Pasal 29 Ayat 5, Pasal 55 Ayat 1, Pasal 56, Pasal 57 Ayat 2, Pasal 61 Ayat 3, Pasal 67 Ayat 3, Pasal 74 Ayat 3, Pasal 90, dan Pasal 91.

Sumber daya air berfungsi sosial, lingkungan hidup, dan ekonomi yang diselenggarakan dan diwujudkan secara selaras untuk melindungi kepentingan penduduk yang berkemampuan ekonomi lemah yang diatur pada Pasal 4, Pasal 26 Ayat 2, Pasal 26 Ayat 7, dan Pasal 80. Menekankan asas keseimbangan antara upaya pendayagunaan dengan konservasi, termasuk pemberian sistem insentif kepada pelaku konservasi sumber daya air. Hal ini diatur dalam Pasal 11 Ayat 3, dan Pasal 77 Ayat 1 dan Ayat 2.

Mengatur prinsip pemanfaat dan pencemar membayar (kecuali untuk kebutuhan pokok sehari-hari dan pertanian rakyat) sebagai instrumen untuk berhemat air, yang nilainya disesuaikan dengan kemampuan ekonomi kelompok pengguna dan jenis penggunaannya. Diatur oleh Pasal 26 Ayat 7, Pasal 77, Pasal 78 Ayat 1, dan Pasal 80.

Memfasilitasi perlindungan hak penemu dan temuan ilmu pengetahuan dan inovasi teknologi dalam bidang sumber daya air (Pasal 73). Mengatur pengelolaan sistem informasi sumber daya air (Bab VIII); mengatur pengusahaan sumber daya air secara ketat (Pasal 26 Ayat 3, Pasal 45, Pasal 46, Pasal 47, Pasal 48, dan Pasal 49); dan mengakomodasi penyelesaian sengketa dan gugatan masyarakat (Bab XIV). UU No. 7 Tahun 2004 juga mencoba memperhatikan perkembangan lingkungan

global, antara lain tentang pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai lintas negara sebagaimana dituangkan pada Pasal 13 Ayat 3, Pasal 14, dan Pasal 49.

Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap UU No. 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air

Putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara No. 008/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU No. 7 Tahun 2004) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), antara Suyanto dkk yang memberi kuasa kepada: Bambang Widjajanto, S.H., LL.M., dkk terhadap Pemerintah Republik Indonesia.

Dasar gugatan yang dibangun adalah bahwa air merupakan komponen alam dan lingkungan hidup yang merupakan rahmat Tuhan Yang Mahaesa. Air merupakan hak asasi manusia, yang menjadi pokok kesejahteraan rakyat. Air merupakan material yang membuat kehidupan terjadi di bumi, sebagaimana dinyatakan oleh Enger dan Smith: "semua organisme yang hidup tersusun dari sel-sel yang berisi air sedikitnya 60% dan aktivitas metabolismenya mengambil tempat di larutan air" (Enger & Smith, 2000).<sup>69</sup> Selanjutnya, tokoh dunia Goethe pernah menyatakan: "*everything originated is the water. Everything is sustained by water.*"<sup>70</sup> Sebagai tambahan, fakta menunjukkan 70% permukaan bumi tertutup oleh air. Dengan demikian, tanpa air, seluruh gerak kehidupan akan berhenti.<sup>71</sup>

Setiap orang membutuhkan air. Dua pertiga tubuh manusia terdiri atas air. Sedikitnya setiap orang membutuhkan 50 liter air untuk minum, masak, mencuci, untuk sanitasi dan untuk bertumbuhnya tanaman pangan setiap hari. Karenanya, hukum hak asasi manusia mengadopsi hak setiap orang atas air sebagai hak asasi manusia yang fundamental. Air adalah bagian tak terpisahkan dari hak asasi manusia itu sendiri. Hak ini terartikulasi secara implisit dalam Konvensi Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, terutama Pasal 11 tentang hak atau standar kehidupan yang layak dan kewajiban negara untuk memenuhinya. Hak atas air juga terkandung dalam Pasal 12 tentang hak atas kesehatan rohani dan jasmani, yang salah satu unsur terpenting di dalamnya adalah soal kesehatan lingkungan yang berkoneksi erat dengan air.<sup>72</sup> Secara eksplisit termaksud dalam *General Comment 15* terhadap konvensi tersebut. Dipandang dari perspektif apa pun, air tak pernah bisa dipisahkan dari kehidupan, bahkan air adalah kehidupan

<sup>69</sup> Berkas Putusan MK Perkara No. 008/PUU-III/2005

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ibid.*

itu sendiri (*aqua vitae, life water*). Bahwa dalam perspektif konsep hak asasi manusia, dalam hal hubungan negara dengan warganya, rakyat berposisi sebagai pemegang hak (*right holder*), sementara di sisi lain negara berkedudukan sebagai pengemban kewajiban (*duty holder*). Di mana kewajiban negara yang mendasar adalah melindungi dan menjamin hak asasi warganya (rakyat) di mana salah satunya adalah hak atas air, mengupayakan pemenuhan secara positif atau menjamin akses rakyat atas air yang sehat untuk segala kebutuhannya mulai dari urusan rumah tangga, irigasi dan urusan produksi lainnya.<sup>73</sup>

Bahwa implikasinya, keberadaan air lebih dari sekadar barang konsumsi. Air adalah barang sosial, artinya rakyat bukan sekadar berkedudukan sebagai konsumen, melainkan lebih sebagai pemilik hak. Jadi dengan sendirinya upaya apa pun dari pihak negara ataupun kekuatan lain di luar negara untuk memperlakukan air sebagai barang komoditi “harus ditolak”.<sup>74</sup> Hal itu semakin terartikulasi secara tegas dalam sistem dan prinsip demokrasi ekonomi yang dianut Indonesia, yaitu sistem ekonomi kerakyatan. Pasal 33 UUD 1945 amandemen keempat sangat jelas menekankan hal itu, terutama Pasal 33 Ayat 2, Ayat 3 dan Ayat 3 serta Pasal 34 Ayat 3 juga menegaskan lebih jauh soal kewajiban dan tanggung jawab negara dalam hal penyediaan fasilitas pelayanan umum kepada rakyat, termasuk dalam hal ini adalah penyediaan air yang bersih dan sehat.<sup>75</sup> Jadi secara konstitusional, sama sekali tidak beralasan untuk menjadikan air sebagai barang privat yang antara lain tercermin dengan pelimpahan pengelolaannya kepada sektor privat.<sup>76</sup> Negaralah yang bertanggung jawab untuk memenuhi hak-hak asasi manusia dari para warganya.<sup>77</sup>

Bahwa hak asasi manusia dalam disiplin hak asasi manusia diberi posisi sebagai *guaranteed constitutional right*.<sup>78</sup> Hak asasi menjadi hak konstitusional. Karenanya, hak asasi bukanlah *regulated rights*, yang pemenuhannya tergantung pada undang-undang atau peraturan pemerintah belaka. Hak asasi mengandung nilai-nilai universal, tidak boleh diderogasi, dilimitasi, dihilangkan sebagian dan/ atau seluruhnya, termasuk lewat perundang-undangan yang berlaku di sebuah negara.<sup>79</sup>

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *Ibid.*

Pada saat pembahasan Rancangan Undang-Undang Sumber Daya Air di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) hingga ditetapkan menjadi undang-undang, banyak anggota dan kelompok masyarakat yang menolak Rancangan Undang-Undang.<sup>80</sup> Secara umum, setidaknya ada 2 alasan pokok penolakan masyarakat terhadap Undang-Undang Sumber Daya Air, sebagai berikut: (1). UU No.7 Tahun 2004 bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar pembentukan Negara Republik Indonesia yang antipenjajahan, dan mengutamakan persatuan dan kedaulatan, kemakmuran rakyat dan mengutamakan demokrasi ekonomi. UU No.7 Tahun 2004 merupakan perundang-undangan yang bertujuan menghapus nilai air sebagai barang sosial menjadi barang komersial. Karenanya, undang-undang ini memunculkan dan berpotensi memicu konflik antarmasyarakat, serta mengakibatkan penderitaan masyarakat miskin yang juga membutuhkan air. UU No. 7 Tahun 2004 ini juga mengutamakan kepentingan anggota masyarakat yang tinggal di perkotaan, daerah padat industri dan daerah padat penduduk serta masyarakat kelas menengah yang berpenghasilan tinggi, yang mempunyai daya beli untuk mendapatkan air bersih, layak dan memadai. Dengan kata lain, undang-undang ini tidak menjamin kepentingan banyak lapisan masyarakat miskin yang tinggal di perkotaan, serta mayoritas penduduk Indonesia yang tinggal di pedesaan, terutama mayoritas penduduk Indonesia yang menggantungkan hidupnya sebagai petani, di mana 85% air masih digunakan untuk keperluan irigasi lahan pertanian; (2). UU No.7 Tahun 2004 bertentangan dengan prinsip-prinsip perlindungan hak asasi manusia yang dijamin dalam UUD 1945, serta jaminan yang dimuat dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*) dan standar norma internasional tentang hak asasi manusia lainnya.<sup>81</sup> UU No.7 Tahun 2004 ini juga bersifat diskriminatif.<sup>82</sup>

Bahwa dengan berbagai indikasi di atas telah terjadi pembelokan prinsip negara hukum, di mana hukum telah dipakai menjadi alat (*instrument*) untuk kepentingan kekuasaan semata. Para pemohon yang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh UU No.7 Tahun 2004 tersebut, mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, karena Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia mempunyai kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945, seperti dinyatakan dalam Pasal 24C UUD

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Ibid.*

1945 dan Pasal 10 Ayat 1 huruf a Undang-Undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.<sup>83</sup>

Alasan permohonan pengujian UU No. 7 Tahun 2004 terhadap Undang Undang Dasar 1945, yaitu: Pasal 7 Ayat 1 dan Ayat 2, Pasal 9 Ayat 1, Pasal 29 Ayat 5, Pasal 40 Ayat 3 dan Ayat 7, Pasal 45 Ayat 3, Pasal 46 Ayat 2 UU No. 7 Tahun 2004 tersebut bertentangan dengan Pembukaan serta ketentuan Pasal 33 Ayat 2, Ayat 3 dan Ayat 3 UUD 1945.<sup>84</sup>

Bahwa Pasal 7 Ayat 1 dan Ayat 2, Pasal 9 Ayat 1 Pasal 29 ayat (5), Pasal 40 Ayat 3 dan ayat (7), Pasal 45 Ayat 3 dan Ayat 4, Pasal 46 Ayat 2 UU No. 7 Tahun 2004 bertentangan dengan jiwa dan semangat UUD 1945 yang anti penjajahan, yang mengutamakan persatuan dan kedaulatan, kemakmuran rakyat dan mengutamakan demokrasi ekonomi.<sup>85</sup> Pasal 6 Ayat 3, Pasal 29 Ayat 3 dan ayat 4 dan Pasal 40 Ayat 1 UU No. 7 Tahun 2004 bertentangan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia yang dijamin dalam Pasal 18B Ayat 2, Pasal 27 Ayat 3, Pasal 28C Ayat 1, Pasal 28D Ayat 2, Pasal 28E Ayat 1, Pasal 28I Ayat 3, Pasal 28<sup>a</sup>, Pasal 28H Ayat 1, Pasal 34 Ayat 3 UUD 1945.<sup>86</sup> Pasal 91, 92 Ayat 1, Ayat 2 dan Ayat 3 UU No. 7 Tahun 2004 ini membatasi upaya hukum warga negara dan bersifat diskriminatif yang bertentangan dengan Pasal 28<sup>a</sup>, Pasal 28C Ayat 2, Pasal 28D Ayat 1, Pasal 28F, Pasal 28I Ayat 1 dan Ayat 2 UUD 1945.<sup>87</sup>

Terhadap gugatan tersebut, Mahkamah Konstitusi memutuskan menolak dan menyatakan bahwa sepanjang negara belum mampu sepenuhnya menyediakan kebutuhan dasar masyarakat atas air, maka ruang privatisasi dengan menyerahkan sebagian kewenangan pengusahaan sumber daya air kepada swasta dapat dibenarkan. Dengan catatan bahwa keterlibatan/peran swasta tidak sama sekali menghilangkan posisi dan tanggung jawab negara untuk tetap menjaminkan pemenuhan air sebagai kebutuhan dasar bagi masyarakat. Oleh karena itu, menurut Mahkamah Konstitusi UU No. 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air tidak bertentangan dengan UUD 1945 oleh sebab undang-undang tersebut tetap menekankan peran negara pada posisi yang cukup kuat sebagai penentu dapat tidaknya keterlibatan sektor swasta dalam pengusahaan sumber daya air.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> *Ibid.*

## 9.2 Bidang Sumber Daya Hutan

### 9.2.1 Asas Pengelolaan Sumber Daya Hutan

Laju kerusakan hutan di Indonesia dari waktu ke waktu terus mengalami peningkatan. Antara tahun 1980 hingga 1985 diperkirakan laju kerusakan hutan mencapai 914.000 ha pertahun atau 33 juta ha selama 35 tahun, atau bisa dikatakan setara dengan luas negara Vietnam.<sup>88</sup> Hal ini tercermin dari data tentang luas kawasan berhutan diperkirakan mencapai 152 juta ha pada tahun 1990, sementara pada tahun 1995 diperkirakan tinggal 119 juta ha.<sup>89</sup> Jika rata-rata masa kerja Hak Pengusahaan Hutan (HPH) 20 tahun, maka hutan rusak dalam kawasan HPH mencapai 828.500 ha per tahun.<sup>90</sup> Luas hutan konversi pada tahun 1984 adalah 30,5 juta ha dan pada tahun 1997 berkurang menjadi 8,4 juta ha. Selama 13 tahun hutan konversi berkurang 22,1 juta ha dengan laju kerusakan hutan setiap tahun 1,7 juta ha.<sup>91</sup> Gelombang kerusakan hutan yang mengalami kenaikan, mencapai puncaknya pada tahun 2003 dengan laju deformasi mencapai 3,8 juta ha tiap tahun dengan kerugian negara mencapai Rp30 triliun per tahun.<sup>92</sup>

Akibat laju kerusakan hutan yang tinggi dalam perkembangannya berdampak negatif juga terhadap keberlanjutan industri kehutanan sendiri dan keselamatan manusia. Kebutuhan industri kehutanan yang tiap tahun mengalami peningkatan, tidak diimbangi oleh ketersediaan bahan baku kayu. Persoalan kelangkaan bahan baku kayu sebagai akibat deforestasi, diikuti pula oleh pencuitan bahan baku sumber daya hutan nonkayu. Akibat lain dari deforestasi adalah terjadinya bencana alam yang mengarah pada tiadanya jaminan keselamatan umat manusia. Periode musim hujan yang berlangsung selama 6 bulan berturut-turut merupakan ancaman keselamatan manusia. Tiadanya vegetasi pohon besar yang mampu menyerap dan menyimpan air hujan mengakibatkan hilangnya cadangan sumber air di musim kemarau. Hal ini memicu terjadinya kekeringan di musim kemarau, banjir dan tanah longsor di musim hujan. Kelangkaan tanaman sebagai sumber bahan pangan merupakan bahaya yang mengancam keselamatan umat manusia. Pentingnya sumber daya hutan dalam lingkaran ekosistem kehidupan manusia merupakan hal yang harus dipertahankan.

<sup>88</sup> *Ibid.*, Caritas Woro, M.R., h. 358

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> *Ibid.*

Sejak tahun 1978 sesungguhnya sudah dideklarasikan sebuah pendekatan baru dalam pengelolaan sumber daya hutan di dunia, yaitu visi *Forest for People*, yang dideklarasikan pada Kongres Kehutanan Sedunia ke-8 di Jakarta. Pada saat kongres tersebut, muncul istilah-istilah baru, seperti *Agro Forestry*, *Social Forestry* dan *Community Forestry*, sebagai alternatif masa depan untuk sistem pengelolaan sumber daya hutan yang lebih meningkatkan peran serta masyarakat, lebih menjanjikan pemenuhan kebutuhan kesejahteraan masyarakat, dibandingkan dengan sistem pengelolaan sumber daya hutan yang sudah ada.

Kongres Kehutanan Sedunia Tahun 1978 di Jakarta tersebut, selanjutnya menurut San Afri Awang, yang dikutip oleh Caritas Woro, perlu dicatat sebagai satu hal yang sangat mendukung promosi *social forestry*.<sup>93</sup> Perspektif kehutanan masyarakat (*community forestry*) secara aktif dikembangkan dan dipromosikan oleh FAO melalui program kehutanan untuk pembangunan masyarakat lokal. Ruang lingkup, tujuan dan filosofi program ini menekankan pada langkah swadaya dan dukungan masyarakat. Dalam salah satu kertas kerja kehutanan yang berjudul *Forestry for local community development* dinyatakan bahwa: “Tujuan kegiatan kehutanan masyarakat adalah untuk meningkatkan standar kehidupan penduduk pedesaan, agar melibatkan mereka dalam proses pengambilan keputusan yang dipengaruhi oleh keadaan nyata masyarakat dan untuk mendorong mereka menjadi penduduk desa yang dinamis, petani/warga mampu memberi kontribusi untuk kepentingan yang lebih luas, kemudian mereka menggunakan bermacam kegiatan yang bermanfaat.”<sup>94</sup> Tujuan akhir ini tidak bersifat fisik, tetapi berwajah kemanusiaan. Tujuan fisik yang akan dicapai adalah pencapaian tujuan meningkatkan taraf hidup manusia.<sup>95</sup>

Lebih lanjut, San Afri Awang, menambahkan memang ada beberapa periode konsep dan pelaksanaan pendekatan sosial kemasyarakatan bidang sumber daya alam hutan di Indonesia yang digagas oleh perusahaan hutan dan pemerintah, yaitu: a) 1972-1982 pendekatan kesejahteraan; b) 1984-1986 persiapan dan penelitian Kehutanan Sosial (khususnya di Jawa); c) 1986-2000 implementasi Pembangunan Masyarakat Desa Hutan (PMDH) dan Perhutanan Sosial; d) 1992-2000 HPH Bina Desa; e) 1995-2003 Hutan Kemasyarakatan; f) 2001-sekarang Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat(PHBM) (Jawa); g) 2003-sekarang Kehutanan Sosial (seluruh Indonesia).<sup>96</sup>

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> *Ibid.*

Kebijakan hutan untuk masyarakat yang dikeluarkan mulai dengan Keputusan Menteri Kehutanan No. 622/kpts-II/1995, yang kemudian diubah dengan Keputusan Menteri Kehutanan No. 677/kpts-II/1998 jo Keputusan Menteri Kehutanan No. 685/kpts-II/1999 dan diubah lagi dengan Keputusan Menteri Kehutanan No. 31/kpts-II/2001 merupakan kebijakan pengaturan alokasi sumber daya hutan untuk masyarakat lokal. Kebijakan itu sebagai upaya penyeimbang atas kebijakan pengelolaan sumber daya hutan yang berorientasi kepada pengusahaan kayu oleh investor swasta. Kebijakan ini semakin menguat dengan adanya pencanangan Presiden Republik Indonesia tentang *Social Forestry* tanggal 2 Juli 2003 di Palangkaraya, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Kehutanan No. P.01/Menhut-II/2004.<sup>97</sup>

Dari aspek kebijakan, peran serta masyarakat (termasuk masyarakat hukum adat) terhadap pengelolaan sumber daya hutan sudah cukup terbuka. Namun dalam implementasinya kebijakan ini kurang berjalan dengan baik, antara lain akibat belum berubahnya paradigma sebagian besar aparatur kehutanan dan para pihak terkait dalam pengelolaan sumber daya hutan dari *state based forest management* ke *community based forest management*, serta belum terbangunnya sistem pelayanan pemerintah untuk pengembangan sistem pengelolaan sumber daya hutan berbasis masyarakat lokal tersebut.<sup>98</sup>

Berbagai implementasi dari pendekatan *social forestry*, sebagian besar belum berhasil menyejahterakan masyarakat (termasuk masyarakat hukum adat yang tinggal di sekitar dan di dalam hutan) dan melestarikan sumber daya hutan. Kegagalan pemerintah atau negara mengadopsi *social forestry* tidak terlepas dari belum mau mengubahnya *mindset* birokrasi dalam membuat kebijakan.<sup>99</sup> Perubahan kebijakan hanya terjadi pada level teks yang cenderung tidak menyentuh esensi dinamika kebutuhan masyarakat di aras lokal. Ambivalensi negara dalam merubah paradigma pembangunan kehutanan dari *state based forest management* ke *community based forest management*, tidak terlepas dari ketakutan negara kehilangan domain kekuasaan yang selama ini telah menjadi sumber penghidupan bagi oknum atau kelas tertentu.<sup>100</sup>

Kepentingan pemerintah dalam menghegemoni sumber daya hutan tampaknya masih sangat kuat dalam program dan pelaksanaan kegiatan *social forestry*, baik itu pada PMDH, HKm, PHBM, maupun pada model *Social Forestry*.<sup>101</sup>

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> *Ibid.*

Di balik teks *Social Forestry* terdapat maksud politis, yaitu mempertahankan agar sumber daya hutan diperbaiki oleh masyarakat, walaupun maksudnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tetapi lahan yang dimanfaatkan adalah lahan marginal, di mana institusi pemerintah tetap mencengkeram dengan kuat ke seluruh program *Social Forestry* tersebut.<sup>102</sup> Situasi politis ini sesungguhnya tidak akan menghasilkan keberhasilan pada masyarakat, baik pada *Social Forestry* di Jawa, maupun yang digagas oleh Departemen Kehutanan tahun 2004, sehingga inisiatif negara lebih menampakkan wajah kamuflase kebijakan yang humanistik dan bercorak politis.<sup>103</sup>

Selama pemerintahan Orde Baru, sulit untuk melakukan pembaharuan kebijakan pengelolaan sumber daya hutan. Hubungan yang kuat antara birokrat dan pengusaha pada saat itu telah menutup proses konsultasi antara berbagai *stakeholder* dan pemerintah. Pemerintah sangat kuat dalam mengendalikan group formal dan nonformal seperti kelompok buruh, bisnis, partai politik, media massa dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), akan tetapi lemah dalam mengendalikan birokrasi untuk tidak melakukan kolusi demi tujuan individu yang mengabaikan kepentingan dalam jangka panjang. Meskipun pemerintah sangat kuat dalam penetapan kebijakan, tetapi tidak mempunyai kemampuan yang cukup untuk penegakan kebijakan dan penegakan hukum. Akhirnya, menurut San Afri Awang sebagaimana dikutip oleh Caritas Woro, *Community Based Forest Management* (CBFM) hanya menghasilkan *output* yang sama dengan pendekatan *State Based Forest Management*, yakni rusaknya hutan.<sup>104</sup> Bahkan, kedua paradigma pengelolaan hutan tersebut menghasilkan kerusakan hutan dan dua bentuk banditisme, yakni banditisme kapital dan banditisme subsisten.<sup>105</sup> Munculnya banditisme dari kedua pendekatan pembangunan kehutanan yang dijalankan oleh pemerintah tersebut tidak terlepas dari mindset negara atau pemerintah yang tidak pernah berubah dalam pengelolaan sumber daya hutan.<sup>106</sup>

### 9.2.1.1 Seputar Hutan Adat

Sejak Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Amandemen Keempat disahkan pada 10 Agustus 2002, hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat sebenarnya telah mendapat pengakuan dan perlindungan, yaitu dalam Pasal 18 B

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> *Ibid.*

Ayat 2 yang mengatur: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang.” Kemudian Pasal 28 I Ayat 3 yang mengatur: “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.” Dari pengaturan pasal-pasal tersebut tampak bahwa hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat merupakan hak yang dilindungi oleh negara.

Instrumen lain adalah konvensi PBB tentang Keanekaragaman Hayati (*Convention on Biological Diversity*) tahun 1992 yang sudah diratifikasi (disahkan) oleh Pemerintah Indonesia menjadi Undang-Undang No. 5 Tahun 1994. Pasal 8 Huruf j menekankan kepada pentingnya perlindungan terhadap kearifan masyarakat hukum adat dalam pelestarian sumber daya alam dan keanekaragaman hayati, serta hak kepemilikan intelektual oleh masyarakat hukum adat.

Dengan adanya penegasan secara eksplisit mengenai perlindungan eksistensi masyarakat hukum adat sebagai satu bentuk HAM di dalam UUD1945 setelah amandemen, dan juga dengan hadirnya Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia serta (berbagai) instrumen internasional tersebut di atas, semestinya dapat dijadikan sebagai pedoman bagi penyusunan materi undang-undang sektoral, maupun peraturan perundang-undangan lainnya yang mempunyai konsekuensi terhadap kedudukan masyarakat hukum adat. Dengan demikian seharusnya undang-undang sektoral, maupun peraturan pelaksanaannya, yang wilayah pengaturannya bersinggungan secara langsung dengan masyarakat hukum adat, harus senantiasa mengatur pengakuan dan juga perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat.

Oleh sebab itu, agenda ke depan yang harus dilakukan oleh pemerintah dan legislatif adalah melakukan kaji-ulang (*review*) terhadap produk hukum yang berkaitan dengan hak-hak masyarakat hukum adat dalam pengelolaan sumber daya hutan yang saling bertentangan (baik secara vertikal maupun secara horizontal). Selain itu melakukan pembangunan hukum atau pembentukan hukum ke depan mengenai pengelolaan sumber daya hutan, seperti diamanatkan oleh Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.<sup>107</sup> Dalam melakukan pembangunan hukum atau pembentukan hukum ini, penting juga untuk menggali nilai-nilai kearifan lokal masyarakat hukum adat sebagai sumber bahan dan sumber nilainya.<sup>108</sup>

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> *Ibid.*

Dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, isu mengenai masyarakat hukum adat menempati posisi yang cukup menjadi perhatian. Di dalam Pasal 1 Butir 6 didefinisikan mengenai hutan adat sebagai “Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.” Pada Pasal 5 UU Kehutanan tersebut juga diuraikan mengenai klasifikasi hutan bahwa:

- (1) hutan berdasarkan statusnya terdiri atas: a. hutan negara, b. hutan hak,
- (2) hutan negara sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 Huruf a, dapat berupa hutan adat,
- (3) pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 dan Ayat 2, dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya,
- (4) apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada pemerintah.

Di dalam penjelasannya, Pasal 5 Ayat 1 menyatakan bahwa “Hutan negara dapat berupa hutan adat, yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat. Hutan adat tersebut sebelumnya disebut hutan ulayat, hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya. Hutan yang dikelola masyarakat hukum adat dimasukkan dalam pengertian hutan negara sebagai konsekuensi adanya hak menguasai dari negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi dan prinsip Negara Kesatuan RI.”

Berdasar pengertian dan pengaturan hutan adat seperti tersebut di atas, tampak bahwa belum ada keseriusan dari negara untuk mengakui keberadaan hutan adat, khususnya bila dihubungkan dengan Pasal 1 Butir 4 UU No. 41 Tahun 1999 yang memuat definisi hutan negara. Pasal 1 Butir 4 UU Kehutanan tersebut menyatakan: “Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah.” Jika hutan adat merupakan hutan negara, yaitu hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah, berarti sebetulnya tidak ada pengakuan bahwa hutan adat itu merupakan hak ulayat masyarakat hukum adat.

Dalam Pasal 37 UU Kehutanan memang sudah diatur mengenai akses masyarakat hukum adat dalam memanfaatkan hutan yaitu bahwa:

- (1) pemanfaatan hutan adat dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan, sesuai dengan fungsinya,
- (2) pemanfaatan hutan adat yang berfungsi lindung dan konservasi dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu fungsinya.

**Pasal 67 UU Kehutanan juga mengatur bahwa:**

- (1) masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaanya berhak:
  - (a) melakukan pemungutan hasil hutan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat hukum adat yang bersangkutan,
  - (b) melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang,
  - (c) mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.
- (2) pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 ditetapkan dengan peraturan daerah,
- (3) ketentuan lebih lanjut sebagaimana yang dimaksud pada Ayat 1 dan Ayat 2 diatur dengan peraturan pemerintah.

Pada 68 Ayat 3 UU ini juga sudah mengatur: "Masyarakat di dalam dan di sekitar hutan berhak memperoleh kompensasi karena hilangnya akses dengan hutan dan sekitarnya sebagai lapangan kerja untuk memenuhi kebutuhannya akibat penetapan kawasan hutan sesuai dengan peraturan perundungan yang berlaku." Namun demikian, walaupun UU Kehutanan ini sudah memberikan akses pada masyarakat hukum adat untuk memanfaatkan sumber daya hutan, namun bagi banyak kalangan, terutama masyarakat hukum adat dan lembaga swadaya masyarakat (LSM), UU Kehutanan ini masih menyisakan persoalan, terutama terkait dengan posisi pihak masyarakat hukum adat yang dinilai lemah bila berhadapan dengan posisi pemerintah, seperti terlihat dalam pengaturan Pasal 67 tersebut di atas. Pemerintah daerah (melalui Perda) berwenang untuk mengukuhkan keberadaan maupun hapusnya masyarakat hukum adat. UU ini juga tidak memberikan solusi mengenai penyelesaian masalah hilangnya hak masyarakat hukum adat yang hutan ulayatnya selama era Orde Baru diberikan kepada para pengusaha pemegang HPH.

Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Hutan Adat, yang rencananya sebagai peraturan pelaksana dari UU No. 41 Tahun 1999, juga dinilai masih memunculkan dominasi pemerintah. Pada ketentuan *menimbang* yang merupakan latar belakang keberadaan suatu peraturan perundungan, terdapat kalimat: "Bahwa hutan sebagai karunia dan amanah Tuhan Yang Mahaesa yang dianugerahkan kepada Bangsa Indonesia, merupakan kekayaan yang dikuasakan

kepada Negara,...”<sup>109</sup> Kalimat tersebut merupakan manifestasi deklarasi kooperasi pemerintah sebagai alat negara terhadap penguasaan sumber daya hutan. Kalimat tersebut memperlihatkan bahwa pemberian akses pengelolaan hutan adat pada masyarakat hukum adat tampak masih setengah hati.<sup>110</sup>

Dari pengertian definisi hutan adat sebagaimana disebutkan oleh Pasal 1 Butir 6 UU Kehutanan yang menyebutkan bahwa hutan adat adalah negara yang berada dalam wilayah masyarakat Hukum Adat, di mana lebih jauh ditegaskan bahwa hutan adat adalah hutan negara yang kewenangan pengelolaannya diserahkan kepada masyarakat hukum adat, maka sesungguhnya kewenangan pengelolaan tersebut bersumber dari hak menguasai negara yang dicantumkan lagi dalam Pasal 4 UU No. 41 Tahun 1999. Oleh karena itu pengaturan tentang hutan adat pada dasarnya adalah pengaturan mengenai persoalan pendeklegasian wewenang mengelola hutan dari pemerintah kepada masyarakat hukum adat. Akan tetapi pengaturan Pasal 16 dan Pasal 17 RPP Hutan Adat, yang substansinya mengatur tentang hak dan kewajiban masyarakat hukum adat, menyiratkan bahwa posisi masyarakat hukum adat justru dianggap sebagai pengguna sumber daya hutan, belum menjadi pengelola sumber daya hutan.<sup>111</sup>

Tujuan pengelolaan hutan adat seyoginya mewujudkan pengelolaan hutan yang demokratis melalui pendeklegasian wewenang pengelolaan hutan negara pada masyarakat hukum adat, yang terwujud dalam kemampuan masyarakat hukum adat membuat pengaturan dan mempertanggungjawabkan pengaturan tersebut, seperti mengatur siapa yang dapat memanfaatkan sumber daya hutan, siapa yang harus melindungi hutan, dan lain sebagainya.<sup>112</sup>

Bagian ketiga tentang penetapan masyarakat hukum adat dalam RPP tersebut tampak juga bahwa pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat dilakukan oleh otoritas politik dan ilmiah. Peran masyarakat hukum adat kecil dan hanya sekadar didengar pendapatnya tanpa terlibat langsung dalam kegiatan penelitian yang menentukan keberadaan mereka (Pasal 4 dan Pasal 6 RPP Hutan Adat).<sup>113</sup> Peran pemerintah dan pemerintah daerah terkait dengan hutan adat seharusnya memfasilitasi terwujudnya tujuan pengelolaan hutan adat, seperti: membuat kebijakan kondusif bagi pengembangan hutan adat, memberi kepastian hukum kawasan hutan adat, kemudahan pelayanan dalam perolehan hutan adat,

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> *Ibid.*

bantuan teknis dan lain sebagainya.<sup>114</sup> Namun dalam Pasal 15 Ayat 1 RPP tersebut justru menonjolkan peran pemerintah dan pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan penyelenggaraan pengelolaan hutan adat oleh masyarakat hukum adat.<sup>115</sup>

Berdasarkan analisis peraturan perundang-undangan tersebut di atas, tampak bahwa negara Indonesia pada mulanya telah mengakui hak-hak masyarakat hukum adat atas sumber daya hutan secara terbatas, tetapi kemudian ada kecenderungan bahwa negara berusaha menyangkal dan meniadakannya. Pengakuan baik secara yuridis, sosial-budaya, ekonomi dan politik terhadap eksistensi masyarakat hukum adat dalam pengelolaan sumber daya hutan merupakan kondisi *sine qua non* yang sekaligus merupakan insentif yang sudah sepantasnya diberikan oleh negara.

### 9.2.1.2 Sepatar Perlindungan Hutan

Isu lain yang juga cukup penting dalam legislasi sektor kehutanan adalah persoalan perlindungan hutan. Sejauh ini, sebagai turunan dari UU Kehutanan telah ada Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Kehutanan. PP No. 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan merupakan salah satu PP yang diamanatkan oleh UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terkait masalah pengelolaan hutan. Kegiatan pengelolaan hutan ini meliputi: (a) tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan; (b) pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan; (c) rehabilitasi dan reklamasi hutan, serta (d) perlindungan hutan dan konservasi alam. Di dalam PP tersebut diidentifikasi 5 faktor penyebab kerusakan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan, yaitu: manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama dan penyakit.

Kewenangan pengelolaan perlindungan hutan ada di tangan pemerintah dan/atau pemda, atau di tangan BUMN bidang kehutanan jika ada pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat. Kegiatannya ada di Unit/Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi (KPHK), Hutan Lindung (KPHL) dan Hutan Produksi (KPHP).

Diatur juga mengenai perlindungan hutan dengan tujuan khusus yang ditetapkan oleh Menhut, yang meliputi kegiatan penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan serta religi dan budaya. Sementara tujuan utama dari perlindungan hutan adalah menjaga hutan, hasil hutan, kawasan hutan dan lingkungannya agar 3 fungsi hutan tercapai secara optimal dan lestari. Untuk

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> *Ibid.*

mencapai tujuan itu dilakukan dengan dua prinsip: mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, serta mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat, dan perseorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berkaitan dengan kegiatan perlindungan hutan.

Bab II pelaksanaan perlindungan hutan, terdiri atas 4 bagian dan 11 Pasal (Pasal 7 s/d 17). Bab ini mengatur mengenai 4 penyebab kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, yakni manusia (bagian kesatu), gangguan ternak (bagian kedua), daya-daya alam (bagian ketiga), hama dan penyakit (bagian keempat). Dalam bab ini ada beberapa pasal yang nampaknya mencoba mengatur/membuat batasan tentang praktik *illegal logging*, yakni Pasal 12 (mengatur mengenai kewajiban dilengkapinya surat keterangan sahnya hasil hutan pada hasil hutan) dan Pasal 14 (pemanfaatan hutan hanya bisa dilakukan setelah ada izin dari pejabat yang berwenang).

Dalam konteks perlindungan hutan yang berkaitan dengan isu *illegal logging*, pada tahun 2005, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden No. 4 Tahun 2005 tentang Pemberantasan Penebangan Kayu secara Ilegal di Kawasan Hutan dan Peredarnya di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Inpres No. 4 Tahun 2005 tentang Pemberantasan Penebangan Kayu secara Ilegal di Kawasan Hutan dan Peredarnya di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, merupakan landasan koordinasi penanggulangan *illegal logging* dengan fokus upaya: percepatan pemberantasan penebangan kayu secara ilegal di kawasan hutan. Upaya itu dilakukan melalui penindakan terhadap orang atau badan yang melakukan kegiatan menebang/memanen/memungut hasil hutan kayu dari kawasan hutan tanpa hak/izin dari pejabat yang berwenang. Penindakan juga dilakukan terhadap mereka yang menerima/memberi/menjual/menyimpan hasil hutan kayu yang berasal dari kawasan hutan yang diambil secara tidak sah, mengangkut/menguasai/memiliki hasil hutan kayu yang tidak dilengkapi surat keterangan sahnya hasil hutan. Lalu, mereka yang membawa alat-alat berat/alat-alat lainnya yang lazim/patut diduga digunakan untuk mengangkut hasil hutan kayu di dalam kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang juga akan ditindak. Kemudian, menindak tegas dan memberikan sanksi terhadap oknum petugas yang terlibat, melakukan koordinasi dan kerja sama, memanfaatkan informasi masyarakat, melakukan penanganan sesegera mungkin terhadap barang bukti hasil operasi pemberantasan penebangan kayu secara ilegal, untuk penyelamatan nilai ekonomisnya.



## Illegal Logging dan Potensi Kerugian Negara

### Perkiraan Kerugian Perekonomian Negara

Luas hutan tropis Indonesia kurang lebih 120.35 juta hektare, yang dilingkupi oleh ribuan titik rawan yang memungkinkan untuk penyelundupan hasil hutan, dihadapkan dengan keterbatasan kemampuan pengawasan/pengamanan yang ada. Kerawanan tersebut merupakan potensi kerugian perekonomian negara yang cukup besar. Departemen Keuangan mencatat, dari upaya pemberantasan *illegal logging*, dapat diselamatkan keuangan negara melalui pelelangan sebagai berikut: tahun 2006 kurang lebih Rp209.706.652.237 (dua ratus sembilan miliar tujuh ratus enam juta enam ratus lima puluh dua ribu tiga ratus dua puluh tujuh rupiah), tahun 2007 kurang lebih Rp83.428.356.593 (delapan puluh tiga miliar empat ratus dua puluh delapan juta tiga ratus lima puluh enam ribu lima ratus sembilan puluh tiga rupiah).

Catatan kasus-kasus *Illegal Logging* 2006 dan 2007 dan beberapa kasus besar lainnya:

- Tahun 2006 Bareskrim Polri mencatat jumlah tindak pidana *illegal logging* yang ditangani 3.711 kasus, dengan tersangka 5.217 orang dan diselesaikan 2.407 kasus dengan barang bukti: kayu olahan 494.810.53m<sup>3</sup>, kayu log/bulat 690.637 batang, *tugboat* 8 Unit, tongkang 7 unit, ponton 2 unit, klotok 111 unit, kapal 451 unit, truk/mobil 1.255 unit, alat berat 187 unit, alat ringan 314 unit, sepeda motor 39 unit, bulldoser 2 unit, *chainsaw* 41 unit.
- Tahun 2007 Bareskrim Mabes Polri mencatat jumlah tindak pidana *illegal logging* yang ditangani 1.749 kasus, dengan jumlah tersangka 1.717 orang dan diselesaikan 1.260 kasus dengan barang bukti sebagai berikut: kayu 503.471 m<sup>3</sup> dan 405.828 batang, ponton 17 unit, klotok 69 unit, kapal 59 unit, truk 1.232 unit, kontainer 272 unit, alat berat 205 unit, alat ringan 832 unit, sepeda motor 68 unit.
- Mengenai kasus *illegal logging* di Provinsi Riau, operasi yang dilakukan aparat Polri dalam kegiatan ini merupakan implementasi Inpres No. 4 tahun 2005 tentang Pemberantasan Penebangan Kayu secara Ilegal di Kawasan Hutan dan Peredarannya di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Dari operasi ini, telah dilakukan proses penyidikan, antara lain 14 perusahaan HTI, serta penyitaan sejumlah besar kayu, sejumlah alat angkut dan alat berat. Di dalam perkembangannya, timbul dampak yang berkaitan dengan aspek penegakan hukum dan aspek sosial ekonomi. Pada aspek penegakan hukum, terdapat perbedaan persepsi antara jajaran Departemen Kehutanan dan jajaran Polda Riau, tentang Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Tanaman Industri. Pada aspek sosial-ekonomi, timbul keluhan dunia usaha, berkait

dengan penurunan produksi karena berhentinya pasokan bahan baku, yang kemudian disimpulkan mengakibatkan penurunan nilai ekspor, pengangguran dan hambatan instansi. Masalah tersebut mengemuka di berbagai media massa, baik cetak maupun elektronik yang lebih mengeksplorasi perbedaan persepsi tersebut, sebagai pertentangan yang tajam antarinstitusi. Untuk penyelesaian masalah ini, dibentuk Tim Penyelesaian Masalah *Illegal Logging* di Provinsi Riau (TPM) yang terdiri atas Tim Pengarah (Ketua Menko Polhukam, Wakil Ketua Menko Perekonomian) dan Tim Pelaksana (Ketua Deputi V-Kemenko Polhukam, Wakil Ketua Deputi III-Kemenko Perekonomian).

Kebijakan penyelesaian dengan percepatan proses hukum, baik aspek pidana/maupun aspek perdata dan administrasi (terkait dengan pelanggaran lingkungan), perusahaan dapat melanjutkan kegiatan usaha, sesuai aturan yang berlaku, direkomendasi oleh Dephut berdasarkan Rencana Karya Tahunan (RKT) dan diketahui Polri. Kayu yang di *police line* dapat dimanfaatkan dengan memberikan jaminan, serta izin pengadilan setempat. Sebagian kayu sitaan disisihkan untuk dijadikan contoh barang bukti. Alat berat yang di *police line* dapat dimanfaatkan untuk kegiatan operasional perusahaan melalui cara pinjam pakai, dengan mengajukan permohonan dilampiri dokumen (atau kesediaan memenuhi kewajiban pengurusan dokumen yang diketahui pejabat Bea Cukai setempat bagi alat berat yang tidak / belum ada dokumennya).

Selanjutnya, secara umum pelaksanaan kesepakatan penyelesaian masalah *illegal logging* di Provinsi Riau ditindaklanjuti di tingkat provinsi. Penyelesaian proses hukum dilakukan dengan percepatan kelengkapan berkas perkara sejalan dengan hasil koordinasi Kapolda dengan Kajati Riau. Percepatan penerbitan RKT telah didukung dengan penerbitan PP No. 3 Tahun 2008 tanggal 4 Februari 2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan. Tim telah melakukan pertemuan antara Kapolda dan para Kapolres, Pejabat Pemda Provinsi dan seluruh Kepala Dinas Kehutanan se-Provinsi Riau guna kelancaran penerbitan RKT. Penyelesaian barang bukti kayu yang di *police line*, telah dimulai dengan pelaksanaan penaksiran (taksasi) besaran nilai untuk penentuan jumlah uang jaminan dari para pemilik kayu sitaan. Alat berat yang disita sebanyak 178 unit, telah direalisasikan pinjam pakai kepada pemilik sebanyak 24 unit.

- Kasus *illegal logging* di Kabupaten Kapuas Hulu dan Sintang Provinsi Kalbar (dikenal sebagai Kasus Tenda Biru). Ditemukan kayu berupa rakit pada Januari 2008 sebanyak 19 rakit atau sebanyak 22.124 batang (10 rakit berada di Kab. Kapuas Hulu dan 9 rakit berada di Kabupaten Sintang) Provinsi Kalimantan Barat dengan diikuti oleh 285 orang masyarakat setempat. Wakil Bupati Kapuas Hulu dan Gubernur Provinsi

Kalbar melaporkan ke Menko Polhukam dan Menhut. Pada tanggal 6 Maret 2008 diselenggarakan rapat koordinasi untuk penyelesaian masalah dengan memperhatikan aspek: penegakan hukum, politik, dan aspek kemanusiaan serta pembangunan masyarakat di wilayah perbatasan. Kayu temuan tersebut sebagian dalam proses lelang pada tanggal 18 Maret 2008 dan sebagiannya dalam proses pengukuran. Terhadap masyarakat yang menyertai rakit kayu tersebut telah difasilitasi oleh Pemda Kabupaten Kapuas Hulu dan Pemda Provinsi Kalbar untuk dikembalikan ke desanya masing-masing.

Sumber: Dengan Pendapat Menkopolkum dengan Komisi I DPRRI tentang masalah Illegal Logging, Illegal Fishing, dan Illegal Mining (23 Maret 2008), link: <http://komisiikepolisianindonesia.com/sekilas/read/31/kasus-illegal-logging-illegal-fishing-dan-illegal-mining.html> (diakses pada tanggal 5 September 2013)

---

Bab III PP 45 Tahun 2004 mengatur tentang perlindungan hutan dari kebakaran. Terdiri atas 3 bagian dan 14 pasal (Pasal 18 s/d Pasal 31). Bab ini mengatur khusus mengenai penyebab kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan akibat kebakaran. Ada dua aktor penyebab kebakaran, yaitu manusia dan daya-daya alam. Pasal 19 mengatur bahwa setiap orang dilarang membakar hutan. Tetapi ada pengecualianya, yakni pembakaran hutan yang dilakukan secara terbatas untuk tujuan khusus atau kondisi yang tidak dapat dielakkan, meliputi pengendalian kebakaran hutan, pembasmian hama dan penyakit, serta pembinaan habitat tumbuhan dan satwa, yang harus mendapatkan izin menteri dulu. Diatur pula bahwa persiapan dan pembersihan lahan untuk kebun dan hutan tanaman tidak termasuk dalam tujuan khusus atau kondisi yang tidak dapat dielakkan.

Bab IV berbicara tentang polisi kehutanan, penyidik PNS kehutanan dan satuan pengamanan kehutanan. Terdiri atas 3 bagian dan 10 pasal (Pasal 32 s/d 41). Bab ini mengatur mengenai aparat yang bertugas dalam kegiatan perlindungan hutan. Dalam hal ini ada 3 aparat, yaitu polisi kehutanan, PPNS Kehutanan dan satuan pengamanan kehutanan. Salah satu kewenangan polisi kehutanan adalah, dalam hal tertangkap tangan, wajib menangkap tersangka untuk diserahkan kepada yang berwenang. Yang berwenang di sini adalah PPNS Kehutanan. Polisi kehutanan juga mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan atas perintah pimpinan yang berwenang. Pejabat PPNS Kehutanan mempunyai kewenangan untuk melakukan penyidikan yang terkait dengan kejadian kehutanan. Dalam tugas penyidikannya, pejabat PPNS Kehutanan berkoordinasi dan diawasi, serta dibina oleh POLRI, tetapi bukan sebagai bawahannya. Hasil penyidikan pejabat PPNS Kehutanan diserahkan kepada Penuntut Umum. Hanya saja, ketika Pejabat PPNS menemui adanya perbuatan yang patut diduga sebagai tindak pidana kehutanan, maka ia harus menyerahkannya kepada Pejabat Penyidik POLRI.

Selanjutnya mengenai sanksi pidana yang diatur dalam Bab V dari Pasal 42 s/d Pasal 44. Sanksi pidana ini dikenakan pada setiap orang yang melanggar ketentuan mengenai kewajiban surat keterangan sahnya hasil hutan, serta izin pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan. Dalam konteks posisi Peraturan Pemerintah yang memang tidak diperkenankan mengintroduksi sanksi pidana yang baru dan mandiri, maka sanksi pidana di dalam PP No. 45 Tahun 2004 sesungguhnya merupakan penegasan kembali dari ketentuan mengenai sanksi pidana yang telah diatur oleh UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Pada aras implementasi, dengan demikian ketentuan-ketentuan dalam UU Kehutanan lah yang kompatibel dan dapat digunakan untuk menjerat pelaku kejahanatan kehutanan. Meski realitanya lebih sering tidak cukup berdaya untuk menjerat pelaku-pelaku kejahanatan kehutanan kelas kakap. Terlebih ketika kekuasaan turut berperan untuk secara kontra-produktif justru melemahkan penegakan hukum kehutanan.

Sebagai contoh adalah kasus pembalakan liar (*illegal logging*) yang dilakukan oleh Adelin Lis pada 2006 silam. Kasus Adelin Lis adalah ironi yang teramat vulgar melecehkan wajah penegakan hukum pemberantasan pembalakan liar. Betapa tidak, Menteri Kehutanan M.S. Kaban yang seharusnya menjadi *leading sector* dalam pemberantasan pembalakan liar justru menjadi pangkal utama penyebab lepasnya Adelin Lis dari jerat hukum tindak pidana *illegal logging*. Melalui surat No. S.613/Menhut-II/2006/ tanggal 27 September 2006 M.S Kaban menyatakan bahwa Adelin Lis hanya melakukan pelanggaran administrasi, bukan tindakan pidana.

Adelin Lis adalah Direktur PT. Keang Neam Development Indonesia yang dituntut hukuman 10 tahun penjara dengan denda Rp1 miliar, serta uang pengganti Rp119,8 miliar dan dana reboisasi 2,9 juta dolar atas tindak pidana pembalakan liar di Kabupaten Mandailing Natal. Namun ia diputus bebas oleh PN Medan gara-gara surat Menteri Kehutanan. Meski kemudian pada putusan kasasi MA menyatakan bersalah dan menjatuhkan hukuman 10 tahun penjara, denda Rp1 miliar subsider enam bulan kurungan, serta membayar uang pengganti Rp119,8 miliar dan dana reboisasi 2,93juta dolar AS, tetapi pada kenyataannya eksekusi tidak dapat dilakukan karena terpidana telah menghilang sejak putusan bebas dibacakan oleh PN Medan sebelumnya.



### Kronologis Riwayat Adelin Lis:

- 1952, Acad Lies atau Ling Huang Sen, ayah Adelin, membeli hak pengusahaan hutan (HPH) di kawasan Rantau Prapat, Bagan Siapi-api, dan Barumun. Semuanya di Sumatra Utara dan mendirikan Mujur Timber. Konsesi habis pada 1970-an.
- 1970-an, Mujur Timber membeli izin HPH daerah Tapanuli (sekarang bernama Kabupaten Mandailing Natal dan Tapanuli Tengah).
- 1978, keluarganya mendirikan kilang kayu PT Mujur Timber. Salah satu direkturnya Adelin Lis.
- 1980-an, bisnis keluarganya berkembang menjadi enam perusahaan, yakni PT Mujur Timber & Co., PT Sibolga Marina Poncan, Wisata Indah Hotel, PT Inanta Timber, PT Keang Nam Development, dan PT Gunung Raya Utama Timber Industries.
- Januari 2006, Kepolisian Daerah Sumatra Utara membongkar kasus pembalakan liar yang diduga dilakukan Inanta Timber (memiliki HPH 40.600 ha) dan Keang Nam (HPH 58.500 ha). Pembalakan liar yang dilakukan adalah dalam bentuk merambah hutan di luar wilayah HPH dan memalsukan surat keterangan sahnya hasil hutan (SKSHH). Selain itu mereka juga tidak melakukan reboisasi sesuai dengan rencana kerja tahunan sehingga hutan menjadi rusak.
- 8 September 2006, Adelin Lis ditangkap di Beijing oleh staf Kedutaan RI setelah menjadi buronan dalam daftar pencarian orang (DPO) Polda Sumatra Utara.
- 9 September 2006, Adelin Lis tiba di Medan dengan pengawalan ketat.
- 27 September 2006, M.S. Kaban sebagai Menteri Kehutanan mengeluarkan surat resmi berNo. S.613/Menhut-II/2006/ 27 September 2006. Isinya, Adelin Lis hanya melakukan pelanggaran administrasi, bukan tindak pidana. Dengan demikian, menurutnya, sanksinya adalah hanya denda.
- 2 Maret 2007, Adelin Lis diserahkan polisi ke kejaksaan dan masuk penjara Tanjung Gusta.
- 20 Juni 2007, Adelin Lis mulai disidang.
- 28 Juni 2007, Pengacara Adelin, Hotman Paris Hutapea menggunakan surat M.S. Kaban sebagai senjata.
- 5 Juli 2007, jaksa menyebut M.S. Kaban tidak berhak menyatakan kasus itu bukan pidana.
- 22 Oktober 2007, jaksa menuntut Adelin 10 tahun penjara, denda Rp1 miliar, serta ganti rugi Rp119 miliar dan US\$2,9 juta.
- 5 November 2007, PN Medan dengan hakim Arwan Byrin, Robinson Purba, Dolma Sinaga, Jarasmen Purba, dan Ahmad Sena, menyatakan Adelin tidak melakukan tindak pidana, tapi hanya kelalaian administrasi.

- 6 November 2007, polisi berusaha menahan kembali Adelin dengan mengusut kasus pencucian uang yang diduga dilakukan raja rimba Sumatra Utara ini tetapi yang bersangkutan sudah melarikan diri.
- 28 November 2007, jaksa mengajukan memori kasasi karena menilai hakim di PN Medan telah mengabaikan keterangan para saksi ahli dan mengaburkan bukti kerusakan hutan yang terjadi di Kabupaten Mandailing Natal.
- 31 Juli 2008, putusan kasasi dibacakan (tanpa keberadaan terpidana), yang menyatakan bahwa Adelin Lis bersalah dalam tindak pidana *illegal logging* dan menjatuhkan hukuman terhadap Adelin Lis selama 10 tahun penjara, denda Rp1 miliar subsider enam bulan kurungan, serta membayar uang pengganti Rp119,8 miliar dan dana reboisasi 2,93 juta dolar AS.

Sumber: dirangkum dari berbagai sumber

### 9.2.1.3 Seputar Kejahatan Kehutanan, Korupsi dan Money Laundering

Pada tahun 2010, KPK melakukan dua kajian utama di bidang kehutanan, yaitu Kajian Kebijakan Titik Korupsi dalam Lemahnya Kepastian Hukum pada Kawasan Hutan dan Kajian Sistem Perencanaan dan Pengelolaan Kawasan Hutan pada Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, Kementerian Kehutanan.<sup>116</sup>

Dalam catatan KPK hanya dari temuan di 4 provinsi di Kalimantan (Kalbar, Kalteng, Kalsel dan Kaltim), dugaan kerugian negara akibat tidak segera ditertibkannya penambangan tanpa izin pinjam pakai di dalam kawasan hutan sejauh ini telah terhitung sekurang-kurangnya Rp15,9 triliun per tahun dari potensi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Angka tersebut diluar kompensasi lahan yang tidak diserahkan, biaya reklamasi yang tidak disetorkan dan denda kerusakan kawasan hutan konservasi sebesar Rp255 miliar.<sup>117</sup>

Potensi kerugian negara dari kasus per kasus korupsi di sektor kehutanan juga tergolong paling besar. Dugaan korupsi dalam pemberian izin kehutanan di Kabupaten Pelalawan diduga merugikan negara senilai Rp1,3 triliun.<sup>118</sup> Perkara ini melibatkan Bupati Pelalawan Tengku Azmun Jafar dan sejumlah pejabat Dinas Kehutanan Provinsi Riau.<sup>119</sup> Perkara korupsi lainnya adalah pelepasan izin pembukaan lahan perkebunan kelapa sawit satu juta hektare di wilayah Penajam

<sup>116</sup> Siaran Pers KPK 3 Desember 2010 tentang Paparan Hasil Kajian KPK tentang Kehutanan

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Siaran Pers Koordinasi Satgas PMH-POLRI-Kejaksaan RI Terkait SP3 8 Juni 2011 terhadap Kasus Illegal Logging 14 Perusahaan Pekanbaru Provinsi Riau

<sup>119</sup> Ibid.

Utara, Berau, Kalimantan Timur, yang diduga merugikan keuangan negara hingga Rp346 miliar. Perkara ini merlibatkan Gubernur Kaltim, Suwarna Abdul Fatah dan pemilik Surya Dumai Group pimpinan Martias alias Pung Kian Hwa.<sup>120</sup>

Riset Indonesia Corruption Watch (ICW) menunjukkan, potensi kerugian negara dari sektor nonpajak kawasan hutan selama kurun waktu 2004-2007 mencapai Rp169,797 triliun.<sup>121</sup> Nilai itu didapat dari perhitungan selisih antara potensi penerimaan negara dari Dana Reboisasi (DR) dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dikurangi pendapatan negara yang diterima. Dari perhitungan ICW, seharusnya negara dapat memperoleh Rp217,629 triliun dari dana reboisasi hutan dan PSDH akibat pembukaan lahan perkebunan sawit seluas 8 juta hektare.<sup>122</sup> Akan tetapi, menurut data dari Kementerian Kehutanan, total penerimaan negara dari kedua wilayah tersebut hanya mencapai Rp47,8 triliun.<sup>123</sup>

Selain sejumlah versi tersebut, secara perkara per perkara kerugian negara yang timbul juga sangat luar biasa. Misalnya saja kerugian negara yang timbul akibat beroperasinya 14 perusahaan yang dinilai bermasalah di Provinsi Riau. Data Satuan Tugas Mafia Hukum menyebutkan total biaya kerugian Perusakan Lingkungan pada 14 perusahaan di Provinsi Riau adalah Rp1,9 triliun.<sup>124</sup>

Laporan investigasi perkara korupsi kehutanan yang dilakukan Indonesia Corruption Watch (ICW) bersama Save Our Borneo (SOB) di Kalimantan Tengah dan Kontak Rakyat Borneo (KRB) di Kalimantan Barat yang dilakukan pada 22 perusahaan di 4 (empat) kabupaten, yaitu: Sambas, Ketapang, dan Bengkayang (Kalimantan Barat) dan Seruyan (Kalimantan Tengah) hasilnya cukup mengejutkan. Total kerugian negara dari empat kabupaten tersebut mencapai Rp9,14 triliun.<sup>125</sup>

Data kerugian negara tersebut setidaknya menunjukkan bahwa kerugian negara yang timbul dari praktik kejahatan kehutanan kenyataannya sangat dahsyat. Jika korupsi dikategorikan sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary*), maka sudah selayaknya kejahatan kehutanan harus masuk kategori kejahatan sangat luar biasa (*very extraordianry*). Dengan demikian cara-cara yang digunakan untuk memberantasnya juga harus dengan cara-cara yang sangat luar biasa pula.

<sup>120</sup> Febri Diansyah, Donal Fariz, Emerson Yuntho, *Pemberantasan Kejahanan Kehutanan Setengah Hati: Laporan Hasil Penelitian Kinerja Pemberantasan Korupsi dan Pencucian Uang di Sektor Kehutanan*, (Kemitraan, 2012, Jakarta) h. 18-19. Sumber: [http://www.kemitraan.or.id/uploads\\_file/20130131073930.Pemberantasan%20Kejahanan%20Hutan%20Setengah%20Hati.pdf](http://www.kemitraan.or.id/uploads_file/20130131073930.Pemberantasan%20Kejahanan%20Hutan%20Setengah%20Hati.pdf) diakses pada tanggal 5 September 2013

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> *Ibid.*, Siaran Pers Koordinasi Satgas PMH-POLRI-Kejaksaan RI

<sup>125</sup> *Ibid.*, Febri Diansyah, Donal Fariz, Emerson Yuntho

#### 9.2.1.4 Sepatar isu REDD (*Reduction Emission from Deforestation and Forest Degradation*)

Tak seorang pun yang menghadiri konferensi *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)* di Bali (Desember 2007), di Kopenhagen (Desember 2009), dan Cancún (November – Desember 2010) yang meragukan betapa pentingnya hutan dalam perubahan iklim global.<sup>126</sup> Ada kesepakatan tak tertulis yang menyatakan bahwa jika kita ingin berhasil mengatasi pemanasan global, kita harus mengubah cara kita mengelola dan memanfaatkan hutan.<sup>127</sup> Terkait dengan pernyataan ini, konferensi-konferensi di atas merupakan ajang negosiasi dari berbagai negara untuk memperoleh kesepakatan tentang mekanisme untuk menurunkan tingkat emisi yang diakibatkan deforestasi dan degradasi hutan atau sekarang ini dikenal dengan REDD+ (*Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation Plus*).<sup>128</sup> Usulan Pemerintah Inggris yang menyatakan bahwa ‘menghindari deforestasi’ haruslah menjadi unsur penting dalam negosiasi tentang perubahan iklim merupakan salah satu pendukung diawal munculnya REDD+ ini.<sup>129</sup> Hasil dari konferensi perubahan iklim di Bali tahun 2007 (COP13) menyarankan agar negara-negara berkembang menyiapkan diri untuk implementasi REDD+ pada akhir tahun 2012.<sup>130</sup>

Pemerintah Republik Indonesia (RI), bekerja sama dengan badan-badan yang ada di bawah lembaga Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), yaitu *Food and Agriculture Organization (FAO)*, *United Nations Development Programme (UNDP)*, dan *United Nations Environment Programme (UNEP)*, mengembangkan suatu program kerja sama untuk menindaklanjuti rekomendasi COP13 yang disebut dengan UN-REDD National Joint Programme.<sup>131</sup> Program ini bertujuan mendukung Indonesia mencapai kesiapan REDD+ sebelum akhir tahun 2012. Program kerja sama UN-REDD tersebut ditandatangani oleh Kementerian Kehutanan RI dan ketiga badan PBB yang telah disebutkan di atas pada tanggal 23 November 2009 di Jakarta. Acara peluncuran pelaksanaan program ini dilaksanakan pada akhir bulan Maret 2010, yang menandai langkah awal pelaksanaan program UNREDD di Indonesia secara penuh. Ada tiga hasil yang hendak dicapai UN-REDD Programme Indonesia:

<sup>126</sup> UN-REDD Programme Indonesia, 2011, “Tahun Pertama UN-REDD Programme Indonesia: Mempercepat Kesiapan REDD+ Nasional,” *UN-REDD Programme Indonesia*, Jakarta, h. 2-3 Sumber: [www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc) diakses pada tanggal 5 September 2013

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> *Ibid.*

1. kuatnya partisipasi dan konsensus berbagai pihak di level nasional dan provinsi,
2. berhasilnya percontohan penyusunan REL, MRV dan sistem pembayaran yang adil berdasarkan arsitektur REDD nasional,
3. terbangunnya kapasitas untuk melaksanakan REDD+ di tingkat kabupaten.<sup>132</sup>

Untuk mewujudkan ketiga hasil tersebut, UN-REDD Programme Indonesia telah bekerja sama dengan mitra-mitra dari beberapa lembaga, seperti Satgas Nasional REDD+, Bappenas, DNPI, dan DKN. Pada saat yang hampir bersamaan, Indonesia juga membangun komitmen bilateral dengan Kerajaan Norwegia. Indonesia dan Norwegia sama-sama menyadari bahwa perubahan iklim merupakan salah satu tantangan terbesar yang dihadapi dunia pada saat ini. Terkait dengan ini, Indonesia telah menyatakan komitmen dengan menetapkan target penurunan emisi yang ambisius dan Norwegia ingin membantu upaya pemerintah Indonesia mewujudkan komitmen tersebut. Untuk itu, Norwegia dan Indonesia telah menyepakati untuk bermitra dalam mendukung upaya Indonesia menurunkan tingkat emisi gas rumah kaca akibat deforestasi dan degradasi hutan serta lahan gambut. Wujud dukungan Norwegia ini adalah dengan menyediakan pendanaan sampai dengan USD1 miliar yang akan dibayarkan berdasarkan capaian kinerja Indonesia selama periode 7-8 tahun mendatang.<sup>133</sup>

*Letter of Intent* (LoI) yang ditandatangani pada tanggal 26 Mei 2010 secara garis besar menguraikan skema bantuan hibah pendanaan tersebut dalam tiga tahap, yaitu: untuk persiapan; untuk transformasi; pada saat Indonesia melangkah ke *payment for performance*.<sup>134</sup> Untuk tahap pertama, Pemerintah Norwegia telah memberikan bantuan pendanaan senilai sekitar USD30 juta yang dikelola oleh *United Nation Development Programme* (UNDP). Melalui negosiasi, UNDP pun memberikan hibah tambahan sebagai pendamping senilai USD874,470.<sup>135</sup> Secara umum, realisasi pembiayaan dari dana yang dikelola oleh UNDP hingga per 30 Juni 2011 sebesar USD3,621,822 atau sekitar 11,47% dari total dana kelolaan sebesar USD31,585,953. Sebelum penandatanganan LoI antara Indonesia-Norwegia diteken, pemerintah Indonesia diminta untuk memikirkan pentingnya pembentukan satgas yang khusus bertanggung jawab untuk implementasi LoI tersebut. Berdasar pemikiran tersebut, maka Presiden melalui Keppres 19/2010 tanggal 20 September 2010 memutuskan pembentukan Satgas REDD+ yang berada di bawah UKP4 (Unit Kerja Presiden bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan).<sup>136</sup>

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> *Ibid.*

Kehadiran SATGAS REDD+ mempengaruhi peta diskusi dan kebijakan REDD di Indonesia.<sup>137</sup> Pertama, dari segi mandat, Satgas REDD+ bertugas melaksanakan kegiatan persiapan untuk implementasi LoI dengan pemerintah Norwegia melalui enam langkah:

- a. memastikan penyusunan strategi nasional REDD+ dan Rencana Aksi Nasional Pengurangan Gas Rumah Kaca (RAN-GRK),
- b. mempersiapkan pendirian lembaga REDD+,
- c. menyiapkan instrumen dan mekanisme pendanaan,
- d. mempersiapkan pembentukan lembaga MRV (*measurable, reportable and verifiable*) REDD+ yang independen dan terpercaya,
- e. menyusun kriteria pemilihan provinsi percontohan dan memastikan persiapan provinsi terpilih, dan
- f. melaksanakan kegiatan lain yang terkait dengan persiapan implementasi LoI dengan Pemerintah Norwegia.<sup>138</sup>

Kedua, melalui Keppres, Satgas REDD+ berwenang untuk:

- a. mengoordinasikan upaya tindak lanjut yang dilaksanakan oleh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah terkait,
- b. menetapkan strategi, pengembangan kebijakan dan penentuan prioritas, serta memonitor pelaksanaan keputusan terkait implementasi Surat Niat dengan pemerintah Norwegia,
- c. menerima, mengelola, menggunakan dan mengoordinasikan bantuan internasional, baik berupa dana maupun bantuan lainnya sesuai peraturan perundang-undangan,
- d. menjalin kerja sama dengan pihak ketiga untuk melaksanakan implementasi LoI dengan pemerintah Norwegia, termasuk menunjuk konsultan maupun institusi keuangan,
- e. mendapatkan informasi dan dukungan teknis dalam pelaksanaan tugasnya dari kementerian/lembaga, pemerintah daerah, dan pihak lain yang terkait.<sup>139</sup>

Akibatnya, potensi benturan kewenangan dengan lembaga lain yang merasa mempunyai domain yang juga relevan dengan isu REDD pun menjadi tak

<sup>137</sup> Bernadus Steni dan Sentot Siswanto, *Tak Ada Alasan Ditunda:Potret FPIC dalam Proyek Demonstration Activities REDD+ di Kalimantan Tengah dan Sulawesi Tengah* (HuMA, Jakarta, 2011) h. 10-11 sumber: <http://rumahklim.org/wp-content/uploads/2012/05/Tak-Ada-Alasan-Ditunda-Potret-FPIC-di-DA-REDD-Kalteng-Sulteng.pdf> diakses pada tanggal 5 September 2013

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> *Ibid.*

terhindarkan. Meskipun anggota Satgas REDD+ berasal dari perwakilan sektor terkait, termasuk Kementerian Kehutanan (Kemenhut), namun dalam perjalanan sering terjadi pertentangan posisi antara Satgas dan Kemenhut.<sup>140</sup> Dalam penyusunan draf Inpres Penundaan Izin Baru pada Hutan dan Lahan Gambut, misalnya, Kemenhut membuat draf sendiri yang substansinya sangat berbeda dari draf yang diusulkan Satgas. Misalnya, draf Satgas mengusulkan penundaan izin mencakup kawasan hutan primer dan sekunder. Tetapi draf Kemenhut hanya mencantumkan hutan primer. Dalam berbagai kesempatan, pejabat Kementerian Kehutanan mengeluarkan pernyataan yang cenderung menghalangi pemberlakuan penundaan izin.<sup>141</sup> Sekretaris Jenderal Kementerian Kehutanan, misalnya menjelaskan bahwa jika moratorium diberlakukan, maka sektor kehutanan akan kehilangan potensi investasi dari hutan tanaman industri (HTI), perkebunan sawit, biomassa, dan tambang—yang semuanya membutuhkan penggunaan lahan sebesar Rp29 triliun.<sup>142</sup> Selain itu, dia mengklaim, 7 juta orang akan kehilangan mata pencarian.

#### **9.2.1.5 Seputar Isu Kasus Gugatan *Class Action* Kasus Pengelolaan Hutan oleh Negara (Kasus Mandalawangi, Garut, Jawa Barat)**

<b>Judul</b>	Putusan MA No. 1794 K/Pdt/2004 Masyarakat Desa Mandala Sari, Kecamatan Kadungora, Kabupaten Garut, Jawa Barat (Penggugat Perwakilan) melawan:
	1. Direksi Perum Perhutani Cq. Kepala Unit III Perum Perhutani Jawa Barat; 2. Pemerintah RI Cq. Presiden RI; 3. Pemerintah RI Cq. Presiden RI Cq. Menteri Kehutanan RI; 4. Pemerintah Daerah Jawa Barat Cq. Gubernur Jawa Barat; dan 5. Pemerintah Daerah Kabupaten Garut Provinsi Jawa Barat Cq. Bupati Kabupaten Garut Propinsi Jawa Barat.
<b>Sejarah Prosedural</b>	Putusan Pengadilan Negeri Bandung No. 40/Pdt.G/2003/PN.Bdg, kemudian tergugat banding ke PT dan muncul Putusan Pengadilan Tinggi Bandung No. 507/PDT/2003/PT.BDG, untuk selanjutnya tergugat mengajukan kasasi.

<sup>140</sup> *Ibid.*<sup>141</sup> *Ibid.*<sup>142</sup> *Ibid.*

<b>Fakta-fakta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pada hari Selasa malam tanggal 28 Februari 2003 sekitar jam 21.00 WIB di Desa Karang Mulya (Kampung Bunianten dan Kampung Babakan Nenggeng, Desa Mandalaasari, Kampung Bojongjambu dan Kampung Sindangsarin) Kecamatan Kadungora sekitar kawasan Gunung Mandalawangi, Kabupaten Garut, Jawa Barat telah terjadi banjir dan tanah longsor, sehingga menimbulkan kerugian korban jiwa (21 orang meninggal dunia dan hilang), maupun harta benda yang cukup besar, yang mana banjir dan longsor tersebut disebabkan oleh antara lain karena kerusakan lingkungan, pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan fungsi dan peruntukannya sebagai kawasan hutan lindung, kondisi topografi lahan, dan curah hujan di atas normal terus-menerus selama tujuh hari. Dalam hal ini para penggugat mengajukan gugatan ganti rugi total (materiil dan immaterial) Rp50.417.200.000,00</li> <li>Dugaan penyebab peristiwa tersebut karena Perum Perhutani Unit III sebagai pengelola kawasan hutan negara di Jawa Barat, yang dalam hal ini mengubah status Kawasan Hutan Gunung Mandalawangi, yang sebelumnya statusnya adalah hutan lindung menjadi hutan produksi terbatas berdasarkan SK Menhut No. 419/KPTS/II/1999. Karena perubahan status oleh Perum Perhutani tersebut, kondisi alam sekitar Gunung Mandalawangi antara lain mengalami kerusakan lingkungan, terlebih ditambah dengan pengelolaan atau pengawasan lingkungan yang belum optimal dari pihak pengelola, sehingga rawan terjadi longsor dan banjir. Selain itu, sebagaimana diakui oleh pihak Perum Perhutani bahwa Perum Perhutani telah mengetahui terdapat 8 titik longsor sejak 6 bulan silam di kawasan Mandalawangi tersebut.</li> </ul>
<b>Isu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apakah para penggugat memenuhi syarat prosedural untuk pengajuan gugatan perwakilan (<i>class action</i>)?</li> <li>Apakah para tergugat bersalah dan dapat dibebankan tanggung jawab secara mutlak (<i>strict liability</i>) pada peristiwa longsor dan banjir bandang pada tanggal 28 Februari 2003?</li> </ul>
<b>Aturan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Pasal 71 bahwa masyarakat berhak untuk mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan terhadap kerusakan hutan yang merugikan mereka.</li> <li>Perma No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan. Di dalam Perma diatur bahwa telah terdapat persetujuan antara kelompok yang mewakili dan yang diwakili, serta kesesuaian kerugian yang sama-sama dihadapi.</li> <li>Pasal 35 UU No. 23 Tahun 1997 tentang pengertian tanggung jawab mutlak (<i>strict liability</i>).</li> </ul>
<b>Analisis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sebagaimana Perma No. 1 Tahun 2002, maka syarat-syarat formal pengajuan gugatan perwakilan kelompok (<i>class action</i>) setidaknya harus memenuhi syarat: identitas yang lengkap dan jelas dari perwakilan kelompok; identitas kelompok secara rinci tanpa menyebutkan nama anggota; posita (dalil gugatan) seluruh kelompok, baik wakil kelompok, maupun anggota kelompok yang teridentifikasi dan tidak teridentifikasi, dikemukakan secara jelas dan rinci; dan petitum tentang ganti rugi telah dikemukakan secara jelas dan rinci memuat usulan tentang mekanisme pendistribusian ganti kerugian kepada keseluruhan anggota kelompok termasuk usulan tentang pembentukan tim/ panel yang membantu memperlancar pendistribusian ganti kerugian.</li> <li>Pasal 35 Ayat 1 UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup berbunyi sebagai berikut: "Penanggung jawab usaha dan atau kegiatan yang usaha dan kegiatannya <u>menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup</u>, yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun, dan atau menghasilkan limbah berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan, dengan kewajiban membayar ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan atau perusakan lingkungan." Dalam hal ini hakim menggunakan klausul/frasa "<u>menimbulkan dampak besar dan penting</u>" dalam menafsir persitiwa banjir dan longsor di Mandalawangi untuk membebankan tanggung jawab mutlak (<i>strict liability</i>) kepada tergugat.</li> </ul>

<b>Kesimpulan</b>	Kasus Mandalawangi menjadi semacam <i>landmark</i> bagi kemenangan gugatan perwakilan kelompok ( <i>class cation</i> ) pada kasus lingkungan/kehutanan, meskipun ironisnya kemenangan tersebut tidak berujung pada realisasi. Di mana di dalam putusannya PN Bandung (yang dikuatkan oleh PT dan kasasi MA) menyatakan: tergugat I-III harus menyelenggarakan rehabilitasi lahan dan hutan di kawasan Mandalawangi dengan biaya tidak boleh kurang dari Rp20 miliar melalui skema hutan kemasyarakatan sebagaimana diatur oleh Keputusan Menteri Kehutanan No. 31/Kpts-II/2001; menghukum tergugat I-V untuk secara tanggung renteng membayar ganti rugi kepada masyarakat sebesar Rp10 miliar; memerintahkan tergugat IV untuk menetapkan tim/panel pemuliharaan lingkungan dan mekanisme distribusi ganti kerugian melalui SK Gubernur; dan bahkan menyatakan menetapkan sebagai hukum bahwa manakala pembentukan Tim/Panel serta pengalokasian dana ganti kerugian sulit dilakukan, maka pelaksanaannya ditempuh proses pelaksanaan putusan (upaya paksa) dikoordinasikan oleh Panitera PN Kelas I B Bandung.
-------------------	--

## 9.3 Bidang Perikanan dan Kelautan

### 9.3.1 Asas Pengelolaan di Bidang Perikanan dan Kelautan

Sebagian besar wilayah Republik Indonesia berupa perairan laut yang letaknya sangat strategis. Perairan laut Indonesia selain dimanfaatkan sebagai sarana perhubungan laut lokal maupun internasional, juga memiliki sumber daya laut yang sangat kaya dan penting, antara lain sumber daya perikanan, terumbu karang, padang lamun, mangrove dan pada daerah pesisir dapat dimanfaatkan sebagai objek wisata yang menarik.

Laut juga mempunyai arti penting bagi kehidupan makhluk hidup, seperti manusia juga ikan, tumbuh-tumbuhan dan biota laut lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa sektor kelautan mempunyai potensi yang sangat besar untuk dapat ikut mendorong pembangunan di masa kini maupun masa depan. Oleh karena itu, laut yang merupakan salah satu sumber daya alam, sangat perlu untuk dilindungi. Hal ini berarti pemanfaatannya harus dilakukan dengan bijaksana dengan memperhitungkan kepentingan generasi sekarang dan yang akan datang. Agar laut dapat bermanfaat secara berkelanjutan dengan tingkat mutu yang diinginkan, maka kegiatan pengendalian pencemaran dan/atau perusakan laut menjadi sangat penting. Pengendalian pencemaran dan/atau perusakan ini merupakan salah satu bagian dari kegiatan pengelolaan lingkungan hidup.

Bahwa lingkungan laut beserta sumber daya alamnya berdasarkan wawasan Nusantara merupakan salah satu bagian lingkungan hidup yang merupakan karunia Tuhan Yang Mahaesa, berfungsi sebagai ruang bagi kehidupan Bangsa. Pengelolaan lingkungan laut beserta sumber daya alamnya bertujuan untuk

memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat dan kelangsungan hidup makhluk hidup lainnya baik masa sekarang maupun masa yang akan datang. Namun, kegiatan pemanfaatan laut beserta sumber daya alamnya dapat mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan laut yang kahirnya menurunkan mutu serta fungsi laut. Oleh karena itu, perlu aturan yang jelas dan tegas sebagai dasar atau pedoman yuridis untuk mengendalian pencemaran dan/atau perusakan laut.

Perlindungan mutu laut meliputi upaya atau kegiatan pengendalian pencemaran dan/atau perusakan laut bertujuan untuk mencegah atau mengurangi turunnya mutu laut dan/atau rusaknya sumber daya laut. Dalam kaitan inilah ada kewajiban bahwa setiap orang atau penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dilarang melakukan pembatasan yang dapat menimbulkan pencemaran laut. Jika ternyata ada kegiatan usaha pertambangan di area laut dan menimbulkan pencemaran, maka setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang dapat menyebabkan pencemaran laut, wajib melakukan pencegahan terjadinya pencemaran laut.

### **9.3.2 Legislasi di Bidang Perikanan dan Kelautan**

Selain memiliki wilayah laut yang lebih besar dari daratan, Indonesia juga memiliki keanekaragaman hayati yang indah, salah satunya adalah wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Agar dapat terjaga dan dapat digunakan untuk pengembangan di bidang sosial, ekonomi, budaya, lingkungan, dan penyangga kedaulatan bangsa sampai generasi Indonesia seterusnya, pemerintah membuat Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (UU WP3K).

Menurut UU WP3K, wilayah pesisir adalah daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut. Sedang definisi pulau kecil adalah pulau dengan luas lebih kecil atau sama dengan 2000 (dua ribu) km<sup>2</sup> beserta kesatuan ekosistem. Ruang lingkup pengaturan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil melalui daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut, dapat mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai. Sedangkan pengelolaan WP3K meliputi kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengawasan dan pengendalian terhadap interaksi manusia dalam pemanfaatannya, serta proses alamiah secara berkelanjutan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan

Republik Indonesia. UU WP3K melarang setiap orang secara langsung atau tidak langsung melakukan kegiatan yang dapat merusak WP3K, seperti menambang terumbu karang atau mengambilnya dari kawasan konservasi, kegiatan-kegiatan yang dapat merusak mangrove di WP3K dan lain-lain.

UU WP3K juga mengatur mengenai sanksi administratif berupa peringatan, pembekuan sementara, denda administratif dan/atau pencabutan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) apabila telah melanggar persyaratan HP-3. Pengelolaan WP3K yang tidak sesuai dengan dokumen perencanaan, maka pemerintah dapat melakukan pembekuan sementara bantuan melalui akreditasi dan/atau pencabutan tetap akreditasi program. Sanksi administratif ini berkenaan dengan UU WP3K memungkinkan diberikannya hak untuk mengusahakan perairan dan pesisir sebagai objek hak. Pemanfaatan perairan pesisir yang diberikan dalam bentuk HP-3 ini, meliputi pengusahaan atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut. HP-3 diberikan kepada pihak-pihak dalam bentuk sertifikat HP-3 kepada perseorangan warga negara Indonesia, badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia, atau masyarakat adat.

Untuk mendapatkan HP-3, pemohon HP-3 wajib untuk memenuhi 3 (tiga) persyaratan, antara lain:

1. kesesuaian dengan rencana Zona dan/ atau rencana Pengelolaan WP3K,
2. hasil konsultasi publik sesuai dengan besaran dan volume pemanfaatannya,
3. pertimbangan hasil pengujian dari berbagai alternatif usulan atau kegiatan yang berpotensi merusak sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil.

Selain itu, pemegang hak HP-3 juga berkewajiban untuk memberdayakan masyarakat sekitar lokasi HP-3; mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak masyarakat adat dan/atau masyarakat lokal; memperhatikan hak masyarakat untuk mendapatkan akses ke sempadan pantai dan muara sungai; dan melakukan rehabilitasi sumber daya yang mengalami kerusakan di lokasi HP-3.

Dalam perkembangannya, ketentuan mengenai HP-3 dianulir oleh Mahkamah Konstitusi karena dinilai bertentangan dengan konstitusi yaitu dalam hal dimungkinkannya privatisasi perairan dan pesisir yang akan merugikan hak hidup masyarakat adat/lokal yang telah jauh hari telah ada bergantung dari pemanfaatan wilayah perairan dan pesisir terkait.



## Putusan MK Perkara No. 3/PUU-VIII/2010 Uji Materiil UU No. 27 Tahun 2007 tentang WP3K

Pada tanggal 26 Juni 2007, dalam Sidang Paripurnanya, DPR RI mengesahkan Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (WP3K). Konon idenya adalah sebagai sebuah terobosan untuk mengurai konflik peraturan perundangan yang (sebelumnya) telah mengatur wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, termasuk menjembatani keinginan negara melindungi kepentingan keluarga nelayan dan masyarakat adat. Asumsinya, dengan hadirnya undang-undang tersebut, pembangunan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dapat berjalan ke arah maksimal.

Sayangnya, meski telah melibatkan sejumlah pakar di bidang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil belum sungguh-sungguh menggunakan pendekatan pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu (*Integrated Coastal Management*). Hal ini ditandai dengan tidak adanya koreksi terhadap ketimpangan penguasaan dan pengusahaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil, serta kian rumitnya tumpang-tindih antarperaturan perundang-undangan yang mengatur kawasan tersebut.

Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 juga lebih menekankan pada aspek investasi dan lebih pro dunia usaha, sehingga tidak ada ruang bagi masyarakat, khususnya nelayan tradisional dan masyarakat adat dalam pengusulan rencana pengelolaan. Lebih jauh, UU PWP-PPK menyerahkan masalah kedaulatan wilayah teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) hanya pada setengah Peraturan Pemerintah.

Dalam UU PWP-PPK diatur tentang Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3). Dapat disebut bahwa HP-3 merupakan “jantung” Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil. HP3 merupakan instrumen sertifikasi yang melegalkan pengusahaan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil untuk kegiatan budidaya, pariwisata, dan pertambangan kepada sektor swasta, termasuk asing.

Lebih rinci, objek pengusahaan perairan berupa permukaan air, kolom, hingga dasar perairan dengan masa pengusahaan 60 tahun akumulatif. Bahkan, dapat beralih, dialihkan dan dijadikan jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan.

Dengan demikian, substansi HP-3 dipastikan akan melegalkan pencabutan hak-hak keluarga nelayan, masyarakat adat dan pesisir dalam mengakses sumber daya baik di wilayah pesisir, laut dan pulau-pulau kecil. Semua akses terhadap sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil terbuka untuk dikuasai oleh pemilik modal. Sebab, hanya merekalah (baca: para pemodal) yang mampu memenuhi segala persyaratan yang diatur dalam undang-undang untuk memperoleh sertifikat HP-3, yakni: syarat administratif, teknis, dan operasional.

Masyarakat pesisir pun berpotensi hanya menjadi penonton. Karena, tidak mempunyai kapasitas modal, pengetahuan, akses informasi dan teknologi untuk bersaing dengan para pemilik modal. Hingga pada akhirnya, tidak ada lagi ruang bagi masyarakat pesisir, khususnya nelayan, pembudidaya, dan buruh nelayan melakukan aktivitas sosial, ekonomi, dan budaya di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Kesemuanya berpotensi memperparah himpitan kemiskinan keluarga nelayan.

Lebih jauh, dengan pertimbangan tersebut selanjutnya menjadi alasan bagi Koalisi Masyarakat Sipil Tolak Hp-3 untuk mengajukan gugatan uji materiil (*judicial review*) ke MK pada 13 Januari 2010 dan diputuskan oleh MK pada tanggal 16 Juni 2011.

Secara substansi, terdapat 7 pokok pikiran yang melatari upaya Uji Materi terhadap Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil oleh Koalisi Tolak HP-3.

1. Bahwa Pasal 1 Angka 4 "Sumber Daya Pesisir dan Pulau-pulau Kecil adalah sumber daya hayati, sumber daya non hayati; sumber daya buatan, dan jasa-jasa lingkungan; sumber daya hayati meliputi ikan, terumbu karang, padang lamun, mangrove dan biota laut lain; sumber daya nonhayati meliputi pasir, air laut, mineral dasar laut; sumber daya buatan meliputi infrastruktur laut yang terkait dengan kelautan dan perikanan, dan jasa-jasa lingkungan berupa keindahan alam, permukaan dasar laut tempat instalasi bawah air yang terkait dengan kelautan dan perikanan, serta energi gelombang laut yang terdapat di Wilayah Pesisir", Angka 7 "Perairan Pesisir adalah laut yang berbatasan dengan daratan, meliputi perairan sejauh 12 mil laut diukur dari garis pantai, perairan yang menghubungkan pantai dan pulau-pulau, estuari, teluk, perairan dangkal, rawa payau, dan laguna," dan Angka 18 "Hak Pengusahaan Perairan Pesisir, selanjutnya disebut HP-3, adalah hak atas bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu", Pasal 16 Ayat 1 "Pemanfaatan perairan pesisir diberikan dalam bentuk HP-3", Pasal 23 Ayat 2, "Pemanfaatan Pulau-pulau Kecil dan perairan di sekitarnya diprioritaskan untuk salah satu atau lebih kepentingan berikut: a. konservasi; b. pendidikan dan pelatihan; c. penelitian dan pengembangan; d. budidaya laut; e. pariwisata; f. usaha perikanan dan kelautan dan industri perikanan secara lestari; g. pertanian organik; dan/atau h. peternakan," dan Ayat 3 "Pemanfaatan Pulau-pulau Kecil dan perairan di sekitarnya sebagaimana dimaksud pada Ayat 2 dan memenuhi persyaratan pada Ayat 3 wajib mempunyai HP-3 yang diterbitkan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya," sebagai penjelasan objek HP-3 tumpang tindih dengan

peraturan perundang-undangan yang lain sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan bertentangan dengan Pasal 28D Ayat 1 UUD 1945;

2. Bahwa Pasal 1 Angka 18 Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 yang mengatur konsep HP3 sebagai hak bertentangan dengan Pasal 33 Ayat 2 dan Ayat 3 UUD 1945;
3. Bahwa Pasal 14 Ayat 1 "Usulan penyusunan Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RSWP-3-K), Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RZWP-3-K), Rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RPWP-3-K), dan Rencana Aksi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RAPWP-3-K) dilakukan oleh Pemerintah Daerah serta dunia usaha," bertentangan dengan Pasal 1 Ayat 3, Pasal 28A , Pasal 28D Ayat 1, Pasal 28I Ayat 2 dan Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945;
4. Bahwa Pasal 16 Ayat 1 dan Ayat 2 "HP-3 sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 meliputi pengusahaan atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut," yang mengatur HP-3 bertentangan dengan Pasal 18B Ayat 2 UUD 1945, Pasal 28A UUD 1945 dan Pasal 33 Ayat 1 dan Ayat 3 UUD 1945;
5. Bahwa Pasal 20 Ayat 1 "HP-3 dapat beralih, dialihkan, dan dijadikan jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan," yang memperkenankan HP-3 sebagai objek hak tanggungan bertentangan dengan Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945;
6. Bahwa Pasal 23 Ayat 3, Ayat 5 "Untuk pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya yang telah digunakan untuk kepentingan kehidupan Masyarakat, Pemerintah atau Pemerintah Daerah menerbitkan HP-3 setelah melakukan musyawarah dengan Masyarakat yang bersangkutan," dan Ayat 6 "Bupati/walikota memfasilitasi mekanisme musyawarah sebagaimana dimaksud pada Ayat 5," yang mewajibkan pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya mempunyai HP-3 yang diterbitkan oleh pemerintah atau pemerintah daerah bertentangan dengan Pasal 18B Ayat 2, Pasal 28C Ayat 2, dan Pasal 28H Ayat 2 UUD 1945;
7. Bahwa Pasal 60 Ayat 1 huruf b "...memperoleh kompensasi karena hilangnya akses terhadap sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang menjadi lapangan kerja untuk memenuhi kebutuhan akibat pemberian HP-3 sesuai dengan peraturan perundang-undangan," bertentangan dengan Pasal 28A, Pasal 28E Ayat 1 dan Ayat 2 dan Pasal 28G Ayat 1 UUD 1945

Terhadap latar belakang pemikiran perlunya gugatan uji materiil tersebut, selanjutnya mengemuka dua persoalan konstitusional yang harus dijawab oleh MK, yaitu:

- a. apakah pemberian HP-3 bertentangan dengan prinsip penguasaan negara atas sumber daya alam bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, jaminan konstitusi terhadap hak hidup dan mempertahankan kehidupan bagi masyarakat pesisir, prinsip nondiskriminasi serta prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana didalilkan oleh Koalisi Tolak HP-3?
- b. apakah penyusunan RSWP-3-K, RZWP-3-K, RPWP-3-K, RAPWP-3-K yang tidak mendudukkan masyarakat sebagai peserta musyawarah melanggar hak-hak konstitusional para Pemohon sehingga bertentangan dengan konstitusi.

Terkait kedua pertanyaan di atas, Mahkamah Konstitusi memberi penjabaran sebagai berikut:

1. Dengan adanya anak kalimat “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” dalam Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945, maka sebesar-besar kemakmuran rakyatlah yang menjadi ukuran utama bagi negara dalam menentukan pengurusan, pengaturan atau pengelolaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
2. Penguasaan oleh negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus juga memperhatikan hak-hak yang telah ada, baik hak individu, maupun hak kolektif yang dimiliki masyarakat hukum adat (hak ulayat), hak masyarakat adat serta hak-hak konstitusional lainnya yang dimiliki oleh masyarakat dan dijamin oleh konstitusi, misalnya hak akses untuk melintas, hak atas lingkungan yang sehat, dan lain-lain.
3. HP-3 akan mengakibatkan hilangnya hak-hak masyarakat adat/tradisional yang bersifat turun-temurun. Padahal hak-hak masyarakat tersebut mempunyai karakteristik tertentu, yaitu tidak dapat dihilangkan selama masyarakat adat itu masih ada.
4. HP-3 akan mengakibatkan tereliminasinya masyarakat adat/ tradisional dalam memperoleh HP-3, karena kekurangan modal, teknologi serta pengetahuan. Padahal, negara, dalam hal ini pemerintah, berkewajiban memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia vide Pembukaan UUD 1945 alinea keempat dan Pasal 34 Ayat 2 UUD 1945.
5. Maksud pembentukan undang-undang ini adalah dalam rangka melegalisasi pengkaplingan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil untuk dijadikan *private ownership* dan *close ownership* kepada perseorangan, badan hukum atau masyarakat tertentu, sehingga bagian terbesar dari pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil diserahkan kepada perseorangan, badan hukum, dan kelompok masyarakat yang dikonstruksikan menurut Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 dengan

pemberian HP-3. Hal ini berarti bahwa terdapat semangat privatisasi pengelolaan dan pemanfaatan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil kepada usaha perseorangan dan swasta.

Sejalan dengan penjelasan di atas, MK menyatakan: Pasal 1 Angka 18, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23 Ayat 3 dan Ayat 5, Pasal 50, Pasal 51, Pasal 60 Ayat 1, Pasal 71 Ayat, serta Pasal 75 Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau- Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 No. 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4739) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Atau, dengan kata lain, seluruh pasal terkait HP-3, termasuk Pasal 71 dan 75 yang tidak diajukan oleh Pemohon, dinyatakan bertentangan dengan konstitusi dan dibatalkan. Terdapat setidaknya 3 terobosan Mahkamah Konstitusi, baik ke dalam menguatkan perjuangan masyarakat nelayan dan masyarakat adat, maupun keluar untuk memperjelas tafsir konstitusi terhadap sejumlah produk legislasi baik di nasional maupun di daerah.

*Keluar*, dalam menilai sejauh mana pemberian HP-3 akan memberikan manfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, Mahkamah Konstitusi mempergunakan empat tolak-ukur, yaitu:

- i. kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat,
- ii. tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat,
- iii. tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta,
- iv. penghormatan terhadap hak rakyat secara turun-temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

Dengan menggunakan keempat indikator tersebut, Mahkamah Konstitusi menetapkan HP-3 bertentangan dengan konstitusi. Atau dengan kata lain, pemberian HP-3 tidak dapat memberikan (jaminan) pemanfaatan sumber daya perairan pesisir dan pulau-pulau kecil untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian itu, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya terhadap HP-3 juga memberi kontribusi besar-keluar, yakni mempertegas dan menyiapkan alat ukur konstitusi terhadap pemakaian “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Putusan Mahkamah Konstitusi menyebut dan menegaskan eksistensi nelayan tradisional (sekali lagi: nelayan tradisional), bukan nelayan kecil (seperti yang tertuang dalam Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan) yang penyebutannya rancu dan cenderung bias kepentingan ekonomi dan teknologi semata. Yakni, sebagai nelayan kecil (merujuk pada Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan) mengkategorikan nelayan hanya berdasarkan bobot dan teknologi kapal, serta kapasitas ekonomi yang

digelutinya. Alhasil, aspek kebudayaan dan kearifan tradisional yang sejatinya adalah panduan komunitas nelayan untuk mengelola sumber daya perikanan dan kelautan secara adil dan lestari, termarjinalkan.

Sejalan dengan itu, secara tidak langsung Mahkamah Konstitusi juga menjabarkan adanya hak-hak konstitusional nelayan tradisional, di antaranya: hak untuk melintas (akses); hak untuk mengelola sumber daya sesuai dengan kaidah budaya dan kearifan tradisional yang diyakini dan dijalankan secara turun-temurun; hak untuk memanfaatkan sumber daya; termasuk, hak untuk mendapatkan lingkungan perairan yang sehat dan bersih. Kesemuanya adalah hak yang melekat pada individu maupun kolektif nelayan tradisional dan tak boleh ditukar-gulingkan.

*Sumber: Damanik, M. Riza, 2011, Analisis Putusan MK terhadap Pembatalan Ketentuan HP-3, Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (KIARA), Jakarta*

Selain sanksi administratif, UU WP3K mempunyai ketentuan pidana berupa pidana penjara dan denda. Ancaman pidana penjara paling lambat 2 tahun dan paling lama 10 tahun dan pidana denda paling sedikit Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) bagi setiap orang perorangan dan/ atau badan hukum (“orang”) yang dengan sengaja melakukan:

1. kegiatan menambang terumbu karang, mengambil terumbu karang di kawasan kontroversi, menggunakan bahan peledak dan bahan beracun dan/atau cara lain yang dapat merusak ekosistem terumbu karang,
2. menggunakan cara dan metode yang merusak ekosistem mangrove, konversi ekosistem mangrove, menebang pohon mengrove untuk kegiatan perindustrian dan pemukiman dan/ atau kegiatan lain yang dilaran dalam UU WP3K,
3. menggunakan cara dan metode yang merusak,
4. penambangan minyak dan gas yang dilarang dalam UU WP3K,
5. penambangan mineral yang dilarang dalam UU WP3K,
6. pembangunan fisik yang menimbulkan kerusakan dan/ atau merugikan masyarakat,
7. tidak melaksanakan mitigasi bencana WP3K yang diakibatkan oleh alam dan/ atau orang sehingga mengakibatkan bencana, atau dengan sengaja melakukan kegiatan yang mengakibatkan kerentanan bencana.

Apabila ada kelalaian atas kegiatan tersebut, sehingga mengakibatkan kerusakan, dapat dikenakan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda

paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Ancaman hukuman terhadap pihak yang lalai atas kewajiban melakukan rehabilitasi adalah pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta), untuk setiap orang yang karena kelalaianya tidak melaksanakan kewajiban rehabilitasi dan/ atau reklamasi, dan melakukan kegiatan usaha di wilayah pesisir tanpa hak dan/atau tidak melaksanakan kewajiban dari persyaratan operasional, sesuai dengan ketentuan dalam UU WP3K.

### 9.3.2.1 Seputar Kasus Bidang Perikanan dan Kelautan

Pencurian ikan atau *illegal fishing* sampai saat ini belum bisa diatasi secara optimal dan merugikan negara hingga puluhan triliun rupiah. Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (KIARA), dalam catatan sepanjang 2005-2008, terdapat sekitar 800 kasus kejadian perikanan yang dilakukan oleh kapal asing di perairan Indonesia. Akibat kejadian perikanan tersebut dalam satu tahun negara dirugikan Rp30 triliun. Pencurian ikan ini tak hanya melanggar kesepakatan internasional di ranah kelautan. Namun, juga melemahkan kedaulatan Indonesia dan keberlanjutan sumber daya perikanan nasional.

Salah satu contoh kasus adalah penanganan dan penyelesaian perkara *illegal fishing* yang dilakukan oleh terdakwa Xiao Zuo Jin, warga negara Cina dari Kapal MV Fuan Yuan Yu F68, di mana kejadian yang dilakukannya termasuk dalam tindak pidana *illegal fishing*, yang selanjutnya perkara ini disidangkan pada Pengadilan Negeri Tual. Perkara ini disidangkan tanpa hadirnya terdakwa di pengadilan (dilaksanakan peradilan *in absentia*), kemudian menghasilkan keputusan *in absentia* bernomor. 18/ Pid.B.PRKN/2008/PNTL.

Apabila dicermati atas contoh kasus ini, perkara tindak pidana *illegal fishing* disidangkan tanpa hadirnya terdakwa dan menghasilkan keputusan secara *in absentia*, ada kemungkinan akan muncul anggapan bahwa peradilan telah berbuat sewenang-wenang terhadap terdakwa dengan tidak memperhatikan hak asasi manusia (hak-hak tersangka dan terdakwa), baik dalam penyidikan, penuntutan dan peradilan seperti yang tertera dalam kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, menyatakan bahwa: "Negara Indonesia adalah Negara Hukum." Konsekuensinya segala perbuatan harus diatur oleh hukum, termasuk perbuatan yang merugikan dan mengganggu ketertiban umum agar tercipta suasana dan kondisi yang aman, damai dan tenteram. Pasal 27 Ayat 1 Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia tahun 1945 juga telah menyatakan bahwa: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan wajib menjunjung hukum dengan tidak ada kecualinya.” Dalam pembangunan kelautan Indonesia, ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konvensi internasional haruslah menjadi acuan. Indonesia telah meratifikasi konvensi PBB tentang Hukum Laut 1982 (*United Nasional Convention on Law of The Sea*) yang dikenal dengan sebutan UNCLOS 1982. Kemudian diratifikasi dengan Undang-Undang No. 17 tahun 1985. Dengan demikian konvensi tersebut berlaku di Indonesia. Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, mengatur hal-hal tertentu yang diharapkan sebagai upaya regresif pemerintah untuk mencegah atau menekan terjadinya *illegal fishing*. Di antaranya menampung semua aspek pengelolaan sumber daya ikan dan mampu mengantisipasi perkembangan kebutuhan hukum serta perkembangan teknologi dalam rangka pengelolaan sumber daya ikan.

Praktek *illegal fishing* adalah kejahatan terorganisir lintas nasional, telah banyak merugikan bagi Indonesia. Berbagai upaya telah dan akan terus dilaksanakan dalam rangka penangkapan *illegal fishing* dengan penambahan sarana dan prasarana pengendalian upaya kerja sama dengan berbagai penegak hukum terkait, seperti TNI AL, polisi dan peradilan.

Secara spesifik ada beberapa jenis *illegal fishing* yang terjadi di Indonesia, yaitu penangkapan ikan tanpa izin, penangkapan ikan dengan izin palsu, penangkapan ikan tidak dilaporkan di pelabuhan pangkalan, penangkapan ikan dengan alat tangkap terlarang, penangkapan ikan di area yang tidak sesuai izin dan penangkapan ikan dengan jenis alat tangkap yang tidak sesuai izin, serta pelanggaran yang dilakukan oleh kapal ikan asing. Pelanggaran merupakan ancaman yang menyebabkan kerugian negara. Pembangunan perikanan harus dilakukan dengan memperhatikan kaidah-kaidah pengelolaan yang bertanggung jawab (dalam *Code of Conduct for Responsible Fisheries*-CCRF).

Penangkapan ikan secara illegal atau *illegal fishing* pada prinsipnya menuntut Penyidik PNS (PPNS) Perikanan harus melakukan klarifikasi atau gelar perkara pelanggaran dan kejahatan yang dilakukan oleh pelaku. Hal ini merupakan kewenangan dalam melakukan penelitian dan/atau pengamatan PPNS Perikanan untuk menemukan pelanggaran dan kejahatan tindak pidana perikanan yang diatur dalam Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan yang menjadi dasar hukumnya.

Ketentuan mengenai pembagian kekuasaan mengadili diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Untuk mengetahui tentang kompetensi

relatif dalam perkara pidana diatur bisa dilihat dalam Pasal 84, 85, dan 86 dan untuk perkara *illegal fishing* diatur dalam Undang-Undang No. 45 tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, yaitu Pasal 71. Pasal ini mengatur Pengadilan Perikanan. Walaupun kompetensi pengadilan perikanan sudah diatur dalam UU Perikanan, tetapi perkara *illegal fishing* yang terjadi di daerah hukum pengadilan perikanan yang masih belum mengacu pada UU perikanan. Pada proses beracara dalam *illegal fishing*, ada bagian yang harus diperhatikan saat pembuktian. Salah satunya adalah pencarian alat atau barang bukti yang mungkin ada, harus dilakukan suatu tindakan (*due diligent*) terhadap sistem komputer.<sup>143</sup>

Upaya untuk menyelesaikan masalah *illegal fishing* ternyata masih mengalami kendala dalam penanggulangan, yaitu rasio luas wilayah perairan yang harus diawasi dengan kemampuan pengawasan (keterbatasan SDM, keterbatasan sarana/prasarana, keterbatasan dukungan anggaran). Kemudian, ketentuan hukum yang menjadi dasar operasional pengawasan belum seluruhnya tersedia (aturan-aturan pelaksanaan dari Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang perikanan). Juga belum optimalnya operasionalisasi pengadilan perikanan, masih rendahnya kesadaran sebagian masyarakat akan pentingnya menjaga kelestarian sumber daya kelautan dan perikanan. Kerugian perekonomian negara di sektor perikanan, yaitu luasnya wilayah perairan kedaulatan dan yurisdiksi nasional yang terbuka akses dari segala penjuru, merupakan kerawanan yang memungkinkan terjadinya kegiatan *illegal fishing* yang berpotensi menimbulkan kerugian perekonomian negara yang cukup besar. Departemen Kelautan dan Perikanan mencatat dari upaya pemberantasan *illegal fishing*, dapat diselamatkan potensi kerugian negara sebagai berikut: tahun 2006 dapat diselamatkan kerugian negara Rp315.374.400,00 (tiga ratus lima belas miliar tiga ratus tujuh puluh empat juta empat ratus ribu rupiah), dari hasil lelang kapal, Pajak Hasil Perikanan (PHP), subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), dan sumber daya perikanan. Tahun 2007 dapat diselamatkan kerugian negara sekitar Rp439.612.800.000 (empat ratus tiga puluh sembilan miliar enam ratus dua belas juta delapan ratus ribu rupiah) dari hasil lelang kapal, pajak hasil perikanan (PHP), subsidi BBM, dan sumber daya perikanan.

Kasus *illegal fishing* 2007 sampai 2008 antara lain: tahun 2006 jumlah tindak pidana *illegal fishing* yang diungkap 429 kasus, diselesaikan 268 kasus.

<sup>143</sup> Novriana Laras Prasasti, 2010, "Tinjauan Hukum Mengenai Kewenangan Mengadili atas Kasus *Illegal Fishing* Berdasarkan *Track Record Data/VMS (Vessel Monitoring System)* dihubungkan dengan UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo UU No. 8 Tahun 1981 KUHAP Jo UU No.11 Tahun 2008 tentang Informasi dan transaksi Eletronik" Skripsi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, h. 14.

Tahun 2007 jumlah tindak pidana *illegal fishing* yang berhasil diungkap sebanyak 379, diselesaikan 376. Kasus M.V. *Golden Blessings* (bendera Filipina), Putusan Pengadilan Negeri Jayapura 28 Februari 2007 denda Rp500 juta, subsider 6 bulan penjara, barang bukti dikembalikan kepada pemilik (JPU banding), Putusan Pengadilan Tinggi Jayapura No. 24/Pid.B/2007/PT.JPR 5 Oktober 2007, pidana denda Rp500 juta, subsider 6 bulan kurungan, barang bukti kapal beserta kelengkapan dan uang hasil lelang ikan tuna 200 ton seharga Rp210 juta dirampas untuk negara (terdakwa kasasi). Kasus M.V. Cheng long (Bendera Panama), Putusan PN Surabaya No. 2180/Pid.B/PN.SBY tanggal 31 Oktober 2007, Pidana Perikanan dan Pelayaran, denda Rp500 juta, subsider 4 bulan kurungan, BB kapal dan kelengkapan serta BB lelang ikan 459 ton seharga Rp2.181.160.000 dirampas untuk negara (terdakwa banding). Kasus M.V. Piong Piong Hai-05099 (Bendera Cina), Putusan PN Manokwari No. 48/Pid.B/2007/PN Mkw 23 November 2007 Pidana perikanan terdakwa 1 dan terdakwa 2 pidana penjara masing-masing 1 tahun dan denda Rp200 juta, menetapkan para terdakwa tetap ditahan, BB 1 set jaring dan 3 ekor ikan hiu yang sudah mati dirampas negara untuk dimusnahkan (JPU banding), Putusan PT Jayapura No. 69/Pid/2007/PT.PJR 14 Desember 2007 pidana masing-masing 5 tahun dan denda Rp1 miliar subsider 1 tahun kurungan dan BB kapal beserta kelengkapan lainnya dirampas untuk negara. Kasus K.M. Thindo Mina 6 (bendera Indonesia), putusan PN Tanjung Pinang No. 340/Pid.B/2007/PN TPI trp tanggal 19 September 2007 dirampas untuk negara dan 4 unit ALKAP dimusnahkan (*Inkracht*).<sup>144</sup>

## 9.4 Bidang Sumber Daya Mineral

### 9.4.1 Asas Pengelolaan Sumber Daya Mineral

Keberadaan perusahaan tambang di Indonesia banyak dipersoalkan oleh berbagai kalangan karena telah menimbulkan dampak negatif dalam pengusahaan bahan galian. Dampak negatif keberadaan perusahaan tambang adalah meliputi rusaknya hutan yang berada di daerah lingkar tambang, tercemarnya laut, terjangkitnya penyakit bagi masyarakat yang bermukim di daerah lingkar tambang, konflik antara masyarakat lingkar tambang dengan perusahaan tambang. Namun demikian, walaupun keberadaan perusahaan tambang menimbulkan dampak

<sup>144</sup> Dengar Pendapat Menkopolhukam dengan Komisi I DPRRI tentang masalah *Illegal Logging*, *Illegal Fishing*, dan *Illegal Mining* (23 Maret 2008), sumber: <http://komisikepolisianindonesia.com/sekilas/read/31/kasus-illegal-logging-illegal-fishing-dan-illegal-mining.html> diakses pada tanggal 5 September 2013.

negatif, tetapi keberadaan perusahaan tambang juga menimbulkan dampak positif dalam pembangunan nasional. Dampak positif dari keberadaan perusahaan tambang antara lain adalah meningkatkan devisa negara, meningkatkan pendapatan asli daerah, menampung tenaga kerja dan meningkatkan kondisi sosial ekonomi, kesehatan dan budaya masyarakat yang bermukim di lingkar tambang.<sup>145</sup>

Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu bara memperkenalkan izin Usaha Pertambangan di Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) dan tidak dipergunakan lagi Perjanjian Kontrak Karya bagi Investor Pertambangan Umum yang mengajukan izin usaha pertambangan umum.<sup>146</sup> Konsep dasar pemberian hak untuk melakukan kegiatan pertambangan umum yang diatur dalam UU No. 11 Tahun 1967 adalah melalui perjanjian. Adapun dengan adanya UU No. 4 Tahun 2009, maka usaha pertambangan diganti dengan pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP).<sup>147</sup> UU yang baru tersebut juga mengatur Izin Pertambangan Rakyat (IPR) untuk melakukan aktivitas pertambangan di WPR (Wilayah Pertambangan Rakyat) dan/atau Izin usaha Pertambangan Khusus (IUPK) untuk melaksanakan aktivitas kegiatan pertambangan di Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK).<sup>148</sup>

Pengelompokan dari bahan galiannya juga ada perbedaan. Dalam UU No. 4 Tahun 2009, pertambangan mineral terdiri atas radiokatif, logam, non-logam dan batuan, serta ada pengelompokan batu bara. Pemberian izin dari kuasa pertambangan dikaitkan dengan kuasa pertambangannya yang dibedakan berdasarkan jenis bahan mineral, serta dikaitkan dengan luasnya lahan, maupun kapasitas kemampuan financial dari pihak-kontraktor (Badan Usaha dan/atau BUMN/BUMD), koperasi maupun perorangan yang akan melakukan kegiatan pertambangannya. Konsep dalam pertambangan umum dengan pertambangan minyak dan gas bumi (migas) tidak sama karena segala ongkos yang dikeluarkan oleh kontraktor pertambangan sama sekali tidak diganti oleh pemerintah, sedangkan dalam pertambangan migas segala ongkos yang telah dikeluarkan akan diganti oleh pemerintah (*cost recovery*).<sup>149</sup>

Yang menarik untuk dikaji adalah instansi pemerintah mana yang berhak untuk mengeluarkan izin kuasa pertambangan tersebut, memperpanjangnya, memonitor, meminta laporan berkala, dan mencabut izinnya. Selanjutnya apakah

<sup>145</sup> Salim, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, Divisi Buku Perguruan Tinggi (PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010) h. 6.

<sup>146</sup> *Ibid.*

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> *Ibid.*

masalah “tarik-menarik” antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah akan dapat terpecahkan, jika dikaitkan dengan adanya otonomi daerah. Biasanya secara “klasik” akan terjadi perebutan wewenang pemberian izin, pembuatan kebijakan, pembuatan peraturan serta pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pengalaman mengatakan peraturan serta pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terjadi tarik-menarik pembagian rejeki atas “bagian pemerintah” yang diperoleh dari kontraktor pertambangan umum antara bupati, gubernur dan pemerintah pusat.<sup>150</sup>

Berdasarkan UU No. 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara (UU Minerba), ada beberapa instrumen hukum agar kegiatan usaha pertambangan dapat memberikan manfaat bagi perekonomian lokal. Instrumen tersebut antara lain:

**a. Kewajiban Divestasi Saham**

Kewajiban divestasi saham merupakan pengalihan atau penjualan saham-saham yang dulu dimiliki pihak asing kepada Indonesia (peserta nasional). Kewajiban ini merupakan instrumen bagi pengoptimalan kepemilikan aset-aset sumber daya alam yang strategis oleh peserta nasional secara bertahap. Hal ini tertuang dalam PP No. 24 Tahun 2012, perubahan atas PP No. 23 tahun 2012 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan dan Batu Bara.

Peserta Nasional adalah pemerintah pusat, pemerintah provinsi, atau kabupaten/ kota, BUMN, BUMD, serta badan usaha swasta nasional. Adapun ketentuan penawaran saham pertama-tama harus ditawarkan kepada pemerintah pusat dahulu. Apabila pusat tidak mampu atau berminat membeli saham, maka ditawarkan kepada peserta nasional lain.

Hal ini bisa memberi kesempatan kepada pemerintah untuk ikut menikmati keuntungan usaha pertambangan besar asing melalui mekanisme pembelian saham yang keuntungannya akan meningkatkan pendapatan daerah. Namun besarnya dana untuk membeli saham yang begitu besar berdampak kepada inkapabilitas pemerintah daerah untuk menikmati hal itu.

**b. Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral**

Pasal 95 UU Minerba pada huruf c telah mengamanatkan kewajiban peningkatan nilai tambah sumber daya mineral batu bara. Permen ESDM No.

---

<sup>150</sup> *Ibid.*

11 tahun 2012, Perubahan atas Permen ESDM No. 7 Tahun 2012 tentang Peningkatan Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral ditujukan untuk mengendalikan penjualan bahan material mineral ke luar negeri dan dalam rangka memenuhi kebutuhan industri nasional. Dengan Permen ESDM tersebut diharapkan tercipta investor baru di sektor pengolahan bahan baku mineral yang dapat menyerap tenaga kerja dan memberikan kontribusi secara ekonomi bagi perekonomian nasional dan lokal.

Berdasarkan UU Minerba Pasal 95 Huruf d, setiap pemegang IUP dan IUPK wajib melakukan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat. Kegiatan tersebut menjadi tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan terhadap masyarakat sekitar tambang. Hal ini bertujuan agar perusahaan peduli terhadap kemajuan dan kesejahteraan masyarakat lokal di mana perusahaan itu berada dan menjalankan kegiatannya. Kegiatan yang bisa dilakukan antara lain, seperti pemberdayaan ekonomi rakyat berupa membina usaha-usaha mikro, kecil dan menengah; penyediaan hingga pelayanan kesehatan dan pendidikan masyarakat; penyediaan fasilitas sosial dan fasilitas umum.

Namun demikian prakteknya adalah para pihak pemegang IUP dan IUPK tidak menjalankan ketentuan tersebut yang mengakibatkan kemiskinan bagi masyarakat sekitar tambang dan lumpuhnya aktivitas ekonomi masyarakat sekitar tambang akibat degradasi lingkungan. Hal yang sekarang tengah dituntut oleh masyarakat Buton, mereka seakan dibodohi oleh perusahaan dan pemerintah yang memberi janji-janji manis atas kebijakan yang merugikan masyarakat sekitar tambang.

Usaha kegiatan pertambangan di Indonesia seharusnya mengacu kepada Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Undang-undang tersebut menentukan bahwa sasaran pengelolaan lingkungan hidup adalah tercapainya keselarasan, keserasian dan keseimbangan antara manusia dan lingkungan hidup dengan mempertimbangkan generasi kini dan yang akan datang, serta terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana. Pengendalian pencemaran dan/atau perusakan laut mengacu kepada sasaran tersebut sehingga pola kegiatannya terarah dan selaras dengan tetap mempertimbangkan hak dan kewajiban serta peran masyarakat.

#### **9.4.2 Legislasi di Bidang Sumber Daya Mineral**

Usaha pertambangan bahan galian, baik yang dilakukan oleh rakyat secara tradisional, maupun oleh pihak swasta diatur dalam hukum pertambangan. Pengertian hukum pertambangan adalah ketentuan yang khusus mengatur hak

menambang (bagian dari tanah yang mengandung logam berharga di dalam tanah atau bebatuan) menurut aturan-aturan yang telah ditetapkan. Secara ringkas hukum pertambangan mencakup keseluruhan kaidah hukum yang mengatur kewenangan negara dalam pengelolaan bahan galian (tambang) dan mengatur hubungan hukum antara negara dengan orang dan atau badan hukum dalam pengelolaan dan pemanfaatan bahan galian (tambang).

Kaidah hukum dalam hukum pertambangan dibedakan menjadi dua macam, yaitu kaidah hukum pertambangan tertulis dan tidak tertulis. Hukum pertambangan tertulis merupakan kaidah-kaidah hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Hukum pertambangan tidak tertulis merupakan ketentuan-ketentuan hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Bentuknya tidak tertulis dan sifatnya lokal, artinya hanya berlaku dalam masyarakat setempat. Berdasarkan kaidah hukum tersebut, maka dalam hukum pertambangan terdapat 3 unsur, yaitu adanya kaidah hukum, adanya kewenangan negara dalam pengelolaan bahan galian, dan adanya hubungan hukum antara negara dengan orang dan/atau badan hukum dalam pengusahaan bahan galian.<sup>151</sup>

Ruang lingkup kajian hukum pertambangan meliputi pertambangan umum dan pertambangan minyak dan gas bumi. Pertambangan umum merupakan pertambangan bahan galian di luar minyak dan gas bumi. Pertambangan umum digolongkan menjadi lima golongan, yaitu pertambangan mineral radioaktif; pertambangan mineral logam, pertambangan mineral non-logam, pertambangan batu bara, gambut dan bitumen padat, pertambangan panas bumi.<sup>152</sup>

Pengelolaan pertambangan di Indonesia dari masa ke masa terangkum dalam perundang-undangan di bidang pertambangan, yaitu pada masa penjajahan dan masa kemerdekaan Indonesia. Pada masa penjajahan peraturan mengenai pertambangan diatur melalui *Indische Mijn Wet* (IMW). Undang-undang ini diundangkan pada tahun 1899 dengan *Staatsblad* 1899, No. 214. IMW hanya mengatur mengenai penggolongan bahan galian dan pengusahaan pertambangan. Peraturan pelaksanaan dari IMW adalah berupa *mijnordonantie* yang diberlakukan mulai tanggal 1 Mei 1907. *Mijnordonantie* pada dasarnya hanya mengatur mengenai pengawasan keselamatan kerja. Sementara pada masa setelah kemerdekaan, pengaturan pertambangan diatur oleh Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, yang selanjutnya digantikan oleh UU Minerba No. 4 Tahun 2009.

<sup>151</sup> *Ibid.*, Salim. h. 9.

<sup>152</sup> *Ibid.*, Salim. h. 10.

Usaha pertambangan merupakan usaha yang berkaitan erat dengan penggunaan tanah. Tidak jarang bahan galian yang mempunyai kualitas tinggi biasanya terdapat dalam kawasan hutan. Yang menjadi persoalan kemudian, apakah setiap jenis hutan dapat digunakan untuk usaha pertambangan. Pada prinsipnya, penggunaan kawasan hutan harus sesuai dengan fungsi dan peruntukannya. Namun tidak tertutup kemungkinan penggunaan kawasan yang menyimpang dari fungsi dan peruntukannya dengan syarat ada persetujuan dari Menteri Kehutanan. Hal ini diatur oleh Pasal 38 Ayat 1 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Pasal 38 Ayat 1 UU Kehutanan mengatur sebagai berikut:

1. penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilaksanakan dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung,
2. penggunaan kawasan sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 dapat dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan.

Di dalam Pasal 38 Ayat 3 UU Kehutanan disebutkan secara jelas, bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh menteri dengan mempertimbangkan pembatasan. Sementara itu, pemberian izin pinjam pakai yang berdampak penting dan cakupan yang luas, serta bernilai strategis dilakukan oleh menteri atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Walaupun dalam Pasal 38 Ayat 1 UU Kehutanan membolehkan penggunaan kawasan hutan produksi dan hutan lindung untuk kepentingan pertambangan, namun dalam Ayat 3 ditentukan sebuah larangan dalam penggunaan kawasan hutan lindung dengan pola pertambangan terbuka. Persoalannya saat ini adalah banyak perusahaan pertambangan di mana sebagian wilayah pertambangannya berada dalam kawasan hutan lindung.<sup>153</sup>

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 Ayat 3 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Mengingat mineral dan batu bara sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi merupakan sumber daya alam yang tak terbarukan, pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin, efisien, transparan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, serta berkeadilan agar memperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat secara berkelanjutan.

---

<sup>153</sup> *Ibid.*, Salim. h. 97-98.

Dalam upaya memenuhi ketentuan Pasal 33 Ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, pada awal Orde Baru pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan. Dalam perjalannya, undang-undang tersebut telah memberikan sumbangan yang penting bagi pembangunan nasional. Namun dalam perkembangan selanjutnya, undang-undang tersebut, yang materi muatannya bersifat sentralistik sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan tantangan di masa depan. Selain itu, pembangunan pertambangan harus menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan strategis, baik bersifat nasional, maupun internasional. Tantangan utama yang dihadapi oleh pertambangan mineral dan batu bara adalah pengaruh globalisasi yang mendorong demokratisasi, otonomi daerah, hak asasi manusia, lingkungan hidup, perkembangan teknologi dan informasi, hak atas kekayaan intelektual, serta tuntutan peningkatan peran swasta dan masyarakat.<sup>154</sup>

Dalam rangka menghadapi tantangan lingkungan strategis dan menjawab sejumlah permasalahan tersebut, selanjutnya pemerintah mengundangkan peraturan perundang-undangan baru di bidang pertambangan mineral dan batu bara yang dapat memberikan landasan hukum bagi langkah-langkah pembaruan dan penataan kembali kegiatan pengelolaan dan pengusahaan pertambangan mineral dan batu bara yang dituangkan dalam UU No. 4 Tahun 2009.

Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 memuat pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) mineral dan batu bara sebagai sumber daya yang tak terbarukan dikuasai oleh negara dan pengembangan, serta pendayagunaannya dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah bersama dengan perilaku usaha,
- 2) pemerintah selanjutnya memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, perseorangan, maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batu bara berdasarkan izin, yang sejalan dengan otonomi daerah, diberikan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing,
- 3) dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara dilaksanakan berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi yang melibatkan pemerintah dan pemerintah daerah,
- 4) Usaha pertambangan harus memberi manfaat ekonomi dan sosial yang sebesar-besar bagi kesejahteraan rakyat Indonesia,

<sup>154</sup> *Ibid.*

- 5) usaha pertambangan harus dapat mempercepat pengembangan wilayah dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat/pengusaha kecil dan menengah, serta mendorong tumbuhnya industri penunjang pertambangan.
- 6) dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi dan partisipasi masyarakat.

Aktivitas usaha pertambangan di Indonesia tidak hanya terbatas pada usaha pertambangan bahan galian mineral, seperti minyak dan batu bara, tetapi juga usaha pertambangan dengan memanfaatkan energi panas bumi. Usaha pertambangan di bidang pemanfaatan energi panas bumi diatur dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Panas Bumi. Dalam pertimbangan diundangkannya UU tentang Panas Bumi dijelaskan bahwa:

- a. bahwa panas bumi adalah sumber daya alam yang dapat diperbarui, berpotensi besar, yang dikuasai oleh negara dan mempunyai peranan penting sebagai salah satu sumber energi pilihan dalam keanekaragaman energi nasional untuk menunjang pembangunan nasional yang berkelanjutan demi terwujudnya kesejahteraan rakyat,
- b. bahwa pemanfaatan panas bumi relatif ramah lingkungan, terutama karena tidak memberikan kontribusi gas rumah kaca, sehingga perlu didorong dan dipacu perwujudannya,
- c. bahwa pemanfaatan panas bumi akan mengurangi ketergantungan terhadap bahan bakar minyak, sehingga dapat menghemat cadangan minyak bumi.

Menurut Pasal 2 UU No. 22 tahun 2003 tentang Panas Bumi, usaha kegiatan pertambangan panas bumi di Indonesia menganut asas manfaat, efisiensi, keadilan, kebersamaan, optimal ekonomi dalam pemanfaatan sumber daya, keterjangkauan, berkelanjutan, percaya dan mengandalkan pada kemampuan sendiri, keamanan dan keselamatan, kelestarian fungsi lingkungan hidup, serta kepastian hukum. Adapun tujuan kegiatan pertambangan panas bumi di Indonesia diatur dalam Pasal 3 UU No. 22 tahun 2003 tentang Panas Bumi, yaitu:

- a. mengendalikan pemanfaatan kegiatan pengusahaan panas bumi untuk menunjang pembangunan yang berkelanjutan, serta memberikan nilai tambah secara keseluruhan, dan
- b. meningkatkan pendapatan negara dan masyarakat untuk mendorong pertumbuhan perekonomian nasional demi peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Panas bumi merupakan sumber daya alam yang dapat diusahakan dan digunakan untuk memenuhi hajat hidup masyarakat, sehingga berdasarkan Pasal 33 Ayat 3 dan dijabarkan dalam Pasal 4 UU Panas Bumi bahwa:

- (1) panas bumi sebagai sumber daya alam yang terkandung di dalam wilayah hukum Indonesia merupakan kekayaan nasional, yang dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat,
- (2) penguasaan pertambangan panas bumi oleh negara sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah,
- (3) semua data dan informasi yang diperoleh sesuai dengan ketentuan dalam Izin Usaha Pertambangan merupakan data milik negara dan pengaturan pemanfaatannya dilakukan oleh pemerintah.

### **Seputar Kasus Bidang Sumber Daya Mineral**

Sebagai bentuk pembaharuan hukum pertambangan, di mana Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 memuat pokok-pokok pikiran bahwa mineral dan batu bara sebagai sumber daya yang tak terbarukan dikuasai oleh negara dan pengembangan, serta pendayagunaannya dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah bersama dengan pelaku usaha, selanjutnya pemerintah memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, koperasi, perseorangan, maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batu bara berdasarkan izin, yang sejalan dengan otonomi daerah.

Permasalahan yang cukup kompleks dalam kegiatan penanaman modal di bidang pertambangan mineral dan batu bara dewasa ini cukup mengemuka, di antaranya permasalahan divestasi saham atau modal. Salah satu praktek pelaksanaan divestasi yang bermasalah, misalnya praktek pelaksanaan perjanjian kontrak karya antara pemerintah Indonesia dan PT Newmont Nusa Tenggara dalam eksplorasi tambang batu hijau di Nusa Tenggara Barat (NTB). Perjanjian kontrak karya yang sudah berjalan bertahun-tahun tersebut tiba-tiba menghadapi permasalahan yang disebabkan tidak terealisasinya kesepakatan mengenai klausul yang mengatur kewajiban divestasi setiap periode divestasi yang telah ditentukan dalam perjanjian kontrak karya antara pemerintah Indonesia dan PT Newmont NNT. Imbas dari kejadian tersebut munculah sengketa antara keduanya. Pemerintah menuduh PT Newmont NNT wanprestasi, sementara Newmont merasa pemerintah telah melakukan pelanggaran atas perjanjian mengenai divestasi.

Sengketa antara pemerintah Indonesia dan PT Newmont Nusa Tenggara akhirnya harus diselesaikan melalui penyelesaian sengketa arbiter di Majelis

Arbitrase Internasional yang diselenggarakan di Singapura pada tahun 2009. Hasil putusan arbitrase internasional tersebut memenangkan pemerintah Indonesia dengan mengabulkan tuntutan pemerintah yang menuntut agar PT Newmont mendivestasikan sahamnya sesuai dengan periode divestasi yang belum terlaksana.

Putusan arbitrase yang memenangkan pemerintah Indonesia terhadap PT Newmont dalam pelaksanaannya tidak dapat direalisasikan secara cepat karena mengalami berbagai kendala. Antara lain karena kesepakatan harga saham periode divestasi tahun 2008 yang belum disepakati kedua pihak dan permasalahan pendanaan untuk membeli saham yang akan didivestasikan. Permasalahan pendanaan tersebut dikarenakan Pemerintah Daerah NTB yang tidak cukup memiliki dana untuk membeli saham PT Newmont, sehingga untuk mengatasi persoalan tersebut dilakukanlah kerja sama antara pemerintah daerah dengan perusahaan BUMN dan/atau perusahaan swasta nasional. Perusahaan PT Aneka Tambang (ANTAM) berminat untuk melakukan kerja sama dengan Pemerintah Daerah NTB dalam divestasi saham. Namun, upaya kerja sama ini gagal karena persoalan mengenai persentase besaran sahamnya. Akhirnya Pemerintah Daerah NTB menyepakati untuk berkerja sama dengan perusahaan Bakrie.

Divestasi saham asing yang secara sederhana diartikan sebagai jumlah saham asing yang harus ditawarkan untuk dijual kepada pihak Indonesia. Ketentuan mengenai divestasi saham asing ini secara yuridis normatif telah diatur dalam Pasal 112 Ayat 1 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 yang mengatur bahwa pemegang IUP dan IUPK, yang sahamnya dimiliki oleh asing, wajib melakukan divestasi saham pada pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha swasta nasional. Selanjutnya dalam Ayat 2 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai divestasi saham diatur dengan peraturan pemerintah.

Kewajiban sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 112 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 dalam prakteknya belum dapat diberlakukan secara efektif karena menimbulkan penolakan dari berbagai perusahaan pertambangan. Hal ini didasari oleh kendala, semisal harga komoditas yang melambung tinggi apabila dilakukan divestasi karena pengaruh isu divestasi yang direspon pasar bursa dan juga kendala kesulitan pinjaman bagi perusahaan tambang dari perbankan apabila komposisi saham yang relatif kecil. Saham yang didivestasikan cenderung nilainya lebih mahal empat kali lipat dari harga sesungguhnya. Hal ini terjadi karena penilaian harga saham sudah menyertakan proyeksi keuntungan, biaya investasi, dan harga komoditas jangka panjang.

Dengan pola tersebut, pemerintah seolah hanya mengganti biaya investasi (*replacement cost*) dan mengambil alih saham. Di satu sisi, pemerintah atau pihak

pembeli akan sulit membeli saham divestasi jika mengandalkan dana perbankan. Alasannya, pihak perbankan selaku pemberi pinjaman akan berpikir panjang dalam memberikan pinjaman untuk porsi saham yang relatif kecil.

Terlepas dari polemik yang muncul dan berkembang, terdapat beberapa keuntungan dan kerugian dalam hal divestasi saham badan usaha asing kepada pemerintah, pemerintah daerah, BUMN/BUMD dan swasta nasional. Sehingga menyikapi polemik tersebut harus diupayakan satu formulasi hukum yang mampu mengatasi persoalan divestasi ini. Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 belum mengatur secara jelas penyelesaian persoalan-persoalan yang timbul sebagai akibat dari kegiatan divestasi saham. Undang-undang mengamanatkan agar permasalahan ini diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah. Untuk mengupayakan divestasi saham, pemerintah dan/atau pemerintah daerah harus memiliki posisi tawar kuat dalam setiap perjanjian kontrak kerja sama penambangan di wilayah Indonesia, terutama dalam hal kesiapan pendanaan.

Divestasi saham izin usaha pertambangan kepada pemerintah, pemerintah daerah, BUMN, atau dan/atau BUMD sebagai wujud kedaulatan dalam negeri dalam hal kegiatan usaha pertambangan, sebagai upaya guna mewujudkan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya, perlu diciptakan formulasi hukum agar divestasi ini dapat berjalan dan pemerintah mampu mendorong supaya investor mentaati setiap peraturan yang ada. Tanpa adanya *affirmative policy*, mustahil Indonesia akan mendapat keuntungan yang besar dalam kerja sama bisnis. Hal ini penting supaya masyarakat Indonesia tidak merasa apatis terhadap investor asing yang masuk, sehingga daya dukung sosial terhadap investasi/divestasi akan mengalami pertumbuhan dan kenyamanan investor lebih terjamin.

Selain isu sengketa divestasi pada kebijakan pertambangan, yang juga tidak kalah penting dalam pertambangan dan batu bara adalah permasalahan illegal mining. Dalam rangka mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah mengeluarkan Keppres No. 25 Tahun 2001 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Pertambangan Tanpa Izin, Penyalahgunaan BBM, serta Perusakan Instalasi Ketenagalistrikan dan Pencurian Aliran Listrik. Catatan kasus-kasus *Illegal Mining* 2006-2007 (Data Bareskrim Mabes Polri), di antaranya kasus penertiban *illegal mining* yang menonjol dalam tahun 2006 adalah penertiban penambangan batu bara di Kalimantan Selatan.<sup>155</sup> Jumlah tindak pidana pertambangan yang ditangani 55 kasus dengan jumlah tersangka 82 orang, diselesaikan 32 kasus, barang bukti bijih timah 545,8 ton, pasir timah 471 ton, kaolin 157 ton, emas 37 kg, batu

<sup>155</sup> *Ibid*, Dengar Pendapat Menkopolkhuan dengan Komisi I DPRRI tentang masalah *Illegal Logging*, *Illegal Fishing*, dan *Illegal Mining* (23 Maret 2008).

bara 951,5 ton, truk 26 buah, mesin-mesin 25 buah. Tahun 2007, jumlah perkara *illegal mining* yang berhasil diungkap sebanyak 147 kasus dan yang diselesaikan 121 kasus. Barang bukti yang berhasil disita: batu bara 378 ton, bijih emas 25 karung, timah 14 ton, pasir timah 110 ton, alat berat 82 unit, perahu klotok 24 unit, truk/mobil 12 buah, mesin-mesin 115 unit.<sup>156</sup>

## 9.5 Bidang Sumber Daya Minyak dan Gas Bumi

### 9.5.1 Asas Pengelolaan Sumber Daya Minyak dan Gas

Landasan yuridis konstitusional penyelenggaraan pertambangan di Indonesia adalah UUD 1945, khususnya Pasal 33 Ayat 3 dan Ayat 2. Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945 menyatakan, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat,” sedangkan Pasal 33 Ayat 2 menyatakan, “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.” Makna dari ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tersebut dalam hal sistem pengelolaan pertambangan adalah “dikuasai oleh negara” dan “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Istilah “dikuasai” memiliki makna bahwa negara harus mempunyai kekuasaan atas pengelolaan kekayaan alam yang ada. Adapun istilah “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” mengandung makna bahwa di dalam pengelolaannya harus memberikan hasil yang optimal untuk mewujudkan kemakmuran dengan meningkatnya taraf hidup rakyat. Oleh karena itu, di dalam sistem pengelolaan pertambangan seharusnya adalah pemerintah adalah pemegang kuasa pertambangan (*mining rights*) sebagai wakil dari negara. Sedangkan pelaksanaannya diserahkan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Penyerahan pelaksanaan kuasa pertambangan kepada BUMN adalah suatu keharusan karena BUMN merupakan representasi bahwa pemegang kuasa tetap berada di tangan negara dan dilakukan sesuai dengan prinsip usaha.

Badan Usaha Milik Negara yang diberi kuasa pertambangan tersebut dapat bekerja sama dengan badan-badan usaha yang lain (*Business to Business*), sesuai prinsip usaha dan kaidah keekonomiannya yang wajar. Jadi, sistem ini pada dasarnya tetap mengadopsi nilai-nilai (ekonomi) pasar yang positif, tetapi tetap mengedepankan efisiensi, terbuka dan tidak antisising. Namun kenyataannya,

<sup>156</sup> *Ibid.*

kegiatan usaha pertambangan minyak dan gas bumi, setelah diberlakukannya UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, negara menyerahkan kuasa pertambangan bukan kepada BUMN, melainkan secara langsung kepada badan usaha atau bentuk usaha tetap, tanpa membedakan apakah badan usaha tersebut milik negara Indonesia ataukah milik negara lain. Pasal 12 Ayat 3 UU No. 22 Tahun 2001 yang mengatur hal ini, berbunyi “Menteri menetapkan badan usaha atau bentuk usaha tetap yang diberi wewenang melakukan usaha eksplorasi dan eksloitasi pada wilayah kerja sebagaimana dimaksud dalam Ayat 2.”

Sampai saat ini, satu-satunya BUMN pertambangan minyak dan gas bumi adalah Pertamina. Tapi Pertamina harus berulangkali bersusah payah (dan bahkan gagal) untuk mendapatkan hak pengelolaan wilayah minyak dan gas bumi yang ada di negaranya sendiri. Contoh konkret adalah kasus Blok Cepu, Blok Madura, akusisi blok *Offshore North West Java (ONWJ)*. Praktek pengusahaan minyak dengan pola *Business to Government*, dengan menggunakan sistem konsesi (penyerahan kuasa pertambangan atas wilayah) langsung dari pemerintah kepada perusahaan-perusahaan tambang tanpa membedakan apakah milik negara sendiri ataukah milik negara lain sudah dijalankan sejak berlakunya UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan.

### 9.5.2 Legislasi Bidang Sumber Daya Minyak dan Gas Bumi

Undang-Undang No. 44 Tahun 1960 tidak lagi berlaku dan digantikan UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Sistem konsesi *Business to Government* yang diwujudkan ke dalam Kontrak Karya menyebabkan pemerintah Indonesia tidak memiliki perusahaan tambang yang berskala besar. Pemerintah juga tak memiliki kontrol yang kuat atas proses eksplorasi dan eksloitasi tambang umum. Tarif *royalty* yang dikenakan oleh pemerintah juga tidak seimbang karena pemerintah tak menguasai strategi bisnis. Pembagian royalti juga tidak berkeadilan dan sulit diterima akal sehat. Kelemahan sistem Kontrak Karya *Business to Government*, yaitu penerimaan negara selama dari royalti dan pajak dari pertambangan umum tidak adil karena rata-rata kurang dari 20% dari nilai ekonomi tambang yang ada, sedangkan lebih dari 80% dinikmati oleh perusahaan-perusahaan tambang dan industri pendukungnya.<sup>157</sup>

Jika royalti kegiatan pertambangan di Indonesia dibandingkan sistem royalti pertambangan umum di negara maju, maka royalti di negara maju lebih adil karena royalti langsung dikenakan terhadap pendapatan kotor dengan tarif berkisar 15-

<sup>157</sup> *Ibid*, Salim.

30%. Royalti yang diterapkan di pertambangan umum di Indonesia, khususnya bidang mineral, rata-rata hanyalah berkisar 1-3,5% dari pendapatan bersih.<sup>158</sup> Artinya, pendapatan tersebut sudah dikurangi biaya-biaya operasional perusahaan, sedangkan pemerintah tidak terlibat langsung dalam mekanisme kontrol atas pengeluaran biaya-biaya operasional, sehingga kedudukan pemerintah lemah.<sup>159</sup>

Peraturan perundang-undangan Minyak dan Gas Bumi, sejak zaman penjajahan Belanda sampai kini merupakan jalinan politik hukum, sehingga tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Harapannya, peraturan perundang-undangan yang baru merupakan penyempurnaan dari peraturan perundang-undangan yang lama. Namun idealisme tersebut belum tentu terwujud karena sering terjadi undang-undang yang baru justru tidak lebih baik dari undang-undang yang lama. Secara berturut-turut berikut diuraikan sejarah perundang-undangan pertambangan di Indonesia.

### 9.5.2.1 Pada Masa Penjajahan Belanda

Sejak zaman Hindia Belanda, di Nusantara berlaku *Mijnwet* dengan semua peraturan pelaksanaan dan perubahannya, sehingga pengesahan pertambangan minyak dan gas bumi menggunakan sistem kontrak yang pada dasarnya merupakan tindak lanjut dari *Mijnwet*. Pemerintah Hindia Belanda telah mengeluarkan beberapa peraturan perlaksanaan, antara lain *Petroleumopslag Ordonantie* pada tahun 1927 dan *Mijnordonantie* serta *Mijnpolitiereglement* pada tahun 1930. *Mijnordonantie* yang telah diubah dan disempurnakan pada tahun 1935, merupakan peraturan pelaksanaan *Mijnwet* secara umum.<sup>160</sup> *Mijnpolitiereglement* merupakan peraturan keselamatan kerja yang berlaku dalam bidang pertambangan, termasuk minyak dan gas bumi. *Petroleumopslag Ordonantie* yang telah diubah dan disempurnakan pada tahun 1930, 1931, 1935 dan 1940, mengatur larangan penimbunan minyak dan gas bumi.<sup>161</sup>

Dalam *Mijnwet* tidak dibedakan antara minyak dan gas bumi dengan bahan galian lainnya. Oleh sebab itu, pengusahaan kedua bahan tambang ini diatur berdasarkan asas hukum yang sama, kecuali segi teknik yang memerlukan pengaturan terpisah. Berdasarkan *Mijnwet*, konsesi untuk mengusahakan bahan galian tertentu dapat diberikan, baik kepada perseorangan, maupun perusahaan

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> *Ibid.*

swasta dengan membayar royalti.<sup>162</sup> Pemegang konsesi mempunyai hak untuk melaksanakan penambangan dalam wilayah konsesinya selama 75 tahun.<sup>163</sup> Pada tahun 1910, Pemerintah Hindia Belanda menambahkan ketentuan baru bahwa Pemerintah Hindia Belanda melaksanakan sendiri usaha pertambangan, termasuk pertambangan minyak dan gas bumi.<sup>164</sup>

Dalam pelaksanaannya, kontrak dengan perusahaan minyak dalam bentuk kontrak dapat berupa kontrak eksplorasi dan eksloitasi. Kontrak memuat jangka waktu berlakunya 40 tahun. Sejak tahun itu, usaha pertambangan dibedakan antara usaha pertambangan pengelolaan bahan galian minyak dan gas bumi yang menggunakan sistem kontrak dan usaha pertambangan untuk bahan galian usaha pertambangan lainnya yang masih menggunakan dasar konsesi murni.<sup>165</sup>

#### 9.5.2.2 Zaman Indonesia Merdeka

Semenjak Indonesia merdeka dengan dikumandangkannya Proklamasi Kemerdekaan dan Indonesia mempunyai UUD 1945 yang berlaku sejak 18 Agustus 1945, maka undang-undang pertambangan pada masa Hindia Belanda masih tetap berlaku karena belum ada undang-undang baru yang menggantikannya.

Usaha pemerintah Indonesia untuk menggantikan *Mijnwet*, telah dimulai sejak adanya mosi Teuku Moehammad Hasan dan kawan-kawan pada tahun 1951, yang diikuti dibentuknya Panitia Negara Urusan Pertambangan (PNUP).<sup>166</sup> Salah satu tugas PNUP adalah mempersiapkan undang-undang pertambangan Indonesia yang sesuai dengan keadaan alam kemerdekaan berdasarkan ekonomi nasional. Panitia ini berhasil menyusun rancangan undang-undang (RUU) pertambangan, namun sampai PNUP bubar, RUU ini tidak pernah menjadi undang-undang karena banyaknya kepentingan politik pada masa itu. Setelah Presiden memberlakukan kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959, maka pemerintah baru sempat mengeluarkan UU No. 44 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi. Selain itu juga diterbitkan UU No. 2 Tahun 1962 tentang Kewajiban Perusahaan Minyak memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri.

Krisis moneter di Indonesia yang terjadi pada tahun 1997 memberikan dampak yang luas pada perekonomian nasional, yang mengakibatkan berakhirnya

<sup>162</sup> *Ibid.*

<sup>163</sup> *Ibid.*

<sup>164</sup> *Ibid.*

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> *Ibid.*

pemerintahan Soeharto pada tahun 1998 dan memasuki masa Reformasi. Beberapa situasi penting yang berubah, menyangkut perubahan lingkungan strategis, antara lain semangat otonomi daerah, globalisasi, hak asasi manusia, hak atas kekayaan intelektual, demokratisasi dan lingkungan hidup. Perubahan-perubahan itu diantisipasi oleh pemerintah dalam berbagai kebijakan. Dalam bidang perundangan telah berhasil menerbitkan beberapa undang-undang, yaitu UU No. 22 Tahun 2001 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, menggantikan UU No. 44 Prp Tahun 1960, UU No. 15 Tahun 1962 tentang Penetapan Perpu No. 2 Tahun 1962 tentang Kewajiban Perusahaan Minyak Memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri menjadi undang-undang, dan UU No. 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara.

UU No. 22 Tahun 2001 diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi, namun dalam putusannya Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa undang-undang minyak dan gas bumi tidak bertentangan dengan UUD 1945, kecuali beberapa bagian dari pasal-pasalnya dinyatakan tidak berlaku. Antara lain mengenai ketentuan adanya Badan Pelaksana Kegiatan Minyak dan Gas Bumi (BP Migas). Menurut MK, keberadaan BP Migas adalah inkonstitusional karena mereduksi kewenangan negara yang seharusnya *mining rights* ada pada pemerintah (kementerian), tetapi diblokirkan menjadi kewenangan entitas eksklusif, meskipun masih di dalam lingkungan Kementerian ESDM. Dalam perkembangannya setelah putusan MK, pemerintah membentuk SKK Migas untuk menggantikan posisi BP Migas. Namun demikian, pemerintah tidak merespons persoalan sebagaimana hasil keputusan MK. Lebih-lebih manakala terungkap adanya *moral hazard* di dalam tubuh SKK Migas dengan ditangkapnya Kepala SKK Migas Rudi Rubiandini karena terlibat kasus suap.

### 9.5.3 Seputar Hubungan Kontraktual Kegiatan Hulu Migas

Pengusahaan penambangan minyak dan gas bumi (migas) pada konteks Indonesia sesungguhnya dapat dikatakan telah berlangsung cukup lama. Jauh sebelum masa kemerdekaan, praktik eksploitasi tambang migas oleh pemerintah kolonial Hindia-Belanda diawali sejak akhir abad ke-19. Beroperasinya Royal Dutch Petroleum Company melalui pengembangan eksplorasi dan eksplorasi konsesi Langkat pada 16 Juni 1890, serta pengoperasian lapangan Sangasanga Tarakan oleh Nederlandsch-Indische Industrie en Handel Maatchappij (NIIHM) pada periode 1897-1905, yang selanjutnya beralih ke Batavia Petroleum Maatschappij (BPM) pada 1905-1942, adalah beberapa contoh rintisan mengenai praktik pemanfaatan sumber daya migas tersebut.

Mula-mula relasi kontraktual perusahaan pertambangan migas pada waktu itu dilakukan dengan penguasa-penguasa daerah setempat. Baru kemudian pada tahun 1899, pemerintah kolonial mengeluarkan Undang-Undang Pertambangan (*Indische Mijn Wet*-IMW). Dalam salah satu ketentuannya menyatakan bahwa Pemerintah Hindia-Belanda berwenang untuk melakukan eksplorasi dan eksplorasi, serta mengadakan kerja sama dengan perusahaan migas dalam bentuk kontrak melalui sistem konsesi. Dengan sistem konsesi tersebut, perusahaan migas tidak saja menikmati kuasa pertambangan tetapi juga hak untuk menguasai hak atas tanah.

Seiring dengan berjalannya waktu ketika legitimasi kekuasaan pemerintah kolonial Hindia-Belanda berakhir karena kemerdekaan Indonesia, selanjutnya peraturan mengenai pertambangan juga diganti untuk disesuaikan dengan iklim pemerintahan yang baru yang otonom. Pada tahun 1960, pemerintah menerbitkan UU No. 37 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan dan UU No. 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi yang mencabut dan menggantikan *Indische Mijn Wet* Stbl. 1899 No. 214 jo Stbl. 1906 No. 434.<sup>167</sup> Dengan keluarnya regulasi tersebut, maka pengusahaan migas diselenggarakan oleh negara yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh perusahaan negara semata-mata melalui kerja sama dengan kontraktor dalam bentuk kontrak karya. Sistem konsesi dalam pengusahaan pertambangan tidak lagi digunakan karena dinilai memberikan hak yang terlalu luas dan terlalu kuat bagi pemegang konsesi, yaitu perusahaan pertambangan (migas) asing.

Secara khusus kemudian, UU No. 44 Prp. Tahun 1960 Pasal 6 menegaskan bahwa Menteri Keuangan dapat menunjuk kontraktor untuk perusahaan negara guna melaksanakan pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan oleh perusahaan negara. Konteks Pasal 6 pada saat itu maksudnya adalah agar semua pemegang konsesi pertambangan migas, yaitu Shell, Stanvac dan Caltex beralih menjadi Kontraktor Perusahaan Negara. Dengan kata lain, berdasarkan ketentuan Pasal 6 tersebut, dengan disepakatinya kontrak karya yang mengubah status perusahaan pertambangan asing saat itu menjadi Kontraktor Perusahaan Negara, dapat disimpulkan bahwa dengan diundangkannya UU No. 44 Prp. Tahun 1960, maka tidak lagi ada perusahaan pertambangan asing yang mempunyai hak pertambangan atas wilayah Indonesia.<sup>168</sup> Artinya, hanya Perusahaan Negara

<sup>167</sup> Relasi antara keduanya, satu dengan yang lain berposisi sebagai *lex generalis* dan *lex spesialis*. UU No. 37 Prp. Tahun 1960 yang mengatur pertambangan secara umum sebagai *lex generalis*, sementara UU No. 44 Prp. Tahun 1960 yang mengatur tentang pertambangan spesifik minyak dan gas bumi sebagai *lex spesialis*.

<sup>168</sup> Dengan demikian, penandatanganan Kontrak Karya adalah tonggak yang cukup penting dalam meletakkan posisi negara pada posisi yang lebih dominan terhadap perusahaan asing, yang sebelumnya dapat menjadi *mineral interest*.

yang mempunyai hak pertambangan tersebut. Namun mengingat industri migas membutuhkan modal yang cukup besar dan keahlian di bidang migas, karenanya UU No. 44 Prp. Tahun 1960 masih membuka kesempatan bagi perusahaan pertambangan asing untuk bekerja sebagai Kontraktor Perusahaan Negara melalui skema Kontrak Karya.

Kontrak karya sendiri merupakan bentuk perjanjian berdasarkan pembagian keuntungan/pendapatan (*profit/income sharing agreement*) di mana aspek manajemen dan kepemilikan aset bukan menjadi pertimbangan penting sehingga manajemen dan kepemilikan aset berada di tangan kontraktor sampai aset tersebut sepenuhnya terdepresiasi. Sedangkan kepemilikan minyak dan gas bumi berada di tangan negara yang diwakili oleh perusahaan negara. Penerapan kontrak karya secara umum dapat dikatakan belum sepenuhnya memenuhi harapan masyarakat dan diakui perlu adanya pemberahan dan peningkatan kinerja perusahaan negara.<sup>169</sup>

Terhadap ketidakpuasaan berbagai pihak akan model kontrak karya tersebut, Ir. Soekarno mendapatkan ide perjanjian bagi hasil berdasarkan praktek yang berlaku di pengelolaan pertanian di Jawa, di mana petani mendapatkan penghasilannya dari bagi hasil yang pengelolaannya ada di tangan pemiliknya. Ide Bung Karno ini didukung oleh Ibnu Sutowo yang menyatakan bahwa pada pengusahaan minyak nasional, manajemen seharusnya dipegang oleh pemerintah dan yang dibagi seharusnya adalah hasil minyak dan bukan keuntungan (baca: uang),<sup>170</sup> sebagaimana yang diterapkan dalam kontrak karya.<sup>171</sup>

Prinsip bagi hasil ini kemudian diterapkan oleh Pertamina, yang merupakan gabungan tiga perusahaan negara pemegang kuasa pertambangan, yakni PN PERTAMIN, PN PERMINA, dan PN PERMIGAN, berdasarkan UU No. 8 Tahun 1971 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (Pertamina). Dalam Pasal 12 Ayat 1 dinyatakan bahwa perusahaan, Pertamina, dapat mengadakan kerja sama dengan pihak lain dalam bentuk Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract*).

Pengaturan Kontrak Bagi Hasil selama 30 tahun hanya diatur dalam UU Pertamina, beserta peraturan pelaksanaanya, tanpa adanya pengaturan tersendiri yang khusus mengatur pengusahaan minyak dan gas bumi. Baru pada tahun 2001

<sup>169</sup> Simamora Rudi M., *Hukum Minyak dan Gas Bumi* (Djambatan, Jakarta) h. 87.

<sup>170</sup> Pada fase eksplorasi dan eksploitasi (produksi), mengenai pembagian hasil produksi, ditinjau dari jenis-jenis praktek perjanjian pengusahaan migas di dunia. Bentuk kesepakatan bagi hasil biasanya dapat berupa: berdasarkan pembagian hasil produksi; pembagian keuntungan; atau, kombinasi pembagian hasil produksi dan keuntungan.

<sup>171</sup> Partowidagdo Widjajono, *Makalah tentang Kontrak Kerja Sama, Institusi dan iklim investasi*, Disampaikan pada Media Briefing Indonesia Energy Watch.

Pemerintah beserta Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) membuat peraturan yang khusus mengatur pengusahaan minyak bumi melalui UU No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas 2001).

### 9.5.3.1 Jenis-jenis Kontrak Bagi Hasil

Selama tiga dekade, Pertamina telah membuat beberapa jenis Kontrak Bagi Hasil. Jenis-jenis Kontrak Bagi Hasil yang banyak digunakan dalam investasi minyak dan gas bumi antara lain:

1. Kontrak Bagi Hasil untuk wilayah konvensional maupun *frontier area*,
2. Kontrak Bagi Hasil *Joint Operation Agreement – Joint Operation Body* (JOA-JOB),
3. Kontrak Bantuan Teknis (“*Technical Assistance Contract*”),
4. Kontrak Peningkatan Produksi Minyak (“*Enhanced Oil Recovery Contract*”).

Selanjutnya, elaborasi masing-masing jenis Kontrak Bagi Hasil diuraikan di dalam bagian berikut ini.

#### Kontrak Bagi Hasil untuk Wilayah Konvensional maupun Frontier Area

Jenis kontrak bagi hasil untuk wilayah konvensional merupakan kontrak utama dari seluruh bentuk kontrak bagi hasil. Oleh karena itu, jenis kontrak ini dikenal dengan kontrak bagi hasil standar. Selama kurang lebih 30 tahun, kontrak bagi hasil ini hanya diatur melalui UU Pertamina tanpa adanya suatu pengaturan yang lebih komprehensif ke dalam suatu peraturan khusus mengenai minyak dan gas bumi, khususnya ada kegiatan usaha hulu. Hal ini, seperti dikatakan di atas, membuat Pertamina menentukan ketentuan dan jenis kontrak yang digunakan untuk suatu wilayah. Selama tiga dekade itu pula telah beberapa kali terjadi perubahan ketentuan-ketentuan dalam kontrak bagi hasil standar yakni:

#### Kontrak Bagi Hasil Generasi Pertama (1964-1977)

Ketentuan-ketentuan pada kontrak bagi hasil generasi ini dapat dilihat sebagai berikut:

- (1) manajemen operasi perminyakan dilakukan oleh Pertamina,
- (2) kontraktor menyediakan seluruh biaya operasi,
- (3) biaya operasi yang dikeluarkan kontraktor akan mendapatkan pengembalian tidak lebih dari 40% dari hasil produksi. Sisa 60% hasil produksi kemudian dibagi antara Pertamina (65%) dan kontraktor (35%),

- (4) Pertamina membayar pajak pendapatan kontraktor,
- (5) kontraktor berkewajiban untuk memenuhi *Domestic Market Obligation* maksimum sebesar 25% dari baginya dengan harga USD20/barel,
- (6) seluruh peralatan dan fasilitas yang dibeli oleh kontraktor menjadi milik Pertamina,
- (7) 10 % dari *participating interest* kontraktor harus ditawarkan pada suatu perusahaan nasional setelah diketahui bahwa daerah kerja kontraktor bersifat komersial,
- (8) selama tahun 1974-1977, kontraktor wajib membayar pembayaran tambahan kepada pemerintah Indonesia akibat naiknya keuntungan kontraktor akan minyak dan gas bumi secara signifikan.

### Kontrak Bagi Hasil Generasi Kedua (1978-1988)

Ketentuan-ketentuan mengenai kontrak bagi hasil pada periode ini mengalami perubahan-perubahan yang diakibatkan faktor-faktor, antara lain krisis energi dunia pada tahun 1970-an di mana harga minyak meningkat secara signifikan dan pemerintah Amerika Serikat tidak menerima pajak perusahaan-perusahaan minyak yang beroperasi di Indonesia.<sup>172</sup> Adapun ketentuan-ketentuan yang mengalami perubahan yakni:

- (1) tidak ada pembatasan pada pengembalian biaya operasi kontraktor,
- (2) setelah pengurangan biaya operasi, pembagian produksi minyak menjadi 65.91% untuk Pertamina dan 34.09% untuk kontraktor, sedangkan produksi gas menjadi 31.80% untuk Pertamina dan 68.20% untuk kontraktor,
- (3) kontraktor membayar 56% pajak kepada pemerintah Indonesia,
- (4) pada tahun 1984, terjadi perubahan pengaturan perpajakan yang diterapkan untuk kontrak bagi hasil dengan total pajak sebesar 48% yang berlaku mulai efektif pada tahun 1987, sehingga terjadi pula perubahan ketentuan kontrak bagi hasil di mana pembagian minyak menjadi 71.15% untuk Pertamina dan 28.25% untuk kontraktor. Kemudian untuk gas 42.31% untuk pertamina dan 57.64% untuk kontraktor. Maka pembagian minyak setelah pajak menjadi 85% untuk pemerintah Indonesia dan 15% untuk kontraktor, sedangkan gas menjadi 70% untuk pemerintah Indonesia dan 30% untuk kontraktor;
- (5) kontraktor mendapatkan seluruh harga ekspor untuk insentif *Domestic Market Obligation* setelah 5 tahun produksi,

---

<sup>172</sup> Widyawan, "Upstream Oil and Gas Cooperation Contract in Indonesia". Artikel, disampaikan pada Asean Law Student Association Oil and Gas Week di Universitas Indonesia, Jakarta.

- (6) kontaktor mendapatkan 20% dari biaya kapital untuk pengembangan lapangan.

### Kontrak Bagi Hasil Generasi Ketiga (1988-2001)

Perubahan-perubahan pada kontrak bagi hasil generasi ini disebabkan karena faktor-faktor, yaitu sulitnya pengembangan lapangan marginal dan sub-komersial dan penurunan harga minyak menjadi di bawah USD10/barrel.<sup>173</sup> Hal-hal tersebut membuat ketentuan-ketentuan kontrak bagi hasil menjadi:

- (1) harga *Domestic Market Obligation* menjadi 10% dari harga ekspor setelah 5 tahun,
- (2) diaturnya ketentuan mengenai *first tranche petroleum* sebesar 20% dari hasil produksi yakni pengambilan pertama minyak bumi sebelum pengurangan biaya operasi yang kemudian didistribusikan untuk Pertamina dengan kontraktor,
- (3) mulai dikenalnya produksi *deep sea* di mana pengembangannya mendapatkan kredit investasi sebesar 110% untuk minyak dan 55% untuk gas,
- (4) terdapatnya *additional sharing* untuk daerah *frontier*,
- (5) dalam generasi ini terdapat insentif-insentif yang diberikan pemerintah untuk pengembangan lapangan agar pemasukan negara juga bertambah.

### Kontrak Bagi Hasil Generasi Keempat (2001-sekarang)

Dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi maka dimulailah generasi baru kontrak bagi hasil di mana pihak yang mewakili pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan tidak lagi Pertamina namun menjadi Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Dalam kontrak bagi hasil generasi ini, yang merupakan bentuk utama dari seluruh kontrak bagi hasil BP Migas, memiliki kewenangan manajemen atas kegiatan operasi permifyakan secara keseluruhan.

Dalam melaksanakan kewenangan manajemen ini, Pertamina menyetujui anggaran belanja kontraktor, program kerja, rencana penggunaan tenaga kerja, rencana pembiayaan dan pengadaan barang dan jasa. Yang bertindak sebagai operator adalah kontraktor yang menyelenggarakan kegiatan operasi permifyakan dan bertanggung jawab atas pelaksanaan operasi permifyakan sehingga kontraktor bertanggung jawab dalam pengambilan keputusan secara umum, khususnya pada tahap eksplorasi. Seluruh dana investasi untuk eksplorasi, pengembangan dan produksi disediakan oleh kontraktor, selaku operator, dan biaya dapat

---

<sup>173</sup> *Ibid.*

dikembalikan hanya apabila ada penemuan cadangan komersial melalui penjualan hasil produksi. Oleh karena itu kontraktor menanggung seluruh risiko eksplorasi dan eksploitasi.

Pengembalian biaya investasi/operasi dilakukan melalui pembagian hasil produksi minyak dan/atau gas bumi, yang dilakukan dengan cara: pertama-tama memotong dari hasil produksi sebesar 20% untuk *First Tranche Petroleum* dan kredit investasi baru dipotong untuk biaya operasi, yang diberikan kepada kontraktor. Setelah dikembalikannya biaya operasi maka kemudian minyak sisa hasil pemotongan-pemotongan tersebut dibagi antara pemerintah dan kontraktor. Setelah berproduksi secara komersial kontraktor berkewajiban untuk menyediakan dan menjual minyak bagiannya untuk *Domestic Market Obligation* sebesar 25%. Harga untuk kewajiban ini di titik ekspor adalah 25% persen dari harga yang ditentukan kecuali untuk 5 tahun pertama.

### Kontrak Bagi Hasil *Joint Operation Agreement – Joint Operation Body* (JOA-JOB)

Dalam kontrak jenis ini operasi pertambangan dilaksanakan oleh suatu badan kerja sama operasi (*Joint operation Body-JOB*) yang dipimpin oleh Pertamina dan dibantu oleh kontraktor yang masing-masing menugaskan karyawannya dalam JOB tersebut. Dalam hal ini Pertamina bertindak selaku operator. Dalam JOB ini, kedua belah pihak memiliki *participating interest* pada awalnya ditetapkan sebesar 50:50. Seluruh dana untuk operasi minyak dan/atau gas bumi ini pada awalnya akan disediakan oleh kontraktor dan kemudian setelah berproduksi secara komersial, akan ditanggung bersama dengan Pertamina dengan pembagian secara merata 50:50, dengan syarat kontraktor wajib mengeluarkan biaya minimum tertentu yang telah ditentukan untuk mengimbangi pengeluaran biaya yang telah dilakukan Pertamina sebelum kontrak ditandatangani.

Dalam hal tidak adanya penemuan komersial, Pertamina tidak memiliki kewajiban untuk membayar biaya operasi yang dikeluarkan kontraktor yang menjadi bagian *participating interest*-nya sehingga dengan demikian seluruh risiko ditanggung oleh kontraktor. Jika berproduksi maka pengembalian biaya akan diambil dengan cara, pertama-tama total produksi akan dibagi rata 50:50 untuk Pertamina dan kontraktor. Dari 50% bagian kontraktor, kontraktor akan mengambil bagiannya atas *First Tranche Petroleum*, kredit investasi baru kemudian pengembalian biaya operasi. Setelah diambilnya biaya operasi maka dibagi kembali sisanya produksi tersebut sebagaimana dalam kontrak bagi hasil daerah konvensional atau standar.

### Kontrak Bantuan Teknis (*Technical Assistance Contract*)

*Technical Assistance Contract* diperkenalkan pada tahun 1968, di mana Pertamina menyerahkan pengoperasian wilayah-wilayah operasinya yang sudah tua untuk direhabilitasi oleh kontraktor yang berkedudukan sebagai operator dalam pengoperasian tersebut. Kontrak jenis ini baru. Digunakan Pertamina dalam pengoperasian wilayah Pertamina yang telah berproduksi, di mana kontraktor diharapkan dapat meningkatkan hasil produksi dan memikul semua biaya operasi.

Dalam kontrak jenis ini, produksi minyak bumi dibedakan dalam dua segmen, yakni minyak yang tidak dibagi (*Non Shareable Oil-NSO*), yang merupakan produksi minyak yang menjadi hak Pertamina yang tidak akan dibagi dengan kontraktor dan segmen minyak yang dibagi (*Shareable Oil-SO*), yaitu produksi minyak yang jumlahnya di atas minyak yang tidak dibagi, yang merupakan bagian yang akan dibagi antara Pertamina dan kontraktor. Biaya operasi untuk minyak yang tidak dibagi dan minyak yang dibagi pada awalnya dipikul oleh kontraktor. Kompensasi untuk penggantian sebagian biaya operasi untuk produksi minyak yang tidak dibagi pada beberapa tahun pertama diberikan oleh Pertamina. Pengembalian biaya operasi untuk produksi kedua diambil dari minyak yang dibagi. Jumlah minyak yang dibagi tersisa, setelah dikurangi pengembalian biaya operasi, dibagi antara Pertamina dan kontraktor dengan rasio pembagian hasil bersih setelah pajak penghasilan sebesar 80/15. Di setiap kontrak bantuan teknis lainnya, kontraktor mendapat bagian yang lebih tinggi tergantung kasus per kasus. Kontraktor juga diisyaratkan untuk melakukan pembayaran tunai setiap kwartal kepada Pertamina, yang diambilkan dari bagian yang menjadi hak kontraktor.

### Kontrak Peningkatan Produksi Minyak (*Enhanced Oil Recovery Contract*)

Kontrak *Enhanced Oil Recovery* dibuat oleh Pertamina dan kontraktor dengan tujuan meningkatkan produksi minyak mentah melalui teknik operasi *Enhanced Recovery* dari wilayah-wilayah Pertamina yang belum habis diproduksi secara *primary recovery*. Secara umum ketentuan dan persyaratan-persyaratan pada kontrak jenis ini menyerupai dengan ketentuan dan persyaratan dalam kontrak bagi hasil JOA-JOB. Namun, pada *Enhanced Oil Recovery Contract* ini, pengembalian biaya operasi dari bagian *participating interest* kontraktor diambil dari dan terbatas pada 65% dari bagiannya atas peningkatan produksi minyak pada suatu tahun. Biaya operasi yang tidak terbayar akan diambil pada tahun-tahun berikutnya. Setelah adanya peningkatan produksi secara komersial, Pertamina akan mengganti biaya-biaya yang telah dikeluarkan kontraktor dari bagiannya atas peningkatan

produksi minyak. Selain itu Pertamina akan membayar tambahan sebesar 30% dari seluruh biaya operasi yang menjadi bagian Pertamina yang telah didanai kontraktor.

### 9.5.3.2 Dasar Hukum Kontrak Bagi Hasil

Kontrak atau Perjanjian Bagi Hasil tidak memiliki pengaturan secara khusus pada buku tiga KUH Perdata. Walaupun tidak dikenal dengan nama khusus dalam KUH Perdata, namun kontrak bagi hasil tunduk pada ketentuan umum perjanjian pada titel I, II, III, dan IV pada Buku III KUH Perdata.

Kontrak Bagi Hasil baru memiliki pengaturan secara khusus pada UU No. 22 Tahun 2001, sebagaimana diubah dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 002/PUU-I/2003 dan peraturan pelaksanaannya yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2005. Sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 2001, maka UU No. 44 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi serta UU No. 8 Tahun 1971 tentang Pertamina tidak berlaku lagi.

### 9.5.3.3 Konsekuensi-Konsekuensi UU Migas 2001

Dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 2001 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi (UU Migas 2001), tentu membawa beberapa perubahan yang berkonsekuensi secara cukup signifikan terhadap pengaturan pemanfaatan sumber daya migas nasional. Dalam bagian ini mencoba menguraikan mengenai hal-hal penting sehubungan dengan berlakunya UU Migas 2001 yang menggantikan UU Migas 1960.

*Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP-Migas) dan Kontraktor Kontrak Kerja Sama.<sup>174</sup>*

Apabila berdasarkan rezim UU Migas 1960 negara sebagai *mineral interest* menguasakan kepada Pertamina sebagai pemegang kuasa hukum pertambangan, maka dengan berlakunya UU Migas 2001, sebagai *mineral interest* negara tidak lagi memberikan kuasa hukum pertambangan kepada Pertamina. Sebagaimana mandat UU Migas 2001, negara kemudian membentuk Badan Pelaksana Kegiatan Usaha

<sup>174</sup> Kontrak Kerja Sama adalah terminologi generik yang dikonsepkan oleh UU Migas 2001. Di dalam Pasal 1 Angka 19 disebutkan: Kontrak Kerja Sama adalah Kontrak Bagi Hasil atau bentuk kontrak kerja sama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksloitasi yang lebih menguntungkan negara dan hasilnya digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Artinya, mengacu pada uraian tersebut, memungkinkan akan adanya bentuk spesifik kontrak kerja sama antara BP-Migas dengan Kontraktor dalam pelaksanaan kegiatan usaha hulu migas.

Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP-Migas) untuk selanjutnya diposisikan sebagai wakil negara di dalam melakukan operasionalisasi tindakan hukum kontraktual dengan perusahaan pertambangan migas, baik asing maupun domestik. Sementara itu, Pertamina berubah peran dan posisi menjadi kontraktor kontrak bagi hasil (kerja sama) sebagaimana kedudukan perusahaan-perusahaan mitra lainnya dalam usaha eksplorasi dan eksploitasi migas.<sup>175</sup>

BP-Migas itu sendiri didefinisikan sebagai suatu badan hukum milik negara dan sebagai pemegang kuasa hukum pertambangan terhadap seluruh wilayah Indonesia atas nama pemerintah Indonesia, yang bersifat tidak mencari keuntungan, yang kekayaannya merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. BP-Migas diatur berdasarkan PP No. 42 Tahun 2002 tentang Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, di mana dalam Pasal 11 menyatakan bahwa tugas dari BP Migas adalah:

- (1) melaksanakan penandatanganan Kontrak Kerja Sama,
- (2) memberikan pertimbangan kepada menteri atas kebijaksanaan dalam hal penyiapan dan penawaran wilayah kerja serta kontrak kerja sama,
- (3) mengkaji dan menyampaikan rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dalam suatu wilayah kerja kepada menteri untuk mendapatkan persetujuan,
- (4) memberikan persetujuan rencana pengembangan lapangan,
- (5) memberikan persetujuan rencana kerja dan anggaran,
- (6) melaksanakan pengawasan dan melaporkan kepada menteri mengenai pelaksanaan kontrak kerja sama,
- (7) menunjuk penjual minyak dan/atau gas bumi bagian negara yang dapat memberikan keuntungan sebesar-besarnya bagi negara.

Sedangkan Kontraktor Kontrak Kerja Sama, sebagaimana UU Migas 2001 adalah perusahaan/badan usaha yang dapat berupa Bentuk Usaha Tetap<sup>176</sup> atau badan usaha usaha milik negara, badan usaha milik daerah, koperasi, usaha kecil dan menengah, yang hanya diberikan satu wilayah kerja untuk satu wilayah. Sebagai mitra dalam Kontrak Kerjasama dengan BP-Migas, kontraktor terikat ketentuan hanya dapat melaksanakan kegiatan usaha hulu. Atau dengan kata lain,

---

<sup>175</sup> Kegiatan operasi migas dapat dikategorikan dalam 5 kegiatan yang berbeda, yaitu: eksplorasi dan produksi (eksploitasi); pengolahan; penyimpanan; pengangkutan; dan, pemasaran. Kegiatan eksplorasi dan eksplorasi merupakan kegiatan usaha hulu yang dilaksanakan dan dikendalikan melalui Kotrak Kerja Sama (Pasal Ayat 1 UU Migas 2001).

<sup>176</sup> Bentuk Usaha Tetap adalah badan usaha yang didirikan dan berbadan hukum di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang melakukan kegiatan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan wajib mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku di Republik Indonesia (Pasal 1 angka 18 UU Migas 2001).

tidak boleh sekaligus merangkap melaksanakan kegiatan hilir.

#### **9.5.3.4 Bentuk, Substansi, dan Syarat Kontrak Kerja Sama**

Kontrak Kerja Sama berbentuk tertulis yang dibuat dalam bentuk akta di bawah tangan antara BP Migas dengan badan usaha dan/atau badan usaha tetap. Substansi yang harus dimuat dalam kontrak bagi hasil sebagaimana ditentukan dalam Pasal 11 Ayat 3 UU Migas 2001 adalah:

- (i) penerimaan negara,
- (ii) wilayah kerja dan pengembaliannya,
- (iii) kewajiban pengeluaran dana,
- (iv) perpindahan kepemilikan hasil produksi atas minyak dan gas bumi,
- (v) jangka waktu dan kondisi perpanjangan kontrak,
- (vi) penyelesaian perselisihan,
- (vii) kewajiban pemasokan minyak dan/atau gas bumi untuk kebutuhan dalam negeri,
- (viii) berakhirnya kontrak,
- (ix) kewajiban pascaoperasi pertambangan,
- (x) keselamatan dan kesehatan kerja,
- (xi) pengelolaan lingkungan hidup,
- (xii) pengalihan dan kewajiban,
- (xiii) pelaporan yang diperlukan,
- (xiv) rencana pengembangan lapangan,
- (xv) pengutamaan pemanfaatan barang dan jasa dalam negeri,
- (xvi) pengembangan masyarakat sekitarnya dan jaminan hak-hak masyarakat adat,
- (xvii) pengutamaan penggunaan tenaga kerja Indonesia.

Dalam peraturan pelaksanaan UU Migas 2001, yakni Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, Pasal 24 Ayat 2 menyatakan bahwa kontrak bagi hasil paling sedikit memuat persyaratan:

- (1) kepemilikan sumber daya alam tetap di tangan pemerintah sampai pada titik penyerahan,
- (2) pengendalian manajemen operasi berada pada badan pelaksana,
- (3) modal dan risiko seluruhnya ditanggung badan usaha atau badan usaha tetap.

### 9.5.3.5 Cost Recovery

*Cost recovery*, yang dalam bahasa Indonesia berarti pengembalian biaya, adalah suatu klausul dalam kontrak bagi hasil minyak dan gas bumi, di mana biaya yang dikeluarkan kontraktor dalam pengusahaan minyak dan gas bumi dibayarkan kembali dalam bentuk minyak atau gas bumi ketika pengusahaan minyak dan gas bumi tersebut telah berproduksi secara komersial.

*Cost recovery* merupakan salah satu klausul pada perjanjian bagi hasil migas, maka tentunya dasar hukum dari klausula ini adalah Kontrak Kerja Sama migas itu sendiri yang diatur dalam UU Migas 2001 serta peraturan pelaksanaannya. Namun demikian, *cost recovery* tidak secara langsung diatur dalam undang-undang. *Cost recovery* diatur pada salah satu peraturan pelaksana UU Migas 2001, yakni pada Pasal 56 PP No. 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, yang mengatur:

- (1) pengeluaran biaya investasi dan operasi dari Kontrak Bagi Hasil wajib mendapatkan persetujuan Badan Pelaksana,
- (2) kontraktor mendapatkan kembali biaya-biaya yang telah dikeluarkan untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi sebagaimana dimaksud dalam Ayat 1 sesuai dengan rencana kerja dan anggaran, serta otorisasi pembelanjaan financial (*Authorization Financial Expenditure*) yang telah disetujui oleh Badan Pelaksana setelah menghasilkan produksi komersial.

Melihat bunyi pasal tersebut, maka jelas bahwa biaya yang dikembalikan terbatas pada biaya-biaya dalam rangka eksplorasi dan eksploitasi. Namun apa yang dimaksud dengan eksplorasi dan eksploitasi tidak dijelaskan secara rinci pada peraturan pemerintah tersebut.

Maksud atau tujuan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi itu sendiri dapat kita temukan pada UU Migas 2001, yang dalam Pasal 1 Ayat 8 yang menyatakan bahwa tujuan kegiatan eksplorasi adalah :

- a. memperoleh informasi mengenai geologi,
- b. menemukan dan memperoleh perkiraan cadangan minyak dan gas bumi di wilayah kerja yang ditentukan. Wilayah kerja tertentu adalah daerah tertentu di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia untuk pelaksanaan eksplorasi. Wilayah hukum pertambangan Indonesia adalah seluruh wilayah daratan, perairan, dan landas kontinen Indonesia.

Sedangkan tujuan kegiatan eksplorasi, menurut Pasal 1 Ayat 9 UU Migas 2001, adalah:

- a. pengeboran dan penyelesaian sumur,
- b. pembangunan sarana pengangkutan,
- c. penyimpanan,
- d. pengolahan untuk pemisahan dan pemurnian minyak dan gas bumi di lapangan,
- e. kegiatan lain yang mendukung. Dalam hal ini mendukung terlaksananya eksplorasi minyak dan gas bumi.

Dengan mengetahui tujuan kegiatan eksplorasi dan eksplorasi, maka biaya yang mendapat penggantinya adalah terbatas pada biaya-biaya yang dikeluarkan untuk tujuan kegiatan eksplorasi dan eksplorasi sebagaimana dimaksud di atas.



*"Contractor will recover all operating cost out of sales proceeds or other disposition of the required quantity of crude oil equal in value to such operating cost, which is produced and saved hereunder and not used in petroleum operation. Except as provided, Contractor shall be entitled to take and receive and freely export such crude oil. For purpose of determining the quantity of crude oil delivered to Contractor required to recover said operating cost, the weighted average price of all crude oil produced and sold from the contract area during the calendar year will be used excluding however deliveries made pursuant to Domestic Market Obligation. If, in any calendar year, the operating cost exceed the value of crude oil produced and saved hereunder and not used in petroleum operation, after deducting First Tranche Petroleum and any investment credit, then the unrecovered excess shall be recovered in succeeding years".<sup>177</sup>*

Menurut kutipan di atas, berarti kontraktor akan mendapatkan pengembalian biaya operasi dalam bentuk minyak setelah minyak yang diproduksi dipotong terlebih dahulu untuk *first tranche petroleum* dan kredit investasi.

<sup>177</sup> Kontrak Bagi Hasil Standar BP Migas generasi IV

### 9.5.3.6 Domestic Market Obligation

Sebagaimana diungkapkan bahwa pengembalian biaya operasi (*cost recovery*) “dibayarkan” dalam bentuk minyak yang didapat dari hasil produksi setelah dikurangi *first tranche petroleum* dan kredit investasi. Baru kemudian biaya operasi dibagi berdasarkan persentase bagi hasil yang telah disepakati. Setelah pembagian tersebut, kontraktor diwajibkan memberikan suatu persentase tertentu dari baginya kepada pemerintah sebagai pemenuhan kebutuhan dalam negeri. Ketentuan ini diterapkan pada kontrak bagi hasil standar berdasarkan Pasal 46 PP No. 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi yang menyatakan bahwa:

- (1) kontraktor bertanggung jawab untuk ikut serta memenuhi kebutuhan minyak mumi dan/atau gas bumi untuk keperluan dalam negeri,
- (2) bagian kontraktor dalam memenuhi keperluan dalam negeri sebagaimana dimaksud dalam Ayat 1, ditetapkan berdasarkan sistem prorata hasil produksi minyak mumi dan/atau gas bumi,
- (3) besaran kewajiban kontraktor sebagaimana dimaksud dalam Ayat 2 adalah paling banyak 25% (dua puluh lima per seratus) bagiannya dari hasil produksi minyak bumi dan/atau gas bumi,
- (4) menteri menetapkan besaran kewajiban setiap kontaktor dalam memenuhi kebutuhan minyak bumi dan/atau gas bumi sebagaimana dimaksud dalam Ayat 3.

Ketentuan ini menyatakan bahwa kontraktor wajib menjual migas yang dihasilkan sebesar 25% dari hasil produksi yang menjadi baginya dengan harga tertentu yang lebih kecil daripada harga migas aktual saat itu. Dasar pertimbangan yang melandasi logika ini adalah, tidaklah wajar suatu negara pengekspor suatu produk yang dihasilkannya di dalam negeri, sementara dia masih membutuhkannya untuk konsumsi lokal.<sup>178</sup> Dalam prakteknya, biasanya kewajiban ini dibagi rata di antara kontraktor-kontraktor yang beroperasi di negara yang bersangkutan berdasarkan perbandingan hasil produksi di antara mereka.

### 9.5.3.7 Penyelesaian Sengketa dalam Kontrak Kerja Sama

Di dalam UU Migas 2001 tidak diatur mengenai penyelesaian perselisihan jika terjadi sengketa antara BP-Migas dengan kontraktor. Hal ini memberi

---

<sup>178</sup> Simamora Rudi M, Op.Cit.,h. 45

kebebasan kepada kedua belah pihak dalam kontrak untuk mengatur mengenai penyelesaian sengketa.

Berdasarkan Pasal 38 PP No. 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, bahwa terhadap kontrak ini berlaku hukum Indonesia. Hal ini dipertegas dalam bab XVI tentang ketentuan lain, kontrak-kontrak bagi hasil yang dibuat BP-Migas yang dapat dilihat dari: “*The laws of the Republic of Indonesia shall apply to this Contract and No terms or provisions of this Contract, including the agreement of the Parties to submit to arbitration hereunder, shall prevent or limit Government of Indonesia from exercising its inalienable rights.*”

Hal ini berarti bahwa terhadap kontrak ini berlaku hukum Indonesia, serta tidak ada ketentuan-ketentuan ataupun syarat-syarat, termasuk persetujuan untuk menyerahkan kepada arbitrase, dapat membatasi hak-hak dari pemerintah Indonesia yang bersifat mutlak.

## DAFTAR PUSTAKA

- . (2008) “*Dengar Pendapat Menkopolhukman dengan Komisi I DPRRI tentang masalah Illegal Logging, Illegal Fishing, dan Illegal Mining*” (23 Maret 2008)”. Sumber: <http://komisikepolisianindonesia.com/sekilas/read/31/kasus-illegal-loggingillegal-fishing-dan-illegal-mining.html>. Diakses pada 5 September 2013
- Afif, Suraya. (2005) “Tinjauan Atas Konsep ‘Tenure Security’ dengan Beberapa Rujukan pada Kasus-kasus di Indonesia”. *Wacana*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif. Edisi 20 Tahun VI. Insist Press.
- Basyar, A. Hakim. (2001) “Tap MPR-RI/ 2001 Upaya Meletakkan Reformasi Kebijakan pengelolaan sumber Daya Alam secara Komprehensif”. Sumber: [www.bappenas.go.id/index.php/download\\_file/view/10676/2392/](http://www.bappenas.go.id/index.php/download_file/view/10676/2392/). Diakses pada 7 September 2013.
- Diansyah, Febri; Donal Fariz dan Emerson Yuntho. (2012) *Pemberantasan Kejahanan Kehutanan Setengah Hati: Laporan Hasil Penelitian Kinerja Pemberantasan Korupsi dan Pencucian Uang di Sektor Kehutanan*. Jakarta: Kemitraan.
- Jupri. (----) “Sumber Daya Alam”. Sumber: file.upi.edu/.../JUR.../SUMBER\_DAYA\_ALAM\_Drs.\_Jupri,\_MT.pdf, h. 1-2. Diakses pada 7 September 2013.
- Kodoatie, Robert J. dan M. Basoeki. (2005) *Kajian Undang-Undang Sumber Daya Air*. Yogyakarta: Andi.
- Koordinasi Satgas PMH-POLRI-Kejaksaan RI. (2011) “Siaran Pers Terkait SP3 8 Juni 2011 terhadap Kasus Illegal Logging 14 Perusahaan Pekanbaru, Provinsi Riau”.
- Murdjati R., Caritas Woro. (2012) “Rekonstruksi Kearifan Lokal untuk Membangun Hukum Kehutanan yang Berkelanjutan (Studi terhadap Masyarakat Hukum Adat Kajang dan Tenganan Pegatingsingan)”. Disertasi Program Doktor, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- Ostrom, Elinor. (2000) “Private and Common Property Rights”. Workshop in *Political Theory and Policy Analysis*. Indiana: Center for the Study Institutions, Population, and Environmental Change, Indiana University
- Salim. (2010) *Hukum Pertambangan di Indonesia, Divisi Buku Perguruan Tinggi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

- Satria, Arif. (2007) "Penguatan Kapasitas Masyarakat Desa dalam Akses dan Kontrol terhadap Sumber daya Alam". Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Menuju Desa 2030, Kampus Magister Manajemen dan Bisnis IPB, 2007, Bogor.
- Silalahi, Daud. (2003) *Pengaturan Hukum Sumber Daya Air dan Lingkungan Hidup di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Simamora, Rudi M. (----) *Hukum Minyak dan Gas Bumi*. Jakarta: Djambatan.
- Steni, Bernadus dan Sentot Siswanto. (2011) "Tak Ada Alasan Ditunda:Potret FPIC dalam Proyek Demonstration Activities REDD+ di Kalimantan Tengah dan Sulawesi Tengah". Jakarta: HuMA. Sumber: <http://rumahiklim.org/wp-content/uploads/2012/05/Tak-Ada-Alasan-Ditunda-Potret-FPIC-di-DA-REDD-Kalteng-Sulteng.pdf>, h. 10-11. Diakses pada 5 September 2013.
- UN-REDD Programme Indonesia. (2011) "Tahun Pertama UN-REDD Programme Indonesia: Mempercepat Kesiapan REDD+ Nasional." Jakarta: UN-REDDProgramme Indonesia. Sumber:[www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc), h. 2-3. Diakses pada 5 September 2013.
- Widjajono, Partowidagdo. (----) "Kontrak Kerja Sama, Institusi dan Iklim Investasi". Makalah disampaikan pada Media Briefing Indonesia Energy Watch.
- Widyawan. (----) "Upstream Oil and Gas Cooperation Contract in Indonesia Article". Disampaikan pada *Asean Law Student Association Oil and Gas Week* di Universitas Indonesia, Jakarta.





A decorative horizontal flourish is centered above the title text.

# POTENSI KEARIFAN LOKAL DALAM PEMBANGUNAN BERWAWASAN LINGKUNGAN

---

**Putu Tuni Cakabawa**



A decorative horizontal flourish is centered below the author's name.

## BAB 10

# POTENSI KEARIFAN LOKAL DALAM PEMBANGUNAN BERWAWASAN LINGKUNGAN

Putu Tuni Cakabawa

**B**agian ini menguraikan tentang potensi kearifan lokal dalam pembangunan berwawasan lingkungan, dengan subpokok bahasan meliputi pengertian kearifan lokal, bentuk-bentuk kearifan lokal, fungsi kearifan lokal, dan kontekstualisasi kearifan lokal dalam era globalisasi.

Dari uraian tersebut penulis berharap pembaca dapat mengetahui dan memahami tentang pengertian kearifan lokal, keterkaitan kearifan lokal dengan kebudayaan, bentuk-bentuk kearifan lokal, fungsi kearifan lokal dalam pelestarian alam dan budaya, serta kontekstualisasinya dalam era globalisasi.

### 10.1 Kearifan Lokal dan Kebudayaan

#### 10.1.1 Pengertian Kearifan Lokal

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata **arif** disamakan artinya dengan bijaksana, cerdik-pandai, berilmu, tahu, dan mengetahui.<sup>1</sup> Karena itu kearifan (*wisdom*) dapat disepadankan maknanya dengan pengetahuan, kecerdikan, kepandaian, keberilmuan, dan kebijaksanaan dalam pengambilan keputusan yang berkenaan dengan penyelesaian atau penanggulangan suatu masalah. Pengambilan keputusan yang arif biasanya dianggap atau diyakini telah mengambil suatu keputusan yang bijaksana, benar, tepat, adil, serasi dan harmoni.<sup>2</sup> Sedangkan kata **lokal** dalam kamus yang sama diartikan dengan; setempat, terjadi di suatu tempat saja.<sup>3</sup>

Beranalogi dengan pengertian di atas, dapat diartikan bahwa kearifan lokal (*local wisdom*) merupakan pengetahuan, kepandaian, kecerdikan, dan

<sup>1</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Balai Pustaka, Jakarta, 1989) h. 48.

<sup>2</sup> Lihat lebih lanjut, Joni Purba (ed), *Bunga Rampai Kearifan Lingkungan* (Kementerian Lingkungan Hidup, Jakarta, 2004) h. 1-2.

<sup>3</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Op.Cit.*, h. 530.

kebijaksanaan, yang dikembangkan oleh suatu kelompok masyarakat setempat, yang terhimpun dari pengalaman panjang secara berkesinambungan, yang dipergunakan untuk menanggulangi suatu masalah.

Semadi Astra mengatakan kearifan lokal yang semakin sering dibicarakan pada saat ini adalah suatu istilah yang digunakan untuk menerjemahkan istilah *local genius* yang semula dicetuskan oleh H.G. Quaritch Wales.<sup>4</sup> Istilah tersebut dikemukakan untuk menjelaskan nilai yang khas lokal atau ciri-ciri daerah yang berevolusi secara khas.<sup>5</sup> Haryati Soebadio menyatakan pengertian *local genius* secara keseluruhan dapat dianggap sama dengan *culture identity*, yang dapat diartikan dengan identitas atau kepribadian budaya bangsa.<sup>6</sup> Sedangkan Mundardjito mengatakan istilah *local genius* adalah perpaduan dengan kepribadian budaya lokal.<sup>7</sup>

Secara substantif pokok-pokok isi kearifan lokal mencakup tiga kategori:<sup>8</sup> 1) kategori tentang lingkup kearifan lokal yang terdiri atas: konsep-konsep, folklor, ritual, kepercayaan, beragam pantangan dan anjuran, nilai, filosofi, idiologi; 2) kategori tentang metode dan cara-cara mengedepankan kearifan dan kebijakan yang meliputi dedikasi, etika, humanis, rasional, rasa, dan makna; 3) kategori tentang arah dan tujuan yang ingin diwujudkan, seperti keberlanjutan dan kelestarian alam, penguatan jati diri, masyarakat susila, keseimbangan dan harmoni, pengokohan spiritual, penghematan sumber daya, toleransi, dan perlindungan hak-hak lokal.

Pandangan Alo Liliweri<sup>9</sup> dengan menyitir pendapat Grenier mengatakan istilah kearifan lokal merupakan padanan dari *indigenous knowledge*, yang dalam studi antropologi merupakan padanan dari *local knowledge*, yakni pengetahuan lokal yang unik yang bersumber dari kebudayaan masyarakat. Pengetahuan seperti ini merupakan pengetahuan yang diwariskan secara turun temurun dari satu generasi kepada generasi berikutnya. Proses mewariskannya dilakukan dengan komunikasi lisan atau ritual kebudayaan yang berbasis pada pengetahuan tentang pertanian dan bercocok tanam, pemeliharaan atau pengelolaan makanan dan minuman, pencegahan, pengobatan, pemeliharaan kesehatan dari sekelompok orang dalam sebuah kebudayaan tertentu demi mempertahankan kesinambungan kehidupan mereka.

<sup>4</sup> Semadi Astra, "Revitalisasi Kearifan Lokal dalam Upaya Memperkokoh Jati Diri Bangsa", dalam Politik Kebudayaan dan Identitas Etnik (Fakultas Sastra Universitas Udayana, Denpasar, 2004) h. 110.

<sup>5</sup> Ayatrohaedi, Kepribadian Budaya Bangsa (*Local Genius*) (Pustaka Jaya, Jakarta, 1986) h. 28.

<sup>6</sup> Haryati Soebadio, "Kepribadian Budaya Bangsa", dalam Ayatrohaedi, *Ibid.*, h. 18-19.

<sup>7</sup> Mundardjito, "Hakekat Lokal Jenius dan Hakekat Data Arkeologi", dalam Ayatrohaedi, *Op.Cit.*, h. 39.

<sup>8</sup> Griya, *Kearifan Lokal dalam Perspektif Kajian Budaya Pergulatan Teoritik dan Ranah Aplikatif* (Program Magister Kajian Budaya, Universitas Udayana, Denpasar, 2004) h. 5.

<sup>9</sup> Alo Liliweri, "Kearifan Lokal sebagai Kearifan Orang Miskin dalam Keberagaman," (Makalah disajikan dalam Dialog Budaya NTT pada tanggal 26 September 2003) h. 2.

Soerjanto Puspowardijo mengatakan kearifan lokal adalah unsur kebudayaan daerah yang potensial dan teruji kemampuannya sampai saat kini. Hakikat dari kearifan lokal itu adalah:<sup>10</sup>

1. mampu bertahan terhadap budaya luar,
2. memiliki kemampuan mengakomodasi unsur-unsur budaya luar,
3. mempunyai kemampuan mengintegrasikan unsur-unsur budaya luar ke dalam budaya asli,
4. memiliki kemampuan mengendalikan,
5. mampu memberikan arah pada perkembangan budaya.

Lebih lanjut dikatakan kearifan lokal merupakan substansi yang:<sup>11</sup> 1) tidak selalu kasatmata dan segera diketahui dengan jelas, 2) terbentuk secara evolusioner, seiring dengan perjalanan sejarah budaya yang bersangkutan, 3) berkenaan dengan kuantitas, 4) tersusun secara kumulatif, dan 5) eksistensinya tidak selamanya ajeg atau kokoh.

Surya Dharma menyatakan kearifan lokal sebagai seperangkat praktek yang biasanya ditentukan oleh aturan-aturan yang diterima secara jelas atau samar-samar maupun suatu ritual, yang ingin menanamkan nilai-nilai dan norma-norma perilaku tertentu melalui pengulangan, yang secara otomatis mengimplikasikan adanya kesinambungan dengan masa lalu. Kearifan lokal merupakan suatu keunikan dalam kultur masyarakat asli. Sistem pewarisannya secara lisan, menggunakan ungkapan kata-kata dalam upacara, ritual dan adat-istiadat pada bidang kehidupan praktis.<sup>12</sup>

Dalam buku ini, kearifan lokal (*local wisdom*) dikonsepsikan sebagai bagian dari kebudayaan, khususnya bagian dari sistem pengetahuan tradisional. Kearifan lokal adalah kecerdasan, kebijaksanaan, kepandaian yang berwawasan ke depan, dengan bersandar pada nilai-nilai, norma, etika, dan perilaku yang melembaga secara tradisional dalam suatu kelompok masyarakat setempat, dalam mengelola berbagai sumber daya alam, budaya, dan sumber daya manusia, bagi kelangsungan hidup berkelanjutan.

<sup>10</sup> Mundardjanto, *Op.Cit.*, h. 40.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Lihat IGP Surya Dharma, *Usada Taru Pramana Perspektif Pengetahuan Lokal dalam Dimensi Global*, dalam Ardika, *Politik Kebudayaan dan Identitas Etnik*, *Op.Cit.*, h.122.

### 10.1.2 Kearifan Lokal dalam Format Makrokebudayaan

Kebudayaan dapat diartikan sebagai seluruh usaha dan hasil usaha manusia dan masyarakat untuk mencukupi segala kebutuhan, serta hasratnya untuk memperbaiki nasib hidupnya. Usaha tersebut terungkap, baik dengan mengolah lingkungan dan dunianya untuk memenuhi kebutuhan tersebut, maupun dengan menciptakan pola dan hubungan masyarakat yang makin mempermudah dan memperlancar pergaulan hidup. Usaha ini terlaksana dengan memberikan makna manusiawi kepada materi atau benda yang diolahnya dan membuat tata kehidupan masyarakat menjadi manusiawi pula.

Isi dari semua kebudayaan di dunia, menurut para ahli antropologi, terdiri atas tujuh unsur kebudayaan universal, baik yang kecil, terisolasi, sederhana, maupun yang besar, kompleks, dan maju. Ketujuh unsur itu adalah: bahasa, sistem teknologi, sistem ekonomi, organisasi sosial, sistem pengetahuan, religi, dan kesenian.<sup>13</sup> Kebudayaan mempunyai tiga wujud, yaitu:<sup>14</sup> 1) wujud gagasan, pikiran, konsep, nilai-nilai budaya, norma-norma, pandangan-pandangan yang berbentuk abstrak, serta berlokasi dalam kepala para pemangku kebudayaan yang bersangkutan, dan oleh para ahli disebut sistem budaya (*culture system*), 2) wujud aktivitas, tingkah laku berpola, perilaku, upacara-upacara, serta ritus-ritus yang wujudnya lebih konkret dapat diamati dan oleh para ahli disebut sistem sosial (*social system*), 3) wujud benda, yang biasanya merupakan hasil tingkah laku dan karya para pemangku kebudayaan yang bersangkutan. Wujud ini disebut kebudayaan material (*material culture*). Ketiga wujud kebudayaan itu erat kaitan satu sama lain. Dalam hal itu, sistem budaya yang paling abstrak seakan-akan berada di atas untuk mengatur sistem sosial yang lebih konkret, sedangkan aktivitas sistem sosial menghasilkan kebudayaan materialnya. Sebaliknya sistem yang berada di bawah dan bersifat konkret, memberi energi kepada yang di atasnya.

Dengan demikian tepatlah dikatakan kebudayaan merupakan manifestasi kepribadian suatu masyarakat. Artinya, kepribadian masyarakat tercermin dalam orientasi yang menunjukkan pandangan hidup, serta sistem nilainya. Dalam persepsi untuk melihat dan menanggapi dunia luarnya, dalam pola serta sikap hidup yang diwujudkan dalam tingkah laku sehari-hari, serta dalam gaya hidup yang mewarnai perikehidupannya. Sebagai ekspresi diri serta perwujudan kepribadian masyarakat, maka masing-masing menunjukkan kearifan lokalnya, yang menjadi ciri dan inti kehidupannya.

<sup>13</sup> Koentjaraningrat, "Peran Local Jenius dalam Akulturası", dalam Ayatrohaedi, Op.Cit., h. 83. Lihat pula Gelgel, *Sejarah Kebudayaan Indonesia* (Institut Hindu Dharma, Denpasar, 1987) h. 10.

<sup>14</sup> Lihat Koentjaraningrat, *Ibid.*

Kearifan lokal yang digunakan selama berabad-abad adalah cerminan dari budaya bangsa umumnya, yang mampu memberi kemakmuran ekonomi dan spiritual bagi suku-suku bangsa, yang sejak tahun 1945 menjadi bangsa Indonesia.<sup>15</sup> Tiap kebudayaan selalu mempunyai suatu kompleks himpunan pengetahuan tentang alam, tentang segala tumbuh-tumbuhan, binatang, benda-benda dan manusia sekitarnya, yang berasal dari pengalaman-pengalaman mereka yang diabstraksikan menjadi konsep-konsep, teori-teori dan pendirian-pendirian. Tiap kebudayaan satu suku bangsa mempunyai sistem pengetahuannya masing-masing.

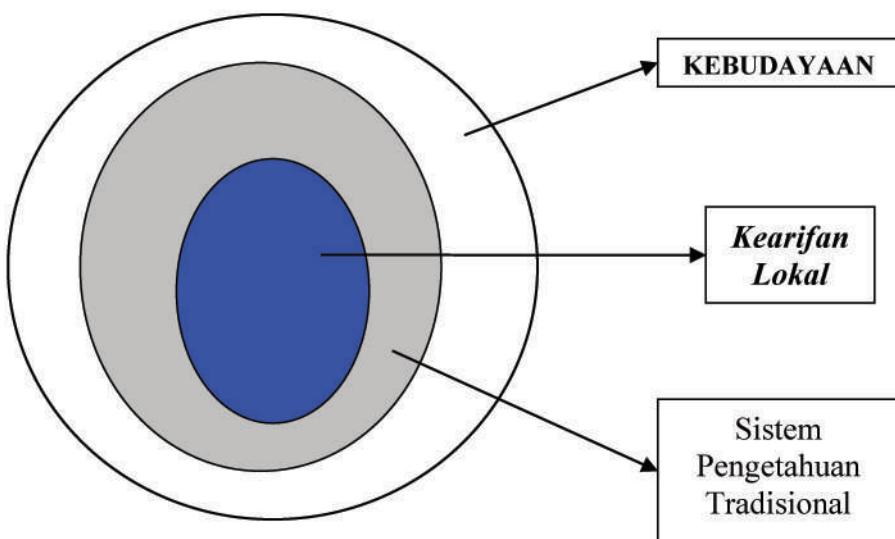
Di antara berbagai sistem itu, ada satu sistem tertentu, yaitu sistem yang dasar-dasarnya diletakkan berdasarkan perjalanan sejarah yang cukup panjang. Sistem inilah yang pada hakikatnya merupakan salah satu sistem di antara banyak sistem pengetahuan yang lain.<sup>16</sup> Berdasarkan konsep tersebut, biasanya pada suatu suku bangsa mempunyai pengetahuan tentang berbagai hal. Berbagai hal itu seperti alam sekitarnya, alam flora dan fauna, pengetahuan tentang benda-benda dan lingkungannya, pengetahuan tentang tubuh manusia, sifat, tingkah laku sesama manusia serta pengetahuan tentang ruang dan waktu.

Dari paparan di atas, berarti secara konseptual, kearifan lokal merupakan bagian dari kebudayaan dan secara lebih spesifik merupakan bagian dari sistem pengetahuan tradisional. Kearifan lokal telah memiliki akar sejarah yang panjang dan hidup dalam kesadaran kolektif manusia dengan bersandar pada filosofi, nilai-nilai, etika, cara-cara dan perilaku yang melembaga secara tradisional dalam mengelola berbagai sumber yang terkait dengan lingkungan, sumber daya alam, sumber daya manusia, sumber daya kebudayaan, ekonomi, hukum dan keamanan.

<sup>15</sup> Faisal Kasryono, "Kearifan Lokal Subak dan Kerta Masa atau Pranata Mangsa", dalam *Subak dan Kertha Mangsa Kearifan Lokal Mendukung Pertanian Berkelanjutan* (Yapadi, Jakarta, 2003) h. 17.

<sup>16</sup> S. Swarsi, *Fungsi Kearifan Lokal dalam Pembangunan Kualitas Sumber Daya Manusia* (Laporan Penelitian, Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional Denpasar, Denpasar, 2004) h. 33.

Gambar 2 : Kearifan Lokal dalam Format Makrokebudayaan



Sumber: Geriya, 2004

## 10.2 Bentuk-bentuk Kearifan Lokal

Kearifan lokal biasanya terwujud dalam bentuk filosofi, nilai, norma, hukum adat, etika, lembaga sosial, sistem kepercayaan melalui upacara. Bentuk kearifan lokal secara lebih rinci terdapat pada berbagai aspek kehidupan, seperti bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, pertanian, upacara, dan lain-lain.<sup>17</sup>

Berdasarkan bentuknya, keragaman kearifan lokal bervariasi atas bentuk ritual atau upacara, bentuk sastra, bentuk nasihat dan petuah, bentuk kepercayaan, dan bentuk pantangan. Sedangkan berdasarkan maknanya, keragaman kearifan lokal mengandung makna religius, makna sosial, makna ekonomis, makna etika dan moral dan makna politis.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> S Swarsi, *Op.Cit.*, h. 34.

<sup>18</sup> Griya, *Op.Cit.*, h. 5.

### 10.2.1 Kearifan Lokal dalam Bentuk Filosofi, Agama dan Sistem Kepercayaan

Dalam kehidupan sehari-hari, kearifan lokal dapat dilihat praktiknya melalui bentuk-bentuk sebagai berikut:<sup>19</sup>

- 1) kontrol sosial atau pengendalian sosial yang diperankan oleh berbagai institusi sosial dalam rangka manajemen/mengatur pemilikan bersama, proses pengambilan keputusan, resolusi konflik, hukum tradisional, tuntutan atas hak dan kewajiban, upacara dan lain-lain,
- 2) jaringan sosial, yakni jaringan kekeluargaan yang berdampak pada pemerintahan kekuasaan untuk menentukan relasi antara alokasi sumber kekuasaan, sumber daya manusia, sumber daya alam, dll,
- 3) kualifikasi dan kuantifikasi atas kualitas dan jumlah dari kekayaan sumber daya alam atau kebudayaan material. Misalnya bagaimana konsep suatu komunitas kebudayaan atas pengelompokan tumbuhan, binatang, hutan, tanah, air, musim, termasuk metode lokal untuk menghitung jumlah barang,
- 4) sistem pengajaran, yakni metode masyarakat lokal untuk menyebarluaskan pengetahuan melalui inovasi dan divisi yang berbasis kebudayaan,
- 5) sistem penggembalaan dalam bidang peternakan, misalnya mengatur tugas dan fungsi gembala,
- 6) sistem pertanian, yakni mengatur bagaimana sebuah komunitas mengelola sistem pertanian, monokultur, intensifikasi, diversifikasi, dan lain-lain,
- 7) hutan dan perkebunan, pengelolaan hutan, tumbuh-tumbuhan, perkebunan, serta bagaimana pengetahuan lokal tentang hubungan manusia dengan hutan, tanaman (pangan, hortikultura, perkebunan,dll),
- 8) pengelolaan air tradisional yang mampu mengelola sumber dan aliran air, teknik-teknik tradisional di bidang irigasi, konservasi air, dll,
- 9) bagaimana manusia memanfaatkan tanah, penguasaan, perlindungan atas tanah, dll,
- 10) bagaimana manusia memanfaatkan tumbuhan sebagai makanan ternak, penggunaan untuk parfum, sabun, obat-obatan, dll,
- 11) kehidupan dan perkembangan, termasuk perilaku binatang,
- 12) pandangan dunia, yakni pandangan menyeluruh dari satu komunitas tentang hakikat kemanusiaan, hubungan manusia dengan alam, mitos, kepercayaan dan adat-istiadat.

<sup>19</sup> Lihat, Alo Liliweri, *Op.Cit.*, h.3.

Kearifan lokal dalam bentuk kepercayaan adalah sistem keyakinan dari suatu masyarakat yang mengandung segala keyakinan, serta bayangan masyarakat yang bersangkutan tentang bentuk dunia, alam, terutama wujud dari alam gaib (*supranatural*), hidup dan maut. Sistem keyakinan itu dilaksanakan dengan suatu tata, serangkaian ritus dan upacara yang sarat dengan nilai, norma dan ajaran yang dihayati dan dikembangkan oleh masyarakat itu sendiri.

Bentuk kearifan lokal dalam bidang keagamaan tampak pada pemujaan arwah nenek moyang (asli Indonesia), berdampingan dengan pemujaan terhadap Tuhan Yang Mahaesa dengan manifestasinya, yaitu para dewa (agama Hindu). Hal ini terlihat pada candi tempat terjadinya penggabungan antara penyembahan para dewa dan pemujaan terhadap roh nenek moyang. Seperti *sanggah/pamerajan* (pura keluarga) di Bali bersifat dwifungsi, yaitu tempat pemujaan roh leluhur dan pemujaan Ida Sang Hyang Widhi Wasa (Tuhan Yang Mahaesa).

Kearifan lokal yang masih terkait dengan sistem kepercayaan ini terwujud dalam bentuk ritual atau upacara keagamaan. Ritual bukan saja bermakna sebagai sarana permohonan yang vertikal kepada Tuhan, tetapi bermakna juga untuk menanamkan nilai-nilai kecintaan terhadap alam semesta sebagai ciptaan Tuhan, karena salah satu kewajiban manusia adalah menjaga kesejahteraan alam. Hal itu karena alam adalah tempat dan sumber hidup dan kehidupan manusia di dunia.<sup>20</sup> Ritual/upakara sering membakukan simbol-simbol tertentu yang terkait dengan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Mahaesa dan mempunyai makna sebagai ungkapan rasa syukur, rasa cinta kasih, serta bakti kepada-Nya.<sup>21</sup>

Ada beberapa jenis flora dan fauna yang digunakan sebagai sarana upakara/ritual. Penggunaan tumbuh-tumbuhan dan binatang dalam ritual itu sesungguhnya terkandung makna untuk menanamkan nilai pelestarian alam pada jiwa setiap manusia. Dengan nilai tersebut akan tumbuh suatu upaya nyata untuk memelihara dengan sungguh-sungguh kesejahteraan alam tersebut.

### 10.2.2 Kearifan Lokal dalam Bentuk Folklor/Cerita Rakyat

Salah satu bentuk kearifan lokal masyarakat Indonesia yang ada sejak zaman dahulu berupa folklor/cerita rakyat. Folklor adalah sebagian kebudayaan yang diwariskan turun-temurun secara lisan atau melalui suatu contoh yang disertai dengan gerak isyarat atau alat pembantu pengingat.

<sup>20</sup> Ketut Wiana, *Melestarikan Isi Alam*, dalam *Taman Gumi Banten* (Lembaga Pengabdian pada Masyarakat Universitas Udayana, Denpasar, 2002) h. 20.

<sup>21</sup> S. Swarsi, *Upacara Piodalan Alit di Sanggah/Merajan* (Paramita, Surabaya, 2003) h. 3.

Ciri-ciri pengenal utama folklor pada umumnya adalah:<sup>22</sup>

1. penyebaran dan pewarisannya biasanya dilakukan secara lisan, yakni disebarluas melalui tutur kata dari mulut ke mulut (atau dengan suatu contoh yang disertai dengan gerak isyarat, dan alat pembantu mengingat) dari satu generasi ke generasi berikutnya,
2. folklor bersifat tradisional, yakni disebarluas dalam bentuk relatif tetap atau dalam bentuk standar. Disebarluas di antara kolektif tertentu dalam waktu yang cukup lama (paling sedikit dua generasi),
3. folklor ada dalam versi-versi dan varian-varian yang berbeda. Penyebabnya karena cara penyebarannya dari mulut ke mulut. Oleh karena itu folklor dapat mengalami perubahan. Walaupun demikian, perubahan hanya terletak pada bagian luarnya saja, sedangkan bentuk dasarnya dapat tetap bertahan,
4. folklor bersifat anonim, nama penciptanya tidak diketahui orang lagi,
5. folklor biasanya bentuk berumus atau berpolo,
6. folklor mempunyai kegunaan dalam kehidupan bersama secara kolektif. Misalnya mempunyai kegunaan sebagai alat pendidikan, pelipur lara, protes sosial, dan proyeksi keinginan terpendam,
7. folklor bersifat pralogis, yaitu mempunyai logika sendiri yang tidak sesuai dengan logika umum,
8. folklor menjadi milik bersama dari kolektif tertentu, sehingga setiap anggota kolektif yang bersangkutan merasa memilikinya,
9. folklor pada umumnya bersifat polos dan lugu, sehingga sering kali kelihatannya kasar, terlalu spontan.

Folklor/cerita rakyat ini biasanya disampaikan dengan tradisi mendongeng. Dongeng diyakini mengandung nilai-nilai yang sangat berguna bagi pendidikan budi pekerti. Di dalamnya termuat tokoh-tokoh yang memerankan protagonis dan antagonis dengan karakter plot cerita yang menarik. Isinya dapat dijadikan bahan pengembangan moral, spiritual, dan kepribadian anak.

Mendongeng diyakini mampu mengubah kesadaran anak. Dengan mendongeng telah menciptakan kedekatan antara orang tua dan anaknya, antara guru dan muridnya. Mendongeng adalah sebuah alternatif untuk menanamkan nilai-nilai moral kepada anak.

<sup>22</sup> Lihat lebih lanjut James Danandjaya, *Folklor Indonesia, Ilmu Gosip, Dongeng, dan Lain-lainnya* (Graffiti Pers, Jakarta, 1984) h. 3.

Di samping melalui cerita rakyat pesan-pesan moral, pendidikan, kesehatan dapat dijumpai dalam bentuk pantun-pantun atau syair-syair tradisional. Pantun-pantun tradisional itu disampaikan secara lisan dari mulut ke mulut, dari generasi ke generasi sebagai suatu bentuk kearifan lokal masyarakat Indonesia.

### 10.3 Potensi Kearifan Lokal dalam Pelestarian Alam dan Budaya

Alam dan budaya merupakan komoditi dari usaha pariwisata. Objek dan daya tarik wisata adalah suatu bentukan atau aktivitas dan fasilitas yang dapat menarik minat wisatawan atau pengunjung untuk datang ke suatu tempat atau daerah tertentu. Tanpa adanya suatu objek dan daya tarik tertentu di suatu daerah, kepariwisataan akan sulit dikembangkan. Pariwisata akan dapat lebih berkembang jika pada suatu daerah terdapat lebih dari satu jenis objek dan daya tarik wisata.

Secara garis besar objek dan daya tarik wisata diklasifikasikan ke dalam tiga hal, yaitu: 1) daya tarik wisata alam, 2) daya tarik wisata budaya, dan 3) daya tarik buatan manusia. Ada juga yang membagi jenis objek dan daya tarik wisata ke dalam dua kategori, yaitu: objek dan daya tarik wisata alam dan objek dan daya tarik wisata sosial budaya.<sup>23</sup> Pasal 4 Ayat 1 Undang-Undang No. 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataan menyatakan objek dan daya tarik wisata terdiri atas: a) objek dan daya tarik wisata ciptaan Tuhan Yang Mahaesa yang berwujud keadaan alam, serta flora dan fauna, b) objek dan daya tarik wisata hasil karya manusia yang berwujud museum, peninggalan purbakala, peninggalan sejarah, seni budaya, wisata agro, wisata tirta, wisata buru, wisata petualangan alam, taman rekreasi dan tempat hiburan.

Daya tarik suatu objek wisata didasarkan pada:<sup>24</sup>

1. adanya sumber daya yang dapat menimbulkan rasa senang, indah, nyaman dan bersih,
2. adanya aksesibilitas yang tinggi untuk dapat mengunjunginya,
3. adanya ciri khusus/spesifikasi yang bersifat langka,
4. adanya sarana dan prasarana penunjang untuk melayani para wisatawan yang hadir,
5. objek wisata alam mempunyai daya tarik tinggi karena keindahan alam pegunungan, sungai, pantai, pasir, hutan, dan sebagainya,

<sup>23</sup> Happy Manurung, *Pengetahuan Kepariwisataan* (Alfabeta, Bandung, 2002) h. 80.

<sup>24</sup> Gamal Suwantoro, *Dasar-dasar Pariwisata* (Andi, Yogyakarta, 1997) h.19.

6. objek wisata budaya mempunyai daya tarik tinggi karena memiliki nilai khusus dalam bentuk atraksi kesenian, upacara-upacara adat, nilai luhur yang terkandung dalam suatu objek buah karya manusia pada masa lampau.

Objek dan daya tarik wisata memiliki kedudukan yang sangat menentukan dalam bisnis pariwisata karena merupakan potensi yang menjadi pendorong kehadiran wisatawan ke suatu daerah tujuan wisata. Oleh karena itu, objek dan daya tarik wisata senantiasa perlu dilindungi, dilestarikan dan dikembangkan, sehingga objek itu benar-benar dapat dimanfaatkan sebagai daya tarik wisata yang sesuai dengan keinginan pasar, namun tidak mengorbankan kepentingan budaya dan lingkungan hidup masyarakat setempat. Oleh karenanya, perencanaan dan pengelolaan objek dan daya tarik wisata hendaknya harmoni dengan kearifan lokal masyarakat di mana objek dan daya tarik wisata itu berada.

### **10.3.1 Potensi Kearifan Lokal dalam Pelestarian Pembangunan Pariwisata yang Berkelanjutan**

Kedatangan wisatawan ke suatu tempat tidak hanya ingin menikmati dan menyaksikan keindahan alamnya, tetapi lebih dari itu. Mereka mungkin datang untuk menikmati dan mengunjungi museum, peninggalan purbakala, monumen, peninggalan sejarah, seni budaya, pola kehidupan suatu masyarakat, desa tradisional ataupun tujuan spiritual. Mereka mungkin berkunjung ke suatu tempat untuk mempelajari atau mengadakan penelitian tentang kehidupan masyarakat setempat. Para seniman sering mengadakan perjalanan wisata untuk memperkaya diri, menambah pengalaman dan mempertajam kemampuan penghayatannya. Para pelukis sering menjelajahi daerah-daerah tertentu untuk mencari dan mengumpulkan objek lukisan. Mereka semua mengadakan perjalanan dengan motif kebudayaan.

Sebagai sebuah komoditi, objek wisata budaya itu sangat penting untuk menarik minat dan menahan lebih lama para wisatawan yang berkunjung ke suatu daerah. Karena para wisatawan akan tinggal di suatu tempat jika masih ada pemandangan lain atau masih ada atraksi budaya lain yang menarik dan dapat menahannya lebih lama tinggal di tempat tersebut. Objek wisata budaya sangat baik pula bagi wisatawan yang ingin menghabiskan waktu senggangnya di tengah-tengah masyarakat dengan aneka kebudayaannya yang dianggap menarik, seperti melihat tarian rakyat, belanja di pasar tradisional, makan di warung, mengunjungi rumah-rumah penduduk dan aktivitas lainnya.

Bersyukurlah kita sebagai bangsa Indonesia yang memiliki keberagaman budaya yang sangat unik, menarik dan mengagumkan. Kebudayaan yang beragam itu berkaitan dengan latar agama, adat-istiadat, kesenian, amatlah menarik karena setiap suku bangsa memiliki keunikan dan keindahannya masing-masing.

Wisatawan yang datang ke Bali bukan hanya tertarik oleh keindahan alam pegunungan, pantai dengan pasir putih dan laut birunya. Alasan mereka datang ke Bali juga karena keunikan budayanya, adat-istiadatnya, ritual agamanya, keseniannya, gaya hidupnya dan juga keramahan penduduknya. Demikian pula kalau mereka datang ke Yogyakarta. Mereka tidak tertarik karena pantai laut selatan dengan cerita Nyai Roro Kidulnya, melainkan karena daya tarik Keraton Yogyakarta dan Paku Alam, Candi Prambanan, Candi Borobudur dan aneka budayanya, yang memiliki kekhasan masing-masing. Hal yang sama juga terjadi kalau wisatawan itu datang ke Tanah Toraja. Mereka datang bukan hanya karena keindahan alamnya, tetapi karena daya tarik budayanya, seperti bentuk rumahnya yang unik dan adat-istiadat pemakaman keluarga-keluarga Toraja.

Oleh karenanya, dalam rangka pembangunan pariwisata yang berkelanjutan, sebagai suatu refleksi, maka harus dikemas dengan tidak mengganggu makna hakiki dari aspek budayanya itu. Artinya, refleksi bukanlah sekedar perenungan untuk melihat keberhasilan di hari kini, melainkan sekaligus juga merupakan tanggung jawab untuk hari depan kita. Dengan demikian, sebagaimana telah disinggung di atas, pembangunan pariwisata berkelanjutan, termasuk wisata budaya, harus menjamin kelestarian sumber-sumber daya alam sosial dan budaya. Dalam makna refleksinya, generasi kini yang mengelola wisata budaya harus menyadari tanggung jawabnya, tidak hanya tanggung jawab kekinianya, melainkan terutama tanggung jawab berkelanjutan hari kekinian untuk hari-hari mendatang.<sup>25</sup>

Selaras dengan realitas keseragaman budaya itu, maka pembangunan pariwisata budaya pada masa yang akan datang harus diadaptasikan dengan segenap unsur keragaman budaya itu. Keragaman budaya harus dijadikan landasan dasar pembangunan termasuk pembangunan kebudayaan. Tercabutnya nilai-nilai budaya dari akarnya bukan hanya menyebabkan masyarakat tersebut mengalami disorientasi, namun bisa menjadi rapuh.

Aneka ragam budaya yang menjadi objek dan daya tarik wisata bisa lestari dan berkembang, jika didukung oleh kearifan lokal yang dimiliki oleh masyarakat sebagai pendukung kebudayaan di daerah tersebut. Kearifan lokal itu bersandar pada

<sup>25</sup> Gede Ardika, "Pariwisata Budaya Berkelanjutan Suatu Refleksi dan Harapan", dalam *Pariwisata Budaya Berkelanjutan, Refleksi dan harapan di Tengah Perkembangan Global* (Program Magister Kajian Pariwisata, Universitas Udayana, 2003) h. 9.

filosofis, nilai-nilai, etika, cara-cara dan perilaku yang melembaga secara tradisional mengelola sumber daya budaya itu untuk kelestarian sumber daya tersebut bagi kelangsungan hidup berkelanjutan. Artinya kearifan lokal sangat potensial bagi pelestarian dan pengembangan kebudayaan sebagai objek dan daya tarik wisata.

Di samping itu, kearifan lokal yang merupakan kebijakan manusia dan komunitas, sangat potensial dalam memberikan identitas, pegangan dasar, pola pengendalian sehingga keseimbangan dan ketahanan budaya dapat diwujudkan. Oleh karena itu, kebudayaan dapat diharapkan mampu menjadi daya tarik utama bagi peningkatan pariwisata.

Manusia dapat maju dan dihormati bila dia menunjukkan kreativitas budaya yang tinggi. Oleh karena itu perlu digali upaya yang dapat melestarikan dan mengembangkan seluruh potensi tradisi budaya yang ada untuk di tingkatkan pada seluruh aspek kehidupan. Salah satu upaya yang perlu dilakukan adalah dengan merevitalisasi kearifan lokal yang terpendam dan yang masih hidup dalam masyarakat. Revitalisasi perlu dilakukan agar budaya dapat berkembang secara lebih dinamis dan tumbuhnya kesadaran berbudaya dalam melestarikan warisan budaya bangsa. Kesadaran berbudaya berarti kesadaran akan warisan budaya yang luhur yang memberi makna hidup dan rasa kemuliaan pada diri sendiri. Juga berarti kesadaran untuk memelihara nilai-nilai yang luhur yang membawa harga diri dalam hidup manusia berbudaya

### **10.3.2 Potensi Kearifan Lokal dalam Perlindungan dan Pelestarian Alam Budaya**

Keindahan alam dan budaya, beserta flora dan faunanya merupakan objek pariwisata. Sangat banyak wisatawan tertarik oleh kegiatan-kegiatan yang dapat dilakukan di alam terbuka. Daerah terpenting untuk wisatawan yang demikian itu adalah pegunungan, hutan dan pantai. Di pegunungan mereka dapat berkuda, mendaki gunung, berpetualang ke gua-gua, dan sebagainya. Di pantai orang dapat berlayar, berenang, mendayung, berselancar, menyelam dan sebagainya. Jadi, daerah pegunungan dan daerah pantai itu mengandung potensi untuk dikembangkan menjadi daerah olahraga dan daerah wisata rekreasi. Kalau di hutan, keadaan fauna mengizinkan dan orang diperbolehkan berburu, maka di situ juga ada kesempatan kegiatan berburu.

Dalam kegiatan pariwisata orang sering mengadakan perjalanan sekedar untuk menikmati pemandangan atau suasana pedesaan. Untuk itu yang dikunjungi adalah pegunungan atau pantai dengan pemandangan yang menawan, atau daerah-daerah pedesaan yang khas. Di samping itu banyak pula wisatawan

mencari ketenangan di tengah alam yang iklimnya nyaman, suasannya tenteram, pemandangannya bagus dan terbuka luas. Mereka tinggal di daerah itu untuk beberapa lama untuk beristirahat sambil memulihkan kondisi fisik dan psikisnya.

Ada juga wisatawan yang menyukai tempat-tempat tertentu seperti hutan, pegunungan dan tempat-tempat lain seperti pantai dengan teluk kecil-kecil yang tenang dan terlindung. Di tempat-tempat itu mereka sering memiliki bungalow atau mendirikan tempat-tempat berteduh sementara berupa tenda. Alam juga sering menjadi bahan studi oleh para wisatawan. Biasanya, daerah yang dikunjungi adalah daerah pegunungan atau hutan dengan berbagai jenis flora dan fauna yang khas dan langka.

Namun dewasa ini, hampir semua negara menghadapi masalah dalam pengelolaan lingkungan dan pelestarian sumber daya alamnya. Masalah utamanya adalah semakin menurunnya mutu lingkungan alamnya. Masalah lingkungan ini diduga muncul sebagai akibat dari perkembangan kebutuhan manusia yang jauh lebih cepat daripada perkembangan kesadaran manusia tentang keterbatasan alam. Pengetahuan manusia untuk memanfaatkan alam jauh lebih dahulu berkembang daripada pengetahuannya untuk melindungi, melestarikan dan menyelamatkan lingkungan alam.

Manusia diciptakan sebagai bagian dari alam semesta. Keberadaannya, kemajuannya, kesejahteraannya, kedamaianya ditentukan oleh cara bagaimana mereka berinteraksi dengan alam sekitarnya. Interaksi manusia dengan alam sekitarnya dalam rangka mempertahankan eksistensinya, serta meningkatkan kualitas hidupnya mengharuskan manusia mengembangkan sistem pengetahuan dan teknologi. Masyarakat tradisional memiliki berbagai pengetahuan dan teknologi untuk berinteraksi dengan alam sekitarnya, untuk mempertahankan hidup, termasuk pengetahuan bercocok tanam, memelihara ternak dan konservasi terhadap segala jenis tanaman dan hewan. Sistem pengetahuan dan teknologi yang dikembangkan pertama kali adalah sistem pengetahuan dan teknologi pertanian berbasis pada masyarakat yang melahirkan budaya pertanian.<sup>26</sup>

Sebenarnya masyarakat-masyarakat lokal di Indonesia telah memiliki pedoman dalam pemeliharaan, pelestarian dan pemanfaatan lingkungan dengan sebaik-baiknya. Masyarakat Ngada misalnya. Masyarakat Ngada mempunyai tradisi yang disebut dengan Pesta *Gaya Bersaing*. Dalam pesta tersebut, setiap penduduk akan mendapat pembagian tanah sesuai dengan jumlah hewan yang

<sup>26</sup> Suprapta, "Kearifan Lokal dan Konservasi Sumber Daya dalam Pembangunan Pertanian Berbasis Kerakyatan," Makalah disampaikan dalam dialog budaya "Revitalisasi Kearifan Lokal Berbasis Otonomi Daerah dan Wawasan Bebangsaan di Daerah Bali" (Denpasar, tanggal 3 September 2003) h. 1.

dapat mereka tangkap. Semakin banyak dapat menangkap hewan pada musim tertentu, maka akan semakin banyak mereka mendapat pembagian tanah, pesta ini secara langsung dan selama jangka waktu beberapa tahun dapat mengurangi tekanan hewan pada tanah.<sup>27</sup>

Masyarakat Mentawai membudidayakan pisang dan ubi-ubian dengan menggunakan teknologi perladangan berpindah-pindah tanpa membakar hutan. Pada masyarakat Mentawai juga ada kepercayaan tradisional untuk pantang berburu. Ketaatan warga masyarakat tersebut dalam melaksanakan pantangan ini dapat menolong dan melindungi sumber-sumber daya alam.<sup>28</sup>

Usaha melestarikan hutan juga dilakukan oleh orang Dayak di Ketapang Batu Bulan, Kalimantan Barat. Mereka hanya mengambil hasil hutan sebatas yang bisa dijangkau dengan tangan saja, tanpa menggunakan alat-alat, dan memetiknya menurut sifat masing-masing. Kenapa hal itu mereka lakukan? Jawabnya adalah “buah yang tidak dapat dijangkau tangan, adalah bagian burung dan binatang hutan lainnya”.<sup>29</sup>

Di kalangan orang Wana Sulawesi Tengah, cara mengolah lahan pertanian dilakukan dalam siklus yang teratur dan tertib, sehingga kelestarian hutan tetap terjaga. Proses ini diawali dengan membuka perladangan baru atau memanfaatkan perladangan lama dengan membersihkan semak belukar dan membakarnya dengan cara-cara tradisional, sehingga tidak menimbulkan kebakaran besar. Barulah setelah itu ladang ditanami dengan bibit yang dipilih, dan biasanya disertai upacara-upacara tertentu hingga saat dipanen. Siklus ini memperhitungkan waktu yang tepat dan teratur sesuai dengan kalender pertanian yang sekaligus menjadi pedoman dalam menentukan pola dan jenis tanaman yang beragam di kalangan kelompok sosial tersebut.<sup>30</sup>

Di kalangan masyarakat Bali, seperti halnya masyarakat lain di Indonesia, juga memiliki keragaman variasi kearifan lokal dalam pelestarian sumber daya alam dan lingkungannya, baik dalam bentuk sistem nilai, seperti filosofi *Tri Hita Karana, Segara Gunung*, maupun dalam bentuk ritual dan organisasi tradisional seperti sistem *Subak, Upacara Tumpek Wariga, Tumpek Kandang*, dan bentuk-bentuk kearifan lokal lainnya.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Purna, “Kearifan Lokal Melalui Mitos, Upacara dan *Awig-awig* dalam Kelestarian Lingkungan”, Studi Kasus Desa Adat Tenganan Pegring singan,” *Jurnal Budaya Media Informasi Sejarah, Sosial, dan Budaya*, No. 07/VII/2003. h.11.

<sup>28</sup> Lihat lebih lanjut Schefoold, “Keseimbangan Mentawai dan Dunia Modern”, dalam Michael R Dove, *Peranan Kebudayaan Tradisional Indonesia dalam Modernisasi* (Yayasan Obor, Jakarta) h. 215-240.

<sup>29</sup> Aburrachman, “Potensi dan Peran Kearifan Lokal Nusantara dalam Pengembangan Kebudayaan Indonesia”, *Jurnal Budaya*. No. 07/VIII/2003. h. 3.

<sup>30</sup> Aburrachman, “Potensi dan Peran Kearifan Lokal Nusantara dalam Pengembangan Kebudayaan Indonesia” (Makalah disampaikan dalam dialog budaya Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, Balai Kajian Sejarah dan Nilai Terdisional Denpasar, 2003) h. 7.

<sup>31</sup> Mengenai potensi kearifan lokal dalam masyarakat Bali dalam memelihara Lingkungan Alam lihat lebih lanjut dalam Bab V Laporan Penelitian Disertasi ini.

Kearifan lokal suku bangsa tersebut di atas mempunyai nilai-nilai sendiri yang dipatuhi sebagai nilai mutlak yang sukar ditiadakan dalam kehidupannya. Mengabaikan nilai mutlak tersebut, dianggap pengkhianatan terhadap kebudayaan suku bangsa tersebut, karena dipandang tidak sesuai dan tepat dalam kehidupan komunitasnya. Kearifan lokal dapat memberikan suatu pengertian yang mendalam dalam usaha pengembangan pembangunan kelestarian lingkungan yang bersifat dari bawah.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa kearifan lokal merupakan salah satu unsur penting dalam pelestarian objek dan daya tarik wisata alam, baik dalam pelestarian hutan beserta flora dan faunanya, maupun dalam kelestarian laut dan pantainya. Kearifan lokal, di satu sisi berfungsi sebagai pola bagi kelakuan dan di sisi lain merupakan cara-cara, strategi-strategi manusia dan masyarakat untuk *survive* dan adaptif dalam menghadapi perubahan lingkungan. Kearifan lokal memiliki potensi yang sangat besar untuk membatasi terjadinya eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan. Sehingga kehancuran lingkungan alam sebagai akibat pembangunan pariwisata dapat dikendalikan.

## 10.4 Potensi Kearifan Lokal Masyarakat Bali dalam Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*)

Kearifan lokal masyarakat Bali yang dikemas dalam beberapa aturan lokal guna mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan adalah *Awig-awig*, *Perarem*, dan *Bhisama*.

### 10.4.1 *Awig-awig*

Pada masyarakat Bali, aturan-aturan yang dipakai pedoman dalam kehidupan organisasi tradisional, seperti *Desa Adat*, *Banjar Adat*, *Subak* dan organisasi tradisional lainnya dikenal dengan istilah *Awig-awig*. Di samping istilah *Awig-awig*, juga dikenal istilah lain seperti *Sima*, *Dresta*, *Uger-uger*. Secara umum istilah tersebut menunjuk pada suatu pengertian tentang aturan-aturan atau perangkat aturan yang mengatur kehidupan bermasyarakat dalam suatu desa adat atau banjar adat. Perangkat aturan itu lahir dari perasaan keadilan dan rasa kepatutan dalam masyarakat dalam rangka mewujudkan keharmonisan hubungannya dengan Tuhan, sesama manusia, serta alam lingkungannya. *Awig-awig* dibuat warga desa adat atas dasar musyawarah mufakat.

*Awig-awig* di Bali bersumber pada *Sastrra Dresta*, *Loka Dresta*, *Desa Dresta*, dan *Purwa Dresta*. *Sastrra Dresta* adalah aturan-aturan dasar atau utama yang berasal dari ajaran agama Hindu. Bentuknya berupa sekumpulan prinsip hukum yang tertulis yang menyangkut kepentingan orang banyak dan dipandang patut oleh masyarakat setempat. Misalnya prinsip-prinsip hukum yang terdapat dalam kitab-kitab *Purana*, *Sesana-sesana*, *Adigama*, *Kutara Manawa*, *Purwadigama*, *Agama*, dan kitab-kitab lainnya.

*Loka Dresta* adalah kebiasaan-kebiasaan dan atau aturan-aturan yang telah umum berlaku dan dipakai sebagai pedoman dalam kehidupan masyarakat pada suatu tempat/lokasi tertentu, biasanya daerah suatu kerajaan pada masa lampau. Umumnya *Loka Dresta* ini bersumber pada *peswara* raja yang diberlakukan pada daerah jajahan atau taklukannya. Sedangkan *Desa Dresta* adalah ketentuan-ketentuan yang tidak tertulis yang diadatkan di suatu desa, yang hanya berlaku pada desa adat setempat.

*Purwa (kuna)Dresta* adalah kebiasaan-kebiasaan dan atau aturan-aturan yang dipakai pedoman dalam kehidupan masyarakat yang diwarisi secara turun-temurun dan berlaku sejak zaman dahulu. *Purwa Dresta* ini biasanya menyangkut tata susila dalam pergaulan masyarakat. Seperti tata cara berpakaian pada saat keluar rumah, saat *pesangkepan* (rembug desa).

Pada zaman dahulu, umumnya *Awig-awig* itu tidak tertulis. Walaupun demikian masyarakat tetap hormat dan taat kepada ketentuan *Awig-awig* tersebut. Pada mulanya *Awig-awig* ditulis di atas perunggu, kemudian ditulis di atas lontar, dan sekarang *Awig-awig* mulai terwujud dalam bentuk tertulis di atas kertas.

Apabila masyarakat berkeinginan untuk *menyuratkan* (menuliskan) *Awig-awig*, ada beberapa langkah yang harus dilewati. Langkah-langkah tersebut adalah:<sup>32</sup> persiapan, pembahasan, penyuratan, pasupati, penyuratan *Perarem*, dan perubahan *Awig-awig*.

Dalam Seminar Hukum I tahun 1969 yang dilaksanakan oleh Fakultas Hukum Universitas Udayana, bekerja sama dengan Pemerintah Daerah Provinsi Bali, digariskan beberapa petunjuk tentang tata cara penyuratan *Awig-awig* secara garis besarnya adalah sebagai berikut:<sup>33</sup>

1. mengadakan *sangkepan* (pertemuan) seluruh warga untuk mengidentifikasi permasalahan dan bahan-bahan yang perlu dirumuskan dalam *Awig-awig*,
2. setelah mengadakan *sangkepan*, dilanjutkan dengan membentuk panitia kecil

<sup>32</sup> Wayan P. Windia, *Penuntun Penyuratan Awig-awig* (Upada Sastra, Denpasar, 1997) hal. 7-30, lihat pula Biro Hukum Setda Propinsi Bali, *Pedoman/Teknis Penyusunan Awig-awig* (Denpasar, 2001) hal. 4. Tjokorda Raka Dherana, *Pembinaan Awig-awig Desa dalam Tertib Masyarakat* (Fak. Hukum Unud, Denpasar, 1974) h. 30.

<sup>33</sup> Lihat Biro Hukum Setda Propinsi Bali, *Op.Cit.*, h. 4-5.

yang anggotanya terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat, kalangan intelektual dan juga unsur generasi muda. Panitia kecil ini bertugas untuk merumuskan dan menginventarisasikan segala persoalan-persoalan dan bahan-bahan untuk dijadikan bahan penulisan *Awig-awig*,

3. panitia kecil ini jika diperlukan didampingi oleh tim ahli dari pemerintah yang memberi nasihat-nasihat kepada panitia kecil. Hal ini penting dilakukan agar nantinya *Awig-awig* tidak bertentangan dengan hukum nasional,
4. rancangan *Awig-awig* yang disusun oleh panitia kecil diajukan dalam *sangkepan paruman* seluruh warga untuk mendapatkan peninjauan sampai diperolehnya keputusan dan pengesahan seluruh warga. Semua itu dijalankan dengan cara musyawarah dan permufakatan,
5. untuk efektifnya tugas-tugas panitia kecil dalam membuat rancangan penyusunan *Awig-awig* diadakan pembagian tugas yang meliputi: a) bidang *Sukertha Tata Agama*, b) bidang *Sukertha Tata Pawongan*, c) bidang *Sukertha Tata Pekraman*, dan d) bidang *Sukertha Tata Palemahan*,
6. setelah rancangan selesai disusun dan telah mendapatkan koreksi dan penyempurnaan, tim kecil mengadakan perbaikan dan perumusan kembali dari rancangan *Awig-awig* tersebut,
7. sebelum *Awig-awig* tersebut disahkan, terlebih dahulu dimohonkan koreksi dari bupati/wali kota bersangkutan,
8. akhirnya rancangan *Awig-awig* tersebut disahkan dalam suatu *paruman* seluruh warga masyarakat. Pengesahan dari warga ini merupakan saat berlakunya *Awig-awig* dan sekaligus mempunyai kekuatan mengikat. Pada saat pengesahan ini diikuti pula dengan upacara agama yang disaksikan oleh para undangan dan pejabat pemerintah,
9. naskah asli *Awig-awig* ditulis dengan menggunakan lembaran daun lontar dengan huruf dan bahasa Bali, sedangkan salinannya yang diberikan kepada masing-masing warga menggunakan huruf Bali dan huruf Latin dan menggunakan bahasa Bali. Selanjutnya didaftarkan di kantor kabupaten/kota.

Isi *Awig-awig* tidaklah sama antara satu desa adat dan desa adat lainnya. Bentuk dan isinya sangat bervariasi, namun pada hakikatnya isi pokok *Awig-awig* desa adat adalah memuat:

- 1) aturan-aturan mengenai hubungan manusia dengan Tuhan Yang Mahaesa, yang dirumuskan dalam *Sukerta Tata Agama*; 2) aturan-aturan mengenai hubungan manusia dengan manusia lainnya/lingkungan sosial masyarakatnya, yang

dirumuskan dalam *Sukerta Tata Pakraman/Pawongan*; dan 3) aturan-aturan mengenai hubungan manusia dengan lingkungan alamnya, yang dirumuskan dalam *Sukerta Tata Palemahan*. Pada umumnya *Awig-awig* desa adat dibagi menjadi delapan *sarga* ( bagian). Tiap *sarga* dibagi lagi menjadi beberapa *palet* (bab), dan tiap *palet* dibagi lagi menjadi beberapa *pawos* (pasal).

Bagian pertama dari *Awig-awig* desa adat berisi: nama, wilayah, batas-batas dan jumlah *banjar* (bagian/bawahannya desa adat) dari desa adat bersangkutan. Bagian kedua berisi tentang *patitis lan pamikukuh* (asas dan tujuan).

Bagian tiga mengatur tentang *Sukerta Tata Pakraman* (tatanan kehidupan bermasyarakat). Bagian ini dibagi menjadi 6 bab, yang berisi aturan-aturan tentang:

1. *Krama* (warga). Pada bab ini diatur mengenai persyaratan menjadi warga, jenis-jenis warga, hak-hak dan kewajiban setiap warga,
2. *Prajuru lan Ulun Desa* (pimpinan desa). Pada bab ini berisi aturan-aturan mengenai; struktur organisasi desa, kewajiban setiap pimpinan desa, kemudahan-kemudahan atau hak-hak yang diperoleh setiap pengurus desa,
3. *Kulkul* (kentongan), jenis atau macam-macam kentongan, bunyi kentongan, tanda kentongan, kapan dan atau dalam keadaan bagaimana kentongan boleh dibunyikan,
4. *Paruman* (rapat/pertemuan). Bab ini berisi aturan tentang macam-macam pertemuan, waktu pelaksanaan pertemuan, dan mekanisme jalannya pertemuan,
5. *Druwen Desa* (hak milik/kekayaan desa). Pada bab ini diatur tentang; jenis-jenis kekayaan/aset yang dimiliki desa, sumber pemasukan/pendapatan desa, dan mekanisme pengaturan pelaksanaan penggunaan kekayaan dan pendapatan desa,
6. *Sukerta Pamitegep* (pelengkap). Bab ini mengatur tentang tanah pekarangan, tegalan/perkebunan, dan sawah, tanaman, bangunan, binatang peliharaan, bahaya dan kewajiban banjar.

Bagian empat mengatur tentang *Sukerta Tata Agama* (tata kehidupan beragama). Bagian ini dibagi menjadi lima bab yang mengatur tentang:

1. *Dewa Yadnya*, yaitu upacara korban suci secara tulus ikhlas yang ditujukan/dihaturkan kepada Tuhan Yang Mahaesa. Bab ini mengatur tentang; *pura* (tempat suci) yang ada di wilayah desa adat, upacara

pada masing-masing pura, *pemangku* pada masing-masing pura, dan penjagaan keamanan dan kelestarian pura,

2. *Rsi Yadnya*, yaitu upacara korban suci secara tulus ikhlas yang ditujukan/dihaturkan pada para pendeta. Pada bab ini diatur tentang tata cara pengangkatan pendeta, penghormatan dan perlindungan terhadap pendeta, hak-hak seorang pendeta,
3. *Pitra Yadnya*, yaitu upacara korban suci secara tulus ikhlas kepada leluhur yang telah meninggal. Bab ini mengatur tentang: tata cara dan mekanisme upacara, halangan atau pantangan bagi keluarga yang ditinggalkan, *Pengabenan* (pembakaran jenazah),
4. *Manusa Yadnya* adalah upacara korban suci secara tulus ikhlas yang ditujukan pada sesama manusia. Pada bab ini diatur tentang: macam-macam upacara dan mekanisme pelaksanaan upacara,
5. *Bhuta Yadnya*, yaitu upacara korban suci secara tulus ikhlas yang ditujukan pada Bhuta Kala, termasuk upacara pada tumbuh-tumbuhan dan binatang. Pada bab ini diatur tentang jenis-jenis upacara, waktu pelaksanaan upacara dan mekanisme pelaksanaan upacara. Pada bab ini juga diatur rangkaian pelaksanaan upacara Hari Raya Nyepi.

Bagian lima berisi aturan tentang *Sukerta Tata Pawongan* (tatanan kehidupan perorangan). Bagian ini terdiri atas empat bab yang berisi aturan-aturan tentang:

1. *Pawiwahan* (perkawinan). Dalam bab ini diatur tentang macam-macam perkawinan, tata cara perkawinan, sahnya perkawinan,
2. *Nyapihan* (perceraian). Ini menyangkut aturan tentang tata cara perceraian, hak dan kewajiban seorang janda atau duda,
3. *Sentana* (pengangkatan anak). Bab ini mengatur tentang jenis atau macam *sentana*, perkawinan *nyentana*, dan pengangkatan anak,
4. *Warisan* (waris). Di sini diatur tentang pewaris, harta warisan dan ahli waris.

Bagian enam mengatur tentang *Wicara lan Pamidanda* (sengketa dan sanksi). Bagian ini mengatur tentang:

1. *Wicara* (sengketa). Di sini diatur tentang pejabat yang berwenang dalam menangani dan memutuskan sengketa, tata cara pengaduan, dan tata cara penyelesaian sengketa.
2. *Pamidanda* (sanksi). Bab ini mengatur tentang pejabat yang berwenang menjatuhkan sanksi, macam-macam sanksi, mekanisme penjatuhan sanksi dan pelaksanaan eksekusi.

### 10.4.2 *Perarem*

*Perarem* adalah aruran-aturan pelaksana dari *Awig-awig*. Tidak semua ketentuan-ketentuan yang ada dalam *Awig-awig* langsung dapat dilaksanakan. Banyak pasal dalam *Awig-awig* yang harus ditindaklanjuti karena belum diatur dalam *Awig-awig*. Jadi, *Awig-awig* itu diibaratkan sebagai undang-undang, maka *Perarem* adalah peraturan pemerintah atau berbagai peraturan pelaksana lainnya.<sup>34</sup>

*Perarem* diputuskan oleh rapat warga masyarakat desa adat secara musyawarah mufakat. Biasanya suatu desa adat dalam mengeluarkan *Perarem* didasarkan atas skala prioritas. Maksudnya persoalan-persoalan yang aktual dan penting didahulukan untuk dibuatkan *Perarem*, yang belum begitu penting atau mendesak dibuat belakangan. *Perarem* mempunyai kekuatan mengikat semua warga, sama seperti *Awig-awig*.

Apabila dikemudian hari terjadi persoalan-persoalan yang sama, *Perarem* dapat dipakai sebagai pedoman, sebagai dasar untuk memutuskan suatu persoalan (semacam yurisprudensi dalam pengadilan). Demikian pula jika isi *Perarem* sudah dianggap tidak sesuai lagi, maka *Perarem* itu dapat dirubah.

### 10.4.3 *Bhisama*

*Bhisama* adalah perintah-perintah, larangan-larangan, petuah-petuah atau nasihat-nasihat yang dikeluarkan oleh seorang pendeta dan bisa juga oleh para leluhur, yang betul-betul dianggap suci secara lahir dan batin, baik dilihat dari segi pengetahuannya, maupun sikap dan perlakunya sehari-hari. Perintah-perintah, larangan-larangan dan nasihat-nasihat itu diharapkan dapat menata dan mengarahkan perilaku masyarakat.

*Bhisama* ada yang dikeluarkan oleh para raja zaman dahulu, oleh para leluhur ataupun oleh Parisada (Majelis Tertinggi Umat Hindu). *Bhisama* ini sangat dipatuhi oleh umat Hindu di Bali karena dalam *bhisama* biasanya berisi sanksi yang sangat memberatkan bagi mereka yang melanggarinya. Sanksi itu berupa kutukan-kutukan yang dipandang sangat membahayakan dan diyakini kebenarannya.

Isi *Bhisama* sangat bervariasi, misalnya *Bhisama* Kesucian Pura oleh Parisada. *Bhisama* ini berisi tentang aturan-aturan pembangunan di sekitar wilayah pura atau tempat yang dianggap suci oleh umat Hindu. Di daerah radius kesucian pura hanya boleh ada bangunan yang terkait dengan kehidupan dan kemudahan bagi umat Hindu untuk melakukan kegiatan keagamaan.

<sup>34</sup> Wayan P Windia, *Op.Cit.*, h. 28.

*Bhisama Mpu Gni Jaya* berisi tentang nasihat-nasihat kepada para putra dan seluruh keturunannya agar melakukan perbuatan-perbuatan yang sesuai dengan perbuatan-perbuatan seorang pandita. Perbuatan-perbuatan seorang pandita itu seperti, tidak tamak, tidak iri hati, tidak terdorong oleh hawa nafsu belaka, tidak cemburu, tidak berpraduga yang bukan-bukan, dan senantiasa melakukan upacara agama.

Apabila dicermati, isi *Awig-awig* desa adat, ataupun *Awig-awig* subak yang ada di Bali memiliki nilai universal, terutama dalam mengatur dan menjaga kelestarian alam dan budaya. Hal ini terlihat dari bagian yang mengatur hubungan manusia dan manusia dan bagian yang mengatur hubungan manusia dan alam lingkungannya. Seperti *Awig-awig* Desa Tenganan yang sangat efektif sebagai pedoman bagi warganya untuk bertindak dan bertingkah laku dalam menjaga kelestarian hutan dan kehidupan komunalnya. Demikian pula *Awig-awig* di desa lain, seperti *Awig-awig* Desa Petulu dan Sangeh yang sangat fungsional dan efektif dalam menjaga kelestarian satwa kera dan bangau. Sampai sekarang satwa yang ada di desa tersebut dapat dilindungi dan dilestarikan.

Melihat fungsi *Awig-awig* yang memiliki potensi dalam menjaga kelestarian budaya dan alam, maka nilai atau makna universal yang terkandung dalam *Awig-awig* tersebut bisa ditransformasi dalam pembangunan substansi hukum pada tingkatan yang lebih luas dan atau lebih tinggi, misalnya dalam Peraturan Daerah. Sehingga aturan-aturan yang terdapat dalam *Awig-awig* (aturan masyarakat lokal) mendapat perlindungan dari Peraturan Daerah (aturan pemerintah). Dengan begitu alam dan budaya masyarakat lokal sebagai komoditi pariwisata dapat terjaga kelangsungan dan kelestariannya.

## 10.5 Potensi Kearifan Lokal dalam Membentuk Institusi Sosial Guna Melestarikan Alam dan Budaya Bali

### 10.5.1 Desa Adat

Di Bali, sebutan desa adat mulai dikenal sejak zaman penjajahan Belanda. Sebutan ini dipopulerkan untuk membedakannya dengan desa dinas yang dibentuk oleh Belanda. Jauh sebelum Belanda datang ke Indonesia, desa adat telah ada di Bali, tetapi dengan sebutan *Kraman*. Munculnya istilah *kraman* dan *desa* di Bali ketika berkuasanya Raja Ugrasena (abad ke-10).<sup>35</sup> Istilah tersebut termuat dalam prasasti *Dausa Pura Bukit Indra Kila*. Kemudian istilah *Kraman* muncul

<sup>35</sup> Lihat Gde Parimartha, *Memahami Desa Adat, Desa Dinas dan Desa Pakraman (Suatu Tinjauan Kritis)*, (Universitas Udayana, Denpasar, 2003) h. 8-9.

lagi dalam prasasti *Buahan A* yang menyebutkan “.....karaman I wingkang ranu bwahan....”<sup>36</sup>, yang artinya, “masyarakat di Bintangdanu, yaitu Buahan”.<sup>37</sup> Jadi sebutan desa adat sebelum kedatangan Belanda ke Bali adalah *Desa Pakraman* dan anggota masyarakatnya disebut *Kerama Desa*. Istilah ini sampai sekarang masih hidup dalam masyarakat adat di Bali. Sekarang istilah *Desa Pakraman* dipakai lagi sebagai pengganti sebutan desa adat.<sup>38</sup> Namun di kalangan masyarakat sebutan desa adat masih lebih populer dari sebutan *Desa Pakraman*.

Desa Adat adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan *Kahyangan Tiga/Kahyangan Desa* yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri, serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri (Perda Bali Nomor 6/1986). Satu *Desa Pakraman* biasanya terdiri atas beberapa *Banjar*.

Dari perumusan Desa Adat tersebut dapat dikenali unsur-unsur yang merupakan ciri dari Desa Adat, yaitu:

1. kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali,
2. mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun,
3. berada dalam ikatan Kahyangan Tiga/Kahyangan Desa,
4. mempunyai wilayah tertentu,
5. berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Sebagai satu kesatuan masyarakat hukum adat, berarti Desa Adat diikat oleh adat-istiadat atau hukum adat yang tumbuh dan berkembang dalam lingkungan masyarakat setempat. Di samping ikatan hukum adat, Desa Adat juga diikat oleh tradisi dan tata krama yang diwariskan secara turun temurun. Desa Adat dibatasi oleh wilayah tertentu. Wilayah Desa Adat sepenuhnya dapat diatur dan diurus oleh perangkat pimpinan Desa Adat berdasarkan hak pengurusan wilayah yang lebih dikenal dengan sebutan hak ulayat Desa Pakraman.

Desa Adat mempunyai hak untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Ini artinya Desa Adat mempunyai otonomi. Hak mengurus rumah tangganya sendiri bersumber dari hukum adat, tidak berasal dari kekuasaan pemerintah yang lebih tinggi. Secara garis besarnya otonomi Desa Adat mencakup:

<sup>36</sup> Goris, *Inscriptions Voor Anak Wungsu*, I, (Universitas Indonesia, Masa-Baru, Bandung, 1954) h. 83.

<sup>37</sup> Majelis Pembina Desa Adat Daerah Tingkat I Bali, *Mengenal dan Membina Desa Adat di Bali*, (Pemda Bali, Denpasar, 1990) h. 4.

<sup>38</sup> Perda Bali No. 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman.

1. membuat aturan sendiri untuk menjaga kehidupan organisasi secara tertib dan tenteram (berupa *Awig-awig*),
2. melaksanakan sendiri aturan yang dibuatnya (melalui *Prajuru*),
3. mengadili dan menyelesaikan sendiri persoalan/sengketa yang menunjukkan adanya pertentangan antarwarga desa atau berupa tindakan yang menyimpang dari aturan yang telah ditetapkan (melalui lembaga *Kertha Desa*),
4. melakukan pengamanan sendiri (melalui *pecalang*, *pekemitan* dan *pegebagan*).

Tugas dan fungsi Desa Adat meliputi:<sup>39</sup>

1. mengatur hubungan antara krama Desa Adat dan Pura Kahyangan Tiga milik Desa Adat ,
2. mengatur pelaksanaan upacara keagamaan,
3. menanamkan nilai-nilai agama Hindu dan budaya melalui rembug desa,
4. mengorganisasikan warga desa dalam pembangunan, dan mendamaikan perselisihan yang terjadi antarwarga,
5. mengurus tanah dan memelihara barang milik Desa Adat ,
6. menetapkan hukuman bagi warga yang melanggar *Awig-awig*,
7. mengatur hubungan sesama *Kerama* (warga adat),
8. menjaga keamanan, ketertiban dan kedamaian dalam masyarakat,
9. memberikan perlindungan hukum bagi *Kerama* (warga adat),
10. mengikat persatuan dan kesatuan antarwarga adat dengan cara gotong-royong,
11. menunjang dan mensukseskan program pemerintah.

### 10.5.2 Banjar Adat

Banjar atau Banjar Adat adalah kelompok masyarakat yang merupakan bagian dari Desa Adat, serta merupakan suatu ikatan tradisi yang sangat kuat dalam satu kesatuan wilayah tertentu, dengan seorang atau lebih pemimpin. Yang dapat bertindak ke dalam atau ke luar dalam rangka kepentingan warganya dan memiliki kekayaan, baik berupa material, maupun imaterial.

Banjar adalah kelompok masyarakat yang lebih kecil dari Desa Adat dan menjadi bagian dari Desa Adat, serta merupakan persekutuan hidup sosial, baik dalam keadaan senang, maupun dalam keadaan susah. Kadang-kadang di daerah pegunungan, satu desa sama dengan satu banjar terutama bagi desa-desa yang kecil.

<sup>39</sup> Lihat Gorda, *Managemen dan Kepemimpinan Desa Adat di Provinsi Bali dalam Perspektif Era Globalisasi*, (STIE Satya Dharma, Singaraja, 1999) h. 3. Lihat Pula Majelis Pembina Lembaga Adat Daerah Tingkat I bali, *Op.Cit.*, h. 24.

Keadaan Banjar di Bali, dapat dibedakan antara banjar yang besar dan kecil menurut jumlah anggotanya. Banjar besar jika anggotanya berjumlah di atas 50 orang, sedangkan di bawah 50 orang digolongkan banjar yang kecil. Banjar yang besar biasanya dibagi lagi menjadi beberapa *tempekan*. Pembagian atas *Tempekan* itu untuk memudahkan pengaturannya, terutama dalam melakukan pekerjaan-pekerjaan bersama atau pembagian tugas.

Banjar dipimpin oleh seorang *Kelihan Banjar*, sedangkan *Tempekan* dipimpin oleh *Kelihan Tempekan*. Struktur organisasi banjar yang ada di Bali pada umumnya adalah sebagai berikut:

1. sebagai pucuk pimpinan di suatu banjar adalah *Kelihan Banjar*,
2. *Kelihan Banjar* dibantu oleh seorang juru tulis/sekretaris yang disebut *Penyarikan*,
3. sebagai penghubung/penyambung komunikasi antara *Kelihan Banjar* dengan anggota banjar, *Kelihan Banjar* dibantu oleh beberapa orang penghubung sebagai juru siar yang disebut *Kasinoman*,
4. untuk banjar yang besar, *Kelihan Banjar* juga dibantu oleh beberapa *Kelihan Tempek*.

*Kelihan Banjar* dan *Kelihan Tempek* dipilih oleh warga (*krama*) banjar, sedangkan *Penyarikan* ditunjuk oleh *Kelihan Banjar* dan jabatan *Kasinoman* digilir oleh warga banjar. Lama masa jabatan *Kelihan Banjar* atau *Kelihan Tempek* biasanya berkisar antara tiga sampai lima tahun. Masa jabatan *Penyarikan* sama dengan masa jabatan *Kelihan Banjar*. Sedangkan masa jabatan *Kasinoman* biasanya selama satu bulan.

Secara organisatoris *Kelihan Banjar* berada di atas warga banjar, akan tetapi yang memegang kedaulatan atas banjarnya adalah terletak di tangan para warga banjar. Segala keputusan diambil dalam rapat warga banjar. Dari hasil keputusan itulah kemudian *Kelihan Banjar* menentukan *Awig-awig* banjar yang dimiliki.

### 10.5.3 Subak

*Subak* adalah suatu lembaga yang mengatur sistem irigasi persawahan yang ada di Bali dan merupakan warisan budaya adiluhung yang unik. Unik karena di dalamnya terkandung hal-hal yang berhubungan dengan pengetahuan dan teknologi pengairan (menyangkut pola tanam, peralatan pertanian, irigasi dan aktivitas lainnya). Pada dasarnya *Subak* merupakan satu organisasi atau lembaga yang bergerak dalam pengelolaan dan pembagian air persawahan, yang terkait

dengan pertanian di Bali, seperti upakara dan upacara, pola tanam serta hal lainnya.

Sistem sosial berupa *sekehe*, religi berupa ritual yang tewujud dalam masyarakat subak dengan satu kesatuan ikatan berupa *Awig-awig* subak. Masyarakat Subak membangun lingkungan buatan dengan menata alam lingkungannya agar pembangunan kebudayaan dapat berkesinambungan dalam bingkai falsafah *Tri Hita Karana*. Air adalah sumber kehidupan. Oleh karena itu keberadaan, serta penggunaannya perlu dilestarikan.

*Subak* sebagai suatu lembaga yang bergerak dalam bidang tata guna air (sistem irigasi) serta mengatur sistem pengelolaan pertanian di Bali sudah berkembang sejak tahun 1071 M. *Subak* mampu tumbuh dan berkembang karena, yaitu tiga penyebab kebahagiaan dan keharmonisan dalam hidup.

Sebagai suatu lembaga tradisional yang ada di Bali, *Subak* mempunyai fungsi sebagai berikut:

1. mengatur pembagian air ke masing-masing areal sawah dengan sistem *tembuku*,
2. memelihara bangunan-bangunan pengairan dan disertai dengan pengamannya, sehingga terhindar dari kehilangan air pada saluran-saluran tertentu,
3. mengatur tata guna tanah dengan sistem terasering sehingga lahan tanah yang tadinya berbukit berupa lahan miring, kemudian diubah menjadi hamparan sawah yang berundak-undak sehingga dapat menahan air dan mencegah tanah longsor,
4. mengatur pola tanam pada areal subak yang terdiri atas beberapa pola tanam yang ada di Bali, yaitu *Kertamasa* dan *Gegadon*,
5. menegakkan *Awig-awig* subak yang disepakati berdasarkan musyawarah mufakat pada *paruman* anggota subak, sehingga terjadi keselarasan hak dan kewajiban masing-masing anggota pada suatu wilayah subak,
6. menjalankan fungsi secara vertikal, yaitu hubungan *Subak* dengan lembaga pemerintah,
7. menjalankan fungsi secara horizontal, yaitu mengadakan hubungan dengan lembaga selevel atau setingkat seperti *Desa Pakraman*, Desa Dinas ataupun Kelurahan dalam bentuk koordinasi sehingga terjadi keselarasan antarlembaga dan lingkungan,
8. membantu meringankan beban pemerintah dengan bergotong royong membangun empang dan saluran air dengan menggunakan bahan-bahan lokal seperti batu padas, batang pohon, dll.
9. melakukan pola tanam dengan sistem *Kertamasa*, yaitu musim tanam bersamaan yang berguna memutus siklus hidup hama dan penyakit.

Pertambahan penduduk, kemajuan teknologi yang sangat cepat dan berkembangnya industri pariwisata di Bali, secara lambat tetapi pasti mengakibatkan perubahan kebudayaan, khususnya budaya agraris yang merupakan warna utama dari kebudayaan Bali. Hal ini secara langsung berpengaruh terhadap keberadaan lembaga *Subak*.

Bertambahnya penduduk dan berkembangnya industri pariwisata di Bali juga berdampak terhadap perubahan atau kurangnya lahan pertanian karena alih fungsi sebagai tempat tinggal dan sarana pariwisata. Sehingga lahan pertanian terus berkurang dan habis menjadi tempat tinggal, ruko dan sarana pariwisata. Hal tersebut membawa dampak hilangnya lembaga *Subak* yang menangani masalah-masalah pertanian di Bali.

#### 10.5.4 *Sabha Kertha*

*Sabha Kertha* boleh disebut sebagai lembaga pengadilan di Desa Adat.<sup>40</sup> Lembaga ini dibentuk dengan maksud untuk meringankan tugas-tugas Desa Adat, khususnya dalam hubungan dengan kasus-kasus adat yang muncul di desa. Misalnya masalah antara warga masyarakat dengan warga lainnya, atau masalah antara warga masyarakat dengan Desa Adat atau Banjar Adat. Anggota *Sabha Kertha* terdiri atas tokoh-tokoh masyarakat yang dianggap memahami masalah-masalah adat dan hukum adat yang berlaku di Bali pada umumnya. Bila Desa Adat tidak memiliki lembaga *Sabha Kertha*, maka tugas-tugas peradilan dilaksanakan oleh *Prajuru Desa* (pengurus desa) yang dipimpin oleh *Bendesa Adat*.

Orang Bali lebih suka penyelesaian sengketa dengan cara-cara damai, jika memungkinkan dilakukan kesepakatan bersama di antara mereka. *Sabha Kerta* ataupun *Kelihan Adat*, dalam menyelesaikan sengketa menggunakan cara-cara damai ini, lebih bersifat sebagai penengah di antara mereka yang bersengketa. Pendekatan yang dipakai adalah pendekatan secara kekeluargaan. Dalam sengketa *Sabha Kertha* ataupun para *Kelihan* berusaha dengan segala daya upaya untuk menyelesaikan perselisihan atau sengketa dengan mencegahnya untuk tidak masuk menjadi suatu sengketa di pengadilan negara.<sup>41</sup>

Cara penyelesaian sengketa yang dilakukan di desa adat ini lebih disukai oleh warga masyarakat daripada ke pengadilan negara. Pada umumnya orang Bali memiliki rasa enggan untuk terlibat dalam suatu konflik atau sengketa secara terbuka. Perkara baru akan dibawa ke pengadilan negeri jika semua usaha perdamaian tidak berhasil dicapai.

<sup>40</sup> W. P. Windia, *Op.Cit.*, h. 9-11.

<sup>41</sup> Natangsa Surbakti, *Op.Cit.*, h. 106-107.

### 10.5.5 Prajuru Desa

Di Bali perangkat desa adat disebut *Prajuru Desa Adat*. Jadi *Prajuru Desa* adalah pengurus yang mengatur hubungan antarwarga desa adat, hubungan antarwarga dengan lingkungan tempat tinggalnya dan hubungan warga dengan Tuhan yang Mahaesa.

Jenis dan jumlah *Prajuru Desa Adat* di Bali tidaklah sama. Berdasarkan sistem dan struktur organisasi, desa adat di Bali dapat dibedakan menjadi dua tipe, yaitu *Desa Apenaga* dan *Desa Bali Age*. Meskipun telah dibedakan antara *Desa Apenage* dan *Desa Bali Age*, namun sistem dan struktur organisasinya tidaklah seragam, baik sesama *Desa Apenage*, maupun sesama *Desa Bali Age*.

Di *Desa Apenage* struktur perangkat desanya umumnya sebagai berikut:

1. *Bendesa*, adalah Kepala Desa Adat,
2. *Petajuh*, adalah Wakil Kepala Desa Adat,
3. *Penyarikan*, adalah Sekretaris Desa Adat,
4. *Petengan*, adalah Bendahara Desa Adat,
5. *Kasinoman*, adalah petugas yang membantu pengurus desa adat, kelancaran hubungan tugas-tugasnya. Baik hubungan antara sesama pengurus, maupun hubungan antara pengurus dan warga masyarakat,
6. *Pemangku*, adalah petugas yang mengurus masalah upacara di pura.

Sedangkan di *Desa Bali Age*, susunan pengurus desanya berbeda dari susunan pengurus *Desa Apenage*. Sebagai contoh *Desa Adat Tenganan Pegringtingan* di Kabupaten Karangasem (salah satu desa yang dijadikan objek penelitian ini), perangkat desanya terdiri atas:

1. *De Mangku/Mangku* adalah kedudukan dan jabatan tertinggi yang ada di Desa Tenganan. *De Mangku* merupakan tempat untuk bertanya mohon petunjuk-petunjuk dalam berbagai persoalan bagi anggota masyarakat. Buah pikiran, perkataan dan perbuatannya akan menjadi panutan setiap warga masyarakat,
2. *Luanan*. Jabatan ini dipegang oleh lima orang, yaitu warga dari nomor urut 1 sampai nomor urut 5. Jabatan ini menempati kedudukan nomor dua setelah *De Mangku*. Tugasnya adalah mengatur tata upacara yang dilaksanakan oleh desa adat, memberi nasihat atau saran-saran kepada warga yang diperlukan baik di dalam maupun di luar forum rapat warga desa,
3. *Bahan Duluan*. Jabatan ini diemban oleh enam orang, yaitu warga nomor urut 6 sampai nomor urut 11. Tugasnya adalah mengurus kegiatan harian dari desa adat,

4. *Bahan Tebenan*. Jabatan ini diisi oleh enam orang anggota, yaitu warga nomor urut 12 sampai nomor urut 17. Tugasnya adalah membantu tugas-tugas *Bahan Duluan*, serta mengawasi pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan oleh warga yang ada di bawahnya,
5. *Tambalapu Duluan*. Jabatan ini diisi oleh enam orang anggota, yaitu warga nomor urut 18 sampai nomor urut 23. Tugasnya adalah menjalankan apa yang ditugaskan oleh *Bahan Duluan* sesuai dengan rencana yang telah disepakati,
6. *Tambalapu Tebenan*. Jabatan ini diisi oleh enam orang anggota, yaitu warga nomor urut 24 sampai nomor urut 29. Tugasnya adalah, membantu tugas *tambalapu duluan* dan bertugas sebagai penghubung antara pimpinan dengan warganya,
7. *Pangeduluan* adalah warga desa dari nomor urut 30 sampai urutan terakhir. Kewajibannya adalah melaksanakan tugas-tugas desa sesuai dengan yang diperintahkan oleh antara mereka.

#### 10.5.6 *Pecalang*

Dalam Pasal I Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman* dijelaskan bahwa *Pecalang* adalah satgas (satuan tugas) keamanan tradisional masyarakat Bali yang mempunyai wewenang untuk menjaga keamanan dan ketertiban wilayah, baik di tingkat *Banjar Pakaraman* dan atau di wilayah *Desa Pakaraman*. Keberadaan *Pecalang* sangat terkait dengan keberadaan desa adat. Oleh karena itu keberadaan *Pecalang* diatur pula dalam *Awig-awig* dan *Perarem* desa adat yang bersangkutan.

Tugas dan fungsi *Pecalang* sangat terkait dengan tugas dan fungsi desa adat, khususnya dalam bidang keamanan seperti:

1. menjaga keamanan dan ketertiban desa adat dalam rangka mewujudkan *sukerta tata agama/paryangan* tatanan kehidupan beragama (hubungan manusia dengan Tuhan Yang Mahaesa). Seperti misalnya, menjaga keamanan dan ketertiban pelaksanaan upacara *piodalan* di pura yang ada di wilayah desa adat bersangkutan, menjaga keamanan dan ketertiban pelaksanaan rangkaian hari Raya Nyepi, menjaga keamanan dan ketertiban pelaksanaan upacara *Ngaben* (pembakaran jenazah), dan kegiatan-kegiatan prosesi keagamaan lainnya,
2. menjaga keamanan dan ketertiban desa adat dalam rangka mewujudkan *sukerta tata pawongan* tatanan kehidupan perorangan (hubungan manusia dengan manusia). Seperti misalnya mencegah dan menanggulangi perkelahian sesama warga masyarakat desa adat atau perkelahian dengan warga desa adat

- lainnya. Tugas lainnya seperti memberikan bantuan dalam menanggulangi bencana alam yang menimpa warga masyarakat, mencegah dan menanggulangi pencurian utamanya pencurian atas benda-benda sakral yang disimpan di pura,
3. menjaga keamanan dan ketertiban desa adat dalam rangka mewujudkan *sukerta tata palemahan* tatanan kehidupan lingkungan (hubungan manusia dengan lingkungannya). Seperti kegiatan menjaga kelestarian hutan, tanah, pantai dan sumber air milik dan atau yang ada di wilayah desa adatnya, menjaga kelestarian binatang yang dilindungi oleh desa adat bersangkutan seperti perlindungan terhadap hutan pala dan kera di Desa Adat Sangeh, Kabupaten Badung.

Struktur kepengurusan *Pecalang* hampir sama dengan struktur kepengurusan desa adat, yaitu *Kelihan* (ketua), *Petajuh* (wakil ketua), *Penyarikan* (sekretaris), *Petengen* (bendahara) dan *Kesinoman* (pembantu umum). Pengurus *Pecalang* berada di bawah *Bendesa Adat*, dan atau *Kelihan Adat*.

Anggota *Pecalang* diambil dari warga desa adat setempat, dengan syarat-syarat tertentu yang telah ditetapkan oleh desa adat bersangkutan, seperti sehat jasmani dan rohani, dipilih dan mendapat persetujuan dari warga desa melalui *paruman desa* (rapat desa).

Kearifan lokal masyarakat Bali dalam bentuk organisasi/lembaga tradisional seperti *Desa Adat*, *Banjar*, *Subak*, *Pecalang*, *Sabha Kertha*, sangat potensial dan telah terbukti secara empiris dalam menegakkan aturan-aturan (*Awig-awig*), menciptakan keadilan, menjaga keamanan di wilayahnya secara bijaksana dan adil. Oleh karena itu kearifan lokal masyarakat Bali dalam bentuk seperti organisasi-organisasi tersebut mempunyai potensi dalam pembangunan struktur hukum, utamanya dalam penegakan hukum dengan cara arif dan bijaksana, jauh dari sikap-sikap ketidakjujuran, arogansi, dan kekerasan.

## 10.6 Potensi Kearifan Lokal dalam Pembangunan Budaya Hukum Mewujudkan Pelestarian Lingkungan Hidup.

### 10.6.1 *Tri Hita Karana*

Kebudayaan Bali adalah suatu kebudayaan yang hidup, dihayati, dikembangkan serta dibanggakan. Kebudayaan Bali yang dijiwai oleh agama Hindu berfungsi sangat mendasar bagi kehidupan masyarakat, terutama dalam

rangka menjaga keselarasan hubungan antara manusia dengan Tuhan, manusia dengan sesamanya dan manusia dengan lingkungannya. Aktivitas kehidupan masyarakat ini berorientasi kepada filsafah *Tri Hita Karana*.

Konsepnya adalah manusia hidup sesuai kodratnya, senantiasa berusaha untuk mencapai kebahagiaan. Dalam memenuhi tuntutan hidupnya itu, manusia senantiasa tergantung pada manusia lain. Manusia hidup di atas dunia atau alam ini, tidak di awang-awang. Hubungan manusia dengan alam tempat ia berpijak, menimbulkan rasa cinta pada tanah tumpah darahnya. Alam mengandung potensi hidup dan penghidupan untuk setiap makhluk hidup. Kalau munculnya manusia dan alam dikembalikan pada sumbernya yang pertama akan sampai pada *Super Natural Power*, yakni Tuhan Yang Mahaesa.<sup>42</sup>

*Tri Hita Karana* secara harfiah berasal dari kata *Tri*, *Hita* dan *Karana*. *Tri* artinya tiga, *hita* artinya sejahtera, baik, senang, gembira, lestari, dan *karana* berarti penyebab. Jadi *Tri Hita Karana* berarti tiga buah unsur yang merupakan penyebab tumbuhnya kebaikan dan kesejahteraan. Dengan demikian *Tri Hita Karana* merupakan suatu konsep tentang kesejahteraan dalam kehidupan masyarakat Bali yang terdiri atas *Parhyangan*, *Palemahan* dan *Pawongan*.

Aspek *Parhyangan*<sup>43</sup> menyangkut hubungan antara manusia dengan lingkungan spiritual sebagai refleksi dari hakikat manusia sebagai makhluk homo religius. Maksudnya, makhluk yang memiliki keyakinan akan adanya kekuasaan adikodrati atau supernatural, yaitu *Ida Hyang Widhi Wasa*/Tuhan Yang Mahaesa. Sebagai upaya mencapai kesejahteraan hidup, manusia senantiasa berusaha menjaga interaksi yang harmoni dengan lingkungan spiritual, terekspresikan dalam bentuk sistem religi yang mencakup emosi keagamaan, fasilitas keagamaan, dan komunitas keagamaan.

Dalam kebudayaan Bali, yang dijiwai oleh agama Hindu, suasana religius tercermin dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Hal ini memberi isyarat hampir tidak ada aspek kehidupan manusia secara totalitas sungguh-sungguh bersifat sekuler atau profan, melainkan selalu mengandung corak religius sebagai ekspresi dari keseimbangan hubungan antara manusia dengan lingkungan spiritualnya.

Aspek *Pawongan* menyangkut hubungan manusia dengan manusia atau lingkungan sosialnya. Kehidupan yang harmoni selalu menjadi dambaan setiap orang. Ini hanya bisa dicapai dengan kerja sama yang serasi dengan sesama

<sup>42</sup> Nengah Sudharma, *Eksistensi Desa Adat dalam Kaitannya dengan Kehidupan Agama Hindu di Bali*, (Institut Hindu Dharma Denpasar, Denpasar, 1983) h. 99.

<sup>43</sup> Buku Panduan, *Tri Hita Karana Tourism Award & Accreditations 2002* (Bali Travel News) h.17.

manusia. Tuntunan kerja sama ini umumnya didorong oleh adanya ketidakpastian, keterbatasan dan kelangkaan sumber daya yang dimiliki manusia sehingga jalinan sosial dengan sesama menjadi suatu keharusan.

Dalam kodratnya manusia memiliki kecendrungan untuk memelihara, membina dan mengembangkan hubungan antarsesama dengan membentuk satu kesatuan masyarakat dan menempati wilayah tertentu yang disebut komunitas. Komunitas masyarakat Bali disebut *Desa Pakraman*.

KONSEPSI ini tidak saja memiliki keunikan, tetapi memiliki nilai universal bagi kehidupan masyarakat Bali dan juga bagi masyarakat yang ada di muka bumi ini. Nilai-nilai *Tri Hita Karana* mengekspresikan pola-pola hubungan harmonis dan seimbang antara manusia dengan lingkungan spiritual, lingkungan sosial dan lingkungan alamiah dalam rangka mencapai kesejahteraan hidup lahir dan batin.

KONSEPSI *Tri Hita Karana* tidak saja diterapkan dalam kehidupan dalam *Desa Adat*, tetapi juga telah melembaga dalam unit-unit kesatuan hidup dan penghidupan lainnya. Dalam bidang pariwisata misalnya, unsur-unsur *Tri Hita Karana* dapat diidentifikasi sebagai berikut: kawasan wisata beserta infrastrukturnya sebagai unsur *palemahan*, para pelaku pariwisata sebagai unsur *pawongannya* dan sistem pemujaan terhadap Dewi Laksmi sebagai unsur *parhyangannya*. Dengan demikian sudah sepantasnya dapat dikatakan konsepsi *Tri Hita Karana* merupakan suatu potensi dalam pembangunan berkelanjutan.

### 10.6.2 *Tri Kaya Parisudha*

Masyarakat Bali senantiasa menginginkan hubungan yang harmoni antara pikiran, perkataan dan perbuatan atau perilaku. Orang Bali yang hanya pandai berpikir dan berbicara, namun tidak cerdas dalam berbuat dan berperilaku, maka mereka akan ditinggalkan. Alam pikiran ini dilandasi oleh nilai ajaran *Tri Kaya Parisudha*.<sup>44</sup> *Tri* artinya tiga, *Kaya* berarti dasar perilaku manusia, dan *Parisudha* artinya yang harus disucikan. Jadi *Tri Kaya Parisudha*, yaitu tiga perilaku yang harus disucikan, berpikir yang benar, berkata yang benar, dan berperilaku yang benar. Dengan adanya pikiran yang baik akan timbul perkataan yang baik, sehingga sehingga mewujudkan perbuatan yang baik.

Dari *Tri Kaya Parisudha* timbul sepuluh macam pengendalian diri, yaitu: tiga macam berdasarkan pikiran; 1) tidak menginginkan sesuatu yang tidak halal, 2) tidak berpikir buruk terhadap orang atau makhluk lain, 3) tidak mengingkari akan adanya *Hukum Karma Phala*. Empat macam berdasarkan pada perkataan;

<sup>44</sup> Lihat. Yayasan Hindu Dharma, *Upadeca tentang Ajaran Agama Hindu* (Denpasar, 1968) h. 61.

1) tidak suka mencaci maki, 2) tidak berkata kasar kepada orang lain, 3) tidak memfitnah, 4) tidak ingkar pada janji atau ucapan. Tiga macam pengendalian berdasarkan perbuatan; 1) tidak menyiksa atau membunuh makhluk lain, 2) tidak melakukan kecurangan terhadap harta benda, 3) tidak berzina.

### 10.6.3 *Hukum Karma Phala*

*Hukum Karma Phala* adalah hukum sebab akibat, aksi reaksi, hukum usaha dan hasil atau nasib. Hukum ini berlaku untuk seluruh alam semesta, binatang, tumbuh-tumbuhan dan manusia. Jika hukum ini ditimpakan kepada manusia, hukum itu disebut hukum karma. Jika hukum itu ditimpakan kepada alam disebut hukum *Rta*. Hukum inilah yang mengatur kelangsungan hidup, gerak serta perputaran alam semesta. Bintang-bintang yang bertebaran di langit taat bergerak menurut garis edarnya sehingga tidak bertabrakan satu sama lainnya. Matahari patuh bersinar mengikuti kodratnya, sehingga air laut menguap menjadi awan, kemudian jatuh menjadi hujan, akhirnya mengikuti aliran sungai menuju ke laut. Semua kejadian alam ini diatur oleh hukum *rta*, hukum sebab akibat yang mahasempurna. Demikian pula halnya dengan hukum karma yang mengatur hidup manusia. Setiap perbuatan dari seorang pasti ada akibatnya, setiap gerak pasti ada hasilnya.

Pada hakikatnya Tuhan menciptakan alam semesta ini dengan hukum sebab akibat, hukum aksi reaksi. Oleh karena itulah alam ini tetap bergerak. Seluruh alam ini merupakan kesatuan yang saling tergantung dan tidak terpisahkan. Tetapi orang terikat dan saling tergantung dengan yang lainnya, tidak ada orang yang betul-betul bebas. Seperti mesin, jika salah satu sekrupnya lepas atau longgar, akan memberi pengaruh pada gerak mesin tersebut. Jika manusia menebang dan membabat hutan dengan semena-mena, maka tidak hanya hutan yang menderita. Jika mulut mogok makan, bukan kaki saja yang lemas, tetapi juga otak tidak mampu berpikir. Artinya setiap perbuatan yang dilakukan bukan saja berakibat pada diri sendiri tetapi juga terhadap orang lain.

Pada hakikatnya semua perbuatan atau aktivitas manusia, baik dilakukan secara sadar, maupun tidak sadar, lebih-lebih yang dilakukan dengan pikiran yang sadar adalah karma yang pasti menghasilkan buah. Orang bernapas, jantung berdetak, dan mimpi juga termasuk karma, meskipun dilakukan secara tidak sadar. Jika jantung berhenti berdetak, seluruh kehidupan tubuh akan lumpuh. Mimpi pun mempunyai akibat dalam pikiran, suka dan duka yang dialami dalam mimpi adalah buah dari karma. Di samping itu, mimpi juga mempunyai akibat, karena bisa diartikan dan bisa memberi akibat pada kehidupan. Walaupun demikian, arti

karma dalam pengertian praktis sehari-hari adalah semua pikiran, perkataan dan perbuatan yang dilakukan.

Ada tiga jenis karma didasarkan atas waktu karma itu dibuat dan waktu *karma phala* itu diterima, yaitu: 1) *Prarabda Karma*, yaitu perbuatan yang dilakukan pada waktu hidup sekarang dan hasilnya diterima pada waktu sekarang juga, 2) *Kryamana Karma*, yaitu perbuatan yang diperbuat sekarang, tetapi hasilnya akan diterima setelah mati atau di alam baka, 3) *Sancita Karma*, yaitu perbuatan yang dilakukan sekarang, tetapi hasilnya akan diterima pada kehidupan atau kelahiran yang akan datang.

*Hukum Karma Phala* mengajarkan kepada manusia agar selalu tenggang rasa dan berbuat sesuai dengan tugas. Tidak iri hati kepada orang lain karena kita merupakan satu kesatuan kehidupan, satu napas dengan mengisap udara dari udara yang sama. Sampai saat ini masyarakat Bali masih sangat percaya pada hukum *karma phala* ini. Konsepsi ini kondisinya masih kokoh tertanam dalam fungsinya sebagai penuntun perilaku masyarakat Bali.

*Hukum Karma Phala* adalah hukum perbuatan. Setiap perbuatan atau *karma* pasti meninggalkan bekas-bekas perbuatan berupa hasil perbuatan atau *phala*. Jika perbuatan itu dilakukan dengan niat atau itikad yang baik, maka hasilnya pun akan baik. Sebaliknya, jika perbuatan itu dilandasi oleh niat atau itikad yang tidak baik, maka hasil perbuatannya itu akan berakibat buruk bagi yang melakukannya. Tidak ada suatu perbuatan yang sia-sia, semua akan membawa hasil dari perbuatannya, disadari atau tidak disadari.

*Hukum Karma Phala* sebagai hukum sebab akibat merupakan suatu produk yang berasal dari manusia itu sendiri. Sejak dari awal keberadaannya senantiasa bekerja dengan penuh keakuratan tanpa pernah gagal. Karena ia senantiasa mengikat mereka yang masih dalam tingkat kesadaran rendah, di mana akibat yang timbul dari penyebab akan bertindak sebagai penyebab yang baru, yang nantinya menimbulkan akibat yang lain, demikian seterusnya berkesinambungan.<sup>45</sup>

Masyarakat Bali percaya, *phala* (hasil) dari *karma* (perbuatan) yang dilakukan seseorang bukan hanya diterimanya sendiri, akan tetapi juga diwarisi oleh anak cucu atau keturunannya. Hasil perbuatan itu tidak hanya diterima dalam kehidupannya saat ini, tetapi juga dalam kehidupannya di akhirat (alam baka), dan dalam kehidupannya yang akan datang setelah ia *punarbhawa* (dilahirkan kembali).

<sup>45</sup> Maswinara, *Konsep Panca Sradha* (Paramita, Surabaya, 1996) h. v.

#### 10.6.4 Desa Kala Patra

Salah satu konsep dasar yang melandasi struktur kebudayaan Bali adalah konsepsi *Desa Kala Patra*. Secara etimologi konsep ini terdiri atas tiga kata, yaitu: 1) *Desa* yang berarti arah, organisasi kemasyarakatan (Desa Adat dan Subak) dan tempat, 2) *Kala* mengandung arti sifat buruk dan juga berarti waktu serta kata, 3) *Patra* berarti lukisan atau ornamen dan juga berarti keadaan.

Dengan demikian konsep *Desa Kala Patra* mengidentifikasi tentang proses penyesuaian diri menurut tempat, waktu dan keadaan. Menerima suatu keadaan keragaman dalam keseragaman atau suatu perbedaan dalam kesatuan. Konsep ini memberikan alasan yang luwes dalam komunikasi ke luar maupun ke dalam, dengan menerima perbedaan serta variasi menurut faktor tempat, waktu dan keadaan. Misalnya, di Bali ada kesamaan bahasa, agama dan adat, namun bentuk dan isinya kaya akan variasi.

Konsep *Desa Kala Patra* ini menunjukkan penerimaan terhadap kenyataan hidup bahwa dalam keseragaman ada keragaman, dalam kesatuan pasti ada perbedaan.<sup>46</sup> Konsepsi ini memberi bentuk dan arah komunikasi, fleksibilitas, dan toleransi yang dilakukan masyarakat Bali, baik ke luar, maupun ke dalam, menerima perbedaan dan kenyataan yang ada, sesuai dengan *desa* (tempat), *kala* (waktu), dan *patra* (keadaan).

#### 10.6.5 Tat Twam Asi

Konsepsi alam pikiran masyarakat Bali memandang alam semesta sebagai suatu subjek dan objek kehidupan, yang dipersonifikasikan seperti manusia. Pandangan bahwa alam beserta isinya itu adalah merupakan suatu kesadaran dan keyakinan masyarakat Bali bahwa pada hakikatnya manusia adalah sama dengan semua ciptaan Tuhan Yang Mahaesa yang lain. Kesadaran dan keyakinan tersebut dilandasi oleh falsafah *Tat Twam Asi*.

Konsepsi *Tat Twam Asi* dalam masyarakat Bali bersumber dari ajaran agama Hindu, yaitu *Brahman Atman Aikyam*. *Brahman* adalah Tuhan Yang Mahaesa, sumber dari segala yang ada di dunia. Tuhan adalah asal mula jiwa dan jasmani semua makhluk. *Atman* adalah percikan-percikan suci dari Tuhan yang ada pada setiap manusia dan makhluk lainnya sebagai zat yang menghidupinya. Oleh karenanya manusia satu dengan manusia lainnya adalah sama (*aku adalah engkau*). Perbedaan hanya tampak pada lahiriahnya saja karena kualitas setiap badan dihidupi *Atman* adalah berbeda.

<sup>46</sup> I. B. Mantra, *Bali, Masalah Sosial Budaya dan Modernisasi* (Upada Sastra, Denpasar, 1993) h. 14.

Pada dasarnya, konsepsi ini mengajarkan hidup bermasyarakat bagi setiap manusia mutlak diperlukan. Oleh karena itu hakikat dari hidup bermasyarakat berarti juga bersedia mengorbankan sebagian kebebasannya. Sebab kebebasan seseorang akan dibatasi oleh kebebasan orang lain.

Pembatasan kebebasan ini diwujudkan oleh norma-norma atau sejumlah aturan sebagai pedoman dan penuntun hidup bermasyarakat. Berkorban merupakan sesuatu yang diharuskan oleh agama. Dalam hal ini bentuk pengorbanan ini adalah menghargai, menghormati dan berbakti kepada setiap makhluk sebagai ciptaan Tuhan. *Tat Twam Asi* adalah cerminan cinta kasih yang universal antara sesama. *Tat Twam Asi* berarti pula, dia adalah aku. Ungkapan ini mengandung arti, menyakiti orang lain berarti menyakiti diri sendiri, menolong orang lain berarti menolong diri sendiri, di sini tampak nilai solidaritas yang tinggi.

Nilai terpenting dari konsepsi *Tat Twam Asi* adalah nilai solidaritas sosial, karena fungsi yang tercermin, baik pada masa lalu, masa kini, maupun masa yang akan datang adalah sebagai penuntun, penata dan pembina umat manusia untuk bertindak dan berperilaku, untuk saling menghargai serta saling menghormati antara sesamanya. Hal ini bisa teraktualisasi dalam pergaulan hidup masyarakat Bali. Terutama pergaulan hidup antarsesama manusia dalam kehidupan bermasyarakat. Oleh karena itu, di dalam masyarakat Bali dikenal semboyan *Sagilik Saguluk, Salunglung Sabayantaka*. Itu semboyan yang mencerminkan cita-cita dan hasrat untuk senantiasa hidup dalam kebersamaan dalam keadaan suka dan duka, menghadapi segala tantangan kehidupan.

Konsep *Tat Twam Asi* ini masih dipegang teguh oleh masyarakat Bali sebagai pedoman di dalam hubungan antara manusia dengan manusia. Masyarakat Bali percaya bahwa jika kita menyayangi diri sendiri, mengasihi diri sendiri begitulah seharusnya kita berpikir, berkata dan berbuat kepada orang lain. Wujud nyata dari penerapan konsep ini dalam kehidupan sehari-hari memunculkan beberapa konsep operasional dalam kehidupan masyarakat Bali, seperti *ngoopin, mapitulung* (gotong royong membantu pekerjaan orang lain dengan sukarela tanpa bayaran).

### 10.6.6 *Rwa Bhineda*

*Rwa Bhineda* adalah konsep dualistik. Dalam hidup selalu ada dua kategori yang berlawanan, yaitu baik dan buruk, sakral dan profan, siang dan malam, utara dan selatan, atas dan bawah, hulu dan hilir dan seterusnya.<sup>47</sup> Konsep *Rwa Bhineda* memberi makna sebagai metode atau cara untuk menganalisis gejala-gejala sosial yang berakar dalam cara-cara berpikir elementer dari akal manusia

<sup>47</sup> I. B. Mantra, *Landasan Kebudayaan Bali* (Yayasan Dharma Sastra, Denpasar, 1996) h. 25.

untuk mengklasifikasikan alam semesta dan masyarakat sekitarnya. Konsepsi ini memiliki arti yang sangat penting bagi masyarakat Bali karena dapat mengarahkan dan membina dalam menjalani kehidupan untuk dapat bersikap dinamis. Juga agar dapat fleksibel menerima kenyataan yang ada tentang perbedaan-perbedaan tersebut dalam menumbuhkan perjuangan menuju hal yang lebih baik. Perbedaan itu bukan untuk dipertentangkan, tetapi untuk disinergikan. Konsep ini juga berpengaruh dalam menumbuhkan sikap dinamis dan menerima kenyataan, serta menimbulkan perjuangan untuk menuju yang lebih baik. Aktualisasi dari konsepsi *Rwa Bhinedha* dapat tercermin dalam kehidupan pergaulan, perilaku masyarakat Bali, baik dalam level mikro, maupun makro.

Nilai-nilai yang terkandung dalam kearifan lokal masyarakat Bali, seperti *Tri Hita Karana*, *Tri Kaya Parisudha*, *Hukum Karma Phala*, *Tat Twam Asi*, *Desa Kala Patra*, *Rwa Bhinedha*, merupakan nilai-nilai yang mendasari pandangan, kebiasaan, cara berpikir, dan bertingkah laku masyarakat Bali dalam menata kehidupannya dalam masyarakat. Seperti misalnya, nilai yang terkandung dalam *Tat Twam Asi* dan *Tri Hita Karana* dipakai sebagai pedoman oleh masyarakat Bali dalam membina hubungan harmoni antara manusia dengan manusia lainnya. Nilai yang terkandung dalam *Hukum Karma Phala* yang mengantarkan masyarakat Bali guna menaati hukum, berbuat sesuai dengan tugas, tenggang rasa dan tidak iri hati. Oleh karenanya kearifan lokal masyarakat Bali dalam bentuk nilai-nilai tersebut, memiliki potensi yang sangat besar dalam pembangunan budaya hukum.

## 10.7 Kontekstualisasi Kearifan Lokal dalam Era Globalisasi

### 10.7.1 Kearifan Lokal sebagai Filter dari Pengaruh Modernisasi dan Globalisasi

Dalam era globalisasi seperti dewasa ini, yang ditandai dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, terutama di bidang teknologi komunikasi, informatika dan transportasi, membawa dunia saling berdekatan dan mudah berkomunikasi melalui berbagai media cetak, maupun elektronik. Pengaruh budaya asing akibat kemajuan teknologi tersebut seakan-akan sangat sulit dibendung.

Dengan demikian kita sangat memerlukan sikap mantap untuk mempertahankan dan memupuk kepribadian bangsa sendiri, agar bangsa kita tidak berkembang menjadi bangsa tiruan yang tidak ada kaitannya lagi dengan akar-akar kebudayaan sendiri. Cita-cita kita adalah dapat berkembang ke arah masyarakat modern, watak modern, dan sanggup pula menggunakan teknologi modern,

namun tanpa kehilangan kepribadian budaya sebagai bangsa yang berdaulat, baik secara fisik maupun secara mental spiritual.<sup>48</sup>

Guna menghadapi persoalan itulah, kita perlu menoleh kearifan lokal yang diwariskan oleh nenek moyang untuk dijadikan filter dalam membantu dan menentukan sikap, terutama dalam memberikan arah pada pengembangan kebudayaan nasional dalam menghadapi pengaruh modernisasi dan globalisasi.

Peran kearifan lokal dalam membendung pengaruh budaya luar dapat kita lihat dalam perjalanan sejarah kebudayaan bangsa Indonesia, ketika terjadi proses akulterasi dengan kebudayaan asing. Suku-suku bangsa di Indonesia sebelum kedatangan pengaruh kebudayaan luar, telah memiliki dasar-dasar kepribadian yang kuat dan sudah berurat akar dalam dirinya. Pengaruh luar hanya sekadar mode (gaya baru) yang perlu dipahami dan dikembangkan sesuai dengan kondisi dan situasi yang berkembang pada saat itu. Hal serupa masih kita jumpai pada kehidupan berbagai suku bangsa di Indonesia pada masa kini. Adat istiadat atau kebudayaan nenek moyang tidak ditinggalkan (tetap dipertahankan), walaupun kebudayaan luar telah dikembangkan.<sup>49</sup>

Kearifan lokal tersebut dapat ditemukan dalam setiap unsur kebudayaan, yaitu dalam sistem kepercayaan, bahasa, kesenian, sistem pengetahuan, sistem peralatan hidup, sistem teknologi dan sistem mata pencaharian hidup yang dibungkus dalam wadah praksis, dapat berupa peraturan adat, maupun terselubung dalam seni dan sastra. Namun karena adanya gap internalisasi nilai budaya, maka banyak masyarakat yang hanya menangkap wadahnya saja, karena wadah tersebut dikira sebagai isi dari kebudayaan itu sendiri. Oleh karenanya, kearifan lokal sering dipahami secara dangkal. Padahal dalam konsep tersusun dalam budaya yang berlapis-lapis.<sup>50</sup>

Beberapa suku bangsa Indonesia dalam menganut agama mengolahnya kembali sehingga menjadi sesuatu yang lebih sesuai dengan kebudayaannya. Bukti sejarah menunjukkan bangsa Indonesia memiliki kemampuan untuk merumuskan beberapa ajaran baku menjadi suatu ajaran yang urut, utuh dan padu menjadi suatu karya sastra dan karya seni yang lebih sesuai dengan kepribadiannya. Contohnya dapat dilihat dari hasil sastra klasik dan bangunan-bangunan candi di Jawa (pada masa pengaruh Hindu), yang menunjukkan identitas asli Indonesia yang berbeda dari karya sastra dan bangunan candi di India.

<sup>48</sup> Haryati Soebadio, "Kepribadian Budaya Bangsa", dalam Ayatrohaedi, *Kepribadian Budaya Bangsa (Local Geneus)*, (Pustaka Jaya, Jakarta) h. 25.

<sup>49</sup> Santoso Soegondho, "Peran Lokal Genius dalam Kebudayaan", dalam Ayatrohaedi, *Op.Cit.*, h. 91.

<sup>50</sup> Abdurrachman, *Op.Cit.*, h. 6.

Demikian juga dalam kehidupan keagamaan di Bali misalnya, nilai-nilai tradisional dan adat-istiadat warisan leluhur tetap dipertahankan. Misalnya dalam melakukan upacara keagamaan, di samping untuk memuja para dewa/Tuhan, juga merupakan ungkapan rasa syukur, kasih dan baktinya kepada nenek moyang para leluhur mereka. Di sini terlihat pemujaan arwah nenek moyang (asli Indonesia) berdampingan dengan pemujaan Tuhan Yang Mahaesa dalam berbagai manifestasi-Nya, yaitu para dewa (pengaruh agama Hindu). Hal ini terlihat dalam *sanggah/merajan* tempat terjadinya penggabungan antara penyembahan para dewa dan pemujaan para leluhur.

Dari penelitian yang dilakukan di Desa Tenganan Pagringsingan (Kabupaten Karangasem), Desa Pesinggahan (Kabupaten Klungkung), Desa Penglipuran (Kabupaten Bangli), Desa Petulu (Kabupaten Gianyar), Desa Sangeh (Kabupaten Badung), dan Desa Kukuh ( Kabupaten Tabanan), ditemukan berbagai bentuk kearifan lokal masyarakat Bali yang memiliki potensi dalam perlindungan dan pelestarian alam, khususnya yang terkait dengan perlindungan alam, tanah, air serta flora dan fauna, baik dalam bentuk nilai/konsep, upacara /ritual, mitos, *Awig-awig* maupun dalam bentuk organisasi/lembaga sosial tradisional.

Masyarakat Bali sepenuhnya percaya alam dengan segala isinya adalah ciptaan Tuhan Yang Mahaesa, sehingga mereka wajib memelihara dan bersyukur kepada-Nya. Di samping itu, masyarakat Bali sangat percaya bahwa kawasan hutan yang ada di desanya adalah tempat bersemayarnya dewa-dewa yang melindungi kehidupan mereka. Dan flora dan fauna yang ada di dalamnya dipercaya sebagai *due* (milik para dewa) yang merupakan anugerah untuk kebahagiaan dan kesejahteraan kehidupan mereka, sehingga masyarakat tidak ada yang berani mengganggunya.

Mereka percaya para dewa selalu mengawasi dan akan memberi hukuman kepada siapa yang berani mengganggu keberadaan hutan dan satwa yang hidup di dalamnya, serta memberi berkah bagi mereka yang melindungi dan memelihara kelestariannya. Kepercayaan tersebut, semakin kuat tumbuh di kalangan masyarakat dengan adanya berbagai mitologi dan cerita rakyat yang terkait dengan keberadaan flora dan fauna tersebut. Oleh karenanya masyarakat Bali selalu menjaga kelestarian kawasan hutan beserta isinya yang berada di wilayah desanya masing-masing.

Di samping melalui kepercayaan dan mitologi, pelestarian dan perlindungan alam dan lingkungan, oleh Desa Adat dan Subak setempat diperkuat lagi dengan norma hukum adat yang tertuang dalam *Awig-awig*. Berbagai tata cara pelestarian alam dan lingkungan, berbagai larangan dan pantangan serta sanksi bagi mereka yang berani mengganggu dan merusak kelestarian alam diatur dalam *Awig-awig*.

Desa Adat dan Subak. Sehingga di berbagai tempat, peran organisasi tradisional seperti Desa Adat dan Subak dalam perlindungan dan pelestaraian alam lingkungan jauh lebih efektif dibandingkan peran lembaga/organisasi formal.

Pada masyarakat Desa Adat Tenganan di Kabupaten Karangasem misalnya, dalam menjaga kelestarian lingkungan alamnya, masyarakat setempat memiliki berbagai kearifan lokal baik dalam bentuk *Awig-awig*, folklor/cerita rakyat, maupun dalam bentuk upacara/ritual.

Perlindungan dan pelestaraian lingkungan sebagaimana tersurat dalam *Awig-awig* Desa Adat Tenganan, antara lain mengatur tentang:

1. penebangan pohon-pohon harus seizin Ketua Adat. Penebangan pohon tidak boleh dilakukan sembarangan. Penebangan hanya boleh dilakukan terhadap pohon-pohon yang telah berumur tua serendah-rendahnya 40 tahun. Izin penebangan baru diberikan setelah diadakan penelitian terhadap jenis pohon yang ditebang,
2. pohon-pohon yang boleh ditanam dan tidak boleh ditanam, pohon apa yang tidak boleh ditebang, buah apa yang tidak boleh dipetik langsung dari pohnnya, dan cara memunggut hasil bumi yang berada di wilayah desa. Misalnya, dilarang memunggut/memotong pisang yang baru berbuah pertama kali, bambu hanya boleh ditebang dua batang dalam satu rumpun, kelapa hanya boleh dipetik dua tangkai dalam satu pohon, daun sirih hanya satu genggam, buah panggi, durian, kemiri hanya boleh diambil, kecuali bila telah jatuh sendiri dari pohnnya,
3. bagaimana cara memelihara hewan. Misalnya pelarangan melepas hewan peliharaan seperti babi, sapi, kerbau, kuda, kambing di tegalan dan sawah yang berada di wilayah Desa Tenganan,
4. bagimana cara memelihara sumber mata air. Dengan adanya larangan menebang kayu dalam hutan, dilarang melakukan kegiatan membuat gula dan arak karena memerlukan banyak kayu bakar.

Pelanggaran terhadap ketentuan dalam *Awig-awig* tersebut di atas akan dikenakan sanksi. Sanksi-sanksi tersebut dapat berupa:

1. *dedosan/dosan*, yaitu sanksi berupa denda dan melakukan tugas tertentu yang diperintahkan oleh desa. Di samping itu, si pelanggar diharuskan meminta maaf kepada warga masyarakat pada waktu diadakan rapat desa,
2. *sikang*, yaitu si pelanggar dilarang masuk ke rumah-rumah tetangga,
3. *pinging*, yaitu sanksi berupa larangan masuk ke rumah-rumah tetangga dan berjalan di depan *Pura Bale Agung*,
4. *sapat sumata*, yaitu si pelanggar tidak boleh disapa atau tidak boleh diajak

bicara. Kalau dia bertanya hanya boleh dijawab satu kali saja,

5. *Kesah*, yaitu sanksi berupa pemecatan dari keanggotaan Desa Adat, dan yang bersangkutan dikeluarkan dari wilayah Desa Adat

Masyarakat Bali selalu menjaga keberadaan kawasan hutan beserta isinya yang berada di wilayah desanya, karena mereka menganggap bahwa hutan tersebut adalah tempat bersemayamnya dewa-dewa yang melindungi kehidupan mereka. Flora dan fauna yang ada di dalamnya dipercaya sebagai *due* (milik para dewa) yang merupakan anugerah untuk kebahagiaan dan kesejahteraan kehidupan mereka, sehingga masyarakat tidak ada yang berani mengganggunya.

Mereka percaya para dewa selalu mengawasi dan akan memberi hukuman kepada siapa yang berani mengganggu keberadaan hutan dan satwa yang hidup di dalamnya, serta memberi berkah bagi mereka yang melindungi dan memelihara kelestariannya. Oleh Desa Adat setempat kepercayaan tersebut diperkuat lagi dengan *Awig-awig* yang mengatur tentang *Sukerta Tata Palemahan*. Dalam *Awig-awig* tersebut diatur tentang tata cara pelestarian alam dan lingkungannya, serta sanksi bagi mereka yang berani mengganggu dan merusaknya.

Di samping itu, usaha orang Bali dalam memelihara dan melestarikan alam lingkungan beserta isinya adalah dengan jalan melakukan upacara/ritual agama, seperti *Upacara Tumpek Bubuh*, *Upacara Tumpek Kandang*, *Upacara Wana Kertih*, *Upacara Segara/Samudra Kertih*, dan upacara-upacara lainnya.

Upacara *Tumpek Bubuh* atau yang disebut juga *Tumpek Pengatag* misalnya, adalah upacara agama yang dilaksanakan setiap enam bulan sekali yang jatuh pada hari *Saniscara Kliwon Wariga* (Sabtu Kliwon-Wariga). Upacara ini dilakukan sebagai suatu persembahan kepada *Hyang Widhi Wasa*/Tuhan Yang Mahaesa, sebagai suatu pernyataan rasa terimakasih atas karunia-Nya menciptakan alam beserta tumbuh-tumbuhannya. Pada upacara ini, secara simbolik tumbuh-tumbuhan diwakili oleh tanaman yang ada di sekitar tempat pemukiman. Biasanya dipilih tanaman-tanaman kelapa karena kelapa merupakan tanaman serba guna dalam kehidupan masyarakat Bali.

Dalam upacara kepada tumbuh-tumbuhan diaturkan persembahan berupa sesajen dengan sarana bubur beras. Persembahan ini mengandung dua arti penting, yaitu pertama sebagai ucapan terima kasih kepada Dewa Sangkara sebagai manifestasi Tuhan Yang Mahaesa selaku dewanya tumbuh-tumbuhan dan kedua ucapan terima kasih kepada tumbuh-tumbuhan itu sendiri, karena dari tanaman dan tumbuh-tumbuhan itulah manusia bisa hidup dan berkembang.

Upacara/ritual lain yang mengandung makna pelestarian lingkungan adalah upacara *Danu Kertih* dan *Wana Kertih*, yaitu ritual untuk melestarikan sumber-sumber air dan hutan seperti mata air, danau, sungai dan hutan beserta isinya. Oleh karena itu di dalam kawasan sumber mata air, danau, hutan atau gunung umumnya dibangun pura untuk menjaga kelestariannya secara spiritual.

Danau, gunung dan hutannya bagi masyarakat Bali dianggap sebagai bagian hulu atau kepala, sehingga pegunungan yang membentang di tengah-tengah Pulau Bali dari Barat sampai ke Timur dianggap hulu atau kepala. Di sepanjang pegunungan ini terdapat serangkaian pura (tempat-tempat suci), seperti Pura Besakih, Pura Lempuyang, Pura Batur, Pura Batukaru, Pura Pucak Mangu, Pura Petali, Pura Pucak Tedung dan pura lainnya.

Ajaran agama Hindu menganggap gunung sebagai sumber kehidupan dan keselamatan bagi kehidupan makhluk hidup karena dari gununglah sumber mata air itu mengalir. Masyarakat Hindu di Bali percaya bahwa di puncak gununglah Dewa Wisnu atau Dewa Air bersemayam. Oleh karena itu, wilayah ini patut disucikan, dilindungi dan dilestarikan, baik oleh umat Hindu di wilayah Bali Utara maupun di wilayah Bali Selatan.

Gangguan pada kawasan yang dianggap suci atau tempat-tempat yang disakralkan akan mempunyai pengaruh besar terhadap kosmologi orang Bali, terutama terkait dengan kepercayaan terhadap para dewa penghuni dan penjaga kawasan tersebut. Kenyataan ini merupakan kearifan lokal yang sangat besar manfaatnya bagi perlindungan dan kelestarian sumber daya alam Pulau Bali.

Sedangkan upacara/ritual yang terkait dengan pelestarian fauna adalah *Tumpek Kandang* yang dilaksanakan setiap enam bulan sekali, yaitu pada *Saniscara Kliwon Uye*. Biasanya upacara dilakukan di kandang ternak yang dimiliki oleh masyarakat, seperti kandang sapi, babi, ayam, itik, dan sebagainya. Pada hari *Tumpek Kandang*, seluruh umat Hindu di Bali mengadakan persembahan kepada Dewa Pasupati/Sang Hyang Rare Angon sebagai manifestasi Tuhan Yang Mahaesa sebagai dewanya para binatang. *Tumpek Kandang* sebagai ucapan terima kasih atas terciptanya binatang ternak yang menolong kehidupan manusia, baik untuk membantu dalam pekerjaan bertani, maupun sebagai makanan yang diperlukan manusia. Di samping itu, upacara ini juga sebagai ucapan terima kasih kepada ternak itu sendiri atas jasa-jasanya membantu kehidupan manusia.

Kearifan lokal dalam bentuk ritual lainnya, yang terkait dengan aspek pelestarian lingkungan beserta isinya adalah upacara *caru* dan *tawur*. Melalui ritual ini, diharapkan tumbuh kesadaran manusia akan moral lingkungan bahwa

manusia dilahirkan ke dunia yang maha luas disertai oleh fenomena alam semesta ciptaan Tuhan Yang Mahaesa, seperti matahari, bulan, bintang, bumi, tumbuh-tumbuhan, dan binatang. Oleh karenanya, melalui ritual ini manusia diingatkan untuk senantiasa memelihara dan melestarikan alam semesta beserta isinya.

Masyarakat Bali sangat menyadari akan arti penting peranan alam, beserta flora dan fauna yang ada di sekitarnya guna menyambung kelangsungan hidupnya. Karena itu adalah suatu kewajiban manusia untuk memelihara hubungan harmoni dengan alam lingkungannya, dengan jalan menunjukkan rasa cinta kasih dalam memelihara dan melestarikannya. Mereka sangat sadar potensi alam sangat berpengaruh terhadap kehidupan manusia. Demikian pula sebaliknya, perilaku manusia sangat berpengaruh terhadap kelestarian dan kerusakan alam itu sendiri. Antara alam dan manusia memiliki hubungan yang sangat erat. Manusia bisa mengubah alam, demikian pula alam bisa memberi pengaruh terhadap kehidupan manusia. Lingkungan alam yang hijau, subur menumbuhkan pribadi yang berdeda dengan lingkungan alam yang kering dan tandus.

Salah satu filosofi orang Bali dalam memelihara dan melestarikan alam lingkungannya adalah falsafah *Tri Hita Karana*. *Tri Hita Karana* merupakan filosofis hidup masyarakat Bali yang memiliki nilai universal. Filosofi *Tri Hita Karana* merupakan salah satu konsepsi yang memiliki potensi dasar sebagai pijakan dalam pembangunan berkelanjutan.

Konsepinya adalah manusia hidup sesuai kodratnya, senantiasa gandrung untuk mencapai kebahagiaan. Dalam memenuhi tuntutan hidupnya itu, manusia senantiasa tergantung pada manusia lain. Manusia hidup adalah di atas dunia atau alam ini, tidak di awang-awang. Hubungan manusia dengan alam tempat ia hidup berpijak, menimbulkan rasa cinta pada tanah tumpah darahnya. Alam mengandung potensi hidup dan penghidupan untuk setiap makhluk hidup. Kalau munculnya manusia dan alam dikembalikan pada sumbernya yang pertama, yakni Tuhan Yang Mahaesa.

Konsepsi ini tidak saja memiliki keunikan, tetapi juga memiliki nilai universal bagi kehidupan masyarakat Bali dan masyarakat lainnya yang ada di muka bumi ini. Nilai-nilai *Tri Hita Karana* menekankan pola-pola hubungan harmonis dan seimbang antara manusia dengan lingkungan spiritual, lingkungan sosial dan lingkungan alamiah dalam rangka mencapai kesejahteraan hidup lahir dan batin.

Konsepsi *Tri Hita Karana* tidak saja diterapkan dalam kehidupan dalam *Desa Adat*, tetapi juga telah melembaga dalam unit-unit kesatuan hidup dan penghidupan lainnya. Dalam bidang pariwisata misalnya, unsur-unsur *Tri*

*Hita Karana* dapat diidentifikasi sebagai berikut: kawasan wisata beserta infrastrukturnya sebagai unsur *palemahan*, para pelaku pariwisata sebagai unsur *pawongannya* dan sistem pemujaan terhadap Dewi Laksmi sebagai unsur *parhyangannya*. Dengan demikian sudah sepantasnya jika dikatakan konsepsi *Tri Hita Karana* merupakan suatu potensi dalam pembangunan berkelanjutan. *Tri Hita Karana* merupakan salah satu konsepsi yang memiliki potensi dasar dalam memelihara kelestarian alam dan lingkungan.

Kearifan lokal masyarakat Bali yang juga sarat dengan upaya pelestari dan perlindungan objek wisata alam adalah organisasi tradisional *Subak*. Sebagai lembaga irigasi tradisional, *Subak* sudah ada sejak zaman lampau. Fungsi utama subak adalah pengelolaan air untuk memproduksi pangan, utamanya beras sebagai bahan makanan pokok orang Bali. Melalui organisasi *Subak*, orang Bali dapat belajar dan memahami bagaimana cara mengolah dan memanfaatkan sumber daya alam yang terdiri atas tanah atau lahan pertanian, air irigasi dan tanaman. Hewan yang sangat terbatas jumlahnya dapat memberikan hasil secara optimal, memberikan kesejahteraan bagi seluruh anggotanya tanpa mengorbankan kelestarian alam lingkungannya.

Prinsip dasar yang digunakan *Subak* dalam pendistribusian air irigasi bagi para anggotanya adalah prinsip keadilan, efisien dan efektif. Prinsip keadilan terlihat dari dasar yang digunakan dalam pembagian air irigasi, yaitu didasarkan atas luas sawah dan kontribusi anggota dalam kegiatan subak. Sedangkan prinsip efisien dan efektif terlihat dari pemanfaatan air irigasi. Jika air irigasi yang dimiliki subak mencukupi untuk seluruh anggota subak, maka semua anggota subak memperoleh air irigasi secara serempak sepanjang tahun. Namun jika air irigasi tidak mencukupi keperluan seluruh anggota subak, maka air irigasi dibagi secara bergilir berdasarkan aturan-aturan yang telah disepakati oleh anggota subak.

Dari prinsip yang diterapkan dalam pembagian air irigasi, potensi kearifan lokal yang terlihat dalam organisasi subak adalah, nilai keadilan, efisien dan efektif dalam memanfaatkan sumber daya alam yang terbatas. Subak dan anggotanya berdasarkan *Awig-awig* subaknya, berusaha memanfaatkan sumber daya alam, utamanya air irigasi secara adil, efisien, efektif namun tetap menjaga kelestarian alam lingkungannya.

Di samping itu gaya arsitektur tradisional, khususnya bangunan candi di Jawa Timur dan pura di Bali, tampak sekali menunjukkan identitas dan kepribadiannya dengan menggambarkan arca-arca secara simbolis, kaku dan bentuknya yang kewayang-wayangan. Gejala ini menunjukkan regenerasi dalam kesenian. Di sini kelihatannya peran kearifan lokal dalam proses pembentukan dan penyaringan pengaruh arsitektur India yang disesuaikan dengan identitas dan

kepribadiannya.

Dalam proses globalisasi, peran kearifan lokal sangatlah penting karena akan menentukan sifat dan bentuk proses perkembangan kebudayaan daerah dan nasional selanjutnya. Kepribadian dalam kebudayaan inilah yang akan menjadi *filter* dalam menerima pengaruh budaya asing. Kehancuran budaya akan terjadi apabila kita meninggalkan kearifan lokal yang kita miliki. Sebaliknya, apabila kearifan lokal kita kuat, maka akan terjadi proses penyesuaian kebudayaan. Percampuran kebudayaan semacam itu akan menimbulkan suatu bentuk kebudayaan yang berakar pada ciri-ciri kebudayaan asing atau kebudayaan sendiri atau sering disebut sebagai bentuk *hibridasi*.<sup>51</sup>

Dari uraian di atas, sejarah telah mencatat dan memberikan suatu bukti bahwa bangsa Indonesia memiliki kearifan lokal yang mampu menyerap dan mengolah kebudayaan luar yang mendatanginya. Pengaruh yang datang dari luar tersebut, baik itu bahasa, teknologi, religi, sistem pengetahuan, sistem sosial kemasyarakatan dan juga kesenian, diseleksi dan disesuaikan dengan watak dan kebutuhan pribadinya. Yang cocok akan diserap dan menolak apa yang dianggap tidak cocok dengan kepribadiannya. Dalam era modernisasi dan globalisasi seperti sekarang ini, peranan kearifan lokal sebagai filter dari tekanan pengaruh luar sangat diperlukan, sehingga terwujudlah identitas kebudayaan nasional yang mandiri, tidak terikat dan ketergantungan pada kebudayaan luar.

### 10.7.2 Memberi Arah pada Perkembangan Kebudayaan Nasional

Kebudayaan Indonesia bukanlah sekedar hasil penjumlahan unsur-unsur pluralisme, melainkan merupakan suatu keutuhan konfigurasi yang memberi ciri khas pada jati diri Indonesia. Kemajemukan masyarakat dan keanekaragaman kebudayaan Indonesia itu tidak hanya bersifat mendatar dan mencerminkan pola-pola adaptasi setempat yang berbeda, melainkan juga bersifat tegak lurus karena perbedaan pengalaman sejarah yang berlainan. Kenyataan tersebut sangat besar pengaruhnya dalam pembangunan bangsa yang dirintis sejak awal kebangkitan bangsa. Keanekaragaman budaya tersebut merupakan kekayaan dalam kehidupan kebangsaan Indonesia, yang penjelmaannya bisa dipersandingkan dan bukannya dipertentangkan. Dalam menyandingkan ini mestinya tidak ada penjelmaan suatu ragam budaya daerah yang diunggulkan di atas budaya daerah lainnya. Kebudayaan Indonesia adalah penjelmaan kebersamaan kita sebagai bangsa yang menghuni wilayah Nusantara.

<sup>51</sup> Soewardji Sjafei, "Peran Local Genius dalam Kebudayaan", dalam Ayatrohaedi, *Op.Cit.*, h. 99.

Kebudayaan lokal atau kebudayaan daerah yang menjadi bagian tak terpisahkan dari kebudayaan nasional, bukan semata-mata menonjolkan keaslian tetapi lebih menekankan pada konsep lokal atau tempatan yang diikat oleh lingkungan tertentu. Budaya lokal yang berakar pada nilai-nilai budaya tradisi tersebut berfungsi sebagai pedoman hidup masyarakat. Nilai sebuah kebudayaan terletak pada konsep kearifan hidup yang terkandung di dalamnya, yang bila diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari akan membawa masyarakat lebih maju dan beradab.

Kearifan lokal sebagai salah satu unsur penting dalam kebudayaan lokal mempunyai potensi dan peran yang penting dalam pengembangan kebudayaan nasional. Keragaman budaya yang merupakan kekayaan dalam kehidupan bangsa Indonesia bisa dipersandingkan dan bukan dipertandingkan. Dalam semangat persandingan ini, kebudayaan Indonesia adalah penjelmaan kebersamaan kita sebagai bangsa yang memenuhi wilayah Nusantara.

Sumbangan kekayaan budaya lokal dalam pengembangan kebudayaan nasional menurut Abdurrachman antara lain,<sup>52</sup> mendorong terjadinya perubahan strategi pembangunan yang bersifat makro selama ini, beralih ke strategi yang bersifat mikro dengan mengembangkan keragaman budaya lokal. Program pembangunan yang selama ini mengabaikan dinamika budaya lokal, boleh jadi karena adanya mitos yang mempersepsikan pembangunan itu sebagai perubahan yang seolah-olah harus mencabut nilai-nilai tradisi lokal, menggantikannya dengan nilai-nilai baru yang asing bagi masyarakat itu. Oleh karena itu, pembangunan pada masa datang harus diadaptasikan dengan segenap unsur keragaman kebudayaan itu. Keberagaman harus dijadikan landasan dasar pembangunan, termasuk pembangunan kebudayaan. Tercabutnya nilai-nilai budaya masyarakat dari akarnya bukan hanya menyebabkan masyarakat tersebut mengalami disorientasi, namun bisa menjadikan rapuh.

Kearifan lokal seperti yang dikemukakan oleh Haryati Soebadio<sup>53</sup> secara keseluruhan dapat dianggap sama dengan *culture identity* yang diartikan sebagai identitas atau kepribadian budaya suatu bangsa, yang mengakibatkan bangsa bersangkutan menjadi lebih mampu menyerap dan mengolah pengaruh kebudayaan yang mendatanginya dari luar wilayah sendiri sesuai dengan watak dan kepribadiannya sendiri. Kemampuan seperti itu dinamakan ketahanan,

<sup>52</sup> Abdurracman, *Op.Cit.*, h. 8.

<sup>53</sup> Haryati Soebadio, *Op.Cit.*, h. 18.

terutama ketahanan di bidang budaya, atau yang kini disebut ketahanan nasional. Karena akibat memiliki ketahanan itu suatu bangsa akan lebih mampu bertahan menghadapi ancaman pengaruh kebudayaan yang melanda dari luar kawasan sendiri.

Menghidupkan kembali nilai-nilai budaya lokal dalam kemasan tertentu, menurut Ardana<sup>54</sup>, adalah salah satu pendekatan kebudayaan untuk pemberdayaan. Usaha-usaha pemberdayaan adalah bagaimana mengembalikan komunitas-komunitas lokal untuk menjadi diri mereka sendiri kembali dengan nilai-nilai budaya lokal yang telah mereka miliki. Namun demikian, perlu diperhatikan agar revitalisasi nilai-nilai budaya lokal tidak hanya mengedepankan identitas masyarakat lokal, tetapi juga identitas nasional. Adanya upaya merevitalisasi budaya lokal akan membangkitkan semangat kebersamaan karena setiap tradisi budaya suku bangsa di Indonesia, sebenarnya mengandung nilai-nilai kearifan lokal yang dapat memberikan arah perkembangan budaya daerah dan nasional dalam menghadapi modernisasi dan globalisasi.

Jadi, apa yang disampaikan oleh Haryati Soebadio dan Ardiana, sesungguhnya kearifan lokal sangatlah berperan dalam memberi arah pada pengembangan kebijaksanaan kebudayaan daerah dan nasional. Artinya kearifan lokal memiliki peran yang sangat penting dalam menumbuhkan, membina, serta mengarahkan perkembangan budaya daerah dan nasional. Kearifan lokal bukan hanya berfungsi dalam menghadapi kekuatan dari luar, tetapi juga mengokohkan kebudayaan daerah dan nasional.

### 10.7.3 Sebagai Alternatif dalam Proses Penyelesaian Sengketa

Dalam era globalisasi, Indonesia akan menghadapi pengaruh perdagangan internasional yang sangat deras. Pengaruh ini ditandai dengan semakin meningkat dan kompleksnya transaksi bisnis antar para pengusaha, baik pengusaha dari dalam negeri maupun pengusaha asing. Peningkatan aktivitas bisnis tersebut sedikit banyak akan berakibat timbulnya suatu sengketa.

Di kalangan pengusaha, pengadilan juga bukan merupakan pilihan dalam penyelesaian sengketanya. Kenyataan ini disebabkan karena pengadilan negeri dianggap kurang mampu memenuhi tuntutan percepatan penyelesaian sengketa yang diinginkan oleh pengusaha, sehingga pihak-pihak dalam bisnis menganggap tidak efektif jika sengketanya dilakukan melalui pengadilan negeri.

<sup>54</sup> Lihat, Ardhana, *Kesadaran Kolektif Lokal dan Identitas Nasional dalam Proses Globalisasi*, dalam Ardika dan Dharma Putra, *Politik Kebudayaan dan Identitas Etnik* (PT Rejeki, Yogyakarta, 2004) h. 102-104.

Di lain pihak persoalan utama yang dihadapi lembaga peradilan adalah cara pandang hakim terhadap hukum yang amat kaku dan normatif prosedural dalam melakukan pelaksanaan hukum. Hakim telah meninggalkan pertimbangan hukum yang berkeadilan dalam putusan-putusannya. Oleh karena itu, sulit dihindari bila semakin hari semakin berkembang rasa tidak percaya masyarakat terhadap institusi peradilan.<sup>55</sup> Oleh karena itu dunia perniagaan modern berpaling kepada *Alternative Dispute Resolution* (ADR) sebagai alternatif penyelesaian sengketa karena keperluan perniagaan modern menghendaki penyelesaian sengketa yang cepat dan tidak menghambat iklim perniagaan.<sup>56</sup>

Pilihan terhadap lembaga alternatif juga tampaknya didasarkan atas pertimbangan fleksibilitas, yaitu tidak diharuskannya para pihak untuk mengikuti prosedur yang baku dalam ADR. Pihak ketiga yang dimintakan bantuannya untuk menyelesaikan sengketa tidak harus berpedoman pada prosedur beracara sebagaimana yang terjadi pada badan peradilan. Tidak ada pula tempat yang secara khusus diperuntukkan bagi jalannya proses karena para pihak bebas menentukannya.<sup>57</sup>

Faktor-faktor tersebut di atas tampaknya menjadi alasan dipilihnya penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Pengadilan hanya dijadikan pilihan terakhir, apabila mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan tidak mampu menyelesaikan.

Negara Indonesia adalah negara yang dihuni oleh berbagai suku dan agama. Kondisi ini mengakibatkan tumbuhnya pluralisme hukum di dalam masyarakat. Pluralisme hukum di Indonesia ditandai dengan hadirnya berbagai norma hukum yang hidup dan berkembang di kalangan masyarakat. Norma-norma hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat itu dapat bersumber dari nilai-nilai hukum adat dan nilai-nilai hukum agama. Untuk itu kita perlu melihat praktik penyelesaian sengketa di dalam hukum yang hidup ditengah-tengah masyarakat, barangkali masih ada mutiara-mutiara terpendam berupa kearifan lokal yang perlu diaktualisasikan dalam proses penyelesaian sengketa.

Natangsa Surbakti dalam penelitiannya tentang konflik dan resolusi dalam masyarakat Bali menemukan bahwa,<sup>58</sup> 1) masyarakat Bali pada umumnya, seperti masyarakat di Indonesia lainnya, menyukai sikap hidup harmonis, rukun dan

<sup>55</sup> Lihat dalam Eman Suparman, *Pilihan Forum Arbitrase dalam Sengketa Komersial untuk Penegakan Keadilan* (Ringkasan Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2004) h. 3-4.

<sup>56</sup> Lihat pula Komar Kantaatmadja, *Beberapa Masalah dalam Penerapan ADR di Indonesia* dalam Sri Soemantri, *Prospek dan Pelaksanaan Arbitrase di Indonesia* (Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001) h. 38.

<sup>57</sup> Huala Adolf, *Arbitrase Komersial Internasional* (Rajawali Press, Jakarta, 1993) h. 14.

<sup>58</sup> Natangsa Surbakti, "Konflik dan Resolusinya dalam Masyarakat Bali", *Jurnal Penelitian Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, Vol.INo 2 Desember 2000, h. 111-112.

damai. Setiap individu harus berupaya semaksimal mungkin untuk menjaga harmoni dan menghindari konflik. 2) penyelesaian konflik dengan menggunakan mekanisme peradilan formal, bukan merupakan mekanisme penyelesaian sengketa yang terbaik. Keterbatasan lembaga peradilan dalam merespon aspirasi masyarakat dan hanya menekankan pada prosedur hanya menyelesaikan konflik secara semu, belum dapat menyelesaikan sengketa yang sesungguhnya. 3) penyelesaian sengketa yang terbaik adalah manakala sengketa yang terjadi diselesaikan di antara mereka yang berselisih saja secara damai dan kekeluargaan yang difasilitasi oleh pemuka adat. Penyelesaian secara damai dan kekeluargaan ini lazimnya berintikan permohonan maaf dari yang melakukan kesalahan kepada pihak lain yang dirugikan.

Pada masyarakat Batak, setiap sengketa diupayakan secara damai oleh kepala adat. Jika perdamaian tidak tercapai, dilakukan proses pengujian kejujuran para pihak. Dengan tidak tercapainya perdamaian berarti para pihak telah saling mengklaim bahwa dia adalah yang paling benar. Dalam kasus demikian kepala adat akan mengambil pertimbangan-pertimbangan dengan meminta para pihak untuk saling mengajukan alat-alat pembuktian dengan dua orang saksi dan kepala adat sebagai saksi ahli.

Di Minangkabau, penyelesaian sengketa dilakukan dengan sangat sederhana, yaitu para pihak saling mendatangi untuk membicarakan persoalan yang dihadapi atau salah satu pihak mendatangi pihak yang lain. Cara ini disebut *batandang*.<sup>59</sup>

Dari uraian di atas terlihat ada begitu banyak kearifan lokal dalam masyarakat tradisional kita yang mengatur tentang proses penyelesaian sengketa secara mufakat antara para pihak di luar pengadilan. Proses penyelesaian itu dilakukan melalui lembaga-lembaga yang telah dilegitimasi oleh hukum adat setempat, walaupun perwujudannya masih sangat sederhana. Oleh karena itu kearifan lokal dalam bidang hukum ini kiranya masih kontekstual dalam proses penyelesaian sengketa di masa depan.

Penulis:

Prof. Dr. I Putu Gelgel, SH. MH.

Dr. I Putu Sakabawa Landra, SH. MH.



<sup>59</sup> Lihat Otje Salman, "Kontekstualisasi Hukum Adat dalam Proses Penyelesaian Sengketa", dalam Sri Soemantri, *Op.Cit.*, hal. 10-11.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abburrrachman. (2003) "Potensi dan Peran Kearifan Lokal Nusantara dalam Pengembangan Kebudayaan Indonesia". Makalah disampaikan dalam dialog budaya Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, Balai Kajian Sejarah dan Nilai Terdisional Denpasar, 2003.
- Abburrrachman. (2003) "Potensi dan Peran Kearifan Lokal Nusantara dalam Pengembangan Kebudayaan Indonesia". *Jurnal Budaya*. No. 07/VIII/2003.
- Adolf, Huala. (1993) *Arbitrase Komersial Internasional*. Jakarta: Rajawali Press.
- Ardhana. (2004) "Kesadaran Kolektif Lokal dan Identitas Nasional dalam Proses Globalisasi". Dalam Ardika dan Dharma Putra, *Politik Kebudayaan dan Identitas Etnik*. Yogyakarta: Rejeki.
- Ardika, Gede. (2003) *Pariwisata Budaya Berkelanjutan Suatu Refleksi dan Harapan, dalam Pariwisata Budaya Berkelanjutan, Refleksi dan harapan di Tengah Perkembangan Global*. Denpasar: Program Magister Kajian Pariwisata Universitas Udayana.
- Astra, Semadi. (2004) *Revitalisasi Kearifan Lokal dalam Upaya Memperkokoh Jati Diri Bangsa: Dalam Politik Kebudayaan dan Identitas Etnik*. Denpasar: Fakultas Sastra Universitas Udayana.
- Ayatrohaedi. (1986) *Kepribadian Budaya Bangsa (Local Genius)*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Bali Travel News (2002) *Tri Hita Karana Tourism Award & Accreditations 2002*. Buku Panduan.
- Danandjaya, James. (1984) *Folklor Indonesia, Ilmu Gosip, Dongeng, dan Lain-lainnya*. Jakarta: Grafitti Pers.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. (1989) *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Gorda, I Gusti Ngurah. (1999) *Managemen dan Kepemimpinan Desa Adat di Provinsi Bali dalam Perspektif Era Globalisasi*. Singaraja: STIE Satya Dharma.
- Goris. (1954) *Inscripties Voor Anak Wungsu, I*. Jakarta dan Bandung: Universitas Indonesia dan Masa-Baru.
- Griya. (2004) *Kearifan Lokal dalam Perspektif Kajian Budaya Pergulatan Teoritik dan*

- Ranah Aplikatif.* Denpasar: Program Magister Kajian Budaya Universitas Udayana, Denpasar.
- Kantaatmadja, Komar. (2001) "Beberapa Masalah dalam Penerapan ADR di Indonesia". Dalam Sri Soemantri, *Prospek dan Pelaksanaan Arbitrase di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Kasryono, Faisal. (2003) "Kearifan Lokal Subak dan Kerta Masa atau Pranata Mangsa", dalam *Subak dan Kertha Mangsa Kearifan Lokal Mendukung Pertanian Berkelanjutan*. Jakarta: Yapadi.
- Koentjaraningrat. (1986) "Peran Local Jenius dalam Akulturasi", dalam Ayatrohaedi, Op.Cit., h. 83. Lihat pula Gelgel. (1987) *Sejarah Kebudayaan Indonesia*. Denpasar: Institut Hindu Dharma.
- Liliweri, Alo. (2003) "Kearifan Lokal sebagai Kearifan Orang Miskin dalam Keberagaman". Makalah disajikan dalam Dialog Budaya NTT pada 26 September 2003.
- Majelis Pembina Desa Adat Daerah Tingkat I Bali. (1990) *Mengenal dan Membina Desa Adat di Bali*. Denpasar: Pemda Bali.
- Mantra, I. B. (1993) *Bali, Masalah Sosial Budaya dan Modernisasi*. Denpasar: Upada Sastra.
- Mantra, I. B. (1996) *Landasan Kebudayaan Bali*. Denpasar: Yayasan Dharma Sastra.
- Manurung, Happy. (2002) *Pengetahuan Kepariwisataan*. Bandung: Alfabeta.
- Maswinara. (1996) *Konsep Panca Sradha*. Surabaya: Paramita.
- Parimartha, Gde. (2003) *Memahami Desa Adat, Desa Dinas dan Desa Pakraman: Suatu Tinjauan Kritis*. Denpasar: Universitas Udayana.
- Purba, Joni, (ed.) (2004) *Bunga Rampai Kearifan Lingkungan*. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup.
- Purna. (2003) "Kearifan Lokal Melalui Mitos, Upacara dan Awig-awig dalam Kelestarian Lingkungan". Studi Kasus Desa Adat Tenganan Pegring singan. *Jurnal Budaya Media Informasi Sejarah, Sosial, dan Budaya*. No. 07/VII/2003.
- Schefoold. (----) "Keseimbangan Mentawai dan Dunia Modern". Dalam Michael R. Dove, *Peranan Kebudayaan Tradisional Indonesia dalam Modernisasi*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Soebadio, Haryati. (1986) "Kepribadian Budaya Bangsa", dalam Ayatrohaedi, Op.Cit. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Sudharma, Nengah. (1983) *Eksistensi Desa Adat dalam Kaitannya dengan Kehidupan Agama Hindu di Bali*. Denpasar: Institut Hindu Dharma Denpasar.
- Suparman, Eman. (2004) "Pilihan Forum Arbitrase dalam Sengketa Komersial

- untuk Penegakan Keadilan". Ringkasan disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
- Suprapta. (2003) "Kearifan Lokal dan Konservasi Sumber Daya dalam Pembangunan Pertanian Berbasis Kerakyatan". Makalah disampaikan dalam dialog budaya "Revitalisasi Kearifan Lokal Berbasis Otonomi Daerah dan Wawasan Bebangsaan di Daerah Bali", Denpasar, 3 September 2003.
- Surbakti, Natangsa. (2000) "Konflik dan Resolusinya dalam Masyarakat Bali". *Jurnal Penelitian Hukum*. Vol.I No. 2 Desember 2000. Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Suwantoro, Gamal. (1997) *Dasar-dasar Pariwisata*. Yogyakarta: Andi.
- Swarsi, S. (2003) *Upacara Piodalan Alit di Sanggah/Merajan*. Surabaya: Paramita.
- Swarsi, S. (2004) "Fungsi Kearifan Lokal dalam Pembangunan Kualitas Sumber Daya Manusia". Laporan Penelitian. Denpasar: Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional.
- Wiana, Ketut. (2002) "Melestarikan Isi Alam", dalam *Taman Gumi Banten*. Denpasar: Lembaga Pengabdian pada Masyarakat Universitas Udayana.
- Windia, Wayan P. (1997) *Penuntun Penyuratan Awig-awig*. Denpasar: Upada Sastra. H. 7-30. Lihat pula Biro Hukum Setda Propinsi Bali. (2001) *Pedoman/Teknis Penyusunan Awig-awig*. Denpasar. H. 4; dan Tjokorda Raka Dherana (1974) *Pembinaan Awig-awig Desa dalam Tertib Masyarakat*. Denpasar: Fak. Hukum Unud.
- Yayasan Hindu Dharma. (1968) *Upadeca tentang Ajaran Agama Hindu*. Denpasar: Yayasan Hindu Dharma.

