

JURNAL HUKUM LINGKUNGAN INDONESIA

Volume 3 Issue 2, Maret 2017

ISSN: 2355-1305



Indonesian Center for Environmental Law
Lembaga Pengembangan Hukum Lingkungan Indonesia

JURNAL HUKUM LINGKUNGAN INDONESIA

Vol. 3 Issue 2 / Maret / 2017

ISSN: 2355-1305

Website: www.icel.or.id/jurnal

E-mail: jurnal@icel.or.id

Diterbitkan oleh:

INDONESIAN CENTER FOR ENVIRONMENTAL LAW (ICEL)

Jl. Dempo II no. 21, Kebayoran Baru

Jakarta Selatan 12120

Telp. (62-21) 7262740, 7233390

Fax. (62-21) 7269331

Desain Sampul : Suparlan, S.Sos.

Tata Letak : Gajah Hidup

Redaksi mengundang para akademisi, pengamat, praktisi, mahasiswa dan mereka yang berminat untuk memberikan tulisan ilmiah mengenai hukum lingkungan dan pengelolaan sumber daya alam. Tulisan dapat dikirimkan melalui pos atau e-mail sesuai dengan ketentuan dalam Pedoman Penulisan (hal. vii)

DISCLAIMER

Opini yang dimuat dalam Jurnal ini tidak mewakili pendapat resmi ICEL, melainkan merupakan pendapat pribadi masing-masing Penulis.

REDAKSI DAN MITRA BEBESTARI

Dewan Penasehat

Mas Achmad Santosa, SH. LL.M.
Prof. Dr. Muhammad Zaidun, SH. M.Si.
Prof. Dr. Asep Warlan Yusuf, SH., M.H.
Indro Sugianto, SH. M.H.
Sandra Moniaga, SH., LL.M.
Ir. Yuyun Ismawati, M.Sc.
Dadang Trisasongko, S.H.

Penanggung Jawab

Henri Subagiyo, S.H., M.H.

Pemimpin Redaksi

Margaretha Quina, S.H., LL.M.

Redaktur Pelaksana

Grita Anindarini, S.H.

Sidang Redaksi

| | |
|--------------------------------------|----------------------------|
| Laode M. Syarief, S.H., LL.M., Ph.D. | Raynaldo G. Sembiring, SH. |
| Wiwiek Awiati, S.H., M.Hum. | Astrid Debora, S.H. |
| Sukma Violetta, S.H., LL.M. | Rika Fajrini, S.H. |
| Josi Khatarina, S.H., LL.M. | Ohiongyi Marino, S.H. |
| Rino Subagyo, S.H. | Isna Faitmah, S.H. |
| Windu Kisworo, S.H., LL.M. | Rayhan Dudayev, S.H. |
| Prayekti Murharjanti, SH., M.Si. | Wenni Adzkie, S.H. |
| Feby Ivalerina, S.H., LL.M. | Fajri Fadhillah, S.H. |
| Dyah Paramitha, S.H., LL.M. | Kemala Nababan, S.H. |
| Citra Hartati, S.H., M.H. | |

Mitra Bebestari

Andri Gunawan Wibisana, S.H., LL.M., Ph.D.

Redaksi dan segenap Penulis Artikel mengucapkan terima kasih sedalam-dalamnya kepada Sidang Redaksi dan Mitra Bebestari atas peer review dan saran yang diberikan dalam penyempurnaan Artikel Ilmiah yang diterima.

“Mengawal Kebijakan dan Penegakan Hukum Dalam Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup di Indonesia”

Kebijakan dan penegakan hukum dalam pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup di Indonesia saat ini merupakan hal yang perlu untuk dikawal secara intens. Setidaknya, sepanjang tahun 2016 yang lalu, berbagai kritik telah dilayangkan kepada Pemerintah maupun aparat penegak hukum yang masih belum menunjukkan “taring”-nya dalam memberikan perlindungan lingkungan hidup di Indonesia secara menyeluruh. Beberapa momen penting sepanjang tahun 2016 yang mengundang respon keras antara lain : a) dikeluarkannya surat penghentian penyidikan kebakaran hutan dan lahan terhadap 15 korporasi di Riau ; b) putusan PTTUN Jakarta yang kembali “mengesahkan” jalannya proyek reklamasi Pulau G ; hingga c) dikeluarkannya izin lingkungan baru terhadap PT. Semen Indonesia oleh Gubernur Jawa Tengah untuk menjalankan kegiatan usahanya di atas pegunungan Kendeng, yang notabene merupakan sebuah “penyelundupan hukum” atas Putusan Mahkamah Agung No. 99/PK/TUN/2016 yang memerintahkan pencabutan izin lingkungan untuk kegiatan tersebut.

Sekalipun diterpa beberapa catatan kelam selama tahun 2016, namun berbagai preseden positif perlindungan lingkungan hidup di Indonesia juga patut untuk diapresiasi. Salah satu langkah besar adalah dikabulkannya uji materiil atas Perpres Nomor 18 tahun 2016 tentang Percepatan Pembangunan Pembangkit Listrik Berbasis Sampah di DKI Jakarta, Kota Tangerang, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Surakarta, Kota Surabaya, dan Kota Makassar. Adanya putusan ini diajukan untuk mendorong pengelolaan sampah yang lebih berkelanjutan, ramah lingkungan, dan tanpa membakar sampah tersebut. Selain itu, disahkannya PP Nomor 46 Tahun 2016 Tentang Kajian Lingkungan Hidup Strategis - yang notabene merupakan amanat dari UU No. 32 Tahun 2009 - juga merupakan salah satu patut diapresiasi untuk mengoptimalkan integrasi prinsip pembangunan

berkelanjutan dalam sebuah kebijakan, rencana, dan program. Adanya catatan-catatan tersebut menandakan bahwa masih terdapatnya pasang surut dalam komitmen Pemerintah maupun aparat penegak hukum lainnya dalam memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup di Indonesia secara menyeluruh.

Berangkat dari hal tersebut, redaksi beranggapan bahwa masyarakat perlu untuk mengawal proses pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup di Indonesia. Tidak hanya kebijakan maupun regulasi Pemerintah, produk legislasi maupun putusan-putusan pengadilan juga merupakan objek yang patut untuk mendapatkan perhatian lebih. Selain itu, ditengah isu “percepatan pembangunan” yang sedang digalakkan di Indonesia saat ini, dibutuhkan adanya integrasi oleh seluruh pemangku kepentingan terkait untuk memastikan penegakan konsep pembangunan berkelanjutan. Tentu semua ini perlu diperhatikan untuk mewujudkan lingkungan hidup yang baik dan sehat yang merupakan hak asasi serta hak konstitusional bagi setiap warga Negara Indonesia.

Hal-hal ini mendasari pemilihan tema “Mengawal Kebijakan dan Penegakan Hukum Dalam Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup di Indonesia” untuk edisi Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia Volume 3 Issue 2 (Maret 2017). Berbagai analisis yang terdapat di dalam tulisan-tulisan yang dimuat di dalam jurnal ini diharapkan mampu memantik diskursus lintas sektor yang lebih dalam mengenai: (1) evaluasi norma dan implementasi hukum dan kebijakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia secara umum; (2) persoalan-persoalan hukum dan kebijakan yang dihadapi dalam permasalahan pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup di Indonesia secara umum; dan (3) gagasan perbaikan dan pengembangan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan dimaksud.

Redaksi mengucapkan terima kasih kepada para Penulis yang telah mendedikasikan waktu, tenaga dan pikirannya dalam menyelesaikan artikel ini dan melakukan revisi berdasarkan masukan substantif dari penelaahan sejawat dan Sidang Redaksi. Terima kasih juga kami ucapkan kepada segenap anggota Sidang Redaksi yang telah menelaah dengan cermat dan memberikan masukan substantif bagi tiap artikel. Tidak lupa kepada Mitra Bebestari edisi ini, Andri G. Wibisana, S.H., LL.M., Ph.D. yang telah melakukan *blind peer review* terhadap artikel dalam jurnal edisi ini.

Akhir kata, JHLI Vol. 3 Issue 2 (Maret 2017) ini tidak lepas dari kekurangan. Redaksi mempersilakan semua pihak memberikan kritik dan masukan untuk memperbaiki proses maupun substansi, maupun hasil akhir artikel yang dimuat dalam jurnal ini.

Jakarta, Maret 2017,
Redaksi

D A F T A R I S I

| | |
|--|-----|
| Redaksi & Mitra Bebestari | iii |
| Pengantar Redaksi | v |
| Daftar Isi | ix |
| Artikel Ilmiah | |
| 1. Menyoal Pengaturan <i>Anti Eco-SLAPP</i> Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Raynaldo Sembiring | 1 |
| 2. Perkembangan Sanksi Administratif Dalam Penguatan Perlindungan Lingkungan Terkait Eksploitasi Sumber Daya Alam (Studi Kasus : Sektor Perkebunan, Pertambangan, dan Kehutanan) Grahat Nagara | 19 |
| 3. CLS Sebagai Salah Satu Instrumen Dalam Mendorong Laju Pemulihan Sungai : Pembelajaran Dari Sungai Gangga dan Riachuelo Margaretha Quina | 45 |
| 4. Permasalahan Hukum Perlindungan Ekosistem Karst di Indonesia (Studi Kasus : Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat, Provinsi Kalimantan Timur) Grita Anindarini Widyaningsih | 73 |
| 5. Optimalisasi Hukum Laut Nasional Untuk Pengembangan Potensi Sumber Daya Perikanan di Indonesia Yosua Hamonangan Sihombing | 97 |
| 6. Potensi PP KLHS Dalam Mengintegrasikan Prinsip Pembangunan Berkelanjutan Dalam Penyusunan Kebijakan, Rencana, dan/ atau Program R. Kemala Nababan | 125 |
| Catatan Akhir Tahun 2016 ICEL | |
| “Tahun Kelam Kebijakan dan Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia” Tim Penyusun ICEL | 141 |
| Pedoman Penulisan Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia | xi |

MENYOAL PENGATURAN ANTI ECO-SLAPP DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009¹

Raynaldo Sembiring

Abstrak

Anti Eco-SLAPP telah diadopsi dan dirumuskan dalam Pasal 66 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU 32/2009). Ketentuan *Anti Eco-SLAPP* merupakan bentuk perlindungan bagi masyarakat untuk berperan serta dalam memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Hanya saja penjelasan Pasal 66 UU 32/2009 memiliki perbedaan dengan konsep dasar *Anti Eco-SLAPP*. Selain itu, ketiadaan interpretasi secara resmi terhadap penjelasan Pasal 66 UU 32/2009 berpotensi memberikan menghambat implementasi *Anti Eco-SLAPP* di Indonesia.

Kata kunci: *Anti-SLAPP*, Peran Serta Masyarakat, Pasal 66, Hak Atas Lingkungan Hidup Yang Baik dan Sehat

Abstract

Anti Eco-SLAPP has been adopted and formulated on Article 66's Law No. 32 Year 2009 concerning Environmental Protection and Management. Anti Eco-SLAPP is a form to protection public to participate in implemented rights to environment. However the explanation of Article 66 has diference with the theory of Anti Eco-SLAPP. In addition, the absence of interpretation about explanation of Article 66 give the negative impact the implementation of Anti Eco-SLAPP in Indonesia

Keywords: *Anti Eco-SLAPP, Public Participation, Article 66, Rights to Good and Health Environment.*

1 Tulisan ini dikembangkan dari makalah "Anti SLAPP Dalam Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia" yang dipresentasikan oleh Penulis pada Konferensi Hukum Lingkungan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Kamis, 4 Desember 2014. Penulis berterima kasih kepada Fakultas Hukum Universitas Indonesia atas kesempatan mempresentasikan makalah ini.

I. Pendahuluan

Peran serta masyarakat merupakan bagian penting dalam pengelolaan lingkungan hidup, terutama dalam mencapai pemenuhan haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.² Dalam pengelolaan lingkungan hidup, peran serta masyarakat sangat dibutuhkan karena pengelola lingkungan (pengambil kebijakan) biasanya dapat merumuskan persoalan biologis dan teknis secara efektif, namun tidak berhasil dalam menghadapi aspek-aspek sosial dan politik dalam pengelolaan lingkungan³. Hal ini yang membuat peran serta masyarakat menjadi faktor penting untuk memperkuat perspektif sosial maupun politik dalam pengambilan kebijakan.

Sherry R. Arnstein menyebutkan bahwa tingkat tertinggi dalam peran serta adalah kontrol oleh masyarakat (*citizen control*).⁴ Pentingnya kontrol oleh masyarakat dilandasi banyaknya kasus lingkungan hidup yang tidak diimbangi dengan kapasitas pengelola lingkungan hidup yang baik⁵, sehingga membuat upaya pelestarian dan pemulihan lingkungan hidup menjadi tidak optimal.

Kontrol oleh masyarakat juga menjadi faktor penting dalam pengambilan keputusan/kebijakan. Salah satu bentuk pengakuan terhadap kontrol oleh masyarakat dalam pengambilan keputusan/kebijakan adalah *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*⁶ atau yang dikenal dengan Konvensi Aarhus. Konvensi ini memberikan hak bagi masyarakat untuk berperan serta dalam pengambilan keputusan melalui penyampaian pendapat terhadap suatu rencana atau program dengan memberikan ruang untuk menyampaikan pandangannya dengan jangka

2 Hak untuk berperan serta didasarkan dari Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 yang diatur lebih lengkap pada Pasal 65 ayat (1), (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

3 Bruce Mitchell, dkk, *Pengelolaan Sumber Daya Lingkungan* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2010), hlm. 254.

4 Sherry Arnstein, "Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, (November 2007), hlm. 217.

5 Ahmad Fauzi, dkk, *Status Lingkungan Hidup Indonesia*, (Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, 2010), hlm. 180-183.

6 The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*, disahkan pada 25 Juni 1998 di Aarhus, Denmark.

waktu yang efektif dan memadai.⁷ Lebih lanjut, konvensi ini mengakui dan mengatur bahwa peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan akan memperkuat kualitas keputusan dan implementasi dari keputusan tersebut.

Hak masyarakat untuk berperan serta telah diatur sejak Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU No. 4/1982) sampai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU 32/2009), sebagaimana terlihat pada tabel di bawah:

Tabel
Perkembangan Pengaturan Hak Untuk Berperan Serta⁸

| UU No. 4/1982 | UU No. 23/1997 | UU No. 32/2009 |
|---|--|--|
| Hak berperan serta dalam pengelolaan lingkungan hidup telah diakui. | Tidak ada perubahan substansial, hak berperan serta pengelolaan lingkungan hidup kembali diakui. | Hak berperan serta diakui sebagai cara untuk mendapatkan hak atas lingkungan hidup. Masyarakat diberikan akses untuk berperan serta dalam kegiatan yang dapat atau telah menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup dan dalam penegakan hukum. |

Dalam UU 32/2009, pengaturan mengenai peran serta masyarakat mendapat perlindungan hukum sebagaimana diatur pada Pasal 66. Perlindungan hukum ini meliputi perlindungan untuk tidak dapat dituntut pidana maupun digugat perdata, ketika masyarakat berperan serta dalam memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

7 Febby Ivalerina, *Demokrasi dan Lingkungan*, *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, (Jakarta: ICEL, 2013) hlm. 66. Sebagaimana dikutip dari Malgosia Fitzmaurice, *Note On The Participation Of Civil Society In Environmental Matters. Case Study: The 1998 Aarhus Convention On Access To Information, Public Participation In Decision-Making And Access To Justice In Environmental Matters*, *Hum. Rts. & Int'l Legal Discourse* 47, 2010

8 Disarikan dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Konsep Pasal 66 ini dikenal dengan *Anti Strategic Lawsuit Against Public Participation (Anti SLAPP)*. Ketika konsep *SLAPP* pertama kali dipublikasikan, George W. Pring dan Penelope Canan sebagai penemu konsep ini membagi *SLAPP* ke dalam beberapa bidang antara lain: pembangunan real estate, perpajakan, lingkungan hidup, dll. Khusus untuk *SLAPP* yang terjadi di bidang lingkungan hidup, Pring dan Canan mempopulerkan istilah “Eco-SLAPP”.⁹ Merujuk kepada Pring dan Canan, karena tulisan ini secara khusus akan membahas *SLAPP* yang terjadi di bidang lingkungan hidup, maka istilah yang digunakan adalah *Eco-SLAPP*.

Meskipun ketentuan Pasal 66 secara progresif telah memberikan perlindungan agar peran serta masyarakat tidak dapat dituntut pidana maupun digugat perdata, namun masih terdapat beberapa kelemahan pada bagian penjelasannya. Penjelasan Pasal 66 memiliki perbedaan dengan konsep *Anti Eco-SLAPP* yang dipopulerkan oleh Pring dan Canan serta yang dikenal di negara lain. Perbedaan ini tentunya dapat menghambat implementasi dari Pasal 66 dan mengakibatkan perlindungan terhadap peran serta masyarakat tetap memiliki ruang untuk terjadinya kriminalisasi. Kelemahan dalam penjelasan Pasal 66 ini yang menjadi pokok permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini.

Untuk menjawab permasalahan di atas, maka tulisan ini akan dibagi menjadi beberapa bagian. Setelah bagian pendahuluan, bagian kedua akan membahas mengenai konsep dasar *Anti Eco-SLAPP*. Bagian ketiga akan menjelaskan beberapa contoh kasus *Eco-SLAPP* di Indonesia, kelemahan pengaturan *Anti Eco-SLAPP* dalam UU 32/2009 dan usulan perbaikan. Sedangkan bagian terakhir merupakan bagian penutup yang berisi kesimpulan.

Tulisan ini merupakan penelitian hukum dengan menggunakan metode penelitian literatur/penelitian pustaka. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yang mencoba memaparkan konsep *Anti Eco-SLAPP* dan juga merupakan penelitian analitis karena menganalisis penerapan *Anti Eco-SLAPP* dalam praktik.

9 “Eco”-SLAPP dalam hal ini adalah Ecological-SLAPP, yang berarti SLAPP yang terjadi pada kasus-kasus terkait perlindungan ekosistem. Penggunaan istilah ini dapat dilihat pada *SLAPPs; Getting Sued for Speaking Out* (Philadelphia: Temple University Press, 1996), hlm. 83.

II. *Anti Eco-SLAPP* Sebagai Bentuk Perlindungan Peran Serta Masyarakat

Pertanyaan paling mendasar mengenai konsep *Anti Eco-SLAPP* adalah pengertian mengenai *SLAPP*. Secara sederhana, *SLAPP* dapat diartikan sebagai tindakan strategis melalui pengadilan untuk menghilangkan partisipasi publik.¹⁰ Sesuai dengan pengertiannya, tujuan dari *SLAPP* pada dasarnya untuk membungkam/menghilangkan partisipasi masyarakat.¹¹ Sayangnya hingga saat ini, belum ada pengertian yang baku mengenai *SLAPP* di Indonesia. Namun kita dapat merujuk pengertian di negara lain, seperti di Filipina melalui *Rules of Procedures for Environmental Cases*, yang memberikan pengertian *SLAPP* sebagai:¹²

“A legal action filed to harass, vex, exert undue pressure or stifle any legal recourse that any person, institution or the government has taken or may take in the enforcement of environmental laws, protection of the environment or assertion of environmental rights shall be treated as a SLAPP and shall be governed by these Rules.”

Terjemahan bebas:

“Sebuah tindakan hukum yang diajukan untuk melecehkan, mengganggu, memberikan tekanan yang tidak semestinya atau menghambat penegakan hukum yang telah dilakukan atau mungkin dilakukan oleh setiap orang, lembaga atau pemerintah dalam penegakan hukum lingkungan, perlindungan terhadap lingkungan hidup atau tuntutan terhadap hak atas lingkungan haruslah diperlakukan sebagai *SLAPP* dan diatur oleh peraturan ini”

Pengertian yang lebih detail mengenai *SLAPP* juga dapat dilihat dari *Anti-Slapp Advisory Panel Report To The Attorney General* di Ontario (Kanada), yang kemudian diadopsi dalam *Protection of Public Participation Act 2013*¹³, sebagaimana

10 Istilah ini diciptakan oleh Profesor George W. Pring dan Dr. Penelope Canan, sebagaimana dikutip oleh Dwight H. Merriam dan Jeffrey A. Benson dalam tulisan “Identifying and Beating a Strategic Lawsuit Against Public Participation”, <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1214&context=delpf>, hlm. 17, diunduh pada April 2014.

11 Fiona Dobson, “Legal Intimidation” (New York, 2000), sebagaimana dikutip oleh Josi Khatarina dalam “SLAPP In Indonesia: How It Takes Its Forms And How To Beat It”, hlm. 2.

12 Republic of The Philippines Supreme Court, *Rules of Procedures for Environmental Cases*, Section 1 Rule 6.

13 <http://www.fasken.com/anti-slapp-legislation-ontario-protection-of-public-participation-act/>, diakses pada 29 Maret 2017.

disebutkan:

“...a lawsuit initiated against one or more individuals or groups that speak out or take a position on an issue of public interest. SLAPPs use the court system to limit the effectiveness of the opposing party’s speech or conduct. SLAPPs can intimidate opponents, deplete their resources, reduce their ability to participate in public affairs, and deter others from participating in discussion on matters of public interest”

Terjemahan bebas:

“...sebuah tindakan/gugatan hukum yang dilakukan terhadap seorang atau beberapa orang atau kelompok yang menyampaikan pendapat atau sikap terhadap sebuah isu yang berkaitan dengan kepentingan publik. SLAPPs menggunakan sistem pengadilan untuk membatasi efektivitas pendapat atau tindakan pihak lawan. SLAPPs dapat mengintimidasi lawan, menguras sumber dayanya, mengurangi kesempatan untuk berpartisipasi dalam urusan publik dan mencegah untuk berpartisipasi dalam masalah-masalah yang menyangkut kepentingan publik.”

Pengertian di atas menunjukkan bahwa SLAPP dapat terjadi tidak hanya pada kasus lingkungan hidup saja, melainkan juga pada kasus lain yang menyangkut kepentingan publik. Awal munculnya konsep SLAPP adalah ketika Pring dan Canan terinspirasi dari kasus yang dihadapi oleh seorang *environmental lawyer* di Denver (USA), dimana kliennya yang sedang memperjuangkan haknya atas lingkungan hidup yang sehat digugat oleh pemerintah dan pencemar.¹⁴ Setelah itu, Pring dan Canan juga menemukan banyak kasus lain yang menyangkut kepentingan publik yang mendapat perlawanan balik dari pemerintah maupun pihak lain yang mendapatkan keuntungan dari kebijakan pemerintah. Padahal hampir dari seluruh kasus tersebut terjadi ketika masyarakat menggunakan haknya untuk berpartisipasi, menuliskan keberatan atas sebuah rencana atau program melalui surat kabar, menyampaikan keberatan atau mengajukan petisi terhadap sebuah kebijakan. Hak untuk mengajukan petisi sendiri telah dijamin oleh Amandemen Pertama Konstitusi USA.¹⁵

14 George W. Pring and Penelope Canan, *SLAPPs; Getting Sued for Speaking Out*, ix.

15 https://www.law.cornell.edu/constitution/first_amendment, diakses pada 29 Maret 2017.

Pring dan Canan melihat bahwa kasus-kasus tersebut lebih dari sebuah fenomena hukum yang belum terselesaikan, melainkan juga berdampak buruk terhadap aspek sosial dan politik yang tidak hanya dirasakan oleh masyarakat yang mengalami *SLAPP*, atau mereka yang terlibat dalam gerakan untuk berperan serta, melainkan juga terhadap masa depan dari peran serta masyarakat dalam demokrasi di USA.¹⁶ Kasus-kasus tersebut yang menjadi acuan bagi Pring dan Canan untuk melakukan penelitian yang kemudian melahirkan konsep *Anti-SLAPP*. Konsep *Anti-SLAPP* dilahirkan karena keyakinan Pring dan Canan bahwa kebebasan menyampaikan pendapat, berperan serta dalam masalah-masalah yang menyangkut kepentingan publik adalah bagian dari tindakan berdemokrasi yang dilindungi oleh Konstitusi USA. Hal ini tidak jauh berbeda dengan Indonesia, dimana Amandemen Kedua Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) telah menjamin hak bagi setiap orang untuk mengeluarkan pendapat.¹⁷ Lebih khusus lagi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) juga menjamin hak setiap orang untuk mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan atau usulan kepada pemerintah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang bersih, efektif, dan efisien.¹⁸ Hal ini menunjukkan bahwa konsep *Anti SLAPP* dapat diterapkan secara umum dalam perundangan-undangan di Indonesia.

Jika merujuk kepada *Anti-Slapp Advisory Panel Report To The Attorney General*, terlihat bahwa *SLAPP* umumnya terjadi pada masalah-masalah yang menyangkut kepentingan publik. Masalah-masalah ini tentunya dapat terjadi pada semua bidang, yang tidak terbatas pada masalah pengelolaan lingkungan hidup saja. Adapun konsep *Anti Eco-SLAPP* tidaklah berbeda dengan konsep *Anti-SLAPP* pada umumnya, melainkan hanya kekhususan terhadap *SLAPP* yang terjadi di bidang lingkungan hidup.

Hanya saja tidak sedikit kasus *Anti-Eco SLAPP* memiliki relasi dengan berbagai bidang lainnya seperti yang terjadi pada kasus "Gunss 20" di Australia. Kasus ini bermula ketika Gunss yang merupakan perusahaan besar yang memiliki bidang usaha kayu menggugat 20 aktivis lingkungan (3 organisasi lingkungan dan 17 individu)¹⁹ dikarenakan kampanye mereka untuk melindungi hutan di Tasmania.

16 George W. Pring and Penelope Canan, *SLAPPs; Getting Sued for Speaking Out*, x.

17 Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

18 Pasal 44 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

19 <http://www.activistrights.org.au/handbook/ch04s01.php>, diakses pada 11 April 2017.

Gunss mengklaim mengalami kerugian lebih dari AUD\$ 6 juta dengan tuduhan bahwa para aktivis telah bersekongkol satu sama lain untuk mengganggu bisnis dan hubungan kontraktual Gunss yang dilakukan secara melawan hukum, dengan melakukan lobi ke Bank dan konsumen Jepang serta menyampaikan laporan ke media. Lebih jauh, Gunss menuduh bahwa para aktivis bersekongkol dalam kampanye melawan Gunss sebagai perusahaan.²⁰ Kasus “Gunss 20” menjadi cikal bakal trend baru *SLAPP* di Australia. Melalui kasus ini, gugatan ganti kerugian atas gangguan perdagangan atau gangguan terhadap hubungan kontrak, dan tindakan lainnya di bawah undang-undang praktek perdagangan menjadi trend baru *SLAPP*. Kasus ini juga memperlihatkan relasi *Eco-SLAPP* dengan bidang lainnya yaitu perdagangan.

Tindakan *SLAPP* tidak dapat diidentifikasi dengan mudah. Hal ini karena prosedur hukum yang digunakan adalah sah. Untuk mengidentifikasi apakah sebuah tindakan dapat dikategorikan sebagai *SLAPP*, Pring dan Canan menyebutkan empat kriteria sebuah tuntutan/gugatan merupakan *SLAPP*, yaitu:²¹

- (1) Adanya keluhan, pengaduan dan tuntutan dari masyarakat;
- (2) Adanya komunikasi yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah atau pejabat yang berwenang atas keluhan, pengaduan dan tuntutan tersebut;
- (3) Keluhan, pengaduan dan tuntutan tersebut dilakukan berdasarkan isu yang menyangkut kepentingan umum atau perhatian publik; dan
- (4) (*SLAPP*) diajukan terhadap individu non-pemerintah atau kelompok.

Dalam kasus “Gunss 20” kriteria (1) dan (2) terlihat ketika 20 aktivis mengkampanyekan perlindungan hutan Tasmania baik melalui media maupun langsung kepada pejabat yang berwenang. Kriteria (3) terlihat ketika isu yang dikampanyekan merupakan isu perlindungan lingkungan hidup yang tentunya berkaitan dengan kepentingan umum atau perhatian publik. Sebagai catatan, isu mengenai perlindungan hutan Tasmania merupakan isu yang sangat sensitif selama 20 tahun terakhir. Sedangkan kriteria (4) terlihat ketika Gunss menggugat 20 aktivis yang terdiri dari 3 organisasi dan 17 individu.

20 Greg Ogle, “Anti-SLAPP Law Reform in Australia”, (Blackwell Publishing, 2010), hlm. 39.

21 George W Pring and Penelope Canan, *SLAPPs; Getting Sued for Speaking Out* (1st edition, 1996), 8. Sebagaimana dikutip oleh Dwight H. Merriam and Jeffrey A. Benson, *Identifying and Beating a Strategic Lawsuit Againsts Public Participation*, hlm. 18.

Dalam perkembangannya, Dwight H. Merriam and Jeffrey A. Benson menambahkan kriteria kelima, yaitu *SLAPP* dilakukan tanpa dasar yang kuat dan mengandung motif politik atau motif ekonomi tersembunyi.²² Kelima kriteria tersebut tentunya dapat terus berkembang mengikuti kondisi yang terjadi. Dari kriteria yang disampaikan oleh Pring dan Canan dapat dilihat bahwa pada umumnya yang menjadi “target dan korban” dari tindakan *SLAPP* adalah masyarakat, organisasi non pemerintah, jurnalis, dan media.²³

SLAPP dapat terjadi dengan berbagai cara, antara lain: fitnah, gangguan yang mempengaruhi aktivitas sehari-hari, gangguan yang dilakukan terhadap pribadi (privat), konspirasi, tindakan yang berbahaya, tindakan yang menimbulkan kerugian, dan seterusnya.²⁴ Fitnah merupakan tipe yang paling umum terjadi pada kasus *SLAPP*.²⁵ Namun, tipe lainnya terus berkembang seiring dengan semakin banyaknya peran serta masyarakat untuk mengkritisi bahkan menolak beberapa kebijakan yang menyangkut kepentingan publik, khususnya di bidang lingkungan hidup dan sumber daya alam.

III. Praktik *Eco-SLAPP* dan Ketentuan *Anti Eco-SLAPP* di Indonesia

Usulan pengaturan mengenai *Anti Eco-SLAPP* disuarakan pertama kali dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan beberapa organisasi lingkungan hidup pada pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.²⁶ Beberapa alasan yang melatarbelakangi perlunya pengaturan ini antara lain:²⁷

22 Dwight H. Merriam and Jeffrey A. Benson, “Identifying and Beating a Strategic Lawsuit Against Public Participation” 18.

23 Josi Khatarina, “SLAPP In Indonesia: How It Takes Its Forms And How To Beat It”, *Melbourne Law Masters Paper*, 25 September 2008, hlm. 6.

24 James A. Wells, “Exporting SLAPPS: International Use of the US SLAPP” To Suppress Dissent and Critical Speech, *Temple International Comparative Law Journal*, 1998.

25 Josi Khatarina, “SLAPP In Indonesia: How It Takes Its Forms And How To Beat It”, hlm.7.

26 RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup merupakan inisiatif dari DPR atas revisi UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang kemudian dalam perumusannya judulnya menjadi Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

27 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, “Risalah RUU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup”, (Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2009), hlm. 20.

- (1) Sering terjadinya pembungkaman terhadap masyarakat yang memperjuangkan kepentingan lingkungan oleh pemerintah atau pihak-pihak lain yang berwenang.
- (2) Sering terjadinya pelaporan balik dengan dalil pencemaran nama baik kepada masyarakat yang melaporkan kasus lingkungan hidup kepada pihak yang berwajib.

Usulan adanya ketentuan mengenai *Anti Eco-SLAPP* ini disetujui oleh para perumus UU 32/2009. Para perumus berpendapat bahwa ketentuan ini penting sebagai sarana perlindungan bagi peran serta masyarakat untuk mewujudkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.²⁸

Praktik *Eco-SLAPP* dapat dianalogikan seperti fenomena gunung es, dimana kasus yang terungkap ke publik sangat sedikit, dibandingkan dengan jumlah konflik dan perkara-perkara di bidang lingkungan hidup dan sumber daya alam. Di Indonesia, *Eco-SLAPP* telah terjadi sebelum adanya ketentuan *Anti Eco-SLAPP* dalam UU 32/2009. Berikut ini akan disampaikan beberapa kasus *Eco-SLAPP* terhadap peran serta masyarakat baik sebelum dan sesudah UU 32/2009.

1. *Dr. Rignolda Djamaluddin vs PT NMR*²⁹

Dr. Rignolda adalah seorang ahli lingkungan yang berfokus pada konteks dinamika lingkungan pantai yang juga merupakan Direktur Kelola (sebuah lembaga konservasi lingkungan). Dr. Rignolda menyampaikan pendapatnya kepada media sesuai dengan keahlian dan keberpihakannya sebagai aktivis lingkungan terhadap pencemaran yang dilakukan oleh PT. Newmont Minahasa Raya (PT NMR) di Teluk Buyat. Dr. Rignolda menyatakan bahwa telah terjadi pencemaran di Teluk Buyat yang menyebabkan penyakit minamata yang diidap oleh masyarakat sekitar Teluk Buyat.³⁰ Pernyataan Dr. Rignolda pada Harian Kompas 20 Juli 2004 dan Sinar Harapan 21 Juli 2004 mengenai operasi

28 Hal ini terlihat dari pendapat beberapa anggota Pansus yang setuju bahwa pentingnya perlindungan bagi masyarakat yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Lihat: "Risalah RUU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup", Rapat Panja tanggal 28 Juli 2009, hlm. 33.

29 Putusan Nomor 278/PDT.G/2004/PN Manado

30 Lihat <http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=1391>, diunduh pada 13 Desember 2013.

penambangan yang dilakukan PT. NMR³¹ akhirnya membuat PT NMR menggugat Dr. Rignolda dengan gugatan pencemaran nama baik.

2. *Negara RI vs. Yani Saragoa*

Yani Saragoa adalah seorang aktivis lingkungan yang memberikan perhatian terhadap kasus pencemaran limbah (*tailing*) yang diduga dilakukan oleh PT Newmont Nusa Tenggara. Yani Saragoa memberikan pernyataan tentang dugaannya, bahwa penyakit yang diderita oleh mayoritas masyarakat Tonggo Sejong (Sumbawa) diakibatkan oleh limbah yang dihasilkan oleh PT. Newmont Nusa Tenggara. Pernyataan tersebut dibuatnya dalam bentuk *press release* kemudian disebar ke media dan masyarakat. PT Newmont tidak terima perbuatan Yani Saragoa dan menganggap bahwa tindakan Yani Saragoa adalah pemfitnahan yang telah mencemarkan nama baik PT Newmont Nusa Tenggara. Kemudian PT Newmont Nusa Tenggara melaporkan perbuatan Yani Saragoa dengan dalil pencemaran nama baik.³²

3. *H. Rudy vs Willy Suhartanto*³³

H. Rudy merupakan pengurus Forum Masyarakat Peduli Mata Air (FMPA) yang memperjuangkan agar pembangunan The Rayja Batu Resort dihentikan karena dapat memberikan dampak negatif bagi sumber mata air gemulo di Kota Batu. Adapun alasannya karena pembangunan The Rayja Batu Resort hanya berjarak sekitar 150 meter dari sumber mata air yang dapat mengancam kehidupan masyarakat sekitar sebagai penggunaannya. Atas tindakan yang dilakukan oleh H. Rudy , Willy Suhartanto sebagai Direktur PT. Panggon Sarkarya Sukses Mandiri yang bertanggungjawab dalam membangun The Rayja Batu Resort menggugat H. Rudy dengan dalil bahwa tindakan H. Rudy yang berperan serta dengan mengirimkan surat pengaduan dan pelaporan kepada instansi pemerintah, anggota DPR, dan institusi pendidikan atas pembangunan The Rayja Batu Resort yang dapat mengancam kerusakan lingkungan hidup dianggap sebagai perbuatan melawan hukum.

31 Lihat groups.yahoo.com/neo/groups/kmnu2000/conversations/topics/15707?var=0, pernyataan yang bersifat "Urgent Action" dari Elsam bernomor : 08/PH/XI/ELSAM/04, solidaritas terhadap Dr.Rignolda Djamaludin (Oda), aktivis, Direktur Kelola, Manado, diunduh pada 5 Januari 2014.

32 Putusan Nomor 1212 K/Pid/2006.

33 Putusan Nomor 177/Pdt.G/2013/PN.Mlg

Ketiga kasus yang diuraikan di atas dapat disebut sebagai *Eco-SLAPP*, karena peran serta yang dilakukan oleh Dr. Rignolda, Yani Saragoa, dan H. Rudy dalam rangka memperjuangkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Bentuk peran serta yang dilakukan juga dijamin oleh Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 44 UU HAM. Kasus *SLAPP* yang dialami oleh Dr. Rignolda dan Yani Saragoa, terjadi sebelum tahun 2009, dimana belum ada pengaturan mengenai *Anti Eco-SLAPP*. Sedangkan kasus yang dialami oleh H. Rudy terjadi setelah UU 32/2009 diundangkan.

Putusan majelis hakim terhadap ketiga kasus ini juga berbeda. Dr. Rignolda yang sempat dinyatakan melakukan perbuatan melawan hukum pada Pengadilan Tingkat Pertama dan Pengadilan Tingkat Banding, dibebaskan pada Putusan Kasasi. Sedangkan permohonan kasasi yang diajukan Yani ditolak oleh Mahkamah Agung sehingga harus menjalani kurungan selama 4 (empat) bulan. Nasib lebih baik awalnya dialami oleh H. Rudy ketika Majelis Hakim pada Pengadilan Negeri Malang dan Pengadilan Tinggi Surabaya menyatakan Willy Suhartanto melakukan perbuatan melawan hukum dan memerintahkan pembangunan PT. Rayja Batu Resort dihentikan. Namun dikemudian hari Putusan Kasasi Mahkamah Agung membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Surabaya.

Dalam kasus H. Rudy vs Willy Suhartanto, Pasal 66 UU 32/2009 sudah digunakan yang dalam eksepsi kuasa hukum H. Rudy yang menyebutkan Willy Suhartanto telah melakukan *SLAPP*. Walaupun dalam pertimbangannya majelis hakim Pengadilan Negeri Malang dan Pengadilan Tinggi Surabaya tidak mempertimbangkan *Eco-SLAPP* yang terjadi. Setelah perkara ini, praktis belum ada lagi perkara mengenai *Anti Eco-SLAPP*.

Dari ketiga kasus *Eco-SLAPP* di atas, terlihat bahwa peran serta yang dilakukan sesuai dengan perundang-undangan pun masih memberikan ruang terjadinya kriminalisasi. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apakah ketentuan *Anti Eco-SLAPP* dalam UU 32/2009 telah cukup jelas bagi perlindungan hak masyarakat untuk berperan serta? Untuk menjawab pertanyaan ini, maka kita perlu melihat ketentuan Pasal 66 dan penjelasannya.

Pasal 66

“Setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang

baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata.”

Penjelasan

“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.” (cetak tebal dari penulis).

Ketentuan Pasal 66 UU 32/2009 telah memberikan perlindungan hukum bagi peran serta masyarakat. Walaupun tidak ada pengertian mengenai apa yang dimaksud dengan *Anti Eco-SLAPP*, namun pengaturan ini sudah cukup untuk diterjemahkan lebih detail dalam peraturan pelaksana atau peraturan internal pada masing-masing institusi penegakan hukum.

Masalah sesungguhnya terdapat pada penjelasan Pasal 66 UU 32/2009, yaitu pada penggalan kalimat: (1) “...melindungi korban dan/atau pelapor yang menempuh cara hukum..” dan (2) “...untuk mencegah tindakan pembalasan dari terlapor...”. Kedua poin ini dapat menimbulkan penafsiran bahwa perlindungan bagi masyarakat yang berperan serta mewujudkan lingkungan hidup yang baik dan sehat hanya dapat diberikan ketika masyarakat telah menempuh proses persidangan. Artinya penjelasan Pasal 66 kontraproduktif dengan Pasal 66 itu sendiri. Padahal jika melihat tipe *SLAPP* yang disampaikan oleh James A. Wells³⁴, tindakan *SLAPP* dapat terjadi ketika masyarakat tidak atau belum menempuh proses persidangan.

Konsep *Anti Eco-SLAPP* yang dikembangkan oleh Pring dan Canan juga tidak membatasi perlindungan hanya ketika target atau korban *Eco-SLAPP* telah menempuh prosedur hukum. Untuk lebih jelasnya kita dapat melihat bagaimana ketentuan *Rules of Procedure for Environmental Cases* mengatur perlindungan bagi target atau korban *Eco-SLAPP*:³⁵

34 James A Wells, “Exporting SLAPPS: International Use of the US SLAPP”

35 Republic of The Philippines Supreme Court, *Rules of Procedures for Environmental Cases*, Section 2 Rule 6.

"In a SLAPP filed against a person involved in the enforcement of environmental laws, protection of the environment, or assertion of environmental rights, the defendant may file an answer interposing as a defense that the case is a SLAPP and shall be supported by documents, affidavits, papers and other evidence; and, by way of counterclaim, pray for damages, attorney's fees and costs of suit."

Terjemahan bebas:

"Dalam *SLAPP* yang diajukan terhadap orang yang terlibat dalam penegakan hukum lingkungan, perlindungan lingkungan, atau pengakuan atas hak-hak lingkungan, terdakwa/tergugat dapat mengajukan jawaban sebagai pembelaan bahwa kasus tersebut adalah *SLAPP* yang harus didukung oleh dokumen, keterangan tertulis, kertas dan bukti lain; dan, dengan cara balasan, biaya pengacara dan biaya lainnya."

Rules of Procedure for Environmental Cases menunjukkan bahwa *Anti Eco-SLAPP* dapat diterapkan pada situasi apa saja, dengan catatan seseorang atau komunitas sedang atau telah melaksanakan haknya untuk berperan serta (baik dalam penegakan hukum maupun dalam merespon sebuah kebijakan) dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Terhadap penjelasan Pasal 66 yang mengaburkan konsep *Anti-Eco SLAPP*, Mahkamah Agung (MA) melalui keputusan Ketua MA Nomor: 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup (SK KMA 36/2013), telah memberikan penjelasan. Dalam SK KMA 36/2013 disebutkan bahwa:

"*Anti SLAPP* merupakan perlindungan hukum bagi pejuang lingkungan hidup, gugatan *SLAPP* dapat berupa gugatan balik (gugatan rekonvensi), gugatan biasa atau berupa pelaporan telah melakukan tindak pidana bagi pejuang lingkungan hidup (misalnya, dianggap telah melakukan perbuatan "penghinaan" sebagaimana diatur dalam KUHP)."³⁶

Dari penjelasan SK KMA 36/2013 terlihat bahwa MA menafsirkan *Eco-SLAPP* dapat terjadi kapan saja baik ketika masyarakat tidak atau belum menempuh proses persidangan. Penjelasan ini sama dengan pengaturan dalam *Rules of Procedure*

36 Ketua MA Nomor: 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup, hlm. 20.

for *Environmental Cases*. Namun SK KMA 36/2013 tetap memiliki keterbatasan sebagaimana disebutkan bahwa:

“Untuk memutuskan sebagaimana dalam Pasal 66 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup bahwa gugatan penggugat dan/atau pelaporan tindak pidana dari pemohon adalah *SLAPP* yang dapat diajukan baik dalam **provisi, eksepsi maupun dalam gugatan rekonvensi (dalam perkara perdata) dan/atau pembelaan (dalam perkara pidana)** dan harus diputuskan lebih dahulu dalam putusan sela.”³⁷ (cetak tebal dari penulis).

Keterbatasan dalam penjelasan ini terlihat pada penanganan perkara *Eco-SLAPP* pada perkara pidana. Jika pada kasus perdata, MA memberikan opsi bagi tergugat untuk mengajukan eksepsi bahwa ia mendapat *Eco-SLAPP*, namun tidak sama halnya dengan penanganan perkara pidana. Dalam penanganan perkara pidana, tersangka/terdakwa *Eco-SLAPP* telah melalui serangkaian proses panjang mulai dari penyidikan. Hal ini sangat memungkinkan terjadinya pelanggaran HAM melalui upaya paksa, misalnya melalui penangkapan, penahanan, dan lainnya. Artinya, SK KMA 36/2013 memiliki keterbatasan karena hanya dapat melindungi tersangka/terdakwa *Eco-SLAPP* setelah perkara tersebut diperiksa di pengadilan. SK KMA 36/2013 tentunya sudah cukup memberikan perlindungan bagi hak masyarakat untuk berperan serta. Tentunya dibutuhkan komitmen serupa dari instansi penegakan hukum lain seperti Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kepolisian RI dan Kejaksaan Agung untuk memberikan penafsiran atas penjelasan Pasal 66 dalam rangka implementasi konsep *Anti Eco-SLAPP* khususnya perlindungan terhadap hak masyarakat untuk berperan serta.

IV. Simpulan

Tulisan ini menunjukkan bahwa konsep *Anti Eco-SLAPP* masih belum dapat diimplementasikan secara optimal di Indonesia. Hal pertama yang perlu dilakukan adalah membuat pengertian resmi mengenai *Anti Eco-SLAPP*. Pengertian resmi ini menjadi penting sebagai acuan penanganan perkara *Anti Eco-SLAPP* dalam persidangan perdata maupun pidana. Tentunya KLHK yang paling tepat untuk

37 Ibid.

membuat pengertian ini. Selain itu, diperlukan juga adanya penafsiran atas penjelasan Pasal 66 oleh KLHK, Kepolisian RI dan Kejaksaan Agung. Penafsiran ini dapat mencontoh penafsiran MA dalam SK KMA 36/2013.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

Fauzi, Ahmad, dkk. *Status Lingkungan Hidup Indonesia*. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, 2010.

Mitchell, Bruce., dkk. *Pengelolaan Sumber Daya Lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2010.

Pring, George W and Penelope Canan. *SLAPPs; Getting Sued for Speaking Out* .1st edition, 1996.

Santosa, Mas Achmad. *Good Governance dan Hukum Lingkungan*. Jakarta: Indonesian Center for Environmental Law, 2001.

Sembiring, Raynaldo, dkk. *Anotasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Jakarta: Indonesian Center for Environmental Law, 2014.

2. Artikel Jurnal

Ogle, Greg, "Anti-SLAPP Law Reform in Australia", *Blackwell Publishing*, 2010.

Sembiring, Raynaldo. "Kriminalisasi atas Partisipasi Masyarakat: Menyisir Kemungkinan terjadinya SLAPP terhadap Aktivis Lingkungan Hidup Sumatera Selatan", *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, vol.1 (Januari, 2014): 207-218.

Sherry Arnstein, "Ladder of Citizen Participation". *Journal of the American Institute of Planners*, (November 2007): 216-224.

Wells, James A. "Exporting SLAPPS: International Use of the US SLAPP" To Suppress Dissent and Critical Speech, *Temple International Comparative Law Journal*, 1998.

3. Makalah

Khatarina, Josi. "SLAPP In Indonesia: How It Takes Its Forms And How To Beat It", *Melbourne*, 25 September 2008.

4. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Republic of The Philippines Supreme Court, *Rules of Procedures for Environmental Cases*.

5. Putusan Pengadilan

Putusan Pengadilan Negeri Malang Nomor 177/Pdt.G/2013/PN.Mlg.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1212 K/Pid/2006.

Putusan Pengadilan Negeri Manado Nomor 278/PDT.G/2004/PN Manado.

6. Internet

The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>, diunduh pada 11 April 2017

<https://www.kontras.org/data/Protap%20Kapolri%20No%201%20tahun%202010.pdf>, diunduh pada 27 November 2014.

“Declaration of The United Nations Conference on the Human Environment”, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.Print.asp?documentid=97&articleid=1503>, diunduh pada 26 November 2014.

“Rio Declaration on Environment and Development”, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>, diunduh pada 24 September 2014.

“Identifying and Beating a Strategic Lawsuit Against Public Participation”, <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1214&context=delpf>, diunduh pada April 2014.

groups.yahoo.com/neo/groups/kmnu2000/conversations/topics/15707?var=0, pernyataan yang bersifat “Urgent Action” dari Elsam bernomor : 08/PH/XI/ELSAM/04, solidaritas terhadap Dr.Rignolda Djamaludin (Oda), aktivis, Direktur Kelola, Manado, diunduh pada 5 Januari 2014.

<http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=1391>, diunduh pada 13 Desember 2013.

7. Sumber lain

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, “Risalah RUU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup”. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2009.

**PERKEMBANGAN SANKSI ADMINISTRATIF
DALAM PENGUATAN PERLINDUNGAN LINGKUNGAN
TERKAIT EKSPLOITASI SUMBER DAYA ALAM
(STUDI KASUS : SEKTOR PERKEBUNAN, PERTAMBANGAN, DAN KEHUTANAN)**

Grahat Nagara¹

Abstrak

Walaupun sanksi administratif sebagai salah satu instrumen dalam model *command-and-control* seringkali merupakan satu aspek yang banyak dikritik, dalam perkembangannya justru menyimpan peluang untuk memperkuat upaya perlindungan lingkungan hidup. Beberapa yang akan dibahas dalam tulisan ini termasuk, penguatan sanksi administratif dengan sanksi pidana, maupun dengan memperkenalkan sanksi denda dan pemulihan. Untuk membaca potensi penguatan yang terjadi di Indonesia dengan perkembangan sanksi administrasi, pendekatan yuridis-normatif dilakukan untuk mencermati perumusan sanksi administratif terkait perlindungan lingkungan hidup dalam kegiatan usaha sektor sumber daya alam. Tulisan ini menemukan bahwa meskipun perkembangan kebijakan perlindungan lingkungan hidup terjadi, termasuk juga melalui penguatan sanksi administratif, upaya tersebut masih dapat dikatakan belum memadai. Khususnya karena belum dapat ditemukan upaya serius untuk memperhatikan kontribusi rumusan sanksi yang akurat untuk meningkatkan efektivitas penegakan hukum dalam perlindungan lingkungan. Berdasarkan temuan itu, penulis menekankan pentingnya pembenahan hukum administratif khususnya dalam hal pengaturan sanksi administrasinya.

Kata kunci: *command-and-control*, penegakan hukum administrasi, perlindungan lingkungan hidup.

1 Peneliti Hukum Yayasan Auriga Nusantara, Pengajar di Departemen Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia.

Abstract

While administrative sanction in command-and-control model often criticized, in the contemporary legal issues, it provide various opportunities to strengthen environmental protection. Some of which explored in this paper including on how it could be combined with criminal sanction and by introducing complementary sanction such as fines and environmental restoration. To understand the potential effort to strengthen the administrative sanction in Indonesia, a normative approach will be used to examines administrative sanctions text in Indonesian legal framework of environmental protection especially in related with natural resource extraction activities. The article found that despite common trends of development in environmental protection also occurred in Indonesia, some of the effort to strengthen the administrative sanction is still inadequate. Particularly, most of them has not been seriously arranged to encourage a precise and proper sanction to address the effectivity of environmental protection law enforcement. Based on the findings, the paper recommend the substantial urgency in reforming the administrative law mostly imperative on its administrative sanction.

Keyword: command-and-control, adminitstrative law enforcement, environmental protection.

I. Pendahuluan

Dengan berbagai perkembangan hukum administrasi yang juga mendorong mekanisme insentif ekonomi, penegakan hukum administrasi dengan dimensi penataan berbasis ancaman (*command and control*) seringkali dilematis, selain dianggap tidak efektif dan efisien, bahkan disebutkan cenderung tidak memiliki legitimasi demokratis yang memadai². Tidak efisien karena penataan hukum administrasi yang bersifat cenderung represif dinilai secara inheren akan menyebabkan biaya sosial yang jauh lebih tinggi ketimbang manfaatnya. Selain itu, penerapan sanksi administrasi khususnya yang bersifat moneter sering tidak sebanding dengan biaya penegakan hukumnya itu sendiri, bahkan seringkali

2 Peter Z. Grossman dan Daniel H. Cole. "When is Command-and-Control Efficient? Institutions, Technology and the Comparative Efficiency of Alternative Regulatory Regimes for Environmental Protection." *Wisconsin Law Review* (1999), hal. 887. Dapat diunduh melalui <http://www.repository.law.indiana.edu/facpub/590>. Dalam artikel tersebut, Cole dan Grossman mengutip pendapat Richard B. Stewart dalam, "Models for Environmental Regulation: Central Planning Versus Market-Based Approaches", 19 *B.C. Environmental Affair Law Review* (1992), hal. 547.

insentif untuk mendapatkan sumber daya alam secara ilegal jauh lebih tinggi ketimbang denda yang harus dibayar apabila terdeteksi oleh pemerintah³.

Catatan terhadap penggunaan sanksi administrasi juga dibandingkan dengan instrumen pidana. Kemampuan untuk menyediakan efek jera terhadap pelaku, merupakan salah satu alasan keunggulan sanksi pidana dibanding sanksi administratif yang dianggap hanya mengutamakan untuk terhentinya perbuatan⁴. Keterbatasan sanksi dalam penegakan hukum administratif juga menjadi persoalan dalam upaya untuk mencegah kerusakan lingkungan⁵. Lebih rinci lagi, Faure dan Visser menyatakan bahwa dibanding sanksi pidana, sanksi administratif seringkali bermasalah dalam hal⁶: 1) bahwa hukum administrasi tidak mengenal penghukuman atau sanksi non moneter, penegakan non moneter memerlukan hukum pidana yang berjalan efektif; 2) bahwa hukum administratif seringkali terlalu banyak bertendensi untuk mengedepankan kepatuhan yang persuasif ketimbang mencegah perbuatan yang dilarang. Kondisi ini menjadi insentif *ex-ante* yang salah bagi pelaku perusakan lingkungan untuk mengabaikan regulasi pada batas-batas tertentu; 3) hukum administrasi akan lebih efektif jika ada dukungan sanksi pidana, sehingga dapat memperkuat negosiasi dalam penegakan hukum administratifnya.

Catatan kritis terhadap penegakan hukum administrasi sendiri masih dalam perdebatan dan belum tentu relevan lagi dengan perkembangan hukum yang ada saat ini. Penelitian lain justru menyatakan bahwa penegakan hukum administrasi masih mampu menjadi instrumen untuk mengendalikan aktivitas yang melanggar hukum - termasuk perusakan lingkungan⁷. Kemudian dijelaskan juga oleh Ogus

3 Sofia R. Hirakuri, *Can law save the forest?: lessons from Finland and Brazil*, (CIFOR: Bogor, Indonesia, 2003), hal. 85.

4 Philipus M. Hadjon, *et.al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Gajah Mada University Press: Yogyakarta, 2015), hal. 239. Lebih lanjut akan dijelaskan di bagian pembahasan.

5 Michael G. Faure, Koopmans Ingebord, dan J. C. Oudijk. "Imposing criminal liability on Government Officials under environmental law: a legal and economic analysis". *Loyola of Los Angeles International Comparative Law Journal* (1996), hal.529-569.

6 Michael G. Faure dan Marjolein Visser. "Law and economics of environmental crime: a survey." *Pridobljeno 10* (2003), hal.15-20.

7 Cole dan Grossman, *loc.cit.*, hal. 936. Lihat juga Neil Gunningham. "Beyond compliance: next generation environmental regulation." Regulatory Institutions Network, ANU, artikel ini dipresentasikan pada *Current Issues in Regulation: Enforcement and Compliance Conference* (2002), hal. 2 dan 23.

dan Abott bahwa seringkali penegakan hukum administratif memiliki prosedur yang lebih ringkas⁸, lebih murah, sehingga lebih memadai untuk mencapai tujuan penegakan hukum itu sendiri ketimbang pidana⁹. Beberapa proponent hukum administratif bahkan lebih jauh menguji efektivitas penegakan hukum lingkungan berdasarkan pemenuhan terhadap berbagai komponen, mulai dari deteksi, respon pemerintah terhadap pelanggaran hingga pada kemampuan pemerintah untuk membangun persepsi¹⁰.

Tulisan ini tidak untuk ditujukan berargumen terhadap persoalan efektivitas penegakan hukum administrasi untuk menghadapi perusakan lingkungan dengan pembuktian penggunaannya pada kasus-kasus konkrit. Selain telah banyak tulisan dan penelitian yang melakukan hal tersebut, Penulis berpendapat bahwa efektivitas dan efisiensinya penegakan hukum administrasi untuk menghentikan perusakan lingkungan akan sangat bervariasi tergantung pada berbagai dimensi yang menjadi kontekstual pelaksanaan penegakan hukum; baik infrastruktur kelembagaan, strategi dan kebijakan penegakan hukum, muatan pengaturan dan sebagainya. Tulisan ini secara khusus ditujukan untuk mencermati satu komponen utama yang jarang dibahas dalam penegakan hukum administrasi khususnya yang terkait dengan mencegah kegiatan eksploitasi sumber daya alam oleh usaha skala besar yang dapat menyebabkan kerusakan lingkungan.

Dari berbagai catatan kritis terhadap kebijakan perlindungan lingkungan, model *command-and-control* masih merupakan salah satu instrumen yang tetap dipertahankan. Upaya penguatan terhadap model tersebut dilakukan dengan cara meningkatkan akuntabilitas, maupun bagaimana proses penegakan hukum itu sendiri, maupun strateginya dilaksanakan. Penulis sependapat dengan berbagai pemikir yang akan dijabarkan dalam tulisan ini di bagian pembahasan, bahwa efektivitas penegakan hukum itu sendiri akan sangat berkaitan dengan bagaimana ukuran, bentuk, dan kontekstual penjatuhan sanksinya diperhatikan secara seksama. Tentunya juga sesuai dengan tujuan dan strategi penegakan hukum yang dibangun.

8 Anthony Ogus dan Carolyn Abbot. "Protection and Penalties." *Symposium on Law and Economics of Environmental Policy, University College London (2001)*.

9 Faure dan Visser, *loc.cit.*, hal.18.

10 Mas Achmad Santosa, *Efektivitas Penegakan Hukum Administrasi Dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia: Studi Kasus di Provinsi Jawa Tengah*, (Depok: Universitas Indonesia, 2014).

Untuk itu, tulisan ini akan mendeskripsikan berbagai bentuk penguatan terhadap *model command-and-control* melalui aspek sanksinya. Analisis yang disampaikan dalam tulisan ini diawali dengan memetakan berbagai tipologi pengaturan terkait penegakan hukum administratif yang ada dalam berbagai regulasi sumber daya alam. Beberapa argumen yang dikemukakan para proponent maupun kritik terhadap penegakan hukum administratif maupun terkait perbandingan antara hukum pidana dan administratif, apabila dibaca dalam perspektif yang berbeda juga sebenarnya dapat dibaca sebagai alat untuk melihat kembali batasan-batasan yang dimiliki oleh hukum administratif untuk dapat berjalan secara efektif. Batasan dan kemudian karakteristik dalam batasan tersebut, menjadi bahan awal untuk memetakan tipologi pengaturan penegakan hukum administrasi di Indonesia – khususnya yang terkait dengan perlindungan lingkungan hidup.

II. Pengaturan Pelanggaran dan Sanksi Administratif Dalam Usaha Eksploitasi Sumber Daya Alam

Sebelum menyimpulkan tipologinya, pada mulanya tulisan ini akan menjabarkan terlebih dahulu berbagai pengaturan pelanggaran dan sanksi administratif dalam perlindungan lingkungan hidup yang terkait usaha sektor sumber daya alam. Namun, sebagai catatan tambahan, penulis dengan sengaja akan tidak menyertakan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup¹¹, untuk secara khusus menggarisbawahi kemampuan berbagai undang-undang sektoral mengatur upaya perlindungan lingkungan hidup secara administratif dalam eksploitasi sumber daya alam. Melalui norma-norma yang ada di dalamnya UU 32/2009 telah mengatur berbagai bentuk sanksi administratif. Pengaturan lebih lanjut mengenai bentuk pelanggaran maupun tata caranya diatur pun telah diatur dalam dalam aturan turunan, diantaranya Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup¹² dan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif Di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup¹³.

11 Selanjutnya disebut UU 32/2009.

12 Selanjutnya disebut PP 27/2012.

13 Selanjutnya disebut PermenLH 2/2013.

Ketentuan pelanggaran administratif yang ada dalam rezim UU 32/2009 lebih dikhususkan untuk memaksakan ketaatan terhadap izin lingkungan. Kecuali terhadap perbuatan yang berdampak pada perusakan lingkungan hidup yang diatur dalam berbagai bentuk rumusan termasuk Pasal 100 UU 32/2009¹⁴ dan Pasal 4 PermenLH 2/2013. Apabila dilihat dari rumusannya, pengaturan yang ada di dalam kedua pasal tersebut juga masih sangat umum. Tulisan ini dikaitkan dengan bagaimana pengaturan dalam usaha sektoral SDA menyediakan norma terhadap perlindungan terhadap lingkungan hidup. Tentu saja tiap usaha SDA memiliki karakteristik yang berbeda, dengan penggunaan ruang yang berbeda pula. Kriteria kerusakan lingkungan dalam PermenLH 2/2013 sepanjang pembacaan penulis belum melihat konteks tersebut. Istilah kerusakan lingkungan maupun baku mutu gangguan hampir tidak ada penjelasannya yang dapat dikaitkan dengan usaha eksploitasi sektor sumber daya alam. Dalam Pasal 4 PermenLH 2/2013 digunakan istilah kerusakan lingkungan, yang masih terlalu luas apabila harus digunakan dalam usaha seperti pertambangan atau perkebunan, misalnya. Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini akan memfokuskan analisis terhadap ketentuan yang berlaku di sektor masing-masing, baik itu tambang, hutan maupun kebun yang dapat dikualifikasi sebagai bentuk upaya perlindungan lingkungan hidup.

Di dalam kerangka hukum ketiga sektor sumber daya alam, baik itu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan¹⁵, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan¹⁶, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara¹⁷, pengaturan mengenai sanksi administratif merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban yang secara khusus diatur. Akan tetapi, pengaturan mengenai penegakan hukum administratif

14 Disebutkan pada Pasal 100 ayat (1) UU 32/2009, bahwa “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)”. Namun pertanggungjawaban pidana tersebut diatur sebagai sanksi, apabila pelaku tidak mematuhi sanksi administratif. Hal ini diatur dalam ketentuan ayat (2), yaitu, “Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dikenakan **apabila sanksi administratif yang telah dijatuhkan tidak dipatuhi** atau pelanggaran dilakukan lebih dari satu kali.” Penebalan oleh penulis, sebagai penegasan bahwa keberlakuan Pasal 100 ayat (1) sebagai pidana administratif (*administrative penal*).

15 Selanjutnya akan disebut sebagai UU 41/1999.

16 Selanjutnya akan disebut sebagai UU 39/2014.

17 Selanjutnya akan disebut sebagai UU 4/2009.

di sektor sumber daya alam tersebar di berbagai tingkatan peraturan perundang-undangan baik itu undang-undang hingga ke tingkatan peraturan menteri. Bagian awal tulisan ini akan mencermati bagaimana perlindungan lingkungan hidup menjadi salah satu bentuk kewajiban yang dikendalikan oleh pemerintah melalui sanksi administratif dalam berbagai sektor sumber daya alam¹⁸.

2.1. Sektor Perkebunan

Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014, pelanggaran yang diancam dengan sanksi administratif diatur cukup detil dalam 6 (enam) pasal¹⁹. Terdapat 5 (lima) perbuatan yang diancam oleh sanksi administratif yang diatur di dalam UU 39/2014, yaitu, pelanggaran terhadap: 1) memindahkan hak atas tanah sehingga satuan luas usahanya kurang dari batas minimum dan tidak melakukan kegiatan usaha dalam jangka waktu tertentu, 2) tidak memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat, 3) mengalihfungsikan lahan perkebunan dari kegiatan usaha perkebunan yang spesifik, 4) tidak membangun sarana prasarana, dan 5) usaha pengolahan yang tidak membangun kebun. Sebagian besar diantaranya diarahkan untuk memastikan bahwa kegiatan usaha perkebunan berjalan dengan optimal - termasuk diantaranya memberikan manfaat kepada masyarakat sekitar dengan memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat. Sementara apabila dilihat dari bentuk sanksinya, pengaturan jenis-jenis sanksi yang disediakan dalam UU 39/2014 diatur sederhana, yaitu hanya meliputi denda, penghentian sementara dari kegiatan usaha, dan/atau pencabutan Izin Usaha Perkebunan. Tidak diatur misalnya bentuk sanksi seperti paksaan pemerintah lainnya yang dapat mendorong upaya kepatuhan.

Selain kewajiban-kewajiban yang diancam sanksi administratif apabila dilanggar, dalam UU 39/2014 diatur juga kewajiban yang berkaitan dengan

18 Sebagai catatan, tulisan ini memang tidak membaca secara menyeluruh aturan yang ada di dalam sektor kehutanan maupun perkebunan dan pertambangan, sehingga bukan tidak mungkin ada peraturan lain yang menjelaskan pelanggaran yang ada. Namun, pengaturan yang lebih sistematis jelas akan memudahkan aparat dalam melaksanakan penegakan hukum dan pelaku usaha untuk mematuhi.

19 Diatur dalam Pasal 18 terhadap pelanggaran Pasal 15 dan Pasal 16, Pasal 60 terhadap pelanggaran Pasal 58, Pasal 64 terhadap pelanggaran Pasal 63 ayat (2), Pasal 65 terhadap pelanggaran Pasal 63 ayat (2), Pasal 70 terhadap pelanggaran Pasal 69, dan Pasal 75 terhadap pelanggaran Pasal 74 ayat (1).

perlindungan lingkungan hidup, diantaranya sebagaimana yang diatur dalam Pasal 32 yaitu bahwa pelaku usaha pengolahan wajib mengikuti tatacara agar mencegah kerusakan lingkungan dan Pasal 67 untuk tidak membuka lahan dengan cara merusak fungsi dan memelihara kelestarian. Selain itu, jika dilihat dari tipologinya upaya perlindungan lingkungan hidup secara administratif dalam UU 39/2014 masih berfokus pada pemenuhan kondisi dampak kerusakan itu sendiri. Belum melihat tipologi perbuatan yang secara konkrit harus dilakukan sebagai prasyarat untuk mengklasifikasikan perbuatan sebagai perbuatan yang merusak lingkungan hidup. Sebagai misal, tidak diatur kewajiban tata cara pelaksanaan izin, yang berkaitan dengan perlindungan lingkungan hidup.

Pengaturan terkait kewajiban perlindungan lingkungan tersebut namun demikian tidak memiliki tipologi pengaturan yang sama. Kewajiban terkait perlindungan lingkungan tidak dirumuskan dalam bentuk larangan yang disertai sanksi, melainkan dalam bentuk kewajiban untuk melaksanakan suatu tata cara tertentu yang mengarahkan pada delegasi pengaturan pada aturan organisnya. Dalam Pasal 32 misalnya, meski diatur secara khusus perlindungan lingkungan dalam pembukaan atau pengelolaan lahan untuk keperluan budidaya justru tidak diatur sanksi yang dapat dibebankan apabila terjadi pelanggaran. Terhadap pengaturan kewajiban tersebut bahkan tidak diatur dengan bagaimana hukum administrasi harus merespon terhadap ketidak patuhan terhadap kewajibannya. UU 39/2014 tidak mengatur apakah ketidak patuhan untuk tidak merusak lingkungan dalam pembukaan lahan kemudian berdampak pada kewajiban tertentu bagi pelaku perusak lingkungan, misalnya pemulihan kerusakan atau pemberian insentif tertentu. Kecuali khusus terkait pembakaran lahan, UU 39/2014 dengan tegas mengancam dengan pasal pidana.

Selain yang diatur dalam UU 39/2014 sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, larangan administratif yang disertai sanksi dapat ditemukan juga di dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 98 Tahun 2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan²⁰. Permentan 98/2013 tersebut mengatur detail berbagai kewajiban yang kepatuhannya dipaksa melalui

20 Selanjutnya akan disebut sebagai Permentan 98/2013.

ancaman sanksi administratif. Khususnya kewajiban yang berusaha mendorong pembangunan usaha perkebunan secara optimal melalui fasilitasi terhadap kebun masyarakat dan pembangunan sarana prasarana. Berbeda dengan UU 39/2014, Permentan 98/2013 mengatur juga sanksi administratif terhadap kegiatan yang dianggap menyebabkan perusakan lingkungan (Pasal 52) atau tidak menjamin kelestariannya (Pasal 53). Dalam aturan ini, meski demikian, tidak disediakan penjelasan yang memadai terhadap apa yang disebut dengan tidak menjamin kelestarian atau menyebabkan kerusakan lingkungan. Apabila dilihat dari jenis sanksinya, ancamannya masih yang bersifat formal administratif seperti pencabutan izin usaha dan hak atas tanahnya. Bukan yang ditujukan untuk pemulihan dampak atau memberikan insentif untuk mencegah perbuatan.

Melihat pengaturan pelanggaran administratif dalam UU 39/2014 maupun Permentan 98/2013, ketentuan tersebut sangat mungkin untuk tidak terlaksana secara efektif. Pemberian sanksi terhadap perbuatan yang rumit untuk dibuktikan akan melemahkan efektivitas penegakan hukum administratif. Mengingat, penegakan hukum administratif tidak seperti penegakan hukum pidana yang melalui pembuktian materil di pengadilan, akan sangat membutuhkan kejelasan dalam pengaturan dan tata cara pelaksanaannya. Tanpa menafikan undang-undang yang secara khusus menangani perlindungan lingkungan hidup, seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, tidak ada pengaturan pelarangan terhadap perbuatan usaha perkebunan, yang mendekati pada rujukan baku mutu lingkungan atau daya dukung dan tampung untuk kelestarian lingkungan, disediakan dalam kerangka UU 39/2014.

Sementara itu, dari segi bentuk sanksinya, penegakan hukum administratif terhadap usaha perkebunan cenderung lebih banyak menyebabkan beban kepada negara. Tidak dijelaskan bagaimana pertanggung jawaban pemegang izin terhadap kerusakan yang terjadi akibat pelanggaran administratif perusakan lingkungan. Mengingat di dalam kerangka hukum UU 32/2009 tidak terlalu jelas mengatur pemulihan kerusakan yang terjadi sebagai salah satu bentuk paksaan pemerintah. Di dalam Permentan 98/2013 dijelaskan

sanksi terhadap Pasal 51 dan Pasal 53 adalah pencabutan izin dan pengusulan pencabutan hak atas tanah. Tata cara pemberian sanksi tidak diatur secara spesifik, begitu pula apabila perusakan lingkungan dihukum secara administratif dengan UU 32/2009, tidak diatur mekanisme koordinasi antara aparat pemerintah terkait dengan penjatuhan sanksi administratif tersebut. Hal ini tidak hanya menyebabkan ancaman sanksi tersebut lemah, tetapi juga tidak dapat dilaksanakan secara efektif.

2.2. Sektor Pertambangan

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 mengatur cukup banyak kewajiban administratif yang apabila dilanggar diancam dengan berbagai sanksi administratif, baik itu dalam bentuk peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, maupun pencabutan izin. Pengaturannya tersebar diantara Pasal 40 hingga Pasal 150, termasuk terhadap pelanggaran atas kewajiban pemurnian, perlindungan lingkungan, hingga kewajiban untuk membayar royalti atau iuran atas eksploitasi barang tambang. Sebagai tambahan, meski tidak dinyatakan secara terang sebagai bentuk salah satu sanksi, UU 4/2009 juga mengatur penghentian sementara terhadap pelaksanaan kegiatan eksploitasi apabila lingkungan wilayah yang dibebani izin tersebut tidak dapat lagi menanggung beban kegiatan produksi di wilayahnya²¹.

Selain yang diatur dalam bentuk kewajiban yang disertai sanksi, sifat pengaturan dalam UU 4/2009 terhadap perlindungan lingkungan hidup, diatur secara beragam. Di dalam Pasal 166 UU 4/2009 misalnya, disebutkan bahwa segala persoalan terkait dampak lingkungan yang terjadi dalam pelaksanaan izin usaha terkait pertambangan (baik itu Izin Usaha Pertambangan, Izin Pertambangan Rakyat, maupun Izin Usaha Pertambangan Khusus) diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Namun, selain yang bersifat umum, berbagai pengaturan juga dilakukan secara khusus terhadap berbagai tahapan administrasi perizinan dalam eksploitasi sumber daya pertambangan. Dalam konteks yang khusus, dalam rangka untuk menjaga keseimbangan ekosistem dan lingkungan, Pemerintah dengan persetujuan Dewan juga dapat mengalokasikan

21 Lihat Pasal 113 ayat (1) UU 4/2009.

Wilayah Pencadangan Negara. Pasal 18 disebutkan bahwa satu kriteria untuk menyatakan alokasi ruang untuk Wilayah Izin Usaha Pertambangan didasarkan pada daya dukung dan tampung lingkungan hidup. Kemudian, sebagai materi perizinan, undang-undang juga mengatur kewajiban klausa terkait persoalan lingkungan hidup, reklamasi dan pasca tambang sebagai muatan yang harus dalam keputusan izin usaha pertambangan.

Pengaturan kewajiban tersebut tidak hanya berada dalam tahap alokasi ruang maupun administrasi perizinan. Dalam pelaksanaan izinnya pun secara umum UU 4/2009 mengatur kewajiban bagi pemegang izin untuk mematuhi batas toleransi daya dukung lingkungan. Salah satunya kemudian diatur lebih detil dalam bentuk pengelolaan sisa tambang agar memenuhi standar baku mutu lingkungan sebelum di lepas ke media lingkungan. Kewajiban lainnya dalam usaha pertambangan yaitu, melakukan pemantauan lingkungan dan kegiatan reklamasi pasca tambang. Bahkan pemerintah sendiri diwajibkan untuk melakukan pembinaan dan dan pengamanan teknis terkait pengelolaan lingkungan hidup oleh pertambangan rakyat.

Melalui aturan turunannya pengaturan sanksi administratif tidak banyak berubah. Rumusan pengaturan yang sama dalam UU 4/2009, digunakan kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara²². Khusus mengenai reklamasi, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Reklamasi Dan Pascatambang Pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara²³ mengatur lebih detil tentang berbagai kewajiban terkait reklamasi pasca tambang dan secara umum perlindungan lingkungan hidup di dalam areal izin usaha pertambangan yang apabila tidak dilaksanakan menjadi kriteria untuk penjatuhan sanksi administratif. Bahkan di dalam peraturan tersebut, prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup didefinisikan lebih rinci termasuk²⁴:

- a. Perlindungan terhadap kualitas air permukaan;
- b. Perlindungan dan pemulihan keanekaragaman hayati;

22 Selanjutnya disebut sebagai PP 23/2010.

23 Selanjutnya disebut sebagai PermenESDM 7/2014.

24 Lihat Pasal 2 ayat (3) PermenESDM 7/2014.

- c. Penjaminan stabilitas timbunan batuan;
- d. Pemanfaatan lahan bekas tambang sesuai dengan peruntukan; dan
- e. Perlindungan terhadap kuantitas air tanah;

Prinsip tersebut kemudian harus diintegrasikan ke dalam dokumen rencana reklamasi pasca tambang, yang secara detail dijelaskan pada bagian lampiran peraturan.

Dilihat dari bentuk sanksinya, Pasal 151 ayat (2) dalam UU 4/2009, Pasal 110 PP 23/2010, maupun Pasal 67 dan Pasal 68 PermenESDM 7/2014 hanya mengatur bentuk-bentuk sanksi administratif seperti peringatan tertulis, penghentian sementara, dan pencabutan izin. Selain yang administratif formal tersebut, tidak diatur bentuk sanksi lain seperti moneter denda atau dalam bentuk paksaan pemerintah. Seperti halnya yang diatur di dalam aturan perkebunan, rujukan terhadap penyelenggaraan pertanggungjawaban secara administratif untuk perlindungan lingkungan di sektor pertambangan juga tidak diatur secara jelas – kecuali melalui mekanisme jaminan reklamasi pasca tambang yang diatur secara rinci. Terlepas dari hal tersebut, ketentuan dalam UU 4/2009 dan turunannya dirumuskan lebih jelas untuk mendefinisikan kerusakan lingkungan akibat usaha sektor pertambangan, ketimbang yang diatur dalam UU 39/2014.

2.3. Sektor Kehutanan

Di sektor kehutanan, pelanggaran administratif diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Pada tingkat undang-undang, pengaturan sanksi administrasi diatur singkat dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Dalam Pasal 80 ayat (2) UU *a quo*, diatur secara umum bahwa setiap pemegang izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan, atau izin pemungutan hasil hutan yang diatur dalam undang-undang ini, apabila melanggar ketentuan di luar ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 78 dikenakan sanksi administratif. Pada ayat (3) pasal *a quo*, dijelaskan bahwa pengaturan lebih lanjut akan diatur di dalam aturan turunan. Sementara itu pasal penjelasan mengatur bahwa sanksi administratif dimaksud dapat berupa denda, pencabutan izin, penghentian kegiatan, dan atau pengurangan areal.

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2009 tentang Perlindungan Hutan²⁵, pengaturan pelanggaran administratif diatur dengan lebih rinci. Beragam ketentuan mengenai upaya, kewajiban, dan tata cara terkait perlindungan hutan untuk membatasi kerusakan yang disebabkan oleh manusia, gangguan ternak, daya alam, maupun yang spesifik seperti kebakaran diatur. Akan tetapi, di dalam peraturan pemerintah sama sekali tidak disinggung sanksi administratif apabila norma-norma yang ada di dalam aturan tersebut dilanggar. Rumusan mengenai perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai pelanggaran administratif baru dapat ditemukan dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.39/Menhut-II/2008 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Terhadap Pemegang Izin Pemanfaatan Hutan²⁶ mengatur berbagai sanksi administrasi, termasuk: 1) penghentian sementara pelayanan, 2) penghentian sementara kegiatan di lapangan, 3) denda administratif, 4) pengurangan jatah produksi, dan 5) pencabutan izin. Akan tetapi, ketentuan yang ada dalam peraturan menteri tersebut tidak menyebutkan sama sekali kerusakan lingkungan hidup sebagai dasar pengenaan sanksi. Aturan di dalam Permenhut P.39/2008 itu sendiri tidak merujuk pada perbuatan yang diwajibkan dalam PP 45/2004 jo. PP 60/2009 maupun UU 41/1999.

Sedikit berbeda dengan pengaturan yang terkait hasil hutan kayu, perlindungan terhadap sumber daya hayati, khususnya aturan administratifnya lebih banyak diatur di tingkat peraturan pemerintah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1999 tentang Pemanfaatan Tumbuhan dan Satwa Liar²⁷ diatur setidaknya 19 pasal yang mengkualifikasi berbagai pelanggaran kewajiban untuk dikenakan sanksi administratif. Di antara Pasal 50 ayat (1) hingga Pasal 62, sanksi administratif dirumuskan terhadap perbuatan pemanfaatan tanpa izin hingga perdagangan satwa yang dilindungi - yang sebelumnya sudah diancam dengan sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Hayati dan Ekosistemnya²⁸.

25 Selanjutnya akan disebut sebagai PP 45/2004 jo. PP 60/2009.

26 Selanjutnya akan disebut sebagai Permenhut P.39/2008.

27 Selanjutnya akan disebut sebagai PP 8/1999.

28 Selanjutnya akan disebut sebagai UU 5/1990.

III. Tipologi Pengaturan Kepatuhan dan Sanksi Administratif

3.1. Model perumusan dan pengaturan kepatuhan

Berdasarkan uraian yang telah dijabarkan pada bagian sebelumnya, dapat dilihat bahwa secara umum perlindungan lingkungan hidup cukup banyak diatur melalui instrumen hukum administrasi. Berbagai ketentuan di dalam undang-undang sektoral terkait sumber daya alam, di luar dari yang mengatur perlindungan lingkungan secara khusus seperti dalam UU 32/2009 diatur dengan berbagai bentuk. Dengan ketersediaan sanksi administratif di dalam aturan ketiga sektor kehutanan, perkebunan dan pertambangan, meskipun dengan berbagai kelemahan dalam rumusannya, secara umum model kepatuhan *command-and-control* masih dominan sebagai salah satu instrumen untuk memastikan perlindungan lingkungan hidup. Khususnya di sektor perkebunan dan pertambangan sanksi administratif terhadap pelanggaran kewajiban untuk melindungi lingkungan hidup dalam kegiatan usahanya diatur dengan tegas.

Berbagai kelemahan dalam rumusan pelanggaran administratif dalam perlindungan lingkungan hidup di sektor pertambangan, perkebunan maupun kehutanan, masih dapat ditemukan. Selain karena cenderung abstrak, rumusan yang ada juga sering terfragmentasi antara hirarki aturan hukumnya. Untuk sektor kehutanan, meski pelanggaran berbagai kewajiban perlindungan lingkungan secara detil disebutkan dalam PP 45/2004 jo. PP 60/2009, tidak ada sanksi administratif yang diatur terhadap kewajiban-kewajiban yang disebutkan dalam PP *a quo*. Aturan turunan dalam Permenhut P.39/2008 juga tidak mengatur sanksi administrasi yang berkaitan dengan perbuatan dalam PP 45/2004 secara menyeluruh. Karakteristik yang sama juga ditemukan di dalam aturan di sektor perkebunan. Dalam UU 39/2014 perlindungan lingkungan merupakan salah satu kewajiban pelaku usaha. Akan tetapi ketentuan administratif yang ada justru tidak menjelaskan bagaimana hukum administrasi harus merespon apabila terjadi pelanggaran terhadap kewajiban tersebut.

Selain catatan terhadap rumusan sanksinya, penting untuk diperhatikan bahwa dalam model *command-and-control*, perlindungan lingkungan cenderung didasarkan pada berbagai pengaturan kewajiban, standar, dan kriteria yang bersifat administratif²⁹. Model yang demikian, menuntut peran pemerintah untuk

29 Arnold, C. Anthony, "Fourth Generation Environmental Law: Integrationist dan Multimodal", *William and Mary Environmental Law and Policy Review*, Vol 35-Issue 3 (2011). Menurut Arnold, model *command-and-control* yang disebutnya sebagai generasi pertama

dapat mendefinisikan dan melakukan pengawasan secara efektif. Kemudian sanksi diberikan sebagai instrumen *ex-post facto* apabila pemerintah menemukan pelanggaran terhadap kewajiban administratifnya. Perihal pengawasan ini namun demikian tidak tergambarkan dengan norma yang lebih rinci dalam berbagai aturan untuk memastikan bahwa penegakan hukum administratif dapat berjalan efektif.

Meski aturan di sektor kehutanan memiliki kelemahan dalam mengatur sanksi administratif dalam perlindungan lingkungan akibat kegiatan usaha, akan tetapi UU 41/1999 merupakan salah satu aturan yang memperkenalkan upaya perlindungan lingkungan hidup di luar model *command-and-control*. Selain instrumen *ex-post* seperti sanksi, aturan di kehutanan maupun di pertambangan mengatur juga berbagai instrumen *ex-ante* yaitu dalam bentuk mekanisme insentif ekonomi maupun kontrak sosial³⁰. Sebagai misal, di UU 41/1999 diperkenalkan aturan sejenis Pajak Pigouvian³¹ yang disebut dana jaminan kelestarian³². Seperti halnya sektor pertambangan yang melalui UU 4/2009 memperkenalkan partisipasi publik dalam merancang pertambangan rakyat.

muncul dari: "1) *early environmental protection efforts that sought to enforce common-law tort remedies and property rights against environmental harm*; 2) *government reservation and management of lands and natural resources*; 3) *early but limited federal statutes*; and 4) *a strong grassroots social and political movement of environmentalism*."

- 30 Menurut A.C. Pigou permasalahan eksternalitas negatif dapat diselesaikan dengan membebankan pajak pada setiap unit produksi, sehingga nilainya setara dengan biaya eksternal marjinal. Dengan membebankan pajak tersebut, maka biaya untuk memproduksi suatu barang akan lebih mampu merefleksikan biaya sosialnya. Akibat dari biaya yang mahal tersebut, perusahaan akan terdorong untuk memproduksi lebih sedikit, sementara biaya sosial tersebut akan ditanggung oleh produsen dan konsumen. Konsekuensi lebih lanjut, masyarakat umum akan mendapatkan 'ganti rugi' terhadap biaya eksternalitas yang terjadi. Mekanisme fiskal yang demikian kemudian dikenal dengan istilah *Pigouvian Tax*, mengikuti nama pencetusnya. Lihat Steven C. Hackett, *Environmental and Natural Resources Economics: Theory Policy and the Sustainable Society* (3rd Edition), (M.Sharpe, New York: 2006), hal. 79-80.
- 31 Michael G. Faure, "Instruments for environmental governance: what works?", (artikel dipaparkan pada Annual Colloquium of the Academy for Environmental Law of the IUCN di Wuhan 1-5 November 2009), hal. 11.
- 32 Lihat penjelasan Pasal 35 ayat (1) UU 41/1999, disebutkan bahwa, "Dana jaminan kinerja adalah dana milik pemegang izin usaha peman-faatan hutan, sebagai jaminan atas pelaksanaan izin usahanya, yang dapat dicairkan kembali oleh pemegang izin apabila kegiatan usaha-nya dinilai memenuhi ketentuan usaha pemanfaatan hutan secara lestari." Kelestarian dalam norma tersebut disebut sebagai tanda bahwa pemerintah telah melakukan upaya yang memadai, termasuk membiayai perusahaan hutannya untuk menjamin tercapainya kelestarian hutan yang diusahakan. Apabila kinerja pelaku usaha tersebut tidak baik dan kelestarian tidak tercapai, maka hal tersebut akan menjadi biaya eksternalitas. Untuk menghilangkan beban eksternalitas kepada publik, maka UU 41/1999 membebankan biaya tersebut kepada perusahaan sebagai bentuk jaminan.

Pergeseran atau mungkin lebih tepat lagi perkembangan dari model *command-and-control* menuju berbagai fase lainnya termasuk mekanisme insentif ekonomi atau pasar telah banyak dibahas³³. Penggunaan insentif ekonomi seperti dana jaminan yang diatur di sektor kehutanan dan pertambangan merupakan salah satu bentuk trend yang terjadi dalam perlindungan lingkungan hidup. Melalui insentif tersebut, pelaku usaha difasilitasi untuk memiliki otonomi dan fleksibilitas dalam menjalankan usahanya namun tetap didasarkan pada pendekatan risiko yang diawasi oleh pasar. Ilustrasi lainnya penggunaan mekanisme pasar ini misalnya dengan instrumen sertifikasi seperti Sertifikasi Pengelolaan Hutan Produksi Lestari di sektor kehutanan dan Indonesia Sustainable Palm Oil (ISPO) untuk sektor perkebunan kelapa sawit.

| Kriteria | Perkebunan | Kehutanan | Pertambangan |
|-------------------------------|--|---|---|
| Rumusan | Pengaturan kewajiban. Bersifat <i>ex post</i> melalui <i>command and control</i> | Pengaturan kewajiban dan insentif/ jaminan. Bersifat <i>ex ante</i> maupun <i>ex post</i> melalui <i>command and control</i> | Pengaturan kewajiban dan insentif/ jaminan. Bersifat <i>ex ante</i> dan <i>ex post</i> tidak hanya <i>command and control</i> |
| Kumulasi eksternal | Tidak ada kumulasi eksternal, kecuali terkait kebakaran | Khusus terkait sumber daya hayati, ditemukan kumulasi eksternal dengan perlindungan akan tetapi tidak dijelaskan dalam aturan turunan | Tidak ada kumulasi eksternal |
| Sanksi moneter | Diatur | Tidak diatur | Tidak diatur |
| Sanksi komplementer pemulihan | Tidak diatur | Diatur sebagai ganti rugi | Tidak diatur |

Tabel 1. Tipologi pengaturan kepatuhan administratif dalam perlindungan lingkungan

33 Gunningham, *loc.cit.*, hal. 7-20. Dalam makalah tersebut Gunningham menjelaskan berbagai bentuk mekanisme pasar, seperti insentif ekonomi, sertifikasi, dan pajak yang digunakan untuk mendorong kepatuhan pelaku usaha dalam perlindungan lingkungan. Gunningham kemudian menyimpulkan bahwa model ancaman tidak lagi dapat diandalkan hanya sebagai satu-satunya instrumen.

Perkembangan pengaturan mengenai perlindungan lingkungan hidup tersebut, tidak serta merta menghilangkan sama sekali model *command-and-control*. Pertanggungjawaban baik pidana maupun administratif tetap merupakan salah satu instrumen hukum yang memiliki efektivitasnya sendiri untuk mencegah atau memulihkan kerusakan lingkungan hidup akibat kegiatan usaha ekstraktif. Instrumen ekonomi sendiri memiliki kelemahan fatal, salah satunya karena memberikan ruang *moral hazard*, dengan cara mengakali tujuan pencegahan kerusakan dengan cara membayar terhadap kerusakan atau polusi yang terjadi³⁴. Sehingga ketimbang menyatakan pergeseran fase, upaya perlindungan lingkungan lebih sesuai disebut mengalami perkembangan, yang mana model dan instrumen baru saling melengkapi dan terintegrasi atau istilah Arnold, yaitu multimodal³⁵.

Beberapa upaya untuk memperkuat model *command-and-control* berkembang dengan upaya untuk memperkuat efek yang diharapkan dihasilkan dalam perlindungan lingkungan. Kritik terhadap *command-and-control* khususnya yang terkait sanksi administratif bisa jadi tidak relevan lagi, mengingat beragam perkembangan dalam sanksi administratif, di Indonesia misalnya tidak terbatas pada sanksi moneter semata³⁶. Penguatan terhadap efek pengancam (*deterrence effect*) dilakukan dengan penguatan sanksi khususnya melalui penggabungan dengan hukum pidana³⁷. Sementara itu, beberapa pakar juga mendorong adaptasi instrumen ekonomi dengan hukum administrasi dengan merancang disinsentif terhadap kerusakan lingkungan melalui penambahan bentuk sanksi lain, seperti sanksi pemulihan. Sehingga sanksi administratif tidak lagi hanya berkuat pada tujuan untuk menghentikan perbuatan pelaku usaha. Pada bagian berikutnya dalam tulisan ini akan dibahas bagaimana peluang dan tantangan dalam penguatan model *command-and-control* dalam hal perlindungan lingkungan hidup.

3.2. Kumulasi eksternal

Penggabungan atau penguatan sanksi administratif dengan pendampingan sanksi pidana merupakan trend yang banyak berkembang dalam perlindungan

34 Faure, 2009, *ibid*.

35 Arnold, *op.cit.*, hal. 880.

36 Faure dan Visser, hal. 15.

37 Thomas Blondiau, Carole M. Billiet, dan Sandra Rousseau. "Comparison of criminal and administrative penalties for environmental offenses." *European Journal of Law and Economics* 39.1 (2015), hal. 11-35.

lingkungan hidup³⁸. Terutama karena sanksi administrasi dipandang sangat lemah untuk menjadi insentif untuk mencegah pelanggaran hukum, mengingat sanksi pidana hanya ditujukan untuk menghentikan perbuatan pelanggaran itu sendiri³⁹. Dijelaskan oleh beberapa pemikir hukum administrasi bahwa sementara sanksi administrasi ditujukan untuk kepada *perbuatan pelanggarannya*, sanksi pidana ditujukan kepada si pelanggar. Sanksi administrasi khususnya ditujukan agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan. Hadjon *et.al.*, kemudian juga menjelaskan karakteristik hukum administratif yang khusus ada pada sanksi berupa paksaan pemerintah (*bestuurdwang*). Sanksi administratif yang lainnya, seperti denda, lebih banyak ditujukan sebagai penambah nestapa; merupakan sanksi yang tidak langsung dalam konteks hukum administrasi (*weken meer indirect*)- sehingga lebih sesuai dengan karakteristik sanksi pidana. *Bestuurdwang* merupakan tindakan langsung administrasi negara (*feitelijke handeling*) guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh hukum administrasi.

Ada dua bentuk yang mana sanksi administratif dan sanksi pidana berkumulasi sehingga menghasilkan perbuatan yang dapat dipertanggungjawabkan secara pidana maupun administratif (*mala administratione prohibita*)⁴⁰. Dalam literatur hukum di Indonesia, penggabungan ini dikenal dengan istilah kumulasi eksternal⁴¹. Bentuk pertama yaitu ketika sanksi pidana bergantung sepenuhnya pada aturan administratif⁴². Dalam bentuk ini, pertanggungjawaban pidana dijatuhkan pada pelanggaran ketentuan-ketentuan yang diwajibkan secara administratif. Ketiadaan dokumen izin misalnya atau surat keterangan yang dijadikan dasar sebagai penjatuhan sanksi pidana. Untuk bentuk yang kedua, sanksi pidana

38 Selain Faure dan Visser (2003) yang berulang kali disebutkan, simpulan yang sama juga disampaikan oleh Svastikova dalam tulisannya bersama Faure, "Criminal or Administrative Law to Protect the Environment? Evidence from Western Europe." *Journal of environmental law* 24.2 (2012).

39 Hadjon, *et.al.*, *op.cit.*

40 Dalam kaitannya dengan hukum administratif, bentuk lainnya yaitu, ketika sanksi pidana benar-benar independen terhadap ketentuan administratif. Sanksi pidana yang demikian didasarkan pada rumusan pelanggaran yang bersifat materil. Kelemahan dari tindak pidana yang demikian menurut Gunther Heine yaitu pendefinisian pelanggaran secara materil, seringkali ukurannya sulit untuk ditentukan. Contohnya, hingga saat ini ukuran kerusakan lingkungan masih menjadi persoalan, lihat dalam Gunter Heine, "Elaboration of Norms and the Protection of the Environment." *Duke Envtl. L. & Pol'y F. 2* (1992), hal. 106.

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*

dapat dijatuhkan meski tidak bergantung secara mutlak terhadap pelanggaran administratif⁴³. Misalnya, ketika pidana dapat dijatuhkan baik terhadap pelanggaran berulang maupun apabila terjadi terjadi pelanggaran administratif⁴⁴.

Beberapa pemikir hukum lingkungan masih belum sepakat sepenuhnya dengan ide ini. Kumulasi eksternal ini menurut Faure misalnya harus dicegah untuk menyebabkan ketergantungan hukum pidana terhadap aturan administratif⁴⁵. Faure mengkhawatirkan ketergantungan ini menyebabkan pertanggungjawaban berjalan terlambat terhadap bahaya lingkungan yang mudah terlihat. Sementara itu Heine kemudian menekankan bahwa penggunaan dua *deterrence effect* belum tentu saling menguatkan⁴⁶. Kepatuhan terhadap hukum dapat secara signifikan turun apabila penggunaan sanksi administratif khususnya yang merupakan denda seringkali jauh lebih ringan ketimbang sanksi pidana, sementara hukum pidana yang ada tidak serta merta meningkatkan risiko deteksi bagi pelanggar hukum. Selain itu, Heine juga memperkirakan persoalan konflik kewenangan antara lembaga penegak hukum⁴⁷.

Catatan penting terhadap kumulasi, hemat penulis harus dilakukan dengan memperhatikan posisi hukum pidana ketika berkesesuaian dengan sanksi administratif. Harus dibedakan bahwa dalam relasi tersebut ada bentuk yang membuat sanksi pidana diposisikan di bawah sanksi administratif, yaitu ketika pertanggungjawaban pidana hanya bisa diberikan ketika terjadi ketidakpatuhan terhadap sanksi administratif. Bentuk berikutnya terjadi ketika satu perbuatan atau pelanggaran dapat dikualifikasi dengan baik sanksi pidana maupun administratif tanpa menjelaskan primasi dari salah satu sanksi.

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*

45 Michael G. Faure, D. Bernard, Y. Cartuyvels, Chr Guillain, D. Scalia, dan M. van de Kerchove. "Responsabilité pénale environnementale en Europe: quo vadis?." *Fondements et objectifs des incriminations et des peines en droit européen et international* (2013), hal. 332. Disebutkan oleh Faure, "La dépendance administrative a comme conséquence que la pollution en soi n'est pas directement punie par une sanction pénale, mais indirectement lorsque la pollution constitue également une violation d'obligations administratives, de sorte que l'intéressé a agi contrairement à l'autorisation délivrée en vertu de la loi. Du moment que les obligations administratives sont respectées (ou que les obligations administratives n'ont pas été déterminées), le droit pénal ne peut pas accorder sa protection à l'environnement."

46 Heine, *loc.cit.*, hal. 112-114.

47 *Ibid*, hal. 100.

Terlepas dari catatan tersebut, diakui oleh hampir seluruhnya bahwa pengaturan ganda terhadap perbuatan untuk dikenakan sanksi administrasi dan pidana secara kumulatif berpeluang memberikan kekuatan politik bagi pemerintah untuk mendorong kepatuhan pelaku usaha dalam melaksanakan kewajiban yang terkait dengan perlindungan lingkungan hidup. Selain itu perlu dipertimbangkan juga bahwa sanksi administratif tidak dapat menjangkau *beneficial owner* yang mendapatkan keuntungan dari pelanggaran hukum. Tipologi pengaturan tersebut sudah diperkenalkan dalam konteks perlindungan lingkungan atau sumber daya alam, bukan hal yang baru. Melalui PP 8/1999 misalnya, sebagaimana dibahas sebelumnya sudah diatur bagaimana sanksi administratif dapat dikenakan berlapis dengan sanksi pidana.

Kumulasi eksternal atau penerapan hukum pidana dan administratif secara bersamaan atas satu pelanggaran hukum dapat ditemukan dalam sektor kehutanan. Pasal 50 ayat (2) UU 41/1999 mengatur ketentuan pidana mengenai perusakan hutan oleh pemegang izin, yang kemudian dilanjutkan dengan ketentuan berikutnya yang menjelaskan bahwa pemidanaan tersebut juga dapat diikuti dengan sanksi administratif. Namun, norma yang diatur dalam UU 41/1999 secara abstrak tersebut, tidak diatur lebih detil dalam aturan turunannya. Baik dalam PP 45/2004 maupun Permenhut P.39/2008. Ketentuan yang sejenis tidak ditemukan baik dalam sektor pertambangan maupun perkebunan, kecuali yang terkait dengan kebakaran lahan. Sebagai tambahan, dari keseluruhan kumulasi tersebut, tidak ada satupun yang menempatkan sanksi pidana di bawah posisi aturan administratif. Model ketergantungan terhadap pelanggaran administratif yang demikian, hanya ditemukan dalam UU 32/2009.

3.3. Sanksi moneter denda dan moneter pemulihan

Sanksi denda dalam hukum administrasi merupakan bentuk untuk menghukum masyarakat yang tidak mematuhi kewajibannya. Meski tidak diarahkan untuk menghentikan perbuatan semata, seperti layaknya sifat sanksi administrasi pada umumnya, denda sebagai sanksi administratif dianggap lebih efektif sebagai disinsentif untuk membangun perilaku dalam perlindungan lingkungan hidup⁴⁸. Kekhususan sanksi denda dalam hukum administrasi terutama

48 Svastikova, K., *op.cit.*, 2010, hal. 1 dan hal. 17.

karena dapat langsung dibebankan kepada pelanggar hukum tanpa proses adjudikasi yang berlarut-larut – khususnya terhadap pelanggaran administratif yang ringan⁴⁹.

Tentu saja untuk dapat menjadi insentif yang sangat kuat dalam kepatuhan perlindungan lingkungan hidup, diperlukan pengaturan yang lebih khusus lagi, tidak hanya dari segi jumlah yang tepat, termasuk juga mekanisme pengawasan yang akuntabel. Dengan menyitir risetnya Rousseau pada tahun 2007, Faure juga lebih lanjut menekankan pentingnya memastikan akuntabilitas pengenaan sanksi denda tersebut dengan menjelaskan perilaku pelaku usaha yang didasarkan pada persepsinya terhadap penjatuhan sanksi⁵⁰. Riset tersebut menjelaskan bahwa pelaku usaha yang telah membayar sanksi denda pada 2 (dua) tahun periode sebelumnya, cenderung akan jauh lebih banyak melakukan pelanggaran hukum pada periode berikutnya ketimbang yang tidak dikenakan sanksi denda pada periode sebelumnya.

Terlepas dampak menyimpang dari denda tersebut, denda dalam ketiga sektor tersebut tidak banyak digunakan sebagai bentuk sanksi administratif. Terhadap regulasi yang dibaca untuk tulisan ini, denda hanya digunakan sebagai sanksi administratif di sektor kehutanan melalui Permenhut P.39/2008. Tidak diketahui dengan jelas apakah dampak penggunaan denda tersebut positif atau negatif jika dikaitkan dengan Permenhut P.39/2008.

Seperti halnya denda, ganti rugi atau paksaan pemerintah untuk pemulihan juga merupakan sanksi yang sifatnya menghukum – tidak hanya menghentikan perbuatan pelaku seperti pencabutan izin atau penutupan lubang limbah misalnya. Dengan paksaan untuk pemulihan, tujuan utamanya untuk mengembalikan seperti keadaan semua sebelum terjadinya kerusakan lingkungan.

Faure dan Visser sendiri mengkritik perihal ganti rugi yang secara inheren tidak masuk akal. Inefisiensi akan tetap terhitung ketika kerusakan lingkungan hidup terjadi, mengingat tidak jarang kerusakan lingkungan yang terjadi tidak

49 *Ibid.* Dalam tulisannya Svastikova menggunakan pemodelan berargumen bahwa keuntungan dari turunan emisi dan penegakan hukum akan melebihi biaya pencegahan. Sehingga dapat dibaca dari perspektif perusahaan, insentif akan lebih baik jika perusahaan menyediakan biaya untuk melakukan pencegahan kerusakan.

50 Faure, 2009, *op.cit.*, hal. 21.

mungkin pulih seperti sediakala⁵¹. Akan tetapi penggunaan paksaan pemerintah untuk pemulihan, khususnya di dalam perlindungan lingkungan hidup sangat beriringan dengan konsep pencemar membayar yang kemudian diperluas termasuk kepada kerusakan lingkungan. Dengan sanksi yang demikian, pelaku usaha juga dipaksa untuk menginternalisasi biaya-biaya yang digunakan untuk mencegah terjadinya kerusakan.

Dilihat dari ketiga sektor yang ada, tidak ada satupun sektor yang mengatur pemulihan kerusakan sebagai bentuk sanksi administrasi. Di dalam UU 41/1999 memang menyebutkan pemulihan terhadap kerusakan hutan, akan tetapi pengaturan tersebut diletakkan sebagai bentuk ganti rugi terhadap tindak pidana. Sehingga pertanggungjawaban kerugiannya pun, hanya dapat diberlakukan dalam kerangka penegakan hukum pidana. Dengan pengaturan sanksi moneter dan non moneter yang demikian dapat dikatakan bahwa penegakan hukum administrasi yang dirumuskan bertendensi lebih banyak membebani pemerintah ketimbang pelaku pelanggaran.

IV. Simpulan

Tulisan ini secara umum memperlihatkan bahwa perlindungan lingkungan hidup melalui instrumen hukum administrasi sudah menjadi bagian dari kelaziman berjalannya sistem hukum di Indonesia. Berbagai ketentuan di dalam undang-undang sektoral terkait sumber daya alam, di luar dari yang mengatur perlindungan lingkungan secara khusus seperti dalam UU 32/2009 diatur dengan berbagai bentuk. Bahkan tidak hanya sebagai instrumen *ex post facto*, tetapi juga *ex ante* yaitu dalam bentuk instrumen pasar maupun kontrak sosial.

Catatan pengaturan yang ada dalam perlindungan lingkungan justru berkaitan dengan penegakan hukum administrasi itu sendiri. Meski hukum administrasi khusus yang ada di masing-masing sektor sumber daya alam telah mengaturnya, pengaturan mengenai jenis sanksi dan kewajiban apa yang dapat dikenakan sanksi belum diatur secara memadai. Dari ketiga sektor sumber daya alam, baik kehutanan, perkebunan, maupun pertambangan yang dicermati dalam

51 Faure, 2003, *op.cit.*, hal. 2. Dalam tulisan tersebut Faure dan Visser memang sedang membandingkan antara sanksi pidana dengan ganti rugi perdata. Faure misalnya mencontohkan bagaimana ganti rugi tidak mungkin menggantikan hilangnya tangan.

tulisan ini, keseluruhannya tidak memiliki kejelasan runtutan aturan terhadap penegakan administrasi baik ditingkat norma, prosedur, maupun kriterianya.

Tipologi yang ada memperlihatkan pengaturan yang terpecah dan tidak terhubung satu sama lain antar regulasi, bahkan yang berada dalam satu sektor. Sebagai misal, kewajiban perlindungan lingkungan yang ada di dalam PP 45/2004 jo. PP 60/2009 justru tidak diatur sanksi administrasinya - termasuk ketika dicermati aturan turunannya. Ketidak jelasan konseptual pelanggaran administrasi yang ada di dalam aturan terlihat dari lemahnya rumusan aturan dalam mendefinisikan kerusakan lingkungan yang dapat dibebankan sanksi administrasi. Berbagai aturan menjelaskan definisi kerusakan lingkungan dalam bentuk yang sangat abstrak tanpa penjelasan yang memadai. Definisi kerusakan lingkungan tidak pernah dikontekstualkan berdasarkan karakteristik pengelolaan sumber daya alam masing-masing sektor. Tidak ada penjelasan normatif terhadap definisi kerusakan lingkungan di sektor pertambangan atau pun perkebunan.

Kelemahan lainnya juga terlihat dari masih lemahnya upaya penguatan *model command-and-control* dalam perlindungan lingkungan hidup untuk usaha sektor sumber daya alam. Kumulasi dengan pemidanaan hampir tidak dapat ditemukan, sebagai salah satu strategi untuk meningkatkan efek pengancam (*deterrence effect*). Meski UU 41/1999 menyebutkan pelanggaran pidana tersebut dapat dikenakan administrasi, tidak ada pengaturan yang menjabarkan lebih jelas tatacara atau bahkan sanksi apa yang berlaku pada masing-masing perbuatan pidana tersebut. Penggunaan sanksi komplementer secara spesifik bertujuan memulihkan kerugian lingkungan hidup yang terjadi akibat ekstraksi yang berlebihan juga tidak dapat ditemukan.

Analisis terhadap regulasi yang ada dalam tulisan ini menjelaskan secara umum bahwa upaya untuk memastikan penegakan hukum dalam perlindungan lingkungan hidup masih merupakan jalan yang panjang. Untuk membuat model *command-and-control* lebih memadai pembuat kebijakan perlu melakukan harmonisasi regulasi untuk penguatan penegakan hukum administrasi, tidak hanya rumusan sanksinya, termasuk juga tata cara dan strategi penegakan hukumnya itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Faure, Michael G. dan Phillipsen, N. *Contribution to conclusions and recommendations on environmental crime: System of Sanctions*. European Union Action to Fight Environmental Crime, 2016.
- Faure, Michael G. dan Zhang, Hao. *Environmental Criminal Law: a Critical Analysis*. Environmental Law Institute: Washington DC, USA, 2011.
- Hackett, C. Steven. *Environmental and Natural Resources Economics: Theory Policy and the Sustainable Society* (3rd Edition), M.Sharpe: New York, 2011.
- Hadjon, M. Philipus, Martosoewignjo, Sri Soematri, Basah, Sjahcran, Manan, Bagir, Marzuki, H.M., Laica, ten Berge, J.B.J.M., van Buuren, P.J.J., dan Stroink, F.A.M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gajah Mada University Press: Yogyakarta, Indonesia, 2015.
- Hirakuri, Sofia R. *Can Law Save the Forest? Lessons from Finland and Brazil*. Center for International Forestry Research: Bogor, Indonesia, 2003.
- Santosa, Mas A. *Efektivitas Penegakan Hukum Administrasi Dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia: Studi Kasus di Provinsi Jawa Tengah*. Universitas Indonesia: Depok, 2014.
- Svastikova, K. *Economic Criteria for Criminalization: Optimizing Enforcement in Case of Environmental Violations*. Intersentia: Cambridge, 2012.

Jurnal dan Makalah

- Arnold, C. Anthony. "Fourth Generation Environmental Law: Integrationist and Multimodal". *William & Mary Environmental Policy Review* Volume 45 Issue 3 (2011).
- Blondiau, T., Billiet, Carole M. dan Rousseau, S. "Comparison of criminal and administrative penalties for environmental offenses." *European Journal of Law and Economics* 39.1 (2015). Diakses 2 Januari 2017 melalui alamat https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/470345/2/15_TB-CMB-SR_crim-admin-match-EJLE-final.pdf.
- Cole, Daniel H. dan Grossman, Peter Z. 1999. "When Is Command-and-Control Efficient? Institutions, Technology, and the Comparative Efficiency of Alternative Regulatory Regimes for Environmental Protection". *Maurer Faculty Paper* 590. Dapat diunduh melalui <http://www.repository.law.indiana.edu/facpub/590>.

Faure, Michael G. "Instruments for environmental governance: what works?" (Artikel dipaparkan pada Annual Colloquium of the Academy for Environmental Law of the IUCN di Wuhan 1-5 November 2009).

Faure, Michael G. "*Responsabilité pénale environnementale en Europe : quo vadis?*", dalam *Fondements et objectifs des incriminations et des peines en droit européen et en droit international*, Anthémis, 2013. Diakses penulis tanggal 14 Februari 2017 pada alamat http://www.tradeenvironment.eu/index.php?mact=papers.cntnt01,get_papers_in_cat,0&cntnt01cat_id=19&cntnt01alias=Environmental-Criminal-Law&cntnt01returnid=57.

Faure, Michael G., dan Visser, Marjolein. "Law and Economics of Environmental Crime: a Survey", (2003).

Faure, Michael G., Koopmans, I., dan Oudijk, J. "Imposing criminal liability on government officials under environmental law: a legal and economic analysis". *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal* (1996).

Gunningham, Neil. "Beyond Compliance: Next Generation Environmental Regulation" (Tulisan dipresentasikan pada seminar, 'Enforcement and Compliance Conference' diselenggarakan oleh Australian Institute of Criminology bekerjasama dengan the Regulatory Institutions Network, RSSS, Australian National University dan Division of Business and Enterprise. University of South Australia: Melbourne. September 2-3, 2002).

Ogus, A., dan Abott, C. "Pollution and penalties" (Tulisan dipresentasikan pada Simposium berjudul 'Law and Economics of Environmental Policy'. University College, London, pada bulan September 2001).

Stewart, Richard B. "Regulation, innovation, and administrative law: A conceptual framework." *California Law Review* 69.5 (1981). Dapat diunduh melalui: <http://scholarship.law.berkeley.edu/californialawreview/vol69/iss5/>, diakses 21 Desember 2016.

Svastikova, K. "Complementary use of administrative and criminal fines in enforcing environmental regulations" (2010). Diakses tanggal 3 Januari 2017 melalui alamat: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=ALEA2010&paper_id=115

Instrumen Hukum Nasional

Indonesia. *Undang-Undang tentang Kehutanan*. UU No. 41 Tahun 1999. LN Tahun 1999 No.167. TLN No. 3888.

- Indonesia. *Undang-Undang tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya*. UU No. 5 Tahun 1990. LN Tahun 1990 No. 49.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. UU No. 32 Tahun 2009. LN Tahun 2009 No. 140. TLN No. 5059.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Perkebunan*. UU No. 39 Tahun 2014. LN Tahun 2014 No. 308. TLN No. 5613.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*. UU No. 4 Tahun 2009. LN Tahun 2009 No. 4. TLN No. 4959.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Izin Lingkungan*. PP No. 27 Tahun 2012. LN Tahun 2012 No. 48. TLN No. 5285.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara*. PP No. 23 Tahun 2010. LN Tahun 2010 No. 29. No. TLN 5111.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Pemanfaatan Tumbuhan dan Satwa Liar*. PP No. 8 Tahun 1999. LN Tahun 1999
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Perlindungan Hutan*. PP No. 45 Tahun 2004 jo. PP No. 60 Tahun 2009. LN Tahun 2009 No. 137. TLN No. 5056,
- Indonesia. *Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Pelaksanaan Reklamasi dan Pascatambang Pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara*. BN Tahun 2014 No. 274.
- Indonesia. *Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Pelaksanaan Reklamasi Pascatambang Pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara*. PermenESDM No. 7 Tahun 2014. BN Tahun 2014 No. 274.
- Indonesia. *Peraturan Menteri Kehutanan tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Terhadap Pemegang Izin Pemanfaatan Hutan*. Permenhut P.39/2008. BN Tahun 2008 No. 14.
- Indonesia. *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif Di Bidang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. PermenLH No. 2 Tahun 2013. BN Tahun 2013 No. 314.
- Indonesia. *Peraturan Menteri Pertanian tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan*. Permentan 98/Permentan/OT.140/9/2013. BN Tahun 2013 No. 1180.

**CLS SEBAGAI SALAH SATU INSTRUMEN
UNTUK MENDORONG LAJU PEMULIHAN SUNGAI: PEMBELAJARAN DARI
SUNGAI GANGGA DAN RIACHUELO**

Margaretha Quina¹

Abstrak:

Kualitas air sungai yang sangat memprihatinkan di seluruh Indonesia begitu kontras dengan kinerja pemerintah Indonesia baik di tingkat pusat maupun daerah dalam pengelolaan kualitas air. Hingga kini, tidak ada rencana komprehensif dan kemauan politik yang kuat di Indonesia untuk memulihkan kualitas air sungai yang tercemar. Di India dan Argentina, stagnansi ini memicu masyarakat menggunakan instrumen hukum untuk memaksa pemerintah dan pencemar bertanggungjawab, yaitu melalui mekanisme peradilan dengan Citizen Lawsuit (CLS). Artikel ini merupakan tulisan yuridis-normatif dengan bentuk deskriptif. Artikel ini mengargumentasikan bahwa CLS dapat digunakan sebagai salah satu strategi litigasi dalam mendorong pemulihan kualitas air di Indonesia, dan harus dilakukan lebih efektif dengan mengekstraksi pembelajaran-pembelajaran penting dari kedua gugatan di India dan Argentina. Simpulan artikel ini mengamini hipotesis tersebut, namun dengan penekanan terhadap ketepatan subjek dan tuntutan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dari subjek yang digugat.

Kata kunci: *citizen suit*, pencemaran air, pemulihan sungai

Abstract:

The very concerning water quality across Indonesian rivers stands in contrast with the performance of Indonesian government, be it in national or local level, with regard to

1 Penulis adalah Peneliti di Indonesian Center for Environmental Law dengan kekhususan pengendalian pencemaran, merupakan alumnus Fakultas Hukum Universitas Indonesia (S.H.) dan Northwestern School of Law of Lewis & Clark College, Portland, OR (LL.M.), serta alumni Program Fulbright dan YSEALI Women.

the water quality management. To date, there is neither comprehensive action plan in place, nor a strong political will from Indonesian government to restore the quality of its polluted waters. In India and Argentina, this stagnation triggered the community to use legal instruments to enforce the accountability of government and polluters, which is through the Citizen Lawsuit (CLS) mechanism. This article is a juridical-normative research with descriptive form. I argue that CLS can be used as one of the litigation strategies in encouraging water quality recovery in Indonesia, and must be done more effectively by extracting the lesson learned from the two cases in India and Argentina. This article affirm the hypotheses, however with an emphasis on the accuracy of the subject and duties and function of the petitioned subject.

Keywords: *citizen suit, water pollution, river recovery*

I. Pendahuluan: Memulihkan Sungai-sungai Tercemar Indonesia

Kualitas sumber-sumber air di seluruh Indonesia berada dalam kondisi yang memprihantinkan. Atlas Status Mutu Air Indonesia Tahun 2015 menunjukkan 68% sungai di Indonesia berstatus cemar berat, 24% cemar sedang, 6% cemar ringan dan hanya 2% yang memenuhi status mutu baik. Data tersebut mewakili 670 titik sampling di 83 sungai yang tersebar di 33 provinsi di seluruh Indonesia.² Di penghujung 2016, indeks kualitas air 34 provinsi yang diumumkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (“KLHK”) menunjukkan penurunan skor indeks dibandingkan dengan tahun 2015, yaitu dari skor 53,1 ke 50,79.³ Jika mengacu pada data Atlas Status Mutu Air 2015, setidaknya 656 dari 670 titik pantau yang tersebar di 83 sungai yang dipantau berstatus cemar.

Rendahnya kualitas air dan masifnya pencemaran di Indonesia merupakan permasalahan yang juga dialami beberapa negara berkembang lainnya seiring dengan meningkatnya industrialisasi dan urbanisasi.⁴ Terdapat beberapa

2 Atlas Status Mutu Air Indonesia, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI, 2015.

3 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Direktorat Jenderal Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan (Desember 2016) Catatan Akhir Tahun KLHK 2016: Lingkungan Hidup yang Sehat untuk Rakyat. Rata-rata hasil pemantauan dari 833 titik pantau (80 sungai dekonsentrasi dan 60 sungai non-dekonsentrasi) pada tahun ini berada dalam status cemar ringan (50,79) yang sudah sangat dekat dengan batas cemar sedang (49). Angka indeks adalah sbb: baik jika ≥ 70 ; cemar ringan 50-70; cemar sedang 30-49; cemar berat 10-29. Dalam Catatan Akhir ini, belum dijelaskan hubungan antara indeks ini dengan status mutu.

4 Richard Helmer dan Ivanildo Hespagnol, United Nations Environmental Program, Water

kesenjangan antara praktik terbaik dalam pengelolaan kualitas air dengan praktik di negara-negara berkembang yang tidak terlepas dari tantangan institusional yang umum dihadapi negara berkembang. Di antara berbagai faktor-faktor yang umum disebutkan, lemahnya kapasitas dari lembaga eksekutif yang membidangi lingkungan karena kekurangan sumber daya dan/atau kemauan politik serta penegakan hukum yang lemah atas regulasi pengelolaan kualitas air adalah dua faktor yang kerap disampaikan dalam berbagai forum.⁵

Dalam konteks pemulihan sungai, salah satu tindakan hukum yang berulang kali dilakukan oleh masyarakat terdampak atau pemerhati lingkungan adalah mengajukan gugatan untuk memaksa lembaga eksekutif yang bertanggungjawab melakukan tindakan yang disyaratkan perundang-undangan. Gugatan dalam bidang pemulihan kualitas air menjadi alat yang umum digunakan di berbagai negara karena tepat menysasar dua permasalahan umum yang disebutkan sebelumnya serta menjawab permasalahan dengan meminta dilakukannya tindakan-tindakan spesifik yang diasumsikan dapat memecahkan masalah pencemaran yang dihadapi. Beberapa gugatan pemulihan kualitas sumber air yang cukup monumental terjadi di India dalam pemulihan Sungai Ganga⁶ dan di Argentina dalam pemulihan Sungai Riachuelo.⁷

Sekalipun berbeda-beda penamaannya di berbagai yurisdiksi, secara umum gugatan-gugatan di atas dapat diargumentasikan termasuk dalam kualifikasi *citizen law suit* (CLS), atau di Indonesia umum dikenal sebagai hak gugat warga negara. Di Indonesia, CLS telah menjadi pilihan tindakan hukum dalam berbagai perkara kepentingan publik maupun lingkungan hidup - namun, belum pernah dilakukan dalam hal pemulihan kualitas air.

Pollution Control - A Guide to the Use of Water Quality Management Principle (London: Thomson Science & Professional, 1997)

- 5 Mohammed Nasimul Islam, Water Resource Management Specialist, Asian Development Bank, "Challenges for Sustainable Water Quality Improvement in Developing Countries," presentation in International Water Week, Stockholm, Sweden, September 8, 2010.
- 6 "M.C. Mehta vs. Union of India," The Enviro-Litigators, Environmental Law and Activism in India. Sumber: <http://www.cla.auburn.edu/envirolitigators/litigation/ganga-pollution-case-mehta/m-c-mehta-vs-union-of-india/>
- 7 "Can Litigation Clean Rivers? Assessing the Policy Impact of the Mendoza Case in Argentina," CMI Brief, May 2012 Vol. 11 No. 3, Sumber: <https://www.cmi.no/publications/file/4467-can-litigation-clean-rivers.pdf>

Artikel ini mengargumentasikan bahwa CLS dapat digunakan sebagai salah satu strategi litigasi dalam mendorong pemulihan kualitas air di Indonesia, dan dapat dilakukan lebih efektif dengan mengekstraksi pembelajaran-pembelajaran penting dari kedua gugatan di atas. Artikel ini merupakan tulisan yuridis-normatif dengan bentuk deskriptif. Bagian pertama menjelaskan mengenai CLS secara umum dan mengapa CLS tepat sebagai salah satu strategi hukum dalam mendorong pemulihan kualitas air. Bagian kedua akan merangkum hal-hal penting yang perlu diperhatikan dalam menggugat pemulihan kualitas air dengan menganalisis unsur-unsur penting dari kedua perkara di atas. Unsur-unsur tersebut meliputi penggugat, terugugat, dasar gugatan dan petitum yang dimintakan dalam rangka memulihkan suatu sumber air yang berada dalam kondisi cemar, dalam hal ini khususnya sungai. Bagian ketiga akan mengkontekstualisasikan kemungkinan dilakukannya CLS pemulihan kualitas air di Indonesia dengan mengambil pembelajaran dari kedua perkara yang diuraikan pada bagian kedua.

II. *Citizen Suit*: Menggugat Kealpaan Negara

Di negara asalnya, Amerika Serikat, CLS berkembang dari preseden yang kemudian melahirkan teori "*citizen attorneys general*" atau teori fungsi masyarakat sebagai penuntut umum, dan lebih jauh dikembangkan menjadi teori intervensi yudisial dalam hukum sumber daya alam.⁸ Dalam kedua teori ini, warga negara merupakan pihak yang mampu berpartisipasi untuk menegakkan hukum lingkungan ketika negara tidak atau tidak akan mengatasi masalah lingkungan hidup yang serius dengan itikad baik.⁹ Partisipasi tersebut dilakukan melalui intervensi yudisial, dengan pengadilan diasumsikan sebagai institusi terbaik yang tersedia dalam menganalisis kembali keputusan (eksekutif) yang berdampak negatif bagi lingkungan hidup.¹⁰ Pada era 1970-1980, kongres Amerika Serikat mengintegrasikan CLS sebagai norma dalam beberapa perundang-undangan di bidang lingkungan hidup, dengan harapan masyarakat dapat turut menegakkan

8 J. Gordon Arbuckle, et. al., *Environmental Law Handbook*, (Rockville, M.D.: Government Institute, Inc., 1993), hlm. 59.

9 *Ibid.*

10 Joseph L. Sax, "The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law : Effective Judicial Intervention," 68 Mich. L. Rev. 471 (1969), hlm. 15-16, 25.

mandat undang-undang yang tidak dilakukan oleh negara.¹¹ Sejak saat itu, CLS melahirkan banyak kasus monumental di Amerika Serikat, dan mulai diadopsi berbagai negara dengan logika serupa.

Terlepas dari gagasan awal dan ketentuan CLS di perundang-undangan lingkungan hidup di Amerika Serikat, CLS berkembang cukup beragam di berbagai yurisdiksi. Namun secara umum, CLS memiliki karakteristik yang membedakannya dengan litigasi biasa. Karakter tersebut mencakup aspek jenis tindakan hukum, hak yang ditegakkan, serta pihak yang menggugat dan digugat.¹² Jenis tindakan hukum dalam CLS berada dalam kategori perdata yang didasarkan atas tidak dilakukannya tindakan eksekutif atau legislatif tertentu yang seharusnya dapat menjamin pemenuhan hak-hak warga negara tertentu, atau dalam beberapa yurisdiksi (termasuk Indonesia) dikenal sebagai “kelalaian pemerintah.” Dalam dimensi hak yang ditegakkan, CLS ditujukan untuk menegakkan hak-hak warga negara tertentu yang tidak terpenuhi, dengan asumsi tindakan eksekutif dan/atau legislatif tertentu yang dituntut dapat mendorong terpenuhinya hak yang sebelumnya terlanggar. Dengan demikian, pihak yang menggugat dalam CLS adalah warga negara yang merasa haknya dilanggar, dan pihak yang digugat adalah pemerintah yang didalilkan mengakibatkan terjadinya pelanggaran hak tersebut karena kegagalannya melakukan tindakan tertentu.¹³

Sebagaimana dijelaskan dalam bagian Pengantar, dalam konteks pemulihan kualitas air, terdapat dua masalah yang menurut saya relevan dipecahkan dengan CLS sebagai salah satu strategi hukum. Pertama, faktor lemahnya kapasitas dari lembaga eksekutif yang membidangi lingkungan karena kekurangan sumber daya dan/atau kemauan politik. Kedua, penegakan hukum yang lemah atas regulasi pengelolaan kualitas air.¹⁴

11 Beberapa perundang-undangan yang memuat ketentuan CLS adalah *Clean Air Act* (1970), *Clean Water Act* (1972), *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act* (1980), *Resource Conservation and Recovery Act* (1976) serta *Health and Safety at Work etc. Act* (1984). Lihat: Johnston, Funk, and Flatt, *Legal Protection of the Environment*, 3rd Edition (St. Paul: Thompson Reuters: 2010), hlm. 508.

12 Mas Achmad Santosa dan Margaretha Quina, “Perkembangan Hak Gugat Warga Negara di Indonesia,” dalam buku *Alam Pun Butuh Hukum dan Keadilan*, (Jakarta: Asa Prima, 2016), hlm. 92-93.

13 *Ibid.*

14 Mohammed Nasimul Islam, *Op. Cit.*

Sebelum saya menguraikan mengapa CLS perlu dipertimbangkan sebagai strategi dalam mengentaskan kedua faktor di atas dalam memperbaiki pemulihan kualitas air, terlebih dulu saya perlu menegaskan bahwa artikel ini tidak mengargumentasikan CLS sebagai solusi tunggal dalam memulihkan kualitas sumber-sumber air tercemar. Lebih tepat, artikel ini mengargumentasikan CLS sebagai *salah satu* alat hukum yang dapat digunakan untuk mendorong pengentasan kedua faktor ini. Perlu dipahami bahwa kedua faktor ini merupakan faktor institusional, yang artinya tidak terlepas dari kapasitas, integritas dan tata kelola institusi, sehingga tentu memerlukan berbagai pendekatan dalam mengentaskan akar masalahnya.

Pertama, CLS dalam kaitannya dengan permasalahan kualitas air terkait faktor lemahnya kapasitas dari lembaga eksekutif yang membidangi lingkungan karena kekurangan sumber daya dan/atau kemauan politik. Dalam hal kapasitas dan sumber daya, CLS memiliki kekuatan dalam meminta subjek-subjek spesifik untuk melakukan tindakan-tindakan spesifik, tidak terbatas pada institusi eksekutif yang bertanggungjawab dalam bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Tidak jarang, dalam hal pemulihan, permasalahan kapasitas dimaksud terkait dengan pemahaman regulasi dan kemampuan mengidentifikasi tindakan atau kebijakan tertentu yang perlu dilakukan untuk mengimplementasikan suruhan perundang-undangan.¹⁵ Dalam hal ini, *jika* penggugat dapat merincikan tindakan-tindakan yang seharusnya dilakukan oleh subjek tertentu yang digugat, CLS dapat membantu lembaga eksekutif mengidentifikasi gap tindakan, dan dengan suruhan pengadilan, melakukannya. Di sisi lain, dalam hal permasalahan sumber daya terkait dengan alokasi anggaran, CLS dapat juga membawa pihak yang ditugaskan mengalokasikan anggaran tersebut untuk melakukan tugasnya sesuai suruhan perundang-undangan. Lebih jauh, signifikansi CLS menjadi lebih berarti dalam hal tiadanya kemauan politik. Jika penggugat dapat mengargumentasikan dengan baik bahwa tindakan yang tidak dilakukan merupakan suruhan undang-undang, baik secara tersirat atau tersurat, maka faktor kemauan politik dapat diminimalisir dengan putusan pengadilan yang menutup pilihan tergugat untuk tidak melakukan putusan tersebut.

Kedua, CLS dalam kaitannya dengan penegakan hukum yang lemah atas regulasi pengelolaan kualitas air. Selain terkait dengan faktor di atas (kapasitas dan

15 Indonesian Center for Environmental Law, Catatan Akhir Tahun 2015, Desember 2015.

sumber daya), permasalahan penegakan hukum dipengaruhi dengan kemampuan penegak hukum dalam mengidentifikasi pelanggaran. Di Amerika Serikat, hal ini disadari betul oleh kongres ketika memasukkan ketentuan CLS dalam berbagai peraturan perundang-undangan. CLS dianggap menjadi alat masyarakat untuk mengkomunikasikan secara formal melalui notifikasi kepada institusi penegak hukum bahwa pelanggaran telah terjadi. Komunikasi secara formal ini kemudian dapat ditindaklanjuti menjadi upaya hukum di pengadilan jika ternyata institusi yang ditugaskan melakukan penegakan hukum tetap tidak melakukan tugasnya dalam jangka waktu yang ditetapkan (60 hari).

Dalam kaitannya dengan kedua faktor di atas, tampak bahwa salah satu syarat efektifnya gugatan CLS dalam konteks pemulihan kualitas air adalah pemahaman penggugat mengenai tindakan spesifik yang relevan dimintakan dalam hal pemulihan kualitas air, serta kepada siapa tindakan tersebut dimintakan. Sementara itu, regulasi serta institusi yang ditugaskan dalam pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air bukanlah regulasi sederhana dan tunggal yang melibatkan sedikit institusi. Oleh karena itu, bagian selanjutnya dari tulisan ini akan mengidentifikasi hal-hal penting yang dapat dipelajari dari beberapa gugatan pemulihan kualitas air yang telah diputus di beberapa negara lain.

III. Pembelajaran dari CLS Pemulihan Kualitas Air di Sungai Gangga dan Sungai Riachuelo

A. *MC Mehta vs. Union of India (1987, 1988)*

Sebelum masuk ke pembahasan perkara, perlu dipahami terlebih dahulu konteks CLS di India serta beberapa perbedaan hukum lain yang mempengaruhi strategi CLS sebagai salah satu alat advokasi pemulihan sungai. Di India, CLS tumbuh sebagai subkategori dari instrumen hukum “gugatan kepentingan publik” (*public interest litigation*), di mana konsep gugatan kepentingan publik ini dalam perkembangannya menunjukkan karakteristik dan cara penggunaan yang sama dengan CLS, khususnya dalam perkara lingkungan hidup.¹⁶ Litigasi kepentingan

16 Hal ini diakui sendiri oleh Mahkamah Agung India dalam perkara *State of Uttaranchal v. Balwant Singh Chauhan & Ors*, di mana MA mengelaborasi beberapa fase perkembangan ruang lingkup litigasi kepentingan publik di India, dan menyimpulkan, “Pengadilan India mungkin telah mengambil inspirasi dari litigasi kepentingan kelompok / kelas dari Amerika Serikat dan negara-negara lain, namun bentuk dari PIL sebagaimana kita lihat sekarang

publik di India ini berakar dari Pasal 32 Konstitusi India, yang memberikan hak bagi warga negara untuk menegakkan hak konstitusionalnya di Mahkamah Agung melalui tindakan yang tepat.¹⁷

Latar belakang penggunaan jenis gugatan ini dalam perkara lingkungan hidup, termasuk dalam konteks pemulihan sungai, secara umum adalah ketidakpercayaan publik terhadap lembaga eksekutif, yang secara luas dianggap “inefisien, korup, tidak transparan dan tidak responsif.”¹⁸ Dengan kondisi ini, Mahkamah Agung menjadi penyeimbang kekuasaan dan pelindung kaum rentan, sebagaimana dinyatakan dalam narasi Mahkamah Agung sendiri,

“Pengadilan India, dengan keahlian yudisial, kreatifitas dan dorongan untuk menyediakan akses keadilan bagi kelompok masyarakat yang dirampas haknya, terdiskriminasi dan rentan telah menyentuk hampir semua aspek kehidupan manusia ketika diadili dengan label PIL. [...] Kontribusi pengadilan dalam membantu masyarakat miskin dengan memberikan definisi baru bagi kehidupan dan kemerdekaan, serta untuk melindungi ekologi, lingkungan hidup dan hutan sangatlah signifikan.”

Di sisi lain, terdapat aspek perbaikan tindakan eksekutif dalam jenis litigasi ini. Sekalipun mayoritas litigasi kepentingan publik mengakui (dan mengukuhkan) adanya kegagalan fungsi eksekutif yang serius, pengadilan lebih menempatkan diri untuk mengidentifikasi perubahan yang harus dilakukan untuk memperbaiki suatu permasalahan; dan menunjuk siapa (institusi) yang bertanggungjawab untuk melakukan perubahan tersebut.¹⁹

MCMehtavs. Union of India muncul sebagai respon atas pengabaian pengendalian pencemaran air oleh negara selama bertahun-tahun yang menyebabkan kondisi pencemaran air yang begitu kritis di sungai suci India, Gangga.²⁰ Sebelum kasus ini

merupakan hasil pengembangan ilmu hukum India sendiri. [...]” Lih: Mahkamah Agung India, *State of Uttaranchal v. Balwant Singh Chauhal & Ors*, Civil Appeal Nos. 1134-1135 of 2002, diputus tanggal 18 Januari 2010, hlm. 686.

17 Konstitusi Union of India 1949, Pasal 32.

18 Hans Dembowski, *Taking State to Court: Public Interest Litigation and the Public Sphere in Metropolitan India*, hlm. 206.

19 *Ibid.*, hlm. 207.

20 Singhal, A.K. “Some Legal Cases on Gangga River Pollution,” *Researcher*. 2012;4(2):61-63]. (ISSN: 1553-9865). <http://www.sciencepub.net>

muncul, beberapa publikasi ilmiah telah menunjukkan bahwa kualitas air Sungai Gangga telah turun secara drastis, terutama untuk parameter pencemar organik dan logam berat, dengan industri penyamakan kulit yang tidak terkontrol sebagai penyebab utama.²¹ Studi lain juga mengidentifikasi industri pembuatan pupuk sebagai kontributor pencemaran tersebut.²² Hingga gugatan *MV Mehta vs. Union of India* diajukan, pemerintah belum melakukan upaya untuk merespon temuan-temuan tersebut dan memperbaiki kualitas air Sungai Gangga.²³

Gugatan *MC Mehta vs. Union of India* diadili sebagai dua perkara gugatan litigasi kepentingan publik yang diajukan pada tahun 1985 oleh seorang pengacara publik, MC Mehta, melawan perusahaan pencemar dan pemerintah yang dinilai lalai mengendalikan pencemaran. Perkara dengan tergugat perusahaan (dikenal sebagai “Mehta I: Tanneries”) yang diputus pada tahun 1987,²⁴ awalnya hanya menggugat dua industri penyamakan kulit di Sungai Gangga, namun kemudian pengadilan memutuskan memanggil seluruh perusahaan penyamakan kulit di sepanjang Sungai Gangga. Perkara dengan tergugat Pemerintah (dikenal sebagai “Mehta II: Municipalities”), diputus pada tahun 1988,²⁵ menggugat kota/kabupaten (unit administratif) yang tidak melakukan penyediaan air bersih dan sanitasi serta pengelolaan limbah sesuai dengan mandat hukum.²⁶ Kedua kasus ini diadili secara terpisah berdasarkan tergugatnya.²⁷

21 Saxena KL, Chakraborty AK, Khan AQ, Chattopadhyay RN, Chandra H., “Pollution study of river near Kanpur.” *Indian Journal of Environment Health* (1966: 8), p. 270.

22 Chandra K., “Pollution from wastes of Industries Manufacturing Nitrogenous Fertilizer: A Case Study from River Gangga at Varanasi.” *Journal of the Indian Association of Sedimentologists*, (1990: 9), hlm. 1-4.

23 Singhal, A.K., *Op.Cit.*, hlm. 61.

24 Supreme Court of India (1987), M.C. Mehta vs. Union of India and Others, diputus tanggal 22 September 1987. Sumber: <http://www.ielrc.org/content/e8803.pdf>

25 Supreme Court of India (1988), M.C. Mehta vs. Union of India and Others, diputus tanggal 12 Januari 1988. Sumber: <http://www.ielrc.org/content/e8804.pdf>

26 Dalam perkara kedua (Mehta II: Municipalities, 1988), gugatan ditujukan kepada Uttar Pradesh Nagar Mahapalika Adhinyam, yang terdiri dari wilayah administratif Kanpur, Allahabad, Varanasi, Agra dan Lucknow. Dalam putusannya, MA India menyatakan bahwa putusan MA India berlaku *mutatis mutandis* terhadap semua mahapalika dan wilayah administrasi di mana Sungai Gangga mengalir. Lih: *Ibid*.

27 Singhal, A.K. (2012) Some Legal Cases on Ganga River Pollution, Sumber: <http://science-pub.net>

Dalam petitumnya, penggugat menuntut penghentian pencemaran ke Sungai Gangga, dan meminta upaya-upaya spesifik oleh pencemar dan pemerintah untuk memastikan peningkatan kualitas air Sungai Gangga. Salah satu petitum yang dimintakan penggugat adalah melarang pencemar untuk mengeluarkan limbah cair ke Sungai Gangga hingga instalasi pengolahan air limbah yang dibutuhkan sesuai dengan limbah cair pencemar tersebut telah selesai dipasang.²⁸ Hal ini dikabulkan oleh Mahkamah Agung India dalam MC Mehta I dan merupakan salah satu poin penting dalam litigasi kepentingan publik lingkungan hidup di India. Variasi putusan ini dalam amar MC Mehta I, antara lain: (1) Mewajibkan usaha-usaha penyamakan kulit untuk setidaknya membuat IPAL utama, tanpa mempertimbangkan kapasitas finansial dari usaha-usaha tersebut; (2) Memberikan waktu enam bulan bagi penyamakan kulit yang belum memiliki IPAL utama untuk membangun IPAL utama; (3) Penyamakan kulit yang tidak memasang IPAL utama pada batas waktu yang ditentukan akan dihentikan operasinya; (4) Penyamakan kulit yang telah memiliki IPAL utama diizinkan untuk terus beroperasi dengan syarat IPAL difungsikan dengan baik; (5) Memerintahkan Pemerintah Pusat, Badan Pelaksana Pencegahan dan Pengendalian Pencemaran Air Uttar Pradesh, serta pemerintah distrik untuk mengeksekusi putusan tersebut.

Lebih lanjut, dalam MC Mehta II, MA India juga memerintahkan pemerintah untuk menolak semua aplikasi izin usaha untuk industri baru, *kecuali jika* ketentuan-ketentuan yang cukup telah dibuat untuk pengelolaan air limbah yang mengalir ke Sungai Gangga. Selain itu, MA India juga memerintahkan pemerintah, dalam hal ini Nagar Mahapalika of Kanpur (pemerintah daerah) untuk: (1) mempercepat konstruksi pekerjaan-pekerjaan umum yang berhubungan dengan pengendalian pencemaran, khususnya untuk memperbaiki sistem tata kelola air dan mencegah pencemaran ke Sungai Gangga; dan menyelesaikan konstruksi-konstruksi tersebut dalam waktu yang ditentukan dalam target-target tanggal yang disebutkan dalam affidavits mereka; dan (2) menyerahkan rencana pekerjaan umum pengelolaan air limbah kota kepada State Board sebagaimana dimaksud dalam UU Air 1974 dalam tenggat waktu enam bulan.²⁹

28 Perlu dipahami bahwa ini kontekstual dalam litigasi Gangga mengingat permasalahan sungai ini adalah banyaknya industri penyamakan kulit yang membuang langsung limbah cairnya ke Sungai Gangga tanpa mengolah limbah cair terlebih dahulu. Lih: Supreme Court of India, *Op.Cit.*

29 Bahkan, beberapa hal terkait sanitasi hewan ternak, hingga pendirian fasilitas mandi cuci

Alasan dikabulkannya petitum-petitum di atas adalah adanya hak yang terlanggar karena pencemaran air Sungai Gangga, yang menurut majelis, telah menjadi gangguan publik, dan lebih jauh, disebabkan karena tidak cukupnya tindakan yang Pemerintah dan pencemar lakukan untuk mencegah pencemaran air tersebut.

Dalam MC Mehta I, penggugat merujuk pada Artikel 48-A Konstitusi India, yang menyatakan bahwa "Negara wajib berusaha untuk melindungi dan memperbaiki lingkungan hidup dan untuk menjaga hutan dan flora/fauna liar negara." Selain itu, Artikel 51-A Konstitusi India menetapkan, sebagai salah satu tugas fundamental warga negara, tugas untuk melindungi dan memperbaiki lingkungan hidup termasuk hutan, danau, sungai dan flora/fauna liar dan untuk memiliki kasih bagi makhluk hidup."³⁰ Kedua hak inilah yang menjadi dasar argumen para penggugat dalam mendalilkan adanya hak konstitusional yang dilanggar, yang kemudian diterima hakim dalam putusannya.

Dalam mendalilkan kelalaian pemerintah, Penggugat, juga menunjuk, antara lain, Undang-undang Pencegahan dan Pengendalian Pencemaran Air 1974 ("UU Air 1974")³¹ dan Undang-undang Lingkungan Hidup 1986 ("UULH 1986"). UU Air 1974 memberikan tugas dan kewenangan kepada pemerintah pusat maupun negara bagian dalam perlindungan kualitas air. Dalam UU ini diatur secara komprehensif tata kelola air yang baik yang dapat dilakukan oleh Pemerintah. Sementara, UULH 1986 memberikan aturan umum mengenai pengendalian pencemaran lingkungan. Selain kedua UU tersebut, Penggugat juga mendalilkan terjadinya gangguan publik (*public nuisance*) akibat pencemaran Sungai Gangga.³²

MA India dalam pertimbangannya menyatakan bahwa "tidak banyak yang telah dilakukan oleh Pemerintah Pusat untuk menghentikan gangguan publik (*public nuisance*) yang disebabkan oleh industri-industri penyamakan kulit di Jajmau, Kanpur." Kewajiban-kewajiban pemerintah dan industri tidak dielaborasi secara detail dan dipertimbangkan satu per satu, sekalipun MA India menyatakan

kakus untuk mencegah orang-orang buang air secara langsung ke sungai, penghentian praktek pembuangan mayat ke Sungai Gangga, serta edukasi publik melalui kurikulum sekolah-sekolah juga termasuk dalam putusan MA India dalam Mehta II. Lih: *Ibid.*

30 *Ibid.*

31 Union of India, Water Prevention and Control of Pollution Act 1974

32 Singhal A.K., *Op.Cit.*

bahwa telah ada pengaturan komprehensif mengenai apa yang harus dilakukan para tergugat. yang menurut MA India “telah terjadi, dan lembaga pemerintahan yang berwenang tidak mengambil tindakan yang cukup untuk mengurangi kerugian yang timbul.”³³

Dalam putusannya terkait dengan kewajiban pemerintah, MA India menyatakan bahwa putusan MA India berlaku *mutatis mutandis* terhadap semua mahapalika dan wilayah administrasi di mana Sungai Gangga mengalir.

B. *Mendoza, et.al. vs. the National State of Argentina and others (2008)*

Seperti India, gugatan warga negara di Argentina berakar dari jaminan prosedural yang diberikan oleh konstitusi untuk menjamin adanya akses keadilan bagi pemenuhan hak-hak konstitusional masyarakat.³⁴ Artikel 43 konstitusi Argentina merupakan dasar hukum dapat diajukan gugatan ini, di mana teks konstitusi secara jelas menyatakan,³⁵

“Setiap orang harus mengajukan secara cepat ringkasan kertas proses mengenai jaminan konstitusional, apabila tidak ada upaya hukum lainnya; melawan tindakan atau kelalaian otoritas publik atau individu yang sedang atau dalam waktu dekat dapat merusak, membatasi, mengubah atau mengancam hak-hak dan jaminan-jaminan yang diakui oleh Konstitusi ini, perjanjian internasional atau perundang-undangan, dengan kesewenangan atau ketidaksahan yang terbuka.”

Singkat kata, konstitusi memberikan kewenangan bagi pengadilan untuk menjamin perlindungan (dalam bahasa Spanyol, “*amparo*”) dalam rangka membela individu atau hak-hak lingkungan atau masyarakat yang diturunkan dari undang-undang, perjanjian internasional atau dari konstitusi sendiri.³⁶

Sebelum kasus ini diajukan ke pengadilan, tercemarnya sungai Matanza-Riachuelho, serta dampak kesehatan serta lingkungan yang ditimbulkan ke pemukiman di bantaranya – termasuk Villa Infamable, dari mana para penggugat

33 Supreme Court of India, *Op.Cit.*

34 *Lih:* James Getz, “Argentina,” Sumber: <http://www.globalenvironmentallaw.org/Site/Argentina.html>, diakses pada 30 Maret 2017, pukul 20:08 *Central Standard Time*.

35 Pasal 43 Konstitusi Argentina 1994.

36 *Ibid.*

berasal, sudah cukup dikenal di Argentina.³⁷ Sepanjang sungai tersebut, arsenik, krom, merkuri dan timbal ditemukan dalam level yang berbahaya. Penduduk Villa Inflammable mengalami diare, permasalahan pernafasan, penyakit kulit, alergi dan anemia; dan sampel darah penduduk kota tersebut menunjukkan kadar timbal yang tinggi.³⁸ Bahkan, saat perkara ini diadili Mahkamah Agung di tahun 2008, BlackSmith Institute memasukkan sungai Matanza-Riachuelo sebagai salah satu dari 30 (tiga puluh) tempat paling tercemar di bumi, atau dikenal sebagai "Dirty Thirty," bersama Sungai Gangga.³⁹

Memahami tata kelola pemerintahan, khususnya efektivitas pemerintah (eksekutif), di Argentina, juga penting dalam memperjelas konteks dipilihnya CLS sebagai salah satu instrumen untuk menuntut pemulihan sungai di Argentina. Dengan skala permasalahan di atas, pengelolaan dan pengendalian pencemaran di sungai ini tidak menunjukkan perbaikan selama bertahun-tahun, dan kualitas air di sungai Riachuelo tidak kunjung membaik.⁴⁰ Kompleksitas yurisdiksi pengelolaannya – yang melingkupi 17 yurisdiksi pada level yang berbeda-beda di pemerintahan, menyebabkan lambatnya tindakan riil dilakukan, dan koordinasi yang buruk menyebabkan tindakan yang komprehensif dan tuntas tidak kunjung diambil sekalipun tekanan publik sudah cukup banyak.⁴¹

Gugatan atas pencemaran Sungai Riachuelo diajukan oleh enam belas warga negara yang menuntut pemenuhan hak personalnya dalam kapasitas sebagai korban pencemaran lingkungan dari sungai Matanza-Riachuelo. Beberapa penggugat juga menuntut pemenuhan hak dari anak-anak mereka yang masih di bawah umur.⁴² Para penggugat mengajukan gugatan terhadap 44 (empat puluh empat) perusahaan pencemar dan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Buenos Aires, Pemerintah Kota Buenos Aires dan Badan Lingkungan Federal (*Federal Environmental Council*, "Cofema"). Para tergugat perusahaan digugat

37 CMI Brief, "Can Litigation Clean Rivers? Assessing the Policy Impact of the Mendoza Case in Argentina," Mei 2012, Vol. 11 No. 3., hlm. 1.

38 *Ibid.*

39 Lindsay Hoshaw, "Troubled Waters: the Matanza-Riachuelo River Basin," 23rd May 2008.

40 *Ibid.*

41 CMI Brief, *Op.Cit.*, hlm. 2. Ke-17 yurisdiksi tersebut adalah: Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Buenos Aires, Pemerintah Kota Buenos Aires dan 14 kotamadya.

42 Argentina Supreme Court (2008) Mendoza, et.al. v. Argentina

baik untuk penghentian pencemaran, transparansi mengenai zat pencemar yang dibuang ke sungai dan penggantian kerugian yang ditimbulkan pencemaran Sungai Riachuelho. Sementara, pemerintah digugat untuk secara bersama-sama menyelesaikan permasalahan pencemaran Riachuelho sesuai dengan kewenangannya masing-masing, dengan petitem melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dalam hubungannya dengan pemulihan kualitas air.

Dasar hak warga negara yang mendasari diterimanya gugatan ini adalah Pasal 117 Konstitusi Argentina, serta Pasal 41 dan 43 dari Hukum Fundamental dan Pasal 30 dari UU 25.675. Ketentuan tersebut, jika dibaca bersama-sama, menyatakan Negara (pemerintah pusat) dan pemerintah provinsi Buenos Aires memiliki tugas untuk memastikan penggunaan bersama lingkungan hidup dan kesejahteraan kolektif yang dibentuk oleh lingkungan, perwalian lingkungan yang diwujudkan melalui pencegahan, restorasi dan terutama, melalui kompensasi terhadap kerugian kolektif, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28 dari UU 25.675.⁴³

Pengadilan memutuskan mengabulkan sebagian petitem yang diminta Penggugat, yaitu yang terkait pelaksanaan kewajiban-kewajiban hukum penggugat. Sementara, sekalipun para penggugat merupakan pihak yang mengalami kerugian dari pencemaran tersebut, permintaan ganti rugi atas kerugian yang diderita para penggugat atas aset-aset pribadinya yang secara tidak langsung disebabkan oleh pencemaran dinyatakan bukan yurisdiksi dari pengadilan.

Sementara, bagi tergugat Pemerintah, Mahkamah Agung Argentina menghukum pemerintah nasional, provinsi Buenos Aires, dan Cofema untuk membuat rencana terintegrasi yang membahas situasi lingkungan area tersebut, pengendalian mengenai aktivitas antropogenik, AMDAL perusahaan-perusahaan tergugat, program edukasi lingkungan hidup, dan program lingkungan internasional. Terkait dengan Rencana Terintegrasi Pembersihan Sungai Matanza-Riachuelho (*Integral Plan for the Clean-up of the Matanza-Riachuelho River Basin*) tersebut, pengadilan memerintahkan pemerintah pusat, pemerintah provinsi Buenos Aires, dan kota otonom Buenos Aires untuk menginformasikan semua upaya-upaya yang telah diambil dan diselesaikan dalam hal pencegahan kontaminasi, restorasi, dan audit lingkungan hidup, serta upaya-upaya terkait dengan AMDAL para tergugat perusahaan.

43 *Ibid.*

Petitum terkait informasi publik, yang juga dikabulkan oleh MA Argentina, juga menarik untuk dicatat. Dalam perkara ini, Pengadilan meminta para tergugat perusahaan untuk memberikan informasi terkait *semua* limbah yang dibuang ke sungai; apakah para tergugat perusahaan memiliki sistem pengelolaan air limbah; dan apakah mereka telah memiliki kontrak asuransi untuk aktivitasnya, sebagaimana diwajibkan dalam Pasal 22 dari UU 25.675. Sebagaimana disebutkan di atas, Pengadilan juga memutuskan bahwa para tergugat wajib melakukan audiensi publik (*public hearing*) di muka pengadilan agar para pihak, secara lisan dan terbuka, dapat memberikan laporan tindak lanjut dari informasi yang diminta.

IV. Mereplikasi Kesuksesan: Mendorong Pemulihan Kualitas Air di Indonesia dengan *Citizen Suit*

A. Memahami CLS di Indonesia

Di Indonesia, CLS dipahami sebagai salah satu bentuk hak gugat (*standing*) yang diterima dalam pengadilan umum kamar perdata. Sejak diterima pertama kali oleh PN Jakarta Pusat dalam perkara *Munir cs. vs. Presiden RI, et.al.* (2003)⁴⁴ CLS telah mengalami perkembangan yang cukup pesat dan telah menjadi bagian hukum positif Indonesia. Bahkan, dalam bidang lingkungan hidup, keberadaan CLS diperkuat dengan adanya bagian yang cukup komprehensif mengenai CLS dalam Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup bagi Hakim Bersertifikasi Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut "SK KMA 36/2013").⁴⁵

Namun, berbeda dengan rasional CLS di Amerika Serikat yang menekankan pada ketidakcukupan institusional lembaga eksekutif dalam melaksanakan perintah Undang-Undang, CLS Indonesia menekankan pada pemenuhan hak konstitusional yang terlanggar karena kelalaian pemerintah.⁴⁶ Dalam SK KMA 36/2013, Mahkamah Agung mendefinisikan CLS sebagai:

44 PN Jakarta Pusat (Putusan No: 28/PDT.G/2003/PN) pada tingkat pertama; yang kemudian ditolak oleh PT DKI Jakarta (PT DKI Jakarta (Putusan No: 480/PDT/2005/PT DKI). Kasus ini dikenal sebagai kasus Nunukan, sebagaimana pokok perkara terkait dengan kasus penelantaran negara terhadap tki migran yang dideportasi di nunukan.

45 SK Ketua Mahkamah Agung RI No. 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup, hlm. 160.

46 Mas Achmad Santosa dan Margaretha Quina, *Op. Cit.*

“Gugatan warga negara adalah suatu gugatan yang dapat diajukan oleh setiap orang terhadap suatu perbuatan melawan hukum, dengan mengatasnamakan kepentingan umum, dengan alasan adanya pembiaran *atau* tidak dilaksanakannya kewajiban hukum oleh pemerintah *atau* Organisasi Lingkungan Hidup tidak menggunakan haknya untuk menggugat”⁴⁷

Terdapat konsekuensi hukum atas definisi ini – dapat diargumentasikan, tergugat dalam CLS di Indonesia masih terbatas pada “pemerintah,” belum mencakup perusahaan seperti CLS di Argentina dan India di atas. Hal ini diperkuat dengan praktek yang selama ini terjadi melalui putusan-putusan perkara lingkungan hidup, di mana belum ada satupun perkara yang menerima CLS yang menggugat entitas privat yang melakukan dan/atau menyebabkan pencemaran. Sayangnya, perkara yang menggugat perusahaan pencemar tersebut juga – sepanjang pengetahuan penulis – belum pernah diajukan dengan mekanisme CLS. Hal ini akan berpengaruh terhadap kemungkinan perbedaan subjek yang digugat dibandingkan dua dari tiga perkara di atas, yang akan diuraikan lebih jauh di bagian selanjutnya.

Selain itu, baru ada beberapa kasus yang telah berkekuatan hukum tetap dalam konteks CLS lingkungan hidup. Di antara kasus-kasus tersebut, belum ada satupun gugatan yang diajukan dengan tuntutan pemulihan kualitas air secara komprehensif. Setidaknya terdapat satu perkara CLS terkait pencemaran air yang saya ketahui, yaitu *Zunianto v. Bupati Mojokerto c.q. Kepala BLH Kab. Mojokerto* yang diajukan 2014 oleh warga dan LSM setempat. Dalam perkara ini, Penggugat meminta Bupati Mojokerto memastikan salah satu pencemar Sungai Porong ditindak, serta memulihkan Sungai Porong yang sudah tercemar. Poin pemulihan hanya menjadi salah satu petitem dan tidak diuraikan secara rinci, sebagai berikut “mendorong agar Pencemar segera melakukan pemulihan/penanggulangan pencemaran terhadap ekosistem Kali Porong sehingga terbebas dari warna keruh dan busa (pasal 53, 54, 87 UU No. 32 Tahun 2009).” Namun, informasi mengenai putusan perkara tersebut belum diketahui, dan putusan akhir belum ditemukan dengan pencarian daring.

47 SK Ketua Mahkamah Agung RI No. 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup, hlm. 20.

Perkara lainnya yang dapat dipelajari adalah *Ecological Observation and Wetlands Conservation (ECOTON) v. Pemerintah Provinsi Jawa Timur c.q. Gubernur Jawa Timur, dkk.*, yang akta mediasinya dikukuhkan oleh Pengadilan Negeri Surabaya pada tahun 2010.⁴⁸ Dalam perkara ini, ECOTON menggugat Pemerintah Provinsi Jawa Timur c.q. Gubernur Jatim dan Kepala Badan Lingkungan Hidup (BLH) Jawa Timur karena lalai melakukan penghitungan dan penetapan kelas air dan daya tampung beban pencemaran Sungai (Kali) Surabaya.⁴⁹ Penetapan kelas air dan Daya Tampung Beban Pencemaran Air (DTBPA) merupakan langkah penting dalam pengelolaan kualitas air yang sudah tercemar, agar instrumen pencegahan dapat dioptimalkan dan pengambilan keputusan (termasuk pemberian izin) didasarkan informasi ilmiah yang mumpuni.

Sekalipun berakhir dengan mediasi, terdapat beberapa poin penting patut dicermati dalam perkara ini, khususnya terkait dengan petitum yang diminta penggugat dan disepakati oleh tergugat. Dalam perjanjian perdamaian, Pemerintah Provinsi Jawa Timur berkomitmen untuk melakukan hal-hal sebagai berikut: (1) Membuat, menyusun dan menetapkan Peraturan Gubernur tentang penetapan peruntungan Sungai (Kali) Surabaya dan pedoman penghitungan daya tampung beban pencemaran air Sungai (Kali) Surabaya dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak ditetapkannya akta perdamaian; (2) Menyusun penetapan DTBPA Sungai (Kali) Surabaya secara bertahap, dimulai dari menyusun daftar masukan sumber beban pencemar tertentu (*point sources*) dan sumber tak tentu (*non-point sources*) melalui proses konsultasi dengan masyarakat, PERUM Jasa Tirta I Malang dan pihak industri dengan menyediakan neraca air; pengumpulan data primer dan pemodelan penghitungan DTBPA; sosialisasi terhadap hasil penghitungan DTBPA; serta penetapan perhitungan DTBPA; (3) menetapkan Peraturan Gubernur tentang Penetapan DTBPA Kali Surabaya, yang dalam proses penyusunannya melibatkan penggugat, selambat-lambatnya 24 (dua puluh empat) bulan (1 Januari 2013); (4) Pemasangan iklan layanan masyarakat untuk menjaga Kali Surabaya; dan (5) Melakukan pengawasan secara aktif di sepanjang Kali Surabaya sebagai salah satu upaya konkrit pengendalian pencemaran dengan melibatkan partisipasi

48 Pengadilan Negeri Surabaya, Putusan No. 105/Pdt.G/2010 PN.Sby, tanggal 6 Mei 2010, dalam perkara antara *Ecological Observation and Wetlands Conservation (ECOTON) v. Pemerintah Provinsi Jawa Timur c.q. Gubernur Jawa Timur, dkk.*

49 *Ibid.*, hlm. 3-4.

masyarakat.⁵⁰

B. Menyasar Tergugat yang Tepat dalam CLS Pemulihan Kualitas Air

Pelajaran pertama yang dapat ditarik dari kedua gugatan di atas terkait dengan subjek yang berhubungan dengan pemulihan kualitas air. Secara umum, kedua kasus di atas hanya menyasar lembaga eksekutif yang memiliki tugas pokok dan fungsi terkait *pengendalian pencemaran* pada sumber air tertentu. Namun, baik dalam gugatan Sungai Gangga maupun Sungai Riachuelho, tampak jelas bahwa institusi yang terlibat terdapat di berbagai level wilayah administrasi, yaitu pemerintah di tingkat nasional, provinsi maupun kabupaten/kota – atau ketiganya secara bersama-sama.

Pendekatan ini tepat digunakan karena dalam kedua perkara di atas Penggugat meminta tindakan yang sangat spesifik dalam kerangka pemulihan. Hal ini mungkin dilakukan dalam konteks Indonesia, karena peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan kualitas air telah ada mulai dari tataran norma⁵¹ serta standar, prosedur dan kriteria (“NSPK”) yang diatur dalam beberapa Peraturan Menteri,⁵² sekalipun masih dalam cakupan yang sederhana. Untuk dapat menentukan subjek yang digugat dengan tepat, harus diketahui terlebih dahulu siapa yang memiliki tugas dan kewenangan atas sumber air tersebut.

Dalam konteks Indonesia, tugas pokok dan fungsi terkait pengelolaan kualitas dan pengendalian pencemaran air terbagi di tingkat pusat dan daerah berdasarkan letak sumber air. Berdasarkan PP 82/2001, Pemerintah (Pusat) bertanggungjawab melakukan pengelolaan kualitas air pada sumber air lintas provinsi dan/atau lintas batas negara dan Pemerintah Kabupaten/Kota bertanggungjawab melakukan pengelolaan kualitas air di sumber air dalam satu Kabupaten/Kota. Sementara, untuk sumber air lintas kabupaten/kota namun masih dalam satu provinsi, “dikoordinasikan” oleh Pemerintah Provinsi.⁵³ Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota ini dimaknai sebagai lembaga eksekutif (Menteri atau Badan) yang ditugasi untuk mengelola lingkungan

50 *Ibid.*

51 Antara lain, Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Peraturan Pemerintah No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air

52 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 1 Tahun 2010 tentang Tata Laksana Pengelolaan Kualitas dan Pengendalian Pencemaran Air

53 Lih: Pasal 5 PP 82/2001

hidup dan pengendalian dampak lingkungan.⁵⁴ Di tingkat nasional, lembaga yang bertanggungjawab adalah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dengan tugas dan fungsi sebagaimana dimuat dalam PermenLHK No. 18 Tahun 2015 yang mengatur mengenai organisasi dan tata kerja KLHK.⁵⁵ Di tingkat daerah, terdapat Badan Lingkungan Hidup di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, dengan nomenklatur yang berbeda-beda bergantung pada kebijakan daerah.

Melihat peta kewenangan di atas, terdapat dua hal yang perlu diperhatikan penggugat dalam menentukan lembaga mana yang akan digugat. Pertama, penggugat harus mengetahui letak sumber air – apakah sumber air tersebut berada di bawah kewenangan Pemerintah (Pusat), Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kab/Kota. Hal ini penting untuk memahami siapa penanggungjawab utama pengelolaan kualitas air tersebut. Kedua, penggugat juga harus dapat merujuk suruhan peraturan perundang-undangan sekonkrit mungkin serta hubungannya dengan tugas dan fungsi lembaga eksekutif yang bersangkutan. Dalam hal ini, jika ternyata kewenangan berada di Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota, maka penggugat perlu memeriksa nomenklatur institusi tersebut di tingkat lokal beserta dasar hukum organisasi dan tata laksanaanya.

Terdapat alternatif lain yang tidak muncul dalam kedua gugatan di atas, yang dapat digunakan dalam hal permasalahan yang ada cenderung disebabkan oleh institusi-institusi eksekutif non-lingkungan hidup, misal lembaga yang bertanggungjawab dalam hal keuangan atau justru kepala daerah sendiri. Contoh yang cukup komprehensif memang tidak dibahas dalam kedua perkara di atas, namun salah satu rujukan yang cukup komprehensif adalah CLS Teluk Manila di Filipina,⁵⁶ dimana para penggugat melakukan inventarisasi terhadap seluruh lembaga eksekutif yang memiliki tugas pokok dan fungsi yang berkontribusi terhadap buruknya kualitas air di Teluk Manila.⁵⁷

54 Lih: Pasal 1 angka 18 PP 82/2001

55 PermenLH No. 18 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia

56 Mahkamah Agung Filipina, *Concerned Resident of Manila Bay vs. Metropolitan Manila Development Authority, et.al.*

57 Para tergugat meliputi: Metropolitan Manila Development Authority, Department of Environment and Natural Resources, Metropolitan Waterworks and Sewerage System, Local Water Utilities Administration, Philippines Port Authority, Department of Education, Culture and Sports, Department of Health, Department of Agriculture, Department of Public Works and Highways, Department of Budget and Management, Coast Guard, National Police Maritime Group serta Department of the Interior Local Government. *Lih: Ibid.*

Pendekatan yang dipilih dalam menentukan tergugat tentu tidak lepas dari tujuan yang ingin dicapai gugatan. Dalam pendekatan pertama, sekalipun berfokus pada sedikit aktor, bukan berarti petitum yang dimintakan tidak dapat melahirkan serangkaian rencana aksi yang komprehensif. Hal ini akan dialami dalam bagian yang membahas konsekuensi dari putusan pengadilan terhadap kebijakan yang diambil pemerintah (eksekutif) dalam memulihkan sungai.

C. Apa yang Diminta dalam “Pemulihan”?

Setidaknya, terdapat lima kategori tindakan yang dimohonkan dalam petitum kedua perkara di atas:

1. Mewajibkan tergugat pemerintah membuat rencana pemulihan sumber air terintegrasi, sebagaimana diuraikan dalam gugatan Riachuelo. Hal ini mencakup antara lain, pembersihan (*clean-up*) sungai yang telah tercemar; dan melakukan tindakan teknis yang diperlukan untuk menghilangkan pencemar yang ada dalam air sungai, bantaran sungai, serta tempat pembuangan akhir limbah;
2. Mencegah pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang lebih parah di masa mendatang – dengan variasi sbb:
 - a. Meminta penangguhan pembuangan limbah hingga pencemar memasang instalasi pengolahan air limbah (“IPAL”) yang dibutuhkan, sebagaimana dikabulkan MA India dalam perkara Sungai Gangga – yang mencakup kewajiban bagi pencemar untuk memasang teknologi pengelolaan air limbah yang layak, masing-masing disertai dengan tenggat waktu pemasangan dan operasi IPAL;
 - b. Mewajibkan tergugat pemerintah mengambil langkah konkrit untuk memastikan pengawasan terhadap kinerja para tergugat industri dalam pengendalian pencemaran air sesuai perundang-undangan, serta pengawasan atas kewajiban pemasangan IPAL sebagaimana dimaksud no (a), sebagaimana dikabulkan MA India dalam perkara Gangga. Bahkan, dalam perkara tersebut, MA memerintahkan pemerintah untuk segera mengambil langkah untuk membuat kebijakan dan skema pengendalian pencemaran air dan mengajukan rencana kegiatan terkait pembuatan

- pengelolaan air limbah domestik di area sekitar Sungai Gangga yang disertai jangka waktu;
- c. Membuat saluran drainase dan sistem pengelolaan limbah domestik yang layak, sebagaimana dikabulkan dalam perkara Riachuelho;
3. Melakukan peningkatan kesadaran masyarakat dan edukasi lingkungan hidup, sebagaimana dikabulkan MA India, dengan:
 - a. Mewajibkan Pemerintah Pusat untuk memastikan kurikulum lingkungan hidup ada dalam pembelajaran formal;
 - b. Menyediakan publikasi buku secara gratis untuk edukasi LH;
 4. Mewajibkan tergugat pemerintah menginformasikan kepada publik mengenai tindakan-tindakan yang diambil dalam menjalankan putusan pengadilan, sebagaimana dimintakan dan dikabulkan dalam gugatan Riachuelo; dan
 5. Membuat rencana darurat kesehatan masyarakat, sebagaimana dimintakan dan dikabulkan dalam perkara Riachuelho

Kelima kategori petitum ini dapat menjadi panduan bagi penggugat CLS pemulihan sungai di Indonesia maupun belahan dunia lainnya dalam menentukan apa yang ingin dicapai dalam suatu litigasi pemulihan sungai. Beberapa petitum, seperti pemberian informasi lingkungan hidup, memiliki dasar hukum yang solid dan dapat langsung berlaku. Namun, petitum-petitum lain membutuhkan argumentasi yang kuat agar tampak hubungannya dengan norma suruhan dalam perundang-undangan.

Referensi lain dari perkara CLS di Indonesia yang telah diuraikan di bagian sebelumnya menunjukkan bahwa di Indonesia sendiri telah terdapat beberapa inovasi yang juga patut dicatat, yaitu memintakan penetapan kelas sungai dan DTBPA serta beberapa perundang-undangan untuk menjadi pedoman penetapannya.⁵⁸ Hal lain yang termaktub dalam CLS Kali Surabaya adalah pelibatan masyarakat dan pemberian informasi dalam penyusunan kelas sungai dan DTBPA, serta himbauan publik di media massa untuk menjaga lingkungan hidup.

58 PN Surabaya, *Op.Cit.*

Dalam kaitannya dengan norma suruhan, bagian terakhir tulisan ini saya dedikasikan untuk merangkum beberapa norma suruhan dalam peraturan perundang-undangan Indonesia yang terkait dengan pemulihan kualitas air.

Pertama, bahwa pencemar harus melakukan penanggulangan dan pemulihan. Baik dalam PP 82/2001 maupun UU 32/2009, terdapat suruhan bagi pencemar yang mengakibatkan pencemaran untuk melakukan tindakan pemulihan kualitas air.⁵⁹ Kedua peraturan ini juga mengatur bahwa dalam hal pencemar tidak melakukan tindakan pemulihan, pemerintah dapat melaksanakan atau menugaskan pihak ketiga untuk melaksanakan pemulihan atas beban biaya pencemar. Secara substantif kedua peraturan ini relatif sama, sekalipun PP 82/2001 menggunakan bahasa hukum yang lebih lunak⁶⁰ dan UU 32/2009 memberikan ancaman yang lebih tegas, bahkan menggunakan kata “pemerintah dapat memaksa”⁶¹ pencemar untuk melakukan pemulihan.

Kedua, pencemar harus siap dengan dana jaminan lingkungan hidup, dan Pemerintah perlu memastikan hal tersebut. Pasal 55 ayat (1) UU 32/2009 menyatakan, “Pemegang izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) wajib menyediakan dana penjaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan hidup.” Dalam ayat (3), dinyatakan juga, “Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dapat menetapkan pihak ketiga untuk melakukan pemulihan fungsi lingkungan hidup dengan menggunakan dana penjaminan.” Namun, hingga naskah artikel ini selesai dibuat, belum ada

59 Pasal 54 ayat (1) UU 32/2009 menyatakan, “Setiap orang yang melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup wajib melakukan pemulihan fungsi lingkungan hidup.” Sementara, dalam PP 82/2001, Pasal 26 menyatakan, “Dalam hal terjadi keadaan darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25, maka penanggung jawab usaha dan atau kegiatan wajib melakukan penanggulangan dan pemulihan.”

60 Pasal 82 ayat (1) UU 32/2009 menyatakan, “Menteri, gubernur, atau bupati/walikota berwenang untuk memaksa penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya.” Dan Pasal 82 ayat (2) menyatakan “Menteri, gubernur, atau bupati/walikota berwenang atau dapat menunjuk pihak ketiga untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.”

61 Pasal 28 PP 82/2001 menyatakan, “Dalam hal penanggung jawab usaha dan atau kegiatan tidak melakukan tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 dan Pasal 27 ayat (5) Bupati/Walikota/Menteri dapat melaksanakan atau menugaskan pihak ketiga untuk melaksanakannya atas beban biaya penanggung jawab usaha dan atau kegiatan yang bersangkutan.” Hal ini senada dengan

peraturan pelaksana yang mengatur dana jaminan lingkungan hidup, sekalipun hal ini telah dimandatkan UU 32/2009 sejak ia diundangkan.

Ketiga, jika sumber air berada dalam status cemar, Pemerintah yang berwenang harus melakukan upaya pemulihan. Dalam PP 82/2001, juga terdapat suruhan bagi pemerintah untuk melakukan upaya penanggulangan pencemaran dan pemulihan kualitas air dengan menetapkan mutu air sasaran.⁶² Lebih jauh, Pasal 46 UU 32/2009 menyatakan, "Selain ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45, dalam rangka pemulihan kondisi lingkungan hidup yang kualitasnya telah mengalami pencemaran dan/atau kerusakan pada saat undang-undang ini ditetapkan, Pemerintah dan pemerintah daerah wajib mengalokasikan anggaran untuk pemulihan lingkungan hidup."

Bagaimanapun, patut diakui terminologi "pemulihan" merupakan terminologi yang luas dan kabur, terutama bagi masyarakat awam. Di Indonesia, PP 82/2001 menyebutkan "pemulihan" sebagai bagian dari pengendalian pencemaran air bersama dengan pencegahan dan penanggulangan,⁶³ yang kerangkanya dipertahankan dalam UU 32/2009.⁶⁴ Namun UU 32/2009 hanya memberikan sedikit petunjuk dalam menginterpretasikan apa artinya "pemulihan" dalam tindakan nyata. Pasal 54 ayat (2) UU 32/2009 hanya menyatakan, "Pemulihan fungsi lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tahapan: (a) penghentian sumber pencemaran dan pembersihan unsur pencemar; (b) remediasi; (c) rehabilitasi; (d) restorasi; dan/atau (e) cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi." Sekalipun terdapat penjelasan terhadap masing-masing terminologi ini, perundang-undangan tidak memberikan panduan mengenai apa saja kebijakan dan/atau program yang harus ada dalam kerangka besar peningkatan kualitas air.

Alternatif praktis untuk menghadapi permasalahan di atas adalah dengan mengambil acuan "pemulihan" dari level yang lebih detail seperti kebijakan di

62 Pasal 15 PP 82/2001 menyatakan, "Dalam hal status mutu air menunjukkan kondisi cemar, maka Pemerintah dan Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/ Kota sesuai dengan kewenangan masing-masing melakukan upaya penanggulangan pencemaran dan pemulihan kualitas air dengan menetapkan mutu air sasaran."

63 Pasal 1 angka 4 PP 82/2001

64 Lih: Bab V, Pengendalian, serta Pasal 13 ayat (2) yang menyatakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pencegahan, penanggulangan dan pemulihan.

tingkat nasional. Dokumen “Rencana Strategis Kementerian Lingkungan Hidup 2015-2019” menjabarkan beberapa langkah-langkah konkrit yang akan diambil KLHK dalam memulihkan sungai yang berstatus cemar. Beberapa dari langkah ini sebetulnya merupakan amanat perundang-undangan yang belum terlaksana, termasuk amanat dari Peraturan Pemerintah No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air (“PP 82/2001”). Beberapa hal yang dapat dicontoh dari Renstra KLHK adalah: (1) capaian penurunan beban pencemaran air dalam persentase tertentu; (2) peningkatan kualitas parameter kunci (mis: BOD, COD, E-coli) atau parameter lainnya pada sumber air; (3) penetapan Daya Tampung Beban Pencemaran dan alokasi beban untuk semua parameter kunci atau parameter lainnya; serta (4) adanya sistem pemantauan kualitas air yang tersedia dan beroperasi secara kontinyu.

Dengan mengombinasikan petitum dalam perkara Sungai Gangga dan Riachuelo dengan konteks suruhan yang diberikan peraturan perundang-undangan Indonesia bagi pemerintah, memaknai “pemulihan” menjadi lebih konkrit, sehingga, diharapkan petitum yang dimintakan dapat lebih tajam, spesifik dan terarah.

V. Simpulan dan Rekomendasi

Kelalaian eksekutif di India dan Argentina yang berdampak pada parahnya pencemaran air yang tidak kunjung teratasi telah menjadi motivasi masyarakat sipil di kedua negara tersebut untuk mengajukan gugatan warga negara atau CLS. Kedua gugatan CLS yang dianalisis menunjukkan bahwa CLS dapat menjadi suatu alat untuk mendorong eksekutif melakukan kewajiban-kewajiban yang dilalaikannya, di mana dari paparan putusan terlihat bahwa kelalaian tersebut berkontribusi cukup besar terhadap tercemarnya air sungai dan wilayah sekitarnya. CLS dapat berperan dalam mendorong pemerintah (eksekutif) melakukan tugas pokok dan fungsi yang lalai dilaksanakan, atau meminta pemerintah mengeluarkan kebijakan lain yang penting ada untuk melindungi kualitas air sungai.

Namun, logika di atas hanya dapat terlaksana dengan baik apabila penggugat mampu mengidentifikasi institusi yang tepat sebagai tergugat berikut tugas pokok dan fungsi yang dilalaikannya. Perkara Sungai Gangga maupun Sungai

Riachuelho mampu melakukan identifikasi ini dengan baik, sehingga petitum yang dimintakan tajam dan spesifik pembagian pertanggungjawabannya, dan menghasilkan putusan yang juga detail. Tingkat kedetailan ini akan berpengaruh terhadap dampak putusan pengadilan terhadap perubahan kebijakan yang dapat dihasilkan dalam implementasi putusan.

Dalam konteks Indonesia, sekalipun sudah diakui dan pernah dilakukan di Indonesia, belum ada perkara yang melitigasi pemulihan sungai dengan tingkat komprehensivitas sebagaimana litigasi Sungai Gangga dan Riachueho. Sekalipun demikian, ada juga pembelajaran yang sangat baik yang tidak dimiliki kedua perkara luar negeri tersebut – yaitu petitum penetapan kelas air dan DTBPA. Dengan identifikasi institusi yang bertugas pokok dan fungsi, serta delegasi kewajiban pemerintah yang cukup jelas dalam kerangka hukum pengendalian pencemaran air Indonesia, Penulis meyakini CLS pemulihan sungai di Indonesia dapat dilakukan – bahkan, dengan tingkat kedetailan mandat yang ada, mungkin saja berdampak lebih besar dari litigasi Sungai Gangga dan Riachuelho.

DAFTAR PUSTAKA

- Arbuckle, J. Gordon, *et. al.* *Environmental Law Handbook*. Rockville, M.D.: Government Institute, Inc., 1993.
- Argentina. *Konstitusi Argentina 1994*.
- CMI Brief. "Can Litigation Clean Rivers? Assessing the Policy Impact of the Mendoza Case in Argentina." Vol. 11 No. 3, Mei 2012.
- Dembowski, Hans. *Taking State to Court: Public Interest Litigation and the Public Sphere in Metropolitan India*.
- Getz, James. "Argentina." Sumber: <http://www.globalenvironmentallaw.org/Site/Argentina.html>.
- Helmer, Richard dan Ivanildo Hespanhol. *Ed. Water Pollution Control – A Guide to the Use of Water Quality Management Principle*. London: Thomson Science & Professional, 1997.
- Hoshaw, Lindsay. "Troubled Waters: the Matanza-Riachuelo River Basin." 23 May 2008.
- India. *Konstitusi India 1949*. Disahkan 26 November 1949.
- India. *Water Prevention and Control of Pollution Act 1974*.
- Indonesian Center for Environmental Law. *Catatan Akhir Tahun 2015*. Desember 2015.
- Islam, Mohammed Nasimul. "Challenges for Sustainable Water Quality Improvement in Developing Countries." Presentasi dalam International Water Week. Stockholm, Swedia: Asian Development Bank, 8 September 2010.
- Johnston, Craig N., William F. Funk, dan Victor B. Flatt. *Legal Protection of the Environment*, 3rd Edition. St. Paul: Thompson Reuters, 2010.
- K., Chandra. "Pollution from wastes of Industries Manufacturing Nitrogenous Fertilizer: A Case Study from River Gangga at Varanasi." *Journal of the Indian Association of Sedimentologists*, Vol. 9, 1990.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Indonesia. "Atlas Status Mutu Air Indonesia." 2015.

- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Direktorat Jenderal Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan, Indonesia. "Catatan Akhir Tahun KLHK 2016: Lingkungan Hidup yang Sehat untuk Rakyat." 2016.
- KL, Saxena, Chakraborty AK, Khan AQ, Chattopadhyay RN, Chandra H. "Pollution study of river near Kanpur." *Indian Journal of Environment Health*, Vol. 8, 1966.
- Mahkamah Agung Argentina. *Mendoza, et.al. v. Argentina*. Diputus tahun 2008.
- Mahkamah Agung Filipina. *Concerned Resident of Manila Bay vs. Metropolitan Manila Development Authority, et.al.*
- Mahkamah Agung India. *M.C. Mehta vs. Union of India and Others*. Diputus tanggal 22 September 1987. Sumber: <http://www.ielrc.org/content/e8803.pdf>
- Mahkamah Agung India. *M.C. Mehta vs. Union of India and Others*. Diputus tanggal 12 Januari 1988. Sumber: <http://www.ielrc.org/content/e8804.pdf>
- Mahkamah Agung India. *State of Uttaranchal v. Balwant Singh Chaufal & Ors*, Civil Appeal Nos. 1134-1135 of 2002. Diputus tanggal 18 Januari 2010.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. SK Ketua Mahkamah Agung RI No. 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup. 2013.
- Mas Achmad Santosa dan Margaretha Quina. "Perkembangan Hak Gugat Warga Negara di Indonesia" Dalam buku *Alam Pun Butuh Hukum dan Keadilan*. Jakarta: Asa Prima, 2016.
- Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Putusan No: 28/PDT.G/2003/PN.
- Pengadilan Negeri Surabaya. Putusan No. 105/Pdt.G/2010 PN.Sby dalam perkara antara Ecological Observation and Wetlands Conservation (ECOTON) melawan Pemerintah Provinsi Jawa Timur c.q. Gubernur Jawa Timur, dkk. 6 Mei 2010.
- Pengadilan Tinggi DKI Jakarta. Putusan No: 480/PDT/2005/PT DKI.
- Indonesia. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia. PermenLH No. 18 Tahun 2015.

Indonesia. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup tentang Tata Laksana Pengelolaan Kualitas dan Pengendalian Pencemaran Air. PermenLH No. 1 Tahun 2010.

Indonesia. Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air. PP No. 82 Tahun 2001.

Sax, Joseph L. "The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law : Effective Judicial Intervention," *Michigan Law Review*, Vol. 68, 1969.

Singhal, A.K. "Some Legal Cases on Ganga River Pollution." *Jurnal Researcher*, Vol. 4, Issue 2, 2012. Sumber: <http://sciencepub.net>

"M.C. Mehta vs. Union of India." *The Enviro-Litigators, Environmental Law and Activism in India*. Sumber: <http://www.cla.auburn.edu/envirolitigators/litigation/ganga-pollution-case-mehta/m-c-mehta-vs-union-of-india/>

PERMASALAHAN HUKUM DALAM PERLINDUNGAN EKOSISTEM KARST DI INDONESIA (STUDI KASUS : EKOSISTEM KARST SANGKULIRANG - MANGKALIHAT, PROVINSI KALIMANTAN TIMUR)

Grita Anindarini Widyaningsih¹

Abstraksi

Ekosistem Karst merupakan sebuah bentang alam dengan keunikan tersendiri dan memiliki sifat yang sangat rapuh atau *irreversible*. Ekosistem ini memiliki fungsi yang sangat penting baik dalam kaitannya dengan lingkungan hidup maupun nilai sosial, budaya dan ekonominya. Melihat keunikan dan fungsi strategisnya tersebut, maka tidak salah apabila ekosistem ini dikategorikan sebagai kawasan lindung dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Namun sayangnya, hingga saat ini operasionalisasi status “kawasan lindung” tersebut belum jelas, sehingga berakibat sebagian besar ekosistem karst di Indonesia berpotensi untuk dieksploitasi. Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji apakah peraturan perundang-undangan maupun kebijakan yang ditetapkan maupun dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah didesain untuk memberikan perlindungan terhadap Ekosistem Karst di Indonesia dari ancaman kerusakan lingkungan. Adapun untuk mempersempit ruang pembahasan, tulisan ini mengambil studi kasus pada Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat, Provinsi Kalimantan Timur, yang saat ini tengah mengalami ancaman kerusakan.

Kata kunci : Karst, Kerusakan Lingkungan, Perlindungan Lingkungan Hidup, Sangkulirang-Mangkalihat

1 Penulis adalah lulusan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan saat ini bekerja sebagai Asisten Peneliti di Indonesian Center For Environmental Law.

Abstract

Karst Ecosystem is a landscape with unique characteristics and is very fragile or irreversible. This ecosystem has a very important function, in relation to environmental and social values, culture values, as well as its economic values. This uniqueness and strategic function of karst ecosystem, has made Indonesian law to classify this ecosystem as a protected area. Unfortunately, until now the operationalization of the "protected areas" status is not clear, and resulting in most of the karst ecosystem in Indonesia is potentially to be exploited. This paper aims to examine whether legislation or policies established and conducted by the Central Government and Local Government has been designed to provide protection against Karst Ecosystem in Indonesia from the environmental damage. This paper has particular focus on Karst Ecosystem Sangkulirang-Mangkalihat, in East Kalimantan province, which is currently experiencing the threat of damage.

Key words : *Karst, environmental damage, environmental protection, Sangkulirang-Mangkalihat*

I. Pendahuluan

Pencemaran dan kerusakan lingkungan merupakan masalah serius yang sudah lama dihadapi Indonesia. Deforestasi, degradasi lahan akibat alih fungsi lahan untuk kegiatan pembangunan, pencemaran air, udara, hingga tanah, kian lazim terjadi. Hal ini tentu berpengaruh terhadap kualitas hidup manusia dan makhluk hidup lainnya sehingga semakin menurun. Menghadapi hal tersebut, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UU No. 32 Tahun 2009) telah mengamanatkan adanya upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang sungguh-sungguh dan konsisten oleh semua pemangku kepentingan². Salah satu tujuan dari perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup ini adalah untuk menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem,³ termasuk di dalamnya ekosistem karst⁴.

2 Indonesia (a), *Undang-Undang Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009, LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059, bagian menimbang.

3 *Ibid.*, ps. 3.

4 *Ibid.*, ps. 21. Bahwa dalam pasal ini dijelaskan diperlukannya kriteria baku kerusakan ekosistem. Terdapat delapan ekosistem yang ditetapkan dalam pasal ini, salah satunya adalah ekosistem karst.

Karst adalah daerah yang memiliki bentang alam dan pola hidrologi khusus yang terbentuk dari kombinasi sifat batuan yang memiliki tingkat kelarutan tinggi dan porositas sekunder yang berkembang dengan baik⁵. Di Indonesia sendiri, kawasan karst tersebar di berbagai daerah, mulai dari Gunung Kidul di Pulau Jawa, Pulau Madura, Pulau Bali, Maros di Pulau Sulawesi, Pulau Papua, serta pulau-pulau lainnya di perairan Indonesia Bagian Timur⁶. Ekosistem Karst terdiri dari bagian-bagian yang unik dan sensitif terhadap kerusakan lingkungan, berupa sungai bawah tanah, gua-gua, serta bagian epikarst.⁷ Bagian-bagian unik dan rentan inilah yang membuat Ekosistem Karst perlu dilindungi, disamping fungsi-fungsi lainnya bagi lingkungan hidup. Sayangnya, luasan karst yang ada di Indonesia hingga saat ini masih belum diketahui secara pasti. Hal ini dikarenakan belum seluruh kawasan Karst di Indonesia telah diselidiki dan diinventarisir.

Keberadaan ekosistem karst telah diakui sebagai kawasan yang perlu untuk diperhatikan perlindungannya di berbagai negara. Pada umumnya regulasi ekosistem karst di berbagai negara tersebut didesain untuk mencapai tujuan sebagai berikut⁸: 1) Memelihara kemampuan lanskap karst yang berupa hutan untuk tetap dapat beregenerasi secara sehat dan produktif setelah panen; 2) Mempertahankan tingkat keanekaragaman hayati yang tinggi terkait dengan ekosistem karst, termasuk yang memiliki habitat di atas dan dibawah permukaan karst; 3) Menjaga arus alam dan kualitas air dari sistem hidrologi karst; 4) Menjaga tingkat kealamian pertukaran air di permukaan maupun bawah permukaan; 5) Mengelola dan melindungi bentuk morfologi karst baik yang ada di permukaan maupun di bawah permukaan; serta 6) Menyediakan kawasan karst sebagai tempat rekreasi di tempat yang tepat. Dari tujuan tersebut sebenarnya dapat

5 Eko Teguh Paripurno, *Kita, Ekosistem Karst, Industri Ekstraktif dan Manajemen Risiko Bencana*, disampaikan dalam pemaparannya pada Diskusi terkait Perlindungan Ekosistem Karst di Balikpapan, Kalimantan Timur, pada 29 Januari 2017.

6 Deny Juanda Puradimaja, "*Hidrogeologi Kawasan Gunungapi dan Karst di Indonesia*" disampaikan dalam Pidato Ilmiah Guru Besar Institut Teknologi Bandung, Bandung, 22 Desember 2006.

7 Derek Ford and Paul Williams, *Karst Hydrogeology and Geomorphology*, (John Wiley and Sons Ltd, England: 2007), hal. 464 dan 500. Lebih lanjut, menurut Klimchouk (1997) dijelaskan bahwa *epikarstic zone* adalah zona teratas yang tersingkap dari batuan karst yang memiliki permeabilitas dan porositas karena proses lapirsan-laposan yang lain, sehingga berperan sebagai media penyimpan air yang baik.

8 *Ibid.*, hlm. 499.

terlihat bahwa ekosistem karst memiliki peran penting tidak hanya terhadap keberlangsungan hidup manusia, namun juga keanekaragaman hayati lainnya. Untuk itu, perlu dilakukan langkah-langkah strategis dalam memberikan perlindungan terhadap keberlanjutan ekosistem karst agar tidak rusak dan tetap dapat berfungsi sebagaimana dengan mestinya. Pertanyaannya, apakah regulasi maupun kebijakan Pemerintah Indonesia telah dirancang untuk memberikan perlindungan terhadap ekosistem karst dari ancaman kerusakan lingkungan?.

Berangkat dari hal tersebut, tulisan ini bertujuan untuk mengkaji dua hal: *Pertama*, apakah konstruksi peraturan perundang-undangan Indonesia di tingkat pusat telah mengakomodir perlindungan ekosistem karst secara keseluruhan. *Kedua*, apakah Pemerintah Daerah sudah mengambil kebijakan yang berpihak terhadap perlindungan ekosistem karst dari ancaman kerusakan lingkungan. Untuk membahas poin kedua, tulisan ini akan menggunakan studi kasus Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat yang membentang di Kabupaten Kutai Timur dan Kabupaten Berau Provinsi Kalimantan Timur.

II. Perlindungan Hukum Terhadap Ekosistem Karst di Indonesia

2.1. Pengertian dan Fungsi Strategis Ekosistem Karst

Istilah Karst berasal dari bahasa Slovenia yaitu Kras, yang merupakan suatu daerah di timur laut kota Trieste, Slovenia. Istilah tersebut diberikan oleh seorang geologawan abad ke-19 yang pada saat itu meneliti daerah tersebut dan melihat adanya kekhasan dalam bentang alam di kawasan Kras dan akhirnya mengabadikan kekhasan bentang alam tersebut dengan istilah "Karst"⁹. Menurut Ford & William (2007), karst adalah daerah yang memiliki bentang alam dan pola hidrologi khusus yang terbentuk dari kombinasi sifat batuan yang memiliki tingkat kelarutan tinggi dan porositas sekunder yang berkembang dengan baik. Secara umum, kawasan karst terdiri dari bagian *eksokarst* (bagian atas permukaan karst) dan *endokarst* (bagian bawah permukaan karst). Penjelasan terkait dengan bagian-bagian dalam karst ini ditetapkan dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam

9 Eko Teguh Paripurno, *et.al.*, *Pengelolaan Kawasan Kars Dalam Perspektif Penanggulangan Bencana*, tulisan ilmiah yang disampaikan dalam pemaparannya pada Diskusi terkait Perlindungan Ekosistem Karst di Balikpapan, Kalimantan Timur, pada 26 Februari 2017, hal. 1.

Karst (selanjutnya disebut “Permen ESDM No 17 Tahun 2012”). Berikut adalah penjelasan lebih lanjut terkait dengan bagian-bagian dalam Ekosistem Karst:

| Letak | Bagian | Pengertian |
|------------------|--------------------|--|
| Eksokarst | Mata air permanen | Mata air yang selalu mengalir sepanjang tahun |
| | Bukit karst | Bukit dengan bentuk kerucut, membulat, menara, meja, dan/atau bentukan lainnya |
| | Dolina | Lekukan tertutup di permukaan akibat proses pelarutan dan peruntuhan yang memiliki ukuran bervariasi dengan kedalaman antara dua sampai dengan seratusmeter dan diameter antara sepuluh sampai dengan seribu meter |
| | Uvala | Gabungan dari dua atau lebih Dolina |
| | Polje | Gabungan dari dua atau lebih Uvala |
| | Telaga | Uvala atau Polje yang tergenang air |
| Endokarst | Sungai Bawah Tanah | Sungai yang mengalir di permukaan bawah tanah |
| | Speleotem | Bentukan hasil proses pelarutan kalsium karbonat yang menghiasi bagian dalam gua seperti stalaktit, stalakmit, pilar, dan <i>flowstone</i> |

Tabel 1 : Diringkas oleh Penulis berdasarkan Permen ESDM No. 17 Tahun 2012

Ekosistem karst memiliki fungsi yang sangat penting bagi lingkungan hidup, antara lain sebagai tempat penyimpanan air, termasuk pemasok kesediaan air yang penting bagi kehidupan manusia. Bagian atas kawasan karst memungkinkan adanya waktu tunda yang panjang untuk mengalirkan air hujan ke sungai bawah tanah. Adanya waktu tunda ini menjadikan ekosistem karst mampu menyimpan dan mengalirkan air sampai pada mata air dan sungai bawah tanah hingga pada musim kemarau¹⁰. Selain itu, ekosistem karst juga berpengaruh sebagai kawasan tangkapan karbon yang mampu menangkap karbon dua kali lipat dari hutan¹¹.

10 Sudarmadji, Eko Haryono, Tjahyo Nugroho Adji dkk. *Ekologi Lingkungan Kawasan Karst Indonesia: Menjaga Asa Kelestarian Kawasan Karst Indonesia*, (Deepublish, Yogyakarta : 2012), hlm. iii.

11 “Karst Kaltim Terancam Pembangunan Pabrik Semen”, <http://www.mongabay.co.id/2013/04/26/karst-kaltim-terancam-pembangunan-pabrik-semen/>, diunduh pada 16 Februari 2017.

Fungsi ini menjadikan ekosistem karst sebagai salah satu alat untuk mencegah perubahan iklim. Dalam kaitannya dengan kehidupan flora, ekosistem karst juga mempunyai peran penting dalam membantu pertumbuhan pohon maupun tanaman disekitarnya¹². Di sisi lain, dalam kaitannya dengan kehidupan fauna, kawasan karst juga berfungsi sebagai habitat bagi satwa langka dan endemik, terutama di bagian gua¹³.

2.2. Rezim Peraturan Terkait Perlindungan Ekosistem Karst di Indonesia

Perlindungan terhadap ekosistem karst telah diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini dapat tercermin dalam UU No. 32 Tahun 2009 maupun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (selanjutnya disebut “PP No. 26 Tahun 2008”). Dalam UU No. 32 Tahun 2009, perlindungan kawasan karst sebagai sebuah ekosistem sudah menjadi fokus pembahasan. Regulasi ini mengamanatkan adanya kriteria baku kerusakan lingkungan hidup khusus untuk ekosistem karst untuk diatur dalam Peraturan Pemerintah¹⁴. Kriteria baku kerusakan lingkungan hidup ini sendiri merupakan sebuah ukuran batas perubahan sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang dapat ditenggang oleh lingkungan hidup untuk dapat tetap melestarikan fungsinya¹⁵. Dalam kaitannya dengan perlindungan sebuah ekosistem, khususnya ekosistem karst, tentu adanya kriteria baku kerusakan lingkungan ini sangat diperlukan. Hal ini mengingat kriteria baku kerusakan lingkungan merupakan salah satu instrumen pencegahan kerusakan lingkungan¹⁶ yang dapat memberikan batasan-batasan sejauh apa pelaku usaha dapat melakukan kegiatan usahanya agar tidak merusak lingkungan. Namun sayangnya, hingga saat ini peraturan pemerintah yang diamanatkan tersebut belum juga diundangkan.

Lain halnya dengan UU No. 32 Tahun 2009, Dalam PP No. 26 Tahun 2008, bentang alam karst telah secara tegas termasuk dalam kawasan lindung nasional karena dianggap sebagai kawasan yang memiliki keunikan bentang

12 Ministry of Forests British Columbia, *Karst Management Handbook for British Columbia*, (National Library of Canada, Canada : 2003), hlm. 6-10.

13 *Ibid.*

14 Indonesia (a), ps. 21 ayat (3).

15 *Ibid.*, ps. 1 angka 15.

16 *Ibid.*, bagian penjelasan.

alam¹⁷. Sayangnya dalam peraturan ini, operasionalisasi terhadap perlindungan kawasan karst bukan dilakukan dalam kaitannya kawasan karst sebagai kawasan yang memiliki peranan penting dalam lingkungan hidup, melainkan lebih dititikberatkan pada perlindungannya untuk pengembangan ilmu pengetahuan, budaya dan/atau pariwisata¹⁸.

Dari sisi sektoral, pengelolaan dan perlindungan ekosistem karst berada di bawah kewenangan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Pengaturan lebih rinci terkait ekosistem karst saat ini telah diatur dalam Permen ESDM No. 17 Tahun 2012 Tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst. Sebelumnya, pengaturan terkait dengan pengelolaan kawasan karst telah ada dari tahun 1999 dan diperbaharui tiga kali sampai akhirnya kedua peraturan tersebut telah dicabut dan diganti dengan Permen ESDM No. 17 Tahun 2012 tersebut. Setidaknya terdapat empat hal penting yang diatur dalam Permen ESDM No. 17 Tahun 2012, yakni:

1. Kawasan bentang alam karst adalah kawasan lindung geologi yang merupakan bagian dari kawasan lindung nasional. Adapun kawasan bentang alam karst adalah kawasan yang menunjukkan bentuk eksokarst dan endokarst tertentu¹⁹ (*Pasal 3 jo. Pasal 4 ayat (1)*);
2. Penentuan kawasan bentang alam karst dilakukan berdasarkan kegiatan penyelidikan dan penetapan (*Pasal 5*);

17 Indonesia (b), *Peraturan Pemerintah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional*, PP No. 26 Tahun 2008, LN No. 48 Tahun 2008, TLN No. 4833, ps. 60. Secara lebih rinci dijelaskan bahwa karst merupakan bagian dari kawasan yang memiliki keunikan bentang alam. Berdasarkan pasal 52 jo. Pasal 53 ayat (1) dijelaskan bahwa kawasan dengan keunikan bentang alam termasuk dalam kawasan cagar alam geologi. Adapun kawasan cagar alam geologi ini termasuk dalam kawasan lindung geologi. Sedangkan, berdasarkan pasal 51, kawasan lindung geologi termasuk dalam kawasan lindung nasional. Oleh karena itu, dapat diambil kesimpulan bahwa berdasarkan peraturan ini, bentang alam karst termasuk dalam kawasan lindung nasional.

18 *Ibid.*, ps. 104 ayat (2)

19 Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (a), *Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst*, Permen ESDM No. 17 Tahun 2012, ps. 4 ayat (4). Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan bentuk eksokarst dan endokarst tertentu adalah : a) Memiliki fungsi ilmiah sebagai penelitian dan penyelidikan bagi pengembangan ilmu pengetahuan ; b) Memiliki fungsi sebagai daerah imbuhan air tanah yang mampu menjadi media meresapkan air permukaan ke dalam tanah ; c) Memiliki fungsi sebagai media penyimpan air tanah secara tetap (permanen) dalam bentuk Akuifer yang keberadaannya mencukupi fungsi hidrologi ; d) Memiliki mata air permanen ; e) Memiliki gua yang membentuk sungai atau jaringan sungai bawah tanah.

3. Penyelidikan dapat dilakukan oleh Kepala Badan Geologi, Gubernur, atau Bupati/Walikota dan dapat bekerja sama dengan lembaga penelitian Pemerintah atau pemerintah daerah, perguruan tinggi, dan badan usaha (*Pasal 6*);
4. Penetapan dilakukan oleh Menteri sesuai dengan usulan Kepala Badan Geologi. Sementara itu usulan yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota akan dievaluasi oleh Kepala Badan Geologi yang selanjutnya akan ditetapkan oleh Menteri (*Pasal 11*).

Lebih jauh, terdapat beberapa hal yang menjadi perbedaan mencolok antara Permen ESDM No. 17 Tahun 2012 ini dengan dua regulasi tentang pengelolaan kawasan karst sebelumnya (Kepmen Tamben No. 1518 K/20/MPE/1999 *Tentang Pengelolaan Kawasan Karst* dan Kepmen ESDM No. 1456 K/20/MBM/2000 *Tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Karst*) dan justru mengendurkan usaha dalam memberikan perlindungan terhadap kawasan karst, yakni:

1. Ruang lingkup pengaturan terkait pengelolaan kawasan karst yang diatur dalam Permen ESDM No. 17 Tahun 2012 hanya mengatur penetapan kawasan karst yang diperuntukan sebagai kawasan lindung. Hal ini berbeda dengan kedua peraturan sebelumnya yang fokus terhadap pengelolaan karst secara keseluruhan²⁰. Lebih jauh, hal ini membawa implikasi tidak adanya pengaturan yang dapat dijadikan acuan terkait operasionalisasi kawasan karst yang tidak ditetapkan sebagai kawasan lindung;
2. Tidak tegasnya ketentuan mengenai batasan-batasan dalam melakukan kegiatan di atas kawasan karst. Apabila dibandingkan dengan kedua regulasi sebelumnya, dalam regulasi tersebut kawasan karst diklasifikasikan menjadi tiga kelas (Karst kelas I, Karst kelas II, dan Karst kelas III). Adanya klasifikasi karst ini berpengaruh terhadap arahan operasionalisasi kawasan karst, yakni:
 - a. Dalam kawasan Karst kelas I, tidak boleh ada kegiatan pertambangan. Dapat dilakukan kegiatan lain asal tidak berpotensi mengganggu morfologi *eksokarst* dan *endokarst*, mengganggu karstifikasi, serta mengganggu

20 Bahwa baik dalam Kepmen Tamben No. 1518 K/20/MPE/1999 maupun Kepmen ESDM no. 1456 K/20/MBM/2000, keduanya memiliki tujuan untuk mengoptimalkan pemanfaatan kawasan karst yang berwawasan lingkungan dengan sasaran peningkatan upaya perlindungan terhadap seluruh kawasan karst dalam pelestarian fungsi hidrogeologi, geologi, flora dan fauna serta nilai sejarah dan budaya.

fungsi karst. Bahkan Kepmen Tamben No. 1518 K/20/MPE/1999 mengarahkan kawasan Karst kelas I sebagai kawasan konservasi yang hanya memperbolehkan kegiatan penelitian di kawasan tersebut²¹.

- b. Dalam kawasan Karst kelas II, dapat dilakukan kegiatan pertambangan dan kegiatan lain setelah dilengkapi studi lingkungan (AMDAL, UKL dan UPL)²².
- c. Dalam kawasan Karst kelas III, dapat dilakukan kegiatan pertambangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan²³.

Secara garis besar, kawasan Karst kelas I kedudukannya dapat dipersamakan dengan Kawasan Bentang Alam Karst seperti yang diatur dalam Permen ESDM No. 17 Tahun 2012²⁴. Namun sayangnya dalam Permen ESDM No. 17 Tahun 2012 tidak secara eksplisit ditegaskan batasan-batasan kegiatan apa saja yang boleh dilakukan di kawasan bentang alam karst. Secara implisit, dalam peraturan ini hanya mengamanatkan bahwa kawasan bentang alam karst perlu untuk dilindungi, dilestarikan, dan dikendalikan pemanfaatannya.

3. Permen ESDM No. 17 Tahun 2012 hanya fokus memberikan perlindungan terhadap fungsi ekosistem karst sebagai daerah imbuhan air tanah, sumber mata air, maupun media penyimpanan air tanah. Peraturan ini luput untuk mengatur perlindungan terhadap ekosistem karst yang berfungsi sebagai habitat flora dan fauna yang khas dan endemik. Adapun dalam peraturan sebelumnya, khususnya dalam Kepmen ESDM No. 1456/ K/20/MBM/2000, kawasan karst yang mempunyai kandungan flora dan fauna khas termasuk dalam kawasan karst kelas I dan wajib untuk dilindungi²⁵.

21 Hal ini diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Kepmen Tamben No. 1518 K/20/MPE/1999 dan Pasal 14 ayat (1) dan (2) Kepmen ESDM No. 1456 K/20/MBM/2000.

22 Hal ini diatur dalam Pasal 7 ayat (2) Kepmen Tamben No. 1518 K/20/MPE/1999 dan Pasal 14 ayat (3) Kepmen ESDM No. 1456 K/20/MBM/2000.

23 Hal ini diatur dalam Pasal 7 ayat (3) Kepmen Tamben No. 1518 K/20/MPE/1999 dan Pasal 14 ayat (4) Kepmen ESDM No. 1456 K/20/MBM/2000.

24 Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (b), *Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Kars*, Kepmen ESDM No. 1456 K/20/MBM/2000, ps. 13. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa Kawasan Karst kelas I merupakan kawasan lindung sumber daya alam. Hal ini dapat dipersamakan dengan kawasan bentang alam karst sebagaimana diatur dalam Permen ESDM No. 17 Tahun 2012.

25 *Ibid.*, ps. 12 ayat (1).

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat dilihat bahwa masih terdapat kelemahan dalam regulasi-regulasi di tingkat pusat dalam usahanya untuk melindungi fungsi ekosistem karst secara keseluruhan. Regulasi yang ada saat ini baru sampai pada tingkat penetapan kawasan karst itu sendiri dan belum sampai pada tahap operasionalisasi perlindungan kawasan karst. Hal ini berpotensi menimbulkan pengeksploitasian kawasan karst secara tidak bijak dan lebih jauh dapat berujung pada ancaman kerusakan ekosistem karst.

III. Permasalahan Perlindungan Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat

Provinsi Kalimantan Timur adalah salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki kawasan karst yang sangat luas, yang tersebar di seluruh Provinsi Kalimantan Timur. Berdasarkan penelitian yang dirilis oleh Pusat Pengendalian Pembangunan Ekoregion Kalimantan (P3EK) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK)²⁶ pada tahun 2015, setidaknya terdapat 3.569.250 Ha Ekosistem Karst di Provinsi Kalimantan Timur²⁷. Apabila mengacu dari ketentuan dalam Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Timur tahun 2016-2036 (selanjutnya disebut Perda Kaltim No. 1 Tahun 2016) yang menyatakan bahwa luas daratan di Provinsi Kalimantan Timur adalah 12.734.691,75 ha²⁸, dapat diambil kesimpulan bahwa sekitar 28% dari luas daratan di Provinsi Kalimantan Timur adalah kawasan karst. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan oleh P3EK KLHK, diperoleh bahwa sebagian kawasan karst dan batu gamping yang ada di Kalimantan Timur berada diatas kawasan hutan. Untuk itu, penting untuk dilakukan inventarisasi lebih lanjut untuk mengkaji bagaimana peruntukan kawasan karst yang ada di atas kawasan hutan tersebut. Berikut adalah tabel

-
- 26 P3EK KLHK adalah instansi pusat yang merupakan perpanjangan tangan dari Kementerian Lingkungan Hidup yang secara spesifik menangani permasalahan-permasalahan lingkungan di Kalimantan, yang diharapkan dapat membantu menekan laju kerusakan dan pencemaran lingkungan. P3EK KLHK pada awalnya didirikan berdasarkan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 1 Tahun 2005 yang kemudian berganti menjadi Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 16 Tahun 2010.
- 27 P3EK KLHK, *Potret dan Rencana Pengelolaan Ekosistem Karst Kalimantan*, <http://kalimantan.menlhk.go.id>, hlm. 19, diunduh pada 15 Februari 2017.
- 28 Gubernur dan DPRD Kalimantan Timur (a), *Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur Tentang Rencana Tata Ruang Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2016-2036*, Perda Kaltim No. 1 Tahun 2016, Lembaran Daerah Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2016 Nomor 1, ps. 2 ayat (1).

luasan kawasan karst dan batu gamping Provinsi Kalimantan Timur yang ada di atas kawasan hutan²⁹:

| Provinsi | Landuse | Luas (Ha) | | Total |
|------------------|---------------------------|------------|--------------|--------------|
| | | Gamping | Karst | |
| Kalimantan Timur | Hutan Lahan Kering Primer | 13.721,12 | 254.233,72 | 267.944,84 |
| | Hutan Lahan Sekunder | 381.561,75 | 1.497.328,51 | 1.878.890,26 |
| | Hutan Mangrove Primer | 73,95 | 2.502 | 2.575,95 |
| | Hutan Mangrove Sekunder | 6.842,21 | 11.271,68 | 18.113,89 |
| | Hutan Rawa Sekunder | 995,04 | 27.095 | 28.090,04 |
| | Hutan Tanaman Industri | 30.992,87 | 116.241,42 | 147.234,29 |

Tabel II : Luas kawasan karst dan batu gamping di Provinsi Kalimantan Timur yang berada di atas kawasan hutan

Dari luasan ekosistem karst yang dilansir oleh P3EK KLHK tersebut, hingga saat ini baru Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat yang secara resmi ditetapkan. Penetapan tersebut dilakukan melalui Peraturan Gubernur Provinsi Kalimantan Timur Nomor 67 Tahun 2012 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Karst Sangkulirang - Mangkalihat di Kabupaten Berau dan Kutai Timur (selanjutnya disebut "Pergub Kaltim No. 67 Tahun 2012"). Dalam peraturan tersebut, ditetapkan bahwa luasan Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat adalah sebesar 1.867.676 ha dan tersebar di Kabupaten Kutai Timur dan Kabupaten Berau³⁰. Berdasarkan jumlah ini, berarti baru sekitar 52% dari keseluruhan Ekosistem Karst di Provinsi Kalimantan Timur yang telah ditetapkan.

29 P3EK KLHK, *op.cit.*, hlm. 40.

30 Gubernur Kalimantan Timur (a), *Peraturan Gubernur Kalimantan Timur tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Karst Sangkulirang - Mangkalihat di Kabupaten Berau dan Kutai Timur*, Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 67 Tahun 2012, Berita Daerah Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2012 Nomor 63, ps. 1 angka 12.

Permasalahan yang krusial dalam pengelolaan ekosistem karst Sangkulirang-Mangkalihat adalah adanya pengelolaan ekosistem yang bersifat ekstraktif serta tindakan mengkonversi ekosistem karst untuk kegiatan usaha. Setidaknya saat ini, Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat mengalami ancaman degradasi lahan dan hutan, risiko kekurangan air, hingga kehilangan nilai sosial, budaya, ekonomi, dan ekologi.³¹ Adanya ancaman kerusakan ini tidak terlepas dari regulasi yang ditetapkan di tingkat pusat yang tidak mengakomodir perlindungan maupun arahan operasionalisasi Ekosistem Karst secara keseluruhan sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya. Hal ini semakin diperparah dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur yang juga tidak berpihak kepada perlindungan Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat. Kebijakan tersebut meliputi:

3.1. Pemberian Izin Usaha Secara Masif di atas Ekosistem Karst Sangkulirang - Mangkalihat

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa regulasi terkait karst saat ini tidak ada yang secara tegas melarang adanya kegiatan usaha di Ekosistem Karst – bahkan di atas kawasan bentang alam karst sekalipun. Namun, setidaknya untuk Ekosistem Karst yang ada di Kabupaten Kutai Timur dan Kabupaten Berau (atau yang lebih dikenal dengan Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat) operasionalisasinya telah diarahkan untuk dapat dipertahankan fungsinya. Hal ini secara tegas dinyatakan dalam Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Pulau Kalimantan (selanjutnya disebut “Perpres No. 3 Tahun 2012”)³². Namun sayangnya, amanat untuk mempertahankan fungsi ekosistem karst Sangkulirang-Mangkalihat tidak tercermin dalam tindakan pengeluaran izin usaha secara masif yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur. Berikut adalah data izin usaha yang ada di Ekosistem Karst Sangkulirang – Mangkalihat yang masih berlaku hingga saat ini :

31 “Karst Sangkulirang – Mangkalihat, Urat Nadi Kehidupan Berau dan Kutai Timur”, <http://www.nature.or.id/blog/karst-sangkulirang-mangkalihat-urat-nadi-kehidupan-berau-dan-kutai-timur.xml>, diunduh pada 16 Februari 2017.

32 Presiden RI (a), *Peraturan Presiden tentang Rencana Tata Ruang Pulau Kalimantan*, Perpres No. 67 Tahun 2012, LN Nomor 10 Tahun 2012, ps. 45 ayat (9).

| Jenis Izin Usaha | Luas | Jumlah izin / Perusahaan Pemegang Izin |
|---|------------|--|
| Izin Usaha Pertambangan (Batubara) ¹ | 905.732 Ha | 217 Izin Usaha Pertambangan |
| Izin Pertambangan Bahan Semen dan Pabrik Semen ² | 125.993 Ha | 14 Perusahaan |
| IUPHHKHT ³ | 411.714 Ha | 41 Perusahaan |
| IUPHHKHA ⁴ | 721.075 Ha | 92 Perusahaan |
| Perkebunan ⁵ | 301.161 Ha | 370 Perusahaan |

Tabel 2 : Izin usaha yang telah dikeluarkan di atas Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat

Dari data tersebut, dapat terlihat bahwa lebih dari 60% Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat nyatanya telah dikonversikan dan dibebani oleh izin usaha. Dari angka tersebut, sekitar 50% dari kawasan karst tersebut dieksploitasi untuk pertambangan, baik pertambangan batubara maupun pertambangan semen. Terlebih, berdasarkan temuan lebih lanjut, izin tersebut tidak hanya diberikan di atas kawasan karst yang merupakan kawasan budidaya, namun juga kawasan yang jelas-jelas telah ditetapkan sebagai kawasan lindung.

Kegiatan pertambangan inilah yang dapat menghilangkan fungsi kawasan karst secara cepat, khususnya fungsinya sebagai kawasan resapan air. Hal ini dinyatakan secara tegas oleh Dr. Ir. Budi Brahmantyo, M.Sc. dalam keterangan ahlinya di perkara PTUN No. 99/PK/TUN/2016, apabila kawasan karst ditambang maka air yang ada di bawah kawasan karst yang sudah terkumpul selama ribuan tahun akan

(Footnotes) _____

- 1 Sumber data adalah : 1) Peta Delineasi Kawasan Karst Kalimantan Timur dari P3EK KLHK ; 2) Lampiran X Perda Kaltim No. 1 Tahun 2016 Tentang Kawasan Lindung Karst, dan ; 3) Lampiran XI Perda Kaltim No. 1 Tahun 2016 Tentang Kawasan Budidaya.
- 2 Sumber data adalah : 1) Peta Delineasi Kawasan Karst Kalimantan Timur dari P3EK KLHK ; 2) Lampiran X Perda Kaltim No. 1 Tahun 2016 Tentang Kawasan Lindung Karst, dan ; 3) Badan Perizinan dan Penanaman Modal Daerah Provinsi Kalimantan Timur 2015
- 3 Sumber data adalah : 1) Peta Delineasi Kawasan Karst Kalimantan Timur dari P3EK KLHK ; 2) Lampiran X Perda Kaltim No. 1 Tahun 2016 Tentang Kawasan Lindung Karst dan ; 3) Bappeda Provinsi Kalimantan Timur
- 4 Sumber data adalah : 1) Peta Delineasi Kawasan Karst Kalimantan Timur dari P3EK KLHK ; 2) Lampiran X Perda Kaltim No. 1 Tahun 2016 Tentang Kawasan Lindung Karst dan ; 3) Bappeda Provinsi Kalimantan Timur
- 5 Sumber data adalah : 1) Peta Delineasi Kawasan Karst Kalimantan Timur dari P3EK KLHK ; 2) Lampiran X Perda Kaltim No. 1 Tahun 2016 Tentang Kawasan Lindung Karst dan ; 3) Bappeda Provinsi Kalimantan Timur

hilang dengan sekejap.³³ Lebih jauh, Eko Teguh Paripurno juga mengatakan bahwa kerusakan yang ada dalam kawasan karst akibat pertambangan ini akan sulit, bahkan tidak mungkin untuk dipulihkan kembali. Kalaupun pemulihan fungsi sebagai peresapan air tersebut dilakukan, kemampuannya dalam meresapkan air akan turun drastis menjadi 14 mm/jam dari kemampuan alamiahnya sebesar 54 mm/jam.³⁴

Sekalipun baku mutu kerusakan lingkungan untuk ekosistem karst hingga saat ini belum ditetapkan, namun berdasarkan fakta-fakta di atas kita dapat melihat dengan jelas bahwa Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat sedang mengalami ancaman kerusakan lingkungan. Hal ini khususnya disebabkan karena kegiatan pertambangan yang jelas-jelas akan merubah sifat fisik ekosistem karst dan dapat berdampak buruk pada fungsinya.

3.2. Perbedaan Penetapan Luasan Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat

Salah satu permasalahan yang juga berpengaruh terhadap perlindungan Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat adalah adanya perbedaan penetapan luasan Ekosistem Karst tersebut di beberapa penelitian maupun regulasi. Perbedaan ini tentu menimbulkan ketidakpastian terhadap status beberapa wilayah di Kabupaten Kutai Timur dan Kabupaten Berau, apakah termasuk ekosistem karst atau tidak. Lebih jauh, ketidakpastian ini berpotensi menimbulkan adanya eksploitasi di kawasan karst yang seharusnya dilindungi. Sebagai contoh, karena adanya perbedaan penetapan luasan Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat, hal ini berdampak pada adanya kawasan yang masih “abu-abu” apakah termasuk dalam kawasan lindung atau kawasan budidaya. Hal ini menjadi parah apabila kawasan yang seharusnya dilindungi namun dieksploitasi karena penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan berpedoman ke penetapan luasan yang lain, yang mengatakan bahwa kawasan tersebut adalah kawasan budidaya. Setidaknya, terdapat tiga penetapan berbeda terkait luasan Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat yang dijadikan referensi, yakni :

33 Disampaikan oleh Dr. Ir. Budi Brahmantyo, M.Sc., dalam kesaksiannya sebagai saksi ahli dalam Perkara PTUN No. 99/PK/TUN/2016.

34 Keterangan ini diperoleh oleh Penulis berdasarkan wawancara yang dilakukan oleh Penulis kepada Eko Teguh Paripurno, pada 28 Januari 2017, di Balikpapan, Kalimantan Timur.

a. **Penetapan Luasan Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat Melalui Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 67 Tahun 2012**

Secara resmi, luasan Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat telah ditetapkan dalam Pergub Kaltim No. 67 Tahun 2012. Di dalam peraturan ini, ditetapkan bahwa Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat memiliki luasan sebesar 1.867.676 Ha³⁵ termasuk didalamnya adalah luasan batu gamping sebesar 355.481,42 Ha.³⁶ Adapun dalam Lampiran I peraturan ini ditetapkan bahwa dari 1.867.676 Ha Ekosistem Karst Sangkulirang - Mangkalihat, sebesar 362.706,11 Ha merupakan kawasan bentang alam karst yang merupakan bagian dari kawasan lindung geologi.

b. **Kajian yang dirilis oleh Pusat Pengendalian Pembangunan Ekoregion Kalimantan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan**

Secara umum, pada tahun 2015 P3EK KLHK telah melakukan penyelidikan terhadap luasan ekosistem karst di Provinsi Kalimantan Timur. Lebih jauh, apabila dilakukan deliniasi terhadap peta tersebut, maka dapat dilihat bahwa sebenarnya luasan kawasan Karst Sangkulirang - Mangkalihat yang berada pada Kabupaten Berau dan Kabupaten Kutai Timur sebesar 2.107.952 Ha dan batu gamping sebesar 530.127 Ha³⁷. Berdasarkan data ini, maka terdapat 595.757,42 Ha kawasan Karst dan 174.645,58 Ha kawasan batu gamping di Kutai Timur dan Kabupaten Berau yang belum ditetapkan sebagai Ekosistem Karst Sangkulirang - Mangkalihat. Sekalipun penelitian ini belum ditetapkan dalam sebuah regulasi tersendiri, namun penelitian ini merupakan penelitian resmi yang dilakukan oleh Badan Penelitian Pemerintah Pusat dan dapat dipertanggungjawabkan.

c. **Penetapan Luasan Kawasan Lindung Geologi Provinsi Kalimantan Timur Melalui Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur Nomor 1 Tahun 2016**

Selain Pergub Kaltim No. 67 Tahun 2012 dan P3EK KLHK, Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur juga menetapkan luasan Karst Sangkulirang - Mangkalihat

35 Gubernur Kalimantan Timur (a), ps. 1 angka 12.

36 *Ibid.*, lampiran I.

37 Data deliniasi peta kawasan karst Kalimantan Timur yang dirilis oleh P3EK KLHK dilakukan oleh Jaringan Advokasi Tambang Kalimantan Timur dengan mengolah peta dasar menggunakan aplikasi pemetaan. Adapun Penulis dalam hal ini meringkas dari data yang dimiliki oleh Jaringan Advokasi Tambang Kalimantan Timur tersebut.

melalui Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2016 – 2036 (Selanjutnya disebut “Perda Kaltim No. 1 Tahun 2016”). Dalam Peraturan ini, ditetapkan bahwa sebesar 307.337 Ha bentang alam karst di Kabupaten Kutai Timur dan Kabupaten Berau merupakan bagian dari kawasan lindung geologi.³⁸ Adapun penetapan tata batas luasan kawasan bentang alam karst yang ada dalam peraturan ini didasarkan pada Pergub Kaltim No. 67 Tahun 2012.³⁹

Lebih jauh, terdapat dua kelemahan pengaturan yang ada di dalam Perda Kaltim No. 1 Tahun 2016 ini. *Pertama*, sekalipun telah dinyatakan secara jelas bahwa angka bentang alam karst yang ditetapkan dalam Perda Kaltim No. 1 Tahun 2016 dideliniasi berdasarkan Pergub Kaltim No. 67 Tahun 2012, namun terdapat inkonsistensi terhadap jumlah luasan kawasan bentang alam karst tersebut. Jika dibandingkan dengan luasan kawasan bentang alam karst Sangkulirang-Mangkalihat yang dilindungi dalam Pergub Kaltim No. 67 Tahun 2012, terdapat selisih luasan sebesar 55.369,11 Ha kawasan bentang alam karst Sangkulirang-Mangkalihat yang tidak dilindungi oleh Perda Kaltim No. 1 Tahun 2016. *Kedua*, Perda ini tidak menetapkan luasan ekosistem karst di Kalimantan Timur yang merupakan kawasan budidaya.⁴⁰ Hal ini menjadi fatal karena dapat menimbulkan interpretasi bahwa sebesar 1.800.615 Ha kawasan Karst Sangkulirang-Mangkalihat (berdasarkan data P3EK KLHK) atau 1.560.339 Ha kawasan Karst Sangkulirang-Mangkalihat (berdasarkan data Pergub Kaltim No. 67 Tahun 2012) merupakan kawasan budidaya yang dapat dibebankan izin usaha di atasnya. Hal ini tentu berpotensi mengancam Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat karena potensi pemberian izin usaha di atas kawasan Karst Sangkulirang-Mangkalihat akan semakin meluas.

IV. Penerapan Asas Kehati-hatian Dalam Perlindungan Ekosistem

Karst Sangkulirang-Mangkalihat

38 Gubernur dan DPRD Kalimantan Timur (a), *loc.cit.*, ps. 28.

39 *Ibid.*, penjelasan pasal 28.

40 *Ibid.*, ps. 37. Bahwa berdasarkan pasal ini dijelaskan bahwa ekosistem karst yang dapat dimanfaatkan termasuk dalam kawasan peruntukan lainnya yang merupakan bagian dari kawasan budidaya. Namun, tidak diberikan penjelasan lebih lanjut berapa luasan ekosistem karst yang dapat dimanfaatkan tersebut.

Berdasarkan pembahasan di atas, setidaknya ada dua permasalahan utama yang mengancam perlindungan Ekosistem Karst di Indonesia, yaitu: belum adanya regulasi yang memberikan arahan yang jelas terkait operasionalisasi ekosistem karst serta minimnya inventarisasi dan penelitian terhadap Ekosistem Karst. Namun, ketiadaan aturan maupun penelitian yang komprehensif ini seharusnya tidak dapat dijadikan alasan oleh Pemerintah untuk tidak mengambil langkah-langkah strategis dalam menyusun kebijakan yang berpihak kepada perlindungan Ekosistem Karst secara maksimal. Seharusnya, Pemerintah dapat menerapkan asas kehati-hatian (*precautionary principle*) sesuai amanat dalam UU No. 32 Tahun 2009 dalam menghadapi minimnya regulasi maupun penelitian terkait Ekosistem Karst ini. Asas kehati-hatian menghendaki apabila ada ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha dan/ atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka Pemerintah tidak dapat menggunakannya sebagai alasan untuk menunda langkah-langkah meminimalisasi atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup.⁴¹

Lebih jauh berbicara tentang asas kehati-hatian, pada dasarnya asas ini berkaitan erat dengan prinsip pencegahan. Bahwa memang langkah-langkah antisipasi perlu diambil untuk mencegah adanya pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan sebelum hal itu terjadi. Namun, yang membedakan antara kedua asas ini adalah bahwa asas kehati-hatian bukanlah asas yang menyediakan arahan tentang tindakan apa yang dilakukan melainkan kapan tindakan tersebut dilakukan dan bukti ilmiah apa saja yang harus dipertimbangkan.⁴² Selain itu, hal yang juga membedakan adalah penekanan terhadap faktor “ketidakpastian”⁴³

41 Indonesia (a), ps. 2 huruf f. Lebih jauh, asas ini merupakan pengejawantahan dari Deklarasi Rio (Declaration on Environment and Development), yang pada prinsip 15 deklarasi tersebut menjelaskan secara tegas penerapan prinsip ini. Adapun prinsip tersebut berbunyi sebagai berikut :

“In 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”

42 Indonesian Center for Environmental Law, *Anotasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, (Jakarta : ICEL, 2014), hlm. 48.

43 Andri G. Wibisana, “Three Principles of Environmental Law: The Polluter-Pays Principle, The Principle of Prevention, and The Precautionary Principle” dalam Michael Faure dan Nicolle Niessen (ed), *Environmental Law in Development : Lessons for Indonesia Experience*, (Cheltenham, UK : 2006), hlm. 58. Lebih jauh, terminologi “Ketidakpastian” ini juga diartikan berbeda-beda dalam berbagai konvensi ataupun deklarasi, seperti : a) The 1982 World Charter of Nature mendefinisikannya sebagai potensi kerugian yang tidak sepenuhnya

dalam penerapan asas kehati-hatian. Dalam asas pencegahan, langkah-langkah antisipasi tersebut diambil untuk menghadapi ancaman yang sifatnya sudah pasti, sementara itu, untuk asas kehati-hatian langkah-langkah tersebut diambil bahkan ketika akibat dari suatu kegiatan belum dapat diprediksi secara pasti.⁴⁴ Asas kehati-hatian ini perlu diimplementasikan karena beberapa ancaman pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang dianggap serius atau bahkan tidak dapat dipulihkan secara ilmiah masih belum dapat dibuktikan, namun perlu dicegah agar tidak menimbulkan bahaya bagi lingkungan hidup.⁴⁵

Asas kehati-hatian ini seharusnya dapat digunakan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur untuk mengambil keputusan dalam perlindungan Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat. Namun sayangnya, asas ini seperti tidak diterapkan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dalam memberikan perlindungan terhadap Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat secara maksimal, terlihat dari beberapa tindakan berikut:

Pertama, adanya perbedaan luasan Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat, sebenarnya termasuk dalam unsur ketidakpastian dalam penerapan asas kehati-hatian. Menghadapi ketidakpastian luasan tersebut, seharusnya Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dapat menjadikan kajian P3EK KLHK sebagai acuan dalam penetapan luasan Ekosistem Karst maupun luasan bentang alam karst pada Perda Kaltim No. 1 Tahun 2016. Hal ini dikarenakan kajian yang dilakukan oleh P3EK KLHK menunjukkan luasan Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat yang

nya dipahami ; b) The 1990 Hague Declaration (adopted at the Third International Conference on the Protection of the North Sea) menjelaskannya sebagai tidak adanya bukti ilmiah yang menjelaskan hubungan antara emisi dan dampaknya ; c) The 1992 Helsinki Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes mendefinisikannya sebagai penelitian ilmiah yang ada tidak sepenuhnya membuktikan keterkaitan antara zat berbahaya, di satu sisi, dengan potensi dampaknya secara lintas batas, di sisi yang lainnya ; serta d) The 1992 Rio Declaration mendefinisikannya sebagai kurangnya bukti ilmiah secara lengkap atau penuh.

44 *Ibid.*, hlm. 46.

45 *Ibid.*, hlm. 45. Terkait dengan ancaman dari satu kegiatan dijelaskan lebih lanjut bahwa sebelum dilakukan tindakan pencegahan, asas kehati-hatian memerlukan penetapan *threshold* atau ambang batas yang berkaitan dengan potensi ancaman dari satu kegiatan tersebut. Ketika ambang batas tersebut telah dilewati, tindakan pencegahan perlu dilakukan. Dalam praktiknya, berbagai terminologi digunakan untuk mengekspresikan level ambang batas ini. Diantaranya “ancaman yang serius atau tidak dapat dipulihkan kembali”, “Kemungkinan atau berpotensi menimbulkan efek yang membahayakan”, ataupun “berbahaya bagi manusia ataupun lingkungan”.

lebih luas dibandingkan Pergub No. 67 Tahun 2012 – yang notabene dijadikan acuan Perda Kaltim No. 1 Tahun 2016 dalam menetapkan luasan kawasan bentang alam karst – sehingga dapat memberikan perlindungan terhadap Ekosistem Karst secara lebih luas. Menurut hemat Penulis, dengan mengambil kajian tentang luasan Ekosistem Karst terbesar untuk dijadikan acuan, hal ini mencerminkan upaya untuk mengambil kebijakan yang lebih menguntungkan bagi perlindungan lingkungan hidup ditengah adanya ketidakpastian tersebut. Namun sayangnya, langkah-langkah tersebut tidak dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur.

Kedua, ketiadaan regulasi yang mengatur terkait batasan melakukan kegiatan usaha di atas kawasan karst, termasuk penetapan baku mutu kerusakan karst sebagai salah satu instrumen pencegahan kerusakan lingkungan, dapat digolongkan sebagai unsur ketidakpastian untuk mendorong penerapan asas kehati-hatian. Menurut hemat Penulis, asas kehati-hatian seharusnya dapat diterapkan dengan membatasi ataupun mengendalikan jumlah izin usaha yang dikeluarkan di atas kawasan karst secara ketat. Namun sayangnya, hal ini tidak tercermin dalam tindakan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur. Berdasarkan data yang dihimpun, telah terlihat bahwa lebih dari 60% luasan Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat telah dibebani dengan izin usaha, dimana sebagian besar dari izin usaha tersebut adalah izin usaha pertambangan (Lihat tabel 2). Bahkan izin usaha tersebut tidak hanya ada di kawasan budidaya, namun juga kawasan yang jelas-jelas merupakan kawasan lindung. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur tidak berupaya untuk mengendalikan jumlah izin usaha diatas kawasan karst ditengah ketidakpastian terkait batasan kerusakan Ekosistem Karst. Lebih jauh, hal ini juga mencerminkan bahwa asas kehati-hatian tersebut tidak diindahkan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur.

Penerapan asas kehati-hatian menghadapi ketiadaan kriteria baku kerusakan Ekosistem Karst, khususnya terkait adanya kegiatan pertambangan di atas Ekosistem Karst, juga menjadi pertimbangan Majelis Hakim dalam perkara tata usaha Negara No. 99/PK/TUN/2016.⁴⁶ Dalam bagian pertimbangan, Majelis Hakim berpendapat bahwa kegiatan penambangan dan pengeboran di atas

46 Joko Prianto, WALHI, dkk vs. Gubernur Jawa Tengah dan PT. Semen Gresik (Persero) Tbk, dalam Putusan No. 99 PK/TUN/2016.

Cekungan Air Tanah (atau yang dalam perkara tersebut dipersamakan dengan kawasan karst) pada prinsipnya tidak dibenarkan. Namun, untuk kepentingan bangsa dan negara yang sangat strategis dapat dikecualikan dengan pembatasan yang sangat ketat dan cara-cara tertentu. Lebih lanjut, Majelis Hakim menyatakan bahwa kegiatan penambangan di kawasan karst tidak dapat dilakukan dengan cara yang sama dengan penambangan pada kawasan lain yang bukan karst. Untuk itu, dalam dokumen AMDAL perlu untuk dijelaskan batasan-batasan yang perlu dilakukan serta bagaimana tata cara penambangan di atas kawasan karst. Hal ini seharusnya juga dapat diterapkan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dalam menerapkan asas kehati-hatian untuk perlindungan Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat.

V. Simpulan

Berdasarkan pemaparan diatas, maka terdapat dua simpulan untuk menjawab pokok permasalahan. *Pertama*, baik UU No. 32 Tahun 2009, PP No. 26 Tahun 2008, maupun Permen ESDM No. 17 Tahun 2012 yang selama ini dianggap sebagai dasar hukum perlindungan Ekosistem Karst ternyata masih memiliki banyak kelemahan dalam melindungi ekosistem karst dari ancaman kerusakan lingkungan. Hingga saat ini belum adanya pengaturan terkait kriteria baku mutu kerusakan. Lebih buruk lagi, batasan kegiatan usaha yang boleh dilakukan di atas ekosistem karst juga tidak jelas. Untuk itu, Pemerintah perlu segera merumuskan dan menetapkan aturan terkait dua hal tersebut. *Kedua*, di tingkat daerah, menghadapi minimnya regulasi maupun penelitian terkait kawasan karst, Pemerintah Daerah belum maksimal dalam mengupayakan perlindungan kawasan karst secara keseluruhan. Untuk menghadapi ketidakpastian yang ada, seharusnya asas kehati-hatian (*precautionary principle*) dapat diterapkan dengan cara sangat membatasi pemberian izin usaha di atas ekosistem karst sampai adanya kriteria baku kerusakan lingkungan hidup tersebut. Namun, untuk kepentingan negara yang sangat strategis, dapat dilakukan pengecualian dengan pembatasan kegiatan usaha yang sangat ketat dan cara-cara tertentu untuk menjalankan usahanya. Khusus untuk pengelolaan Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat, Penulis beranggapan selama Pemerintah Daerah hanya mengandalkan regulasi yang ada untuk menjalankan pengelolaan Ekosistem Karst ini, ancaman kerusakan

Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat akan semakin meluas. Untuk itu, Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur diharapkan agar tidak hanya berpedoman terhadap regulasi yang ada namun juga memperhatikan asas-asas perlindungan lingkungan hidup, agar setiap kebijakan lebih berpihak terhadap perlindungan Ekosistem Karst secara keseluruhan.

DAFTAR PUSTAKA

- Gubernur Kalimantan Timur. *Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 67 Tahun 2012 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Karst Sangkulirang-Mangkalihat.*
- Gunernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Timur. *Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2016-2036.*
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.*
- Indonesian Center for Environmental Law. 2014. *Anotasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.* ICEL : Jakarta.
- Mahkamah Agung. Walhi, dkk vs. Gubernur Jawa Tengah dan PT. Semen Gresik (Persero), Tbk. Putusan Hak Uji Materiil No. 99/PK/TUN/2016.
- Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. *Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1456/K/20/MBM/2000 Tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Kars.*
- Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. *Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst.*
- Menteri Pertambangan dan Energi. *Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 1518 K/20/MPE/1999 Tentang Pengelolaan Kawasan Kars.*
- Ministry of Forests British Columbia. 2003. *Karst Management Handbook for British Columbia.* National Library of Canada: Canada.
- P3EK KLHK, *Potret dan Rencana Pengelolaan Ekosistem Karst Kalimantan*, <http://kalimantan.menlhk.go.id>. Diunduh pada 15 Februari 2017.
- Pariipurno, Eko Teguh. 2017. *Kita, Ekosistem Karst, Industri Ekstraktif dan Manajemen Risiko Bencana.* Balikpapan, 28 Februari 2017.

- Paripurno, Eko Teguh, *et. al.* 2017. *Pengelolaan Kawasan Kars Dalam Perspektif Penanggulangan Bencana*. Balikpapan, 28 Februari 2017.
- Presiden Republik Indonesia. *Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Pulau Kalimantan*.
- Puradimaja, Deny Juanda. 2016. Pidato Ilmiah “*Hidreologi Kawasan Gunungapi dan Karst di Indonesia*”. Bandung, 22 Desember 2016.
- Sudarmadji, Eko Haryono, Thajo Nugroho, dkk. *Ekologi Lingkungan Kawasan Karst Indonesia: Menjaga Asa Kelestarian Kawasan Karst Indonesia*. Deepublish: Yogyakarta.
- Wibisana, Andri Gunawan. 2006. “Three Principles of Environmental Law: The Polluter-Pays Principle, The Principle of Prevention, and The Precautionary Principle” dalam *Environmental Law in Development : Lessons for Indonesia Experience*. Cheltenham : United Kingdom.
- Williams, Paul dan Derek Ford. 2007. *Karst Hydrogeology and Geomorphology*. England : John Wiley and Sons Ltd.
- “*Karst Kaltim Terancam Pembangunan Pabrik Semen*”, <http://www.mongabay.co.id/2013/04/26/karst-kaltim-terancam-pembangunan-pabrik-semen/>. Diakses pada 16 Februari 2017.
- “*Karst Sangkulirang – Mangkalihat, Urat Nadi Kehidupan Berau dan Kutai Timur*”, <http://www.nature.or.id/blog/karst-sangkulirang-mangkalihat-urat-nadi-kehidupan-berau-dan-kutai-timur.xml>. Diakses pada 16 Februari 2017.

OPTIMALISASI HUKUM LAUT NASIONAL UNTUK PENGEMBANGAN POTENSI SUMBER DAYA PERIKANAN DI INDONESIA

Yosua Hamonangan Sihombing¹

Abstrak

Indonesia merupakan negara maritim yang memiliki potensi sumber daya perikanan yang sangat besar. Badan Pusat Statistik mencatat sektor perikanan berkembang 8,37% pada kuartal ketiga tahun 2015 sehingga pengembangan potensi sumber daya perikanan menjadi bagian integral dari pembangunan nasional. Dalam pengembangannya, harus ada koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan strategi pengembangan agar dapat dimanfaatkan bagi peningkatan perekonomian rakyat sekitar. Artikel ini akan menganalisis peran pemerintah dalam perlindungan dan pengelolaan sumber daya perikanan di laut Indonesia. Selanjutnya menganalisis penegakan hukum terhadap sumber daya perikanan di laut Indonesia. Adapun metode penulisan yang digunakan yaitu metode deskriptif analitis dengan menganalisis dan menjelaskan mengenai pelaksanaan pengaturan hukum laut nasional Indonesia dalam pengembangan potensi sumber daya perikanan. Dari analisis ini menjadi solusi yang diharapkan dapat diterapkan oleh pemerintah maupun instansi lainnya guna pengembangan potensi sumber daya perikanan dalam rangka peningkatan ekonomi nasional.

***Kata Kunci :** Sumber Daya Perikanan, Peningkatan Ekonomi Nasional, Hukum Laut.*

Abstract

Indonesia is a maritime country has the potential of fisheries resources is very large. The Central Bureau of Statistics noted that developing the fisheries sector 8.37% in the third quarter of 2015 so that the development potential of the fishery resources become

1 Penulis adalah Staf Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

an integral part of national development. In its development, there must be coordination between the Central Government and Local Government in accordance with the development strategy that can be utilized for the improvement of the people's economy around. This article will analyze the role of government in the protection and management of marine fishery resources in Indonesia. Further analyzes law enforcement on sea fishery resources in Indonesia. The writing method used is descriptive analysis method with analysis and explain the implementation of the national legal arrangements northwest Indonesia in developing the potential of fishery resources. From this analysis into a solution that is expected to be implemented by the government or other agencies in order to develop the potential of fishery resources in order to improve the national economy.

Keywords: Fisheries Resources, National Economic Improvement, Law of the Sea.

I. Pendahuluan

Indonesia adalah negara kepulauan yang terdiri dari pulau-pulau. Jumlah pulau-pulau yang dimiliki oleh Indonesia yaitu sebanyak 17.504 pulau.² Secara geopolitik, Indonesia memiliki peran yang sangat strategis karena berada di antara benua Asia dan Australia, serta diantara Samudera Pasifik dan Samudera Hindia. Hal itu menempatkan Indonesia sebagai poros maritim dunia dalam konteks perdagangan global (*the global supply chain system*) yang menghubungkan kawasan Asia Pasifik dengan Australia.³ Dengan strategisnya letak dan luasnya lautan yang dimiliki oleh Bangsa Indonesia, sumber daya laut Indonesia memiliki banyak potensi kekayaan laut yang dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat Indonesia.

Salah satu potensi kekayaan laut yang dapat dimanfaatkan dalam pengembangan perekonomian bangsa Indonesia yaitu sumber daya perikanan. Potensi lestari sumber daya perikanan laut Indonesia diperkirakan sebesar 7,3 juta ton per tahun yang tersebar di perairan wilayah Indonesia.⁴ Dari seluruh potensi sumber daya perikanan, jumlah tangkapan yang diperbolehkan (JTJ) sebesar 5,8 juta ton per tahun atau sekitar 80% dari potensi lestari, dan baru dimanfaatkan

2 Badan Pusat Statistik, *Luas Daerah dan Jumlah Pulau Menurut Provinsi, 2002-2014*, www.bps.go.id diakses pada tanggal 12 November 2016.

3 Kementerian Kelautan dan Perikanan, *Laporan Kinerja Satu Tahun Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2015*, Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2016, hlm. 12.

4 *Ibid.*, hlm. 7.

sebesar 5,4 juta ton atau baru 93% dari JTB, sementara total produksi perikanan tangkap adalah 5,863 juta ton.⁵ Selain itu, laut Indonesia memiliki sekitar 8.500 *species* ikan yang menjadikan sumber daya perikanan di laut meliputi 37% dari *species* ikan di dunia dan beberapa jenis diantaranya mempunyai nilai ekonomis yang tinggi.⁶ Dengan demikian, sudah seharusnya potensi sumber daya perikanan yang tereksplorasi dan tereksplotasi menjadi penyokong kebutuhan pangan fungsional pada masa depan serta dapat meningkatkan perekonomian bangsa Indonesia.

Namun, pengembangan sektor sumber daya perikanan yang dilakukan pemerintah masih belum terlaksana secara maksimal. Hal itu dikarenakan dengan permasalahan perbatasan wilayah negara. Pengaturan praktek batas kelautan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam ketentuan hukum laut Indonesia masih menemui kendala. Masalah rezim negara kepulauan ini mulai muncul pasca diberikannya kedaulatan dan hak berdaulatnya suatu negara atas sumber daya alam yang dimilikinya terutama dalam sektor perikanan. Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut 1982 (*United Nations Covention on The Law of The Sea - UNCLOS*) menyatakan bahwa negara pantai mempunyai hak mengelola segala sumber daya perikanan di laut teritorialnya sampai dengan zona ekonomi eksklusifnya. Akan tetapi, diberikannya hak untuk mengelola tersebut berdampak dengan maraknya penangkapan ikan secara ilegal yang terjadi di zona ekonomi eksklusif Indonesia maupun di laut teritorial Indonesia.⁷

IUU Fishing merupakan isu yang paling kompleks penanganannya dan dampak yang diakibatkannya berskala regional dan global, sehingga menjadi kegiatan prioritas dalam lingkup program pengawasan pemanfaatan sumber daya kelautan dan perikanan. Praktek-praktek *IUU fishing* yang terjadi di WPP-NRI, baik oleh kapal-kapal perikanan Indonesia (KII) maupun oleh kapal-kapal perikanan asing (KIA) berpotensi menyebabkan kerugian yang sangat besar, dari aspek sosial, ekologi/lingkungan, maupun ekonomi.⁸ Kerugian negara akibat

5 *Ibid.*

6 *Ibid.*

7 Maria Maya Lestari, "Penegakan Hukum Pidana Perikanan di Indonesia Studi Kasus Pengadilan Negeri Medan", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3 No. 2, 2014, hlm. 272.

8 Kementerian Kelautan dan Perikanan, *Analisis Data Pokok Kementertian Kelautan dan Perikanan 2015*, Jakarta: Pusat Data, Statistik, dan Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2015, hlm. 134.

dari *IUU Fishing* diperkirakan mencapai Rp. 11-17 triliun dan estimasi kerugian negara-negara di dunia akibat *IUU Fishing* mencapai US\$ 10-23,5 miliar.⁹

Disamping kerugian tersebut, terdapat kerugian non material yang berdampak buruk akibat dari praktek *IUU fishing*, di antaranya:¹⁰

1. Hasil tangkapan yang tidak didaratkan di pelabuhan perikanan yang telah ditetapkan menyulitkan otoritas pengelolaan perikanan dalam menyediakan data yang akurat, yang sangat diperlukan untuk mengatur perijinan pemanfaatan sumber daya perikanan.
2. Beralihnya mata pencaharian nelayan kecil ke bidang usaha lain, termasuk kegiatan yang berpotensi melanggar peraturan perundang-undangan, seperti: menjadi penambang pasir timah liar, menjajakan jasa keahliannya melaut untuk mengangkut imigran gelap, memburu spesies ikan yang terancam punah karena adanya permintaan pasar dengan harga tinggi, dan lain sebagainya.
3. Hilangnya peluang kesempatan kerja bagi nelayan dalam negeri akibat penggunaan awak kapal berbendera asing (ABK), dan menurunnya kesempatan kerja pada industri pengelolaan ikan di dalam negeri akibat kekuarangan bahan baku.

Ancaman *IUU Fishing* juga dipicu dari kondisi sektor perikanan global, dimana beberapa negara mengalami penurunan stok ikan, pengurangan armada kapal penangkapan ikan akibat pembatasan pemberian izin penangkapan sedangkan permintaan produk perikanan makin meningkat. Di sisi lain, kemampuan pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan di Indonesia belum memadai.¹¹

Dari berbagai hal tersebut, Pokok permasalahan yang dicoba diulas dalam tulisan ini adalah : (a) bagaimana perlindungan potensi sumber daya perikanan di laut Indonesia? (b) bagaimana pengelolaan potensi sumber daya perikanan di laut Indonesia? dan (c) bagaimana penegakan hukum dalam pengelolaan sumber daya perikanan?

9 Kementerian Kelautan dan Perikanan, *Laporan Kinerja Satu Tahun Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2014*, Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2015, hlm. 14.

10 Kementerian Kelautan dan Perikanan, *op. cit.*, hlm. 134.

11 Kementerian Kelautan dan Perikanan, *op. cit.*, hlm. 8.

II. Perlindungan Potensi Sumber Daya Perikanan di Laut Indonesia

Perlindungan dan Pengelolaan ruang laut dan sumber daya kelautan di Indonesia tidak bisa dipisahkan dari sejarah panjang bangsa ini untuk memperjuangkan kedaulatan dan hak berdaulat di laut. Setidaknya tiga momen besar yang menjadi pilar dalam memperkokoh keberadaan Indonesia menjadi suatu negara yang merdeka dan negara yang didasarkan atas kepulauan sehingga diakui dunia. Hal tersebut didasarkan pada sumpah pemuda tanggal 28 Oktober 1928, proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, dan Deklarasi Djuanda menjadi titik tolak perjuangan kedaulatan Indonesia di laut. Deklarasi Djuanda menjadi langkah awal bagi Bangsa Indonesia untuk memperjuangkan kesatuan wilayah dan pengakuan secara *de jure* yang pada akhirnya diakui secara luas oleh komunitas internasional dan tertuang dalam Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut 1982 (*United Nations Convention on The Law of The Sea - UNCLOS*). UNCLOS 1982 telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia melalui Undang-Undang No. 17 Tahun 1985^{12,13}

Pengaturan mengenai hukum laut tersebut menjadi acuan dalam mengatur sumber daya laut yang dimiliki oleh Bangsa Indonesia yang salah satunya yaitu sumber daya perikanan. Pengaturan mengenai sumber daya perikanan Indonesia diatur di dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan. Pada tahun 2004, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 diganti dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 karena Undang-Undang yang lama belum menampung semua aspek pengelolaan sumber daya perikanan dan kurang mampu mengantisipasi perkembangan kebutuhan hukum serta perkembangan teknologi dalam rangka pengelolaan sumber daya perikanan.¹⁴

Selanjutnya pada tahun 2009, dilakukan perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan.

12 Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengesahan United Nations Convention On The Law Of The Sea (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Hukum Laut)*, UU No. 17 Tahun 1985, LN No. 76 Tahun 1985, TLN No. 3319.

13 Komisi Pemberantasan Korupsi, *Laporan Hasil Kajian Sistem Pengelolaan Ruang Laut dan Sumber Daya Kelautan Tahun 2014*, Jakarta: Kedeputian Bidang Pencegahan Direktorat Penelitian dan Pengembangan, 2014, hlm. 7.

14 Indonesia, *Undang-Undang tentang Perikanan*, UU No. 31 Tahun 2004, LN No. 118 Tahun 2004, TLN No. 4433, Konsideran huruf c.

Hingga sampai saat sekarang, payung hukum tentang perikanan di Indonesia masih diatur dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009. Dalam ketentuan tersebut, ada beberapa poin tentang ketentuan wajib untuk setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan pengelolaan perikanan yaitu mengenai:¹⁵

- a. Jenis, jumlah, dan ukuran alat penangkapan ikan;
- b. Jenis, jumlah, ukuran dan penempatan alat bantu penangkapan ikan.
- c. Daerah, jalur dan waktu atau musim penangkapan ikan.
- d. Persyaratan atau standar prosedur operasional penangkapan ikan.
- e. Sistem pemantauan kapal perikanan.
- f. Jenis ikan baru yang akan dibudidayakan.
- g. Jenis ikan dan wilayah penebaran kembali serta penangkapan ikan berbasis budi daya.
- h. Pembudidayaan ikan dan perlindungannya.
- i. Pencegahan pencemaran dan kerusakan sumber daya ikan serta lingkungannya.
- j. Ukuran atau berat minimum jenis ikan yang boleh ditangkap.
- k. Kawasan konservasi perairan.
- l. Wabah dan wilayah wabah penyakit ikan.
- m. Jenis ikan yang dilarang untuk diperdagangkan, dimasukkan, dan dikeluarkan ke dan dari wilayah Negara Republik Indonesia.
- n. Jenis ikan yang dilindungi.

Di samping itu, dalam melakukan perlindungan sumber daya perikanan di wilayah laut Indonesia, mengenai usaha perikanan di bidang penangkapan, pembudidayaan, pengangkutan, pengolahan, dan pemasaran ikan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia wajib memiliki surat izin, beberapa bentuk perizinan tersebut yaitu:

- a. Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP), yaitu izin tertulis yang harus dimiliki perusahaan perikanan untuk melakukan usaha perikanan dengan sarana produksi yang tercantum dalam izin tersebut;¹⁶

15 Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2009 tentang Perikanan*, UU No. 45 Tahun 2009, LN No. 54 Tahun 2009, TLN No. 5073, Pasal 7 ayat (2).

16 *Ibid.*, Pasal 1 angka 16 dan Pasal 26.

- b. Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI), yaitu izin tertulis yang harus dimiliki setiap kapal perikanan untuk melakukan penangkapan ikan yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari SIUP;¹⁷
- c. Surat Izin Kapal Pengangkutan Ikan (SIKPI), yaitu izin tertulis yang harus dimiliki setiap kapal perikanan untuk melakukan kapal pengangkutan;¹⁸
- d. Surat Izin Berlayar, dipergunakan untuk setiap kapal perikanan yang akan berlayar dan pelabuhan perikanan.¹⁹

Ketentuan mengenai usaha perikanan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia tidak hanya dilakukan oleh warga negara Republik Indonesia atau badan hukum Indonesia saja, namun diberikan juga kepada orang atau badan hukum asing yang melakukan usaha penangkapan ikan di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI)²⁰ sepanjang hal tersebut menyangkut kewajiban Negara Republik Indonesia berdasarkan persetujuan internasional atau ketentuan hukum internasional yang berlaku.²¹ Beberapa bentuk perlindungan sumber daya perikanan di wilayah ZEEI, yaitu:

- a. Pemberian surat izin usaha perikanan kepada orang dan/atau badan hukum asing yang beroperasi di ZEE Indonesia harus didahului dengan perjanjian perikanan, pengaturan akses, atau peraturan lainnya antara pemerintah Republik Indonesia dan pemerintah negara bendera kapal. Perjanjian perikanan tersebut harus mencantumkan kewajiban pemerintah negara bendera kapal untuk bertanggung jawab atas kepatuhan orang atau badan hukum negara bendera kapal untuk mematuhi perjanjian perikanan tersebut.²²

17 *Ibid.*, Pasal 1 angka 17 dan Pasal 27.

18 *Ibid.*, Pasal 1 angka 18 dan Pasal 28.

19 *Ibid.*, Pasal 42.

20 Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) atau *Exclusive Economic Zone* adalah suatu daerah di luar dan berdampingan dengan laut teritorial, yang tunduk rezim hukum khusus yang ditetapkan dalam Konferensi Hukum Laut III. Hak-hak dan yurisdiksi negara pantai dan hak-hak serta kebebasan negara lain yang diatur dalam ketentuan-ketentuan konvensi, yang mana lebar ZEE tidak melebihi 200 mil laut dari garis pantai yang diukur dari lebar laut teritorial. Ketentuan batas maksimal mengenai lebar ZEE sejauh 200 mil laut ini mengisyaratkan tidak setiap negara pantai harus memiliki ZEE. Hanya negara yang memiliki wilayah laut lebih dari 24 mil laut yang memungkinkan memiliki ZEE, sepanjang tidak berbatasan langsung dengan pantai negara lain dengan jarak 24 mil laut tersebut. Lihat H. Syafrinaldi, *Hukum Laut Internasional*, (Pekanbaru: UIR Press, 2005), hlm. 19.

21 Indonesia, *Undang-Undang tentang Perikanan*, UU No. 31 Tahun 2004, *loc. cit.*, Pasal 29.

22 *Ibid.*, Pasal 30 ayat (1) dan (2).

- b. Pemerintah menetapkan pengaturan mengenai pemberian izin usaha perikanan kepada orang dan/atau badan hukum asing yang beroperasi di ZEE Indonesia, perjanjian perikanan, peraturan akses, atau pengaturan lainnya antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah negara bendera kapal.²³
- c. Setiap kapal penangkapan ikan berbendera asing yang tidak memiliki izin penangkapan ikan selama berada di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia wajib menyimpan alat penangkapan ikan di dalam kapal. Lalu, kapal tersebut yang telah memiliki izin penangkapan ikan dengan satu jenis alat penangkapan ikan tertentu pada bagian tertentu di ZEE Indonesia dilarang membawa alat penangkapan ikan lainnya.²⁴
- d. Setiap orang yang memiliki dan/atau mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera asing yang digunakan untuk melakukan penangkapan ikan di ZEE Indonesia wajib memiliki izin, baik SIPI (Surat Izin Penangkapan Ikan)²⁵ dan SIKPI (Surat Izin Kapal Pengangkutan Ikan)²⁶.
- e. Kapal perikanan berbendera asing yang melakukan penangkapan ikan di ZEE Indonesia wajib menggunakan anak buah kapal berkewarganegaraan Indonesia paling sedikit 70% (tujuh puluh persen) dari jumlah anak buah kapal.²⁷

III. Pengelolaan Potensi Sumber Daya Perikanan di Laut Indonesia

Pengelolaan potensi sumber daya perikanan yang dimiliki oleh Bangsa Indonesia harus dimanfaatkan sebagai potensi ekonomi bagi pembangunan nasional. Menurut Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 18/PERMEN-KP/2014 tentang Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia²⁸, disebutkan bahwa Wilayah Pengelolaan Perikanan di Laut Indonesia dibagi menjadi

23 Indonesia, UU No. 45 Tahun 2009, *loc. cit.*, Pasal 30 ayat (3).

24 *Ibid.*, Pasal 38 ayat (1) dan (2).

25 *Ibid.*, Pasal 27 ayat (2).

26 *Ibid.*, Pasal 28 ayat (2).

27 *Ibid.*, Pasal 35A.

28 Indonesia, *Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia*, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 18/PERMEN-KP/2014.

11 Wilayah Pengelolaan Perikanan, yaitu (1) Selat Malaka dan Laut Andaman, (2) Samudera Hindia Sebelah Barat Sumatera dan Selat Sunda, (3) Samudera Hindia Sebelah Selatan Jawa Hingga Sebelah Selatan Nusa Tenggara, Laut Sawu dan Laut Timor Bagian Barat, (4) Selat Karimata, Laut Natuna, dan Laut China Selatan, (5) Laut Jawa, (6) Selat Makassar, Teluk Bone, Laut Flores, dan Laut Bali, (7) Teluk Tolo dan Laut Banda, (8) Teluk Tomini, Laut Maluku, Laut Halmahera, Laut Seram dan Teluk Berau, (9) Laut Sulawesi dan Sebelah Utara Pulau Halmahera, (10) Teluk Cendrawasih dan Samudera Pasifik dan (11) Teluk Aru, Laut Arafuru dan Laut Timor Bagian Timur.²⁹

Di samping itu, dalam pengelolaan potensi sumber daya perikanan terdapat beberapa model berdasarkan UU No 31 Tahun 2004 tentang Perikanan yang telah dilaksanakan dan diupayakan oleh pemerintah untuk menjaga dan meningkatkan sumber daya perikanan yang berkelanjutan, antara lain:

a. Pengelolaan Perikanan Tangkap

Pengelolaan perikanan ini merupakan suatu sistem yang terdiri atas beberapa elemen atau subsistem yang saling berkaitan dan mempengaruhi satu dengan lainnya. Perikanan tangkap komersial sebagai suatu sistem yaitu sarana produksi, usaha penangkapan, prasarana (pelabuhan), unit pengolahan, unit pemasaran, dan unit pembinaan, Kesuluruhan sistem tersebut perlu dikelola secara terpadu.³⁰ Menurut teori produksi, ada 4 tahapan produksi sumber daya alam dilihat dari jumlah penggunaan inputnya yaitu : (1) Tahap I, produksi yang dapat mencapai keuntungan ekonomi (*profit*) yang maksimum (*Maximum Economic Yield*) MEY, (2) Tahap II, produksi yang dapat mencapai jumlah produksi fisik yang maksimum (*Maximum Sustainable Yield*) MSY, (3) Tahap III, produksi yang tidak memperoleh untung atau rugi (*break even point* atau *open access*), (4) Tahap IV, produksi yang merugi.³¹ Terdapat beberapa

29 Kementerian Kelautan dan Perikanan, "Statistik Perikanan Tangkap Di Laut Menurut Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia Tahun 2015-2014", Jakarta: Direktorat Jendral Perikanan Tangkap 2015, hlm. xx.

30 Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Position Paper KPPU Tahun 2010 terkait "Kebijakan Klaster Perikanan Tangkap", hlm, 6, www.kppu.go.id, diakses pada tanggal 16 November 2016.

31 Indah Susilowati, "Keselarasan dalam Pemanfaatan dan Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Bagi Manusia dan Lingkungan", (dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro, Semarang. 8 Maret 2006), hlm. 16-17.

argumentasi untuk menggeser kebijakan pengelolaan perikanan tangkap dalam rangka pemulihan stok sumber daya dan usaha perikanan tangkap, sebagai berikut:³²

- 1) Penggeseran kebijakan perikanan, dari pengelolaan yang berorientasi pada perluasan usaha menuju pada pengelolaan yang berkelanjutan;
- 2) Pengelolaan perikanan memahami bahwa prinsip “sumber daya tidak pernah habis” sudah tidak berlaku atau dengan kata lain “perluasan usaha penangkapan yang tanpa kontrol tidak akan menguntungkan lagi”;
- 3) Pengelola perikanan menyadari bahwa pemindahan usaha penangkapan dari wilayah yang mengalami tangkapan berlebih ke wilayah lainnya akan memberikan kontribusi terhadap kolapsnya perikanan tangkap setempat, dan;
- 4) Pergeseran pengelolaan dari ketergantungan terhadap model MSY menuju pengelolaan berdasarkan pendekatan ekosistem, dimana Kawasan Perlindungan Laut akan memainkan peran yang cukup penting.

b. Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Berbasis Masyarakat (CBFM)

Pengelolaan Berbasis Masyarakat atau disebut *Community Based Fisheries Management* (CBFM) merupakan salah satu pendekatan pengelolaan sumberdaya alam misalnya perikanan, yang meletakkan pengetahuan dan kesadaran lingkungan masyarakat lokal sebagai dasar pengelolaannya. Pandangan ini tampaknya relevan untuk dilaksanakan di Indonesia dengan memperhatikan kondisi masyarakat dan kebudayaan serta unsur-unsur fisik masing-masing wilayah.³³ Dalam sistem pengelolaan ini, masyarakat diberikan kesempatan dan tanggung jawab dalam melakukan pengelolaan terhadap sumber daya yang dimilikinya, dimana masyarakat sendiri mendefinisikannya sebagai suatu kebutuhan, tujuan dan aspirasinya serta masyarakat itu pula yang membuat keputusan demi kesejahteraan.³⁴

32 Indah Susilowati, “Menuju Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Berkelanjutan yang Berbasis Pada Ekosistem: Studi Empiris di Karimunjawa, Jawa Tengah”, *Laporan Penelitian, Penelitian Hibah Kompetisi Tahun Anggaran Tahun 2012*, 2012, hlm. 13.

33 Yudi Wahyudin, “Community Based Management (CBM) Pengelolaan Berbasis Masyarakat (PBM)”, (makalah disampaikan pada *Pelatihan Perencanaan dan Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu (Integrated Coastal Zone Planning and Planning Management)*, Bogor, 15 September 2004), hlm. 2

34 Indah Susilowati, *op. cit.*, hlm. 17.

c. Pengelolaan Perikanan Berbasis Co-Management

Dalam konsep *co-management*, masyarakat lokal merupakan elemen penting yang bersama-sama dengan pemerintah dan *stakeholders* lainnya dalam pengelolaan sumber daya alam berupa gabungan dari dua pendekatan utama yaitu pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah (*Government Centralized Management*) dan pengelolaan yang dilakukan oleh masyarakat (*Community Based Management*).³⁵

Prinsip *co-management* diwujudkan dalam bentuk penyerahan hak milik atas sumber daya perikanan kepada masyarakat. Pelaksanaan hak milik tersebut dibimbing oleh 4 (empat) prinsip, yaitu kesamaan, pemberdayaan, pelestarian, dan orientasi sistem. Karakteristik suatu perencanaan partisipatif adalah memberikan suatu dasar bagi keterlibatan itu dalam semua tahap proses perencanaan dari proses penyusunan hingga implementasinya. Komponen yang terdapat dalam pengelolaan ini antara lain hak pakai, hak pertukaran, hak pemerataan, dan skema pengelolaan dan wewenang.³⁶

d. Pengelolaan Perikanan Berbasis Ekosistem (EBFM)

Pendekatan *ecosystem based fisheries management* (EBFM) untuk pengelolaan sumber daya perikanan merupakan salah satu metode alternatif untuk pengelolaan ekosistem sumber daya perikanan yang kompleks. *The Ecosystem Principle Advisory Panel* (EPAP), menyatakan bahwa EBFM mengemban sedikitnya 4 aspek utama yaitu (1) interaksi antara target spesies dengan predator, kompetitor dan spesies mangsa, (2) pengaruh musim dan cuaca terhadap biologi dan ekologi ikan, (3) interaksi antara ikan dan habitatnya, dan (4) pengaruh penangkapan ikan terhadap stok ikan dan habitatnya, khususnya bagaimana menangkap satu spesies yang mempunyai dampak terhadap spesies lain dalam ekosistem.³⁷ Tujuan lain EBFM yaitu menjaga keutuhan dan kelestarian ekosistem.

Sebagai alat monitoring ekosistem, EBFM kemudian dilengkapi dengan indikator ekologi untuk mengukur perubahan ekosistem yang dimaksud.

35 *Ibid.*, hlm. 19.

36 *Ibid.*, hlm. 20.

37 *Ibid.*, hlm. 21.

Indikator-indikator ini diupayakan lebih berarti secara ekologi, mudah dipahami dan diterangkan di lapangan. Berdasarkan hasil monitoring ini diharapkan perubahan ekosistem termasuk manusia yang ada di dalamnya mudah dijelaskan, sehingga keadaan ekosistem secara keseluruhan akan diketahui dan tindakan perbaikan dapat dilakukan secepatnya untuk mengatasi kerusakan yang ada. Perencanaan dan pengelolaan laut berbasis ekosistem sangat relevan untuk strategi pembangunan berkelanjutan karena akan dapat menjain proses ekologi di laut, keanekaragaman biologi laut, dan kelangsungan hidup seluruh populasi spesies laut asli.³⁸

Berdasarkan beberapa model pengelolaan perikanan yang dipaparkan di atas, formulasi kebijakan dalam pengelolaan perikanan di Indonesia dikembangkan dan dipadukan dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 9/PERMEN-KP/2015 tentang Standar Kompetensi Kerja Khusus Pengelolaan Perikanan dengan Pendekatan Ekosistem.³⁹ Pengelolaan perikanan dengan pendekatan ekosistem (*Ecosystem Approach to Fisheries Management*) selanjutnya disebut EAFM adalah sebuah pendekatan pengelolaan yang menitikberatkan pada pentingnya keterkaitan (konektivitas) antara sumberdaya perikanan dan komponen ekosistem perairan termasuk aspek sosial, ekonomi dan kelembagaan.⁴⁰ Pendekatan ini berusaha untuk menyeimbangkan tujuan sosial yang beragam, dengan memperhatikan pengetahuan dan ketidakpastian yang terdapat pada sumber daya biotik, abiotik dan manusia sebagai komponen ekosistem dan interaksi mereka dan menerapkan pendekatan yang terintegrasi untuk perikanan di dalam batas-batas ekologis yang berarti.

Dalam konteks ini, beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam implementasi EAFM antara lain adalah (1) perikanan harus dikelola pada batas yang memberikan dampak yang ditoleransi oleh ekosistem, (2) interaksi ekologis antar sumber daya perikanan dan ekosistem harus dijaga, (3) perangkat pengelolaan sebaiknya *compatible* untuk semua distribusi sumber daya perikanan, (4) prinsip kehati-hatian dalam proses pengambilan keputusan pengelolaan perikanan dan

38 *Ibid.*

39 Indonesia, *Standar Kompetensi Kerja Khusus Pengelolaan Perikanan Dengan Pendekatan Ekosistem*, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 9/PERMEN-KP/2015.

40 *Ibid.*

(5) tata kelola perikanan mencakup kepentingan tata kelola perikanan mencakup kepentingan sistem ekologi dan sistem manusia.⁴¹

Implementasi EAFM memerlukan perangkat indikator yang dapat digunakan sebagai alat monitoring dan evaluasi mengenai sejauh mana pengelolaan perikanan sudah menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan berbasis ekosistem. Dalam konteks manajemen perikanan, sebuah indikator dikatakan sebagai sebuah indikator yang baik apabila memenuhi beberapa unsur seperti: (1) menggambarkan daya dukung ekosistem; (2) relevan terhadap tujuan ko-manajemen, (3) mampu dimengerti oleh seluruh *stakeholders*; (4) dapat digunakan dalam kerangka monitoring dan evaluasi; (5) *long-term view*; dan (5) menggambarkan keterkaitan dalam sistem ko-manajemen perikanan.⁴²

Kebijakan EAFM ditujukan kepada pengelolaan perikanan tangkap dan pengelolaan budidaya. Dalam pengelolaannya, produksi perikanan tangkap masih memegang peranan strategis dalam pembangunan perikanan Indonesia daripada produksi pengelolaan perikanan budidaya.⁴³ Hal itu dikarenakan produksi perikanan tangkap memberikan sumbangsih nilai produksi yang besar dalam menunjang pertumbuhan perekonomian negara. Perbandingan produksi pengelolaan perikanan tangkap dan perikanan budidaya dapat terlihat dari data sebagai berikut:⁴⁴

41 Kementerian Perikanan dan Kelautan, "Naskah Akademik Inisiasi Pengelolaan Perikanan Dengan Pendekatan Ekosistem (*Ecosystem Approach to Fisheries Management*) di Indonesia, Jakarta: Ditjen Perikanan Tangkap, 2014, hlm. 25.

42 Direktorat Sumber Daya Ikan - Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap - Kementerian Kelautan dan Perikanan, WWF Indonesia, & Pusat Kajian Sumber Daya Pesisir dan Lautan - Institut Pertanian Bogor, "Penentuan Insikator Pendekatan Ekosistem Dalam Pengelolaan Perikanan (*Ecosystem Approach to Fisheries Management*)" (Disampaikan pada *Lokakarya Nasional Penentuan Indikator Pendekatan Ekosistem Dalam Pengelolaan Perikanan (Ecosystem Approach to Fisheries Management)* di Wilayah Pengelolaan Perikanan Indonesia), Bogor, 22-24 September 2010, hlm. 8.

43 Kementerian PPN/Bappenas, "Kajian Strategi Pengelolaan Perikanan Berkelanjutan", Jakarta: Direktorat Kelautan dan Perikanan, Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2014, hlm. 5-1.

44 Sekretaris Jendral Kementerian Kelautan dan Perikanan, Program Prioritas 2016 dan Rencana Kerja 2017, (disampaikan oleh Pada Rapat Kerja Teknis Terpadu Tahun 2016, Jakarta, 30 Mei 2016), hlm. 6.

perairan dan tujuan yang telah disepakati dalam pengelolaan perikanan untuk kepentingan negara.⁴⁶

Salah satu upaya dalam pengelolaan perikanan tersebut yaitu mengenai implementasi dan penegakan hukum dari peraturan perundang-undangan di bidang perikanan. Dalam pelaksanaannya, isu strategis dan permasalahan yang menjadi utama dalam mewujudkan pelaksanaan hukum kegiatan perikanan berkelanjutan di Indonesia yaitu mengenai pemberantasan perikanan illegal/*IUU fishing*, akselerasi pertumbuhan ekonomi nasional melalui peningkatan hasil perikanan dan peningkatan kedaulatan pangan melalui peningkatan produksi perikanan.⁴⁷

Penegakan hukum dalam pengelolaan sumber daya perikanan di wilayah laut Indonesia dilakukan terhadap tindakan *IUU fishing* di WPP-NRI. Beberapa bentuk tindakan *IUU fishing* yang dilakukan yaitu dengan cara penangkapan ikan tanpa izin, memiliki izin tetapi melanggar ketentuan sebagaimana ditetapkan oleh perundang-undangan yang berkaitan dengan perikanan, pemalsuan/manipulasi dokumen, *transshipment*⁴⁸ di laut, tidak mengaktifkan *transmitter*⁴⁹, dan penangkapan ikan yang merusak dengan menggunakan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak, alat dan/atau cara, dan bangunan yang membahayakan melestarikan sumberdaya ikan.⁵⁰

Sampai pada tahun 2015, penyimpangan yang marak terjadi terhadap pengelolaan sumber daya perikanan terdapat dalam izin-izin kapal yaitu SIPI dan

46 Kementerian Perikanan dan Kelautan, *op. cit.*, hlm. 4.

47 Indonesia, *Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2015-2019*, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 25/PERMEN-KP/2015.

48 Alih Muatan (*Transshipment*) adalah pemindahan ikan hasil tangkapan dari kapal penangkapan ikan ke kapal pengangkut ikan atau pemindahan ikan hasil tangkapan dari kapal penangkap ikan ke kapal penangkap ikan. Dalam Indonesia, *Usaha Perikanan Tangkap Di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia*, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. PER.30/MEN/2012, Pasal 1 angka 34.

49 *Transmitter* adalah alat yang berfungsi untuk melakukan pemantauan kapal perikanan secara langsung, yang dipasang dan dioperasikan di atas kapal perikanan yang telah ditentukan serta digunakan untuk menerima/mengirimkan data posisi kapal perikanan ke pengelola sistem. Dalam Indonesia, *Penyelenggaraan Sistem Pemantauan Kapal Perikanan*, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. PER. 05/MEN/2007, Pasal 1 angka 7.

50 Rohmin Dahuri, "Aspek Hukum Penanganan Tindak Pidana Perikanan", *Makalah Diklat Teknis Penanganan Tindak Pidana Perikanan Angkatan II*, Pusdiklat Kejagung Republik Indonesia, 2013, hlm. 2.

SIKPI. Dari hasil analisis dan evaluasi terhadap 1.132 kapal eks-asing, menunjukkan sebanyak 769 kapal melakukan pelanggaran berat dan 363 kapal melakukan pelanggaran ringan. Pelanggaran yang terjadi berupa: (1) menggunakan nahkoda dan anak buah kapal (ABK) berkewarganegaraan asing, (2) tidak mendaratkan ikan di pelabuhan pangkalan, (3) melakukan tindak pidana perdagangan orang dan perbudakan, (4) menggunakan BBM ilegal, (6) tidak mengaktifkan SPKP *online*, (7) menggunakan alat tangkap yang tidak sesuai dengan SIPI, (8) melakukan ekspor-impor barang tanpa izin kepabeanan, (9) melakukan alih muatan ilegal ditengah laut, (10) tidak membangun/bermintra dengan Unit Pengelolaan Ikan (UPI).

Pemerintah telah melakukan serangkaian tindakan terhadap pelaku tindak pidana perikanan. Tindakan tersebut yaitu penenggelaman kapal ilegal yang terjadi sebanyak 113 kapal, pemeriksaan dilakukan pada 23.041 kapal, penyelesaian 198 kasus pelanggaran, pemulangan sebanyak 1.020 awak kapal berbendera asing atas kasus perbudakan di Benjina ke negara asal, pemulangan sebanyak 64 nelayan RI karena melakukan pelanggaran di negara lain dan penangkapan 157 unit kapal ilegal.⁵¹

Penegakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan dan aparat penegak hukum, dilaksanakan berdasarkan beberapa regulasi dalam mencegah dan memberantas tindak pidana perikanan yaitu :

- a. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 42/PERMEN-KP/2016 tentang Perjanjian Kerja Laut Bagi Awak Kapal Perikanan;
- b. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 71/PERMEN-KP/2016 tentang Jalur Penangkapan Ikan dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia;
- c. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 4/PERMEN-KP/2015 tentang Larangan Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia 714;
- d. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 42/PERMEN-KP/2015 tentang Sistem Pemantauan Kapal Perikanan;

51 Kementerian Kelautan dan Perikanan, *loc. cit.*, hlm. 30.

- e. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 57/PERMEN-KP/2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.30/MEN/2012 tentang Usaha Perikanan Tangkap Di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia;
- f. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 56/PERMEN-KP/2014 tentang Penghentian Sementara (*Moratorium*) Perizinan Usaha Perikanan Tangkap Di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.

Dalam konteks pertumbuhan dan peningkatan ekonomi, permasalahan dalam pembangunan perikanan tangkap mencakup berbagai kelemahan yang terdapat di internal sistem perikanan tangkap maupun berbagai ancaman yang berasal dari sistem perikanan tangkap di Indonesia. Menurut penulis, permasalahan tersebut dapat dikelompokkan menjadi permasalahan utama yaitu pengelolaan sumber daya ikan dan pembangunan sarana dan prasarana.⁵²

Dalam hal pengelolaan sumber daya ikan, ketersediaan sumber daya ikan menjadi pilar utama dalam mewujudkan pembangunan perikanan tangkap secara optimal dan berkelanjutan, ketersediaan sumber daya ikan dipengaruhi faktor internal ikan khususnya terkait dengan kemampuan regenerasi ikan terhadap perubahan lingkungan baik akibat faktor alam maupun aktivitas manusia. Fakta empiris menunjukkan bahwa terjadinya degradasi sumber daya ikan sebagian besar akibat aktivitas manusia dalam mengeksploitasi sumber daya ikan yang melebihi batas kemampuannya (*overfishing*).⁵³

Hal ini telah diindikasikan dengan tidak meratanya tingkat pemanfaatan sumber daya ikan di wilayah Indonesia. Dalam konteks perikanan tangkap, banyak perairan laut di kawasan barat dan tengah Indonesia sudah menunjukkan gejala padat tangkap (*overfishing*), seperti selat malaka, perairan timur sumatera, laut jawa dan selat bali. Sementara, diperairan laut kawasan timur Indonesia, tingkat pemanfaatan sumber daya ikan masih belum optimal (*underfishing*). Akibatnya, pada daerah-daerah penangkapan ikan tertentu yang mengalami *over-exploited*, nelayan-nelayannya umumnya menjadi miskin, karena sulit mendapatkan ikan hasil tangkapan. Disisi lain, pada daerah-daerah penangkapan ikan yang tingkat

52 Kementerian Kelautan dan Perikanan, "Rencana Strategis Tahun 2015-2019, Jakarta: Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap, 2015, hlm. 31.

53 *Ibid.*

pemanfaatannya adalah kapan-kapal perikanan *illegal* dari negara lain.⁵⁴

Terhadap permasalahan mengenai *overfishing*, pengaturan yang telah dibentuk dan dilaksanakan oleh pemerintah melalui pengaturan mengenai pedoman penyusunan rencana pengelolaan perikanan di bidang penangkapan ikan.⁵⁵ Dalam peraturan ini menyatakan tingkat pemanfaatan (eksploitasi) sumber daya ikan dikategorikan sebagai *over-exploited*, dilakukan pengurangan kegiatan penangkapan ikan dalam rangka mengembalikan kelestarian sumber daya ikan dan lingkungannya, melalui: (a) tidak memberikan perpanjangan Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI) yang telah habis masa berlakunya, dan/atau (b) pengurangan kapasitas alat penangkapan ikan dan alat bantu penangkapan ikan dalam rangka mengurangi ikan hasil tangkapan.⁵⁶

Pengaturan hukum mengenai tindakan *over-exploited* dalam penangkapan ikan pada pengelolaan perikanan ternyata tidak disinkronisasikan dengan penetapan jangka waktu suatu wilayah pengelolaan perikanan yang dapat dilakukan tindakan penangkapan. Disamping pengaturan yang ada tidak memberikan perpanjangan SIPI dan pengurangan kapasitas alat penangkapan ikan serta alat bantu penangkapan ikan, seharusnya terhadap wilayah pengelolaan yang terjadi tindakan *over-exploited* diberikan jangka waktu pemulihan kembali ekosistem ikan yang telah habis tersebut. Dengan demikian, terdapat suatu kebutuhan akan keberadaan pengaturan hukum terhadap pengaturan mengenai jangka waktu dilakukannya penangkapan ikan di suatu wilayah pengelolaan perikanan dan pengaturan mengenai pemulihan kembali ekosistem wilayah pengelolaan perikanan tersebut.

Dalam konteks sarana dan prasana dalam pengelolaan sumber daya perikanan, pengembangan usaha perikanan tangkap akan optimal jika didukung dengan sarana dan prasarana yang mencakup kapal dan alat tangkap, pelabuhan perikanan beserta fasilitasnya, serta sarana dan prasana pendukung usaha penangkapan ikan lainnya. Permasalahan-permasalahan pokok terkait sarana dan prasarana dalam pengembangan sumber daya perikanan terdapat pada pelabuhan

54 Kementerian PPN/Bappenas, *loc. cit.*, hlm. 6-1.

55 Indonesia, *Pedoman Penyusunan Rencana Pengelolaan Perikanan Di Bidang Penangkapan Ikan*, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No. PER.29/MEN/2012.

56 *Ibid.*, Pasal 9.

perikanan⁵⁷. Beberapa permasalahan tersebut antara lain: (1) sebaran pelabuhan perikanan yang tidak merata dan sebagai besar di Indonesia Bagian Barat, (2) pembangunan fasilitas pelabuhan perikanan belum lengkap sehingga masih ada pelabuhan perikanan yang belum dapat dimanfaatkan dengan baik, (3) Belum banyak pelabuhan perikanan yang dapat melakukan ekspor secara langsung, dan sebagainya.⁵⁸

Pelabuhan perikanan merupakan pendukung kegiatan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikan dan lingkungannya mulai dari praproduksi, produksi, pengolahan dan pemasaran. Dalam pelaksanaan, pelabuhan perikanan berfungsi sebagai fungsi pemerintahan dan fungsi perusahaan.⁵⁹ Pelabuhan sebagai fungsi pemerintahan yaitu melaksanakan pengaturan, pembinaan, pengendalian, pengawasan, serta keamanan dan keselamatan operasional kapal perikanan di pelabuhan perikanan.⁶⁰ Fungsi pemerintahan tersebut meliputi :⁶¹ (a) pelayanan pembinaan mutu dan pengelolaan hasil perikanan, (b) pengumpulan data tangkapan dan hasil perikanan, (c) tempat pelaksanaan penyuluhan dan pengembangan masyarakat nelayan, (d) pelaksanaan kegiatan operasional kapal perikanan, (e) tempat pelaksanaan pengawasan dan pengendalian sumber daya ikan, (f) pelaksanaan kesyahbandaran⁶², (g) tempat pelaksanaan fungsi karantina ikan, (h) publikasi hasil pelayanan sandar dan labuh kapal perikanan dan kapal pengawas kapal perikanan, (i) tempat publikasi hasil penelitian kelautan dan perikanan, (j) pemantauan wilayah pesisir, (k) pengendalian lingkungan, (l) kepabeanan, dan/atau (m) keimigrasian.

57 Pelabuhan perikanan adalah tempat yang terdiri atas darata dan perairan di sekitarnya dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan sistem bisnis perikanan yang digunakan sebagai tempat kapal perikanan bersandar, berlabuh, dan/atau bongkar muat ikan yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan pelayaran dan kegiatan penunjang perikanan. Indonesia, *Kepelabuhan Perikanan*, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. PER.08/MEN/2012, Pasal 1 angka 1.

58 Kementerian Kelautan dan Perikanan, *loc. cit.*, hlm. 32-33.

59 Indonesia, *Kepelabuhan Perikanan*, *op. cit.*, Pasal 3 angka 2.

60 *Ibid.*, Pasal 3 angka 3.

61 *Ibid.*, Pasal 3 angka 5.

62 Kesyahbandaran di pelabuhan perikanan adalah pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan di pelabuhan perikanan untuk menjamis keamanan dan keselamatan operasional kapal perikanan. *Ibid.* Pasal 1 angka 12.

Selain dari fungsi pemerintahan, pelabuhan perikanan juga berfungsi sebagai fungsi perusahaan untuk melaksanakan perusahaan berupa penyediaan dan/atau pelayanan jasa kapal perikanan dan jasa terkait di pelabuhan perikanan.⁶³ Fungsi perusahaan juga meliputi :⁶⁴ (a) pelayanan tambat dan labuh kapal perikanan, (b) pelayanan bongkar muat ikan, (c) pelayanan pengolahan hasil perikanan, (d) pemasaran dan distribusi ikan, (e) pemanfaatan fasilitas dan lahan di pelabuhan perikanan, (f) pelayanan perbaikan dan pemeliharaan kapal perikanan, (g) pelayanan logistik dan perbekalan kapal perikanan, (h) wisata bahari, dan/atau (i) penyediaan dan/atau pelayanan jasa lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan berbagai fungsi tersebut, menjadikan pelabuhan perikanan sebagai salah satu hal yang vital dalam pengelolaan perikanan dan perkembangan perekonomian negara.

Ketersediaan pelabuhan perikanan di sentra-sentra usaha perikanan tangkap sangat vital untuk mendukung kelancaran usaha penangkapan ikan dan usaha pendukungnya. Sampai saat ini, jumlah pelabuhan perikanan di seluruh Indonesia sebanyak 1123 unit, terdiri dari 22 pelabuhan perikanan yang dikelola UPT Pusat, 84 pelabuhan perikanan yang dikelola UPTD Provinsi, 1130 pelabuhan perikanan yang dikelola UPTD Kabupaten/Kota, 15 pelabuhan perikanan yang dikelola oleh swasta dan 9 pelabuhan perikanan yang dikelola oleh koperasi. Mengenai gambaran terhadap pelabuhan perikanan dapat dilihat dari data sebagai berikut.⁶⁵

Tabel 1⁶⁶
Jumlah Pelabuhan Perikanan

| Status Pelabuhan | Kelas Pelabuhan | | | | | | Jumlah |
|-------------------|-----------------|-------------|----------|-----------|-----------|----------|-------------|
| | PP | PPI | PPI PUD | PPN | PPP | PPS | |
| Belum Operasional | - | 226 | 3 | - | - | - | 229 |
| Operasional | 8 | 724 | 1 | 16 | 43 | 7 | 801 |
| Tahap Konstruksi | - | - | - | - | - | - | - |
| Tahap Perencanaan | - | 1 | 3 | - | - | - | 4 |
| Tidak Operasional | - | 87 | - | 1 | 1 | - | 89 |
| Total | 8 | 1038 | 7 | 17 | 44 | 7 | 1123 |

Sumber : Pusat Informasi Pelabuhan Perikanan 2016.

63 *Ibid.*, Pasal 3 angka 3.

64 *Ibid.*, Pasal 3 angka 7.

65 Pusat Informasi Pelabuhan Perikanan, "Peta Pelabuhan PIPP", www.pipp.djpt.kkp.go.id, diakses pada tanggal 9 Maret 2017.

66 *Ibid.*

Jumlah pelabuhan perikanan yang telah beroperasi mencapai 801 unit. Adapun sisanya, sebanyak 229 unit belum operasional, sebanyak 4 pelabuhan dalam tahap perencanaan dan 89 unit tidak operasional. Pelabuhan perikanan yang belum operasional (belum aktif) disebabkan fasilitas pelabuhan perikanan yang belum mencapai standar minimal operasional. Sedangkan pelabuhan perikanan yang tidak aktif karena masih dalam tahap rintisan pembangunan.⁶⁷ Hal ini menyebabkan pelabuhan perikanan itu belum dapat dimanfaatkan dengan baik untuk pengembangan sektor perikanan dalam peningkatan ekonomi nasional.

Dalam konteks melakukan ekspor hasil dari perikanan, pelabuhan perikanan yang digunakan yaitu pelabuhan perikanan kelas A yang disebut sebagai Pelabuhan Perikanan Samudera (PPS).⁶⁸ Sampai pada saat ini, belum banyak pelabuhan perikanan yang dapat melakukan ekspor secara langsung. Tercatat ada 7 pelabuhan perikanan yang dikategorikan sebagai PPS yaitu (1) Pelabuhan Perikanan Kendari - Sulawesi Tenggara, (2) Pelabuhan Perikanan Bungus - Sumatera Barat, (3) Pelabuhan Perikanan Nizam Zachman Jakarta - DKI Jakarta, (4) Pelabuhan Perikanan Cilacap - Jawa Tengah, (5) Pelabuhan Belawan - Sumatera Utara, (6) Pelabuhan Perikanan Bitung - Sulawesi Utara, dan (7) Pelabuhan Perikanan Lampulo - Aceh.⁶⁹

Dari berbagai pelabuhan tersebut, pembangunan pelabuhan perikanan untuk melakukan ekspor hasil perikanan belum secara maksimal dilaksanakan diseluruh wilayah Indonesia. Idealnya setiap pulau di Indonesia seharusnya memiliki pelabuhan berskala internasional guna memudahkan distribusi logistik kelautan menuju luar negeri.⁷⁰ Sejalan dengan hal tersebut, pemerintah mengeluarkan beberapa pengaturan mengenai pembanguan industri perikanan. Pengaturan tersebut yaitu melalui Permen KP No. 8 /PERMEN-KP/2016 tentang Rencana Kerja KKP tahun 2016⁷¹ dikuatkan dengan Inpres No. 7 Tahun 2016 tentang Percepatan Pembanguan Perikanan Nasional⁷² dan yang terbaru melalui Perpres

67 *Ibid.*

68 Indonesia, *Kepelabuhan Perikanan, op. cit.*, Pasal 6.

69 Pusat Informasi Pelabuhan Perikanan, *op. cit.*

70 Republika, "Idealnya Tiap Pulau di Indonesia Punya Pelabuhan Internasional", www.nasional.republika.co.id, diakses pada 9 Maret 2017.

71 Indonesia, *Rencana Kerja Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2016*, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No. PER.08/MEN/2016.

72 Indonesia, *Percepatan Pembanguan Industri Perikanan Nasional*, Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 07 Tahun 2016.

No. 3 Tahun 2017 tentang Rencana Aksi Percepatan Pembangunan Industri Perikanan Nasional⁷³.

Namun, pengaturan secara khusus dalam percepatan pembangunan pelabuhan perikanan sampai saat ini belum ada. Seharusnya dalam pembangunan sektor perikanan juga menitikberatkan pada pembangunan pelabuhan sebagai sarana dan prasarana utama pendukung pengelolaan perikanan. Implementasi dari pembangunan perikanan tersebut dapat dilaksanakan dengan pembentukan pengaturan terkhusus mengenai percepatan pembangunan pelabuhan perikanan. Faktor lain yang menyebabkan pentingnya pembangunan pelabuhan perikanan, dikarenakan sektor perikanan menjadi salah satu sektor prioritas dalam ASEAN Economic Community.⁷⁴ Dengan demikian, rumusan terhadap melahirkan pengaturan mengenai percepatan pembangunan pelabuhan perikanan berskala internasional harus dibentuk dan dilaksanakan agar dapat memudahkan dalam melakukan ekspor perikanan secara langsung dan bertujuan untuk peningkatan ekonomi nasional.

V. Penutup

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, maka pelaksanaan hukum dalam perlindungan, pengelolaan dan penegakan hukum merupakan suatu hal yang sangat penting dalam menciptakan suatu keadaan yang diinginkan suatu negara. Penegakan hukum terhadap perbuatan tindak pidana perikanan harus dilakukan sesuai dengan ketentuan dan proses hukum. Disamping penegakan hukum, pembentukan hukum dalam pengelolaan perikanan merupakan suatu keharusan dalam melaksanakan pengelolaan perikanan yang berkelanjutan. Pembentukan hukum tersebut dilaksanakan dengan pembentukan pengaturan

73 Indonesia, *Rencana Aksi Percepatan Pembangunan Industri Perikanan Nasional*, Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 03 Tahun 2017.

74 Dalam cetak biru ASEAN *Economic Community* ditetapkan 12 sektor prioritas yang akan diintegrasikan. Tujuh diantaranya adalah sektor barang, yaitu industri agro, perikanan, industri berbasis karet, industri tekstil dan produk tekstil, industri kayu dan produk kayu, peralatan elektronik, dan otomotif. Sementara sisanya adalah lima sektor jasa, yakni transportasi udara, pelayanan kesehatan, pariwisata, logistik, serta industri teknologi informasi atau e-ASEAN. Dalam Kementerian Keuangan, "*Laporan Dampak Asean Economic Community Terhadap Sektor Industri dan Jasa, serta Tenaga Kerja Di Indonesia Nomor LAP-10/K.F.4/2014*", www.kemenkeu.go.id, diakses pada tanggal 9 Maret 2017.

hukum terhadap pengaturan mengenai jangka waktu dilakukannya penangkapan ikan di suatu wilayah pengelolaan perikanan, pengaturan mengenai pemulihan kembali ekosistem wilayah pengelolaan perikanan tersebut dan pembangunan perikanan tersebut dapat dilaksanakan dengan pembentukan pengaturan terkhusus mengenai percepatan pembangunan pelabuhan perikanan. Dengan demikian, penegakan hukum dalam perlindungan dan pengelolaan sumber daya perikanan dapat dimaksimalkan dalam mewujudkan kedaulatan, keberlanjutan dan kesejahteraan serta meningkatkan perekonomian bangsa Indonesia ke depannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik, *Luas Daerah dan Jumlah Pulau Menurut Provinsi, 2002-2014*, www.bps.go.id diakses pada tanggal 12 November 2016.
- Dahuri, Rohmin. 2013. "Aspek Hukum Penanganan Tindak Pidana Perikanan". *Makalah Diklat Teknis Penanganan Tindak Pidana Perikanan Angkatan II*, Pusdiklat Kejangung Republik Indonesia.
- Direktorat Sumber Daya Ikan – Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap - Kementerian Kelautan dan Perikanan, WWF Indonesia, & Pusat Kajian Sumber Daya Pesisir dan Lautan – Institut Pertanian Bogor, "Penentuan Insikator Pendekatan Ekosistem Dalam Pengelolaan Perikanan (*Ecosystem Approach to Fisheries Management*)". Disampaikan pada *Lokakarya Nasional Penentuan Indikator Pendekatan Ekosistem Dalam Pengelolaan Perikanan (Ecosystem Approach to Fisheries Management)* di Wilayah Pengelolaan Perikanan Indonesia, Bogor, 22-24 September 2010.
- Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengesahan United Nations Convention On The Law Of The Sea (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Hukum Laut)*, UU No. 17 Tahun 1985, LN No. 76 Tahun 1985, TLN No. 3319.
- Indonesia, *Undang-Undang tentang Perikanan*, UU No. 31 Tahun 2004, LN No. 118 Tahun 2004, TLN No. 4433.
- Indonesia, *Undang-Undang tentang Perikanan*, UU No. 31 Tahun 2004, LN No. 118 Tahun 2004, TLN No. 4433, sebagaimana yang telah dirubah dengan *Undang-Undang tentang Perikanan (Indonesia, Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan*, UU No. 45 Tahun 2009, LN No. 54 Tahun 2009, TLN No. 5073).
- Indonesia, *Rencana Aksi Percepatan Pembangunan Industri Perikanan Nasional*, Peraturan Presiden No. 03 Tahun 2017.
- Indonesia, *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia tentang Penyelenggaraan Sistem Pemantauan Kapal Perikanan*, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. PER. 05/MEN/2007.

- Indonesia, *Kepelabuhan Perikanan*, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. PER.08/MEN/2012.
- Indonesia, *Pedoman Penyusunan Rencana Pengelolaan Perikanan Di Bidang Penangkapan Ikan*, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. PER.29/MEN/2012.
- Indonesia, *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia tentang Usaha Perikanan Tangkap Di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia*, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No. PER.30/MEN/2012.
- Indonesia, *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia tentang Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia*, Peraturan Menteri Kementerian Kelautan dan Perikanan No. 18/PERMEN-KP/2014.
- Indonesia, *Standar Kompetensi Kerja Khusus Pengelolaan Perikanan Dengan Pendekatan Ekosistem*, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 9/PERMEN-KP/2015.
- Indonesia, *Rencana Strategi Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2015-2019*, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 25/PERMEN-KP/2015.
- Indonesia, *Rencana Kerja Kementrian Kelautan dan Perikanan Tahun 2016*, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan, No. PER.08/MEN/2016.
- Indonesia, *Percepatan Pembangunan Industri Perikanan Nasional*, Instruksi Presiden No. 07 Tahun 2016.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2015, *“Statistik Perikanan Tangkap Di Laut Menurut Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia Tahun 2015-2014”*, Jakarta: Direktorat Jenderal Perikanan Kementerian Kelautan dan Perikanan RI.
- Kementerian Perikanan dan Kelautan, 2014, *Naskah Akademik Inisiasi Pengelolaan Perikanan Dengan Pendekatan Ekosistem (Ecosystem Approach to Fisheries Management) di Indonesia*, Jakarta: Ditjen Perikanan Tangkap.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2015, *Statistik Perikanan Tangkap Di Laut Menurut Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia Tahun 2015-2014*, Jakarta: Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap.

- Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2015, *Laporan Kinerja Satu Tahun Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2014*, Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan RI.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2015, *Rencana Strategis Tahun 2015-2019*, Jakarta: Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2015, *Analisis Data Pokok Kementerian Kelautan dan Perikanan 2015*, Jakarta: Pusat Data, Statistik, dan Informasi.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2016, *Laporan Kinerja Satu Tahun Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2015*, Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan RI.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2016, *Sekretaris Jendral Kementerian Kelautan dan Perikanan, Program Prioritas 2016 dan Rencana Kerja 2017, disampaikan oleh Pada Rapat Kerja Teknis Terpadu Tahun 2016*, Jakarta: Sekretaris Jenderal Kementerian Kelautan dan Perikanan RI.
- Kementerian Keuangan, *Laporan Dampak Asean Economic Community Terhadap Sektor Industri dan Jasa serta Tenaga Kerja Di Indonesia Nomor LAP-10/K.F.4/2014*, diakses pada 9 Maret 2017 melalui www.kemenkeu.go.id.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2016, *Refleksi 2015 dan Outlook 2016 Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan*, Jakarta: Direktorat Jenderal PSDKP Kementerian Kelautan dan Perikanan RI.
- Kementerian PPN/Bappenas, 2014, *"Kajian Strategi Pengelolaan Perikanan Berkelanjutan"*, Jakarta: Direktorat Kelautan dan Perikanan Kementerian PPN/Bappenas RI.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2010, *Position Paper KPPU Terkait "Kebijakan Kluster Perikanan Tangkap"*, www.kppu.go.id, diakses pada 16 November 2016.
- Lestari, Maria Maya. 2014. "Penegakan Hukum Pidana Perikanan di Indonesia Studi Kasus Pengadilan Negeri Medan", *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3 No. 2.
- Pusat Informasi Pelabuhan Perikanan, "Peta Pelabuhan PIPP, diakses pada 9 Maret 2017 melalui www.pjpp.djpt.kkp.go.id.

- Susilowati, Indah. 2006. "Keselarasan dalam Pemanfaatan dan Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Bagi Manusia dan Lingkungan", dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro, Semarang. 8 Maret 2006.
- Susilowati, Indah. 2012. "Menuju Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Berkelanjutan yang Berbasis Pada Ekosistem: Studi Empiris di Karimunjawa, Jawa Tengah", *Laporan Penelitian, Penelitian Hibah Kompetisi Tahun Anggaran Tahun 2012*.
- Syafrinaldi, H. 2005. *Hukum Laut Internasional*, Pekanbaru: UIR Press.
- Republika, "Idealnya Tiap Pulau di Indonesia Punya Pelabuhan Internasional, diakses pada 9 Maret 2017 melalui www.nasional.republika.co.id.
- Wahyudin, Yudi. 2004. "Community Based Management (CBM) Pengelolaan Berbasis Masyarakat (PBM)", makalah disampaikan pada *Pelatihan Perencanaan dan Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu (Integrated Coastal Zone Planning and Planing Management)*, Bogor, 15 September 2004.

**POTENSI PP KLHS DALAM MENGINTEGRASIKAN
PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DALAM PENYUSUNAN KEBIJAKAN,
RENCANA, DAN/ATAU PROGRAM**

R. Kemala Nababan¹

Abstrak

Tulisan ini akan membahas potensi PP No. 46 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) dalam mengintegrasikan prinsip pembangunan berkelanjutan dalam penyusunan kebijakan, rencana, dan/atau program. Fokus kajian terbagi menjadi 3 aspek, yakni identifikasi elemen-elemen dalam prinsip pembangunan berkelanjutan yang terkandung dalam PP No. 46 Tahun 2016, proses pelaksanaan kajian lingkungan hidup strategis dan kritik terhadap proses tersebut, serta identifikasi keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan KLHS. Tulisan ini juga berisi beberapa masukan terhadap peraturan pelaksanaan yang diamanatkan oleh PP No. 46 Tahun 2016 kepada peraturan menteri sehingga diharapkan pelaksanaan KLHS dapat berjalan secara lebih partisipatif, transparan, dan akuntabel.

Kata kunci: KLHS, pembangunan berkelanjutan, partisipasi publik

Abstract

This article will discuss about the potential of Government Regulation Number 46 of 2016 on Procedures for the Implementation of the Strategic Environmental Assessment (SEA) in integrating the principle of sustainable development in the formulation of policies, plans, and/or programs. The focus of the study is divided into three aspects: the identification of elements in the principles of sustainable development contained in the

1 Penulis adalah Asisten Peneliti di Indonesian Center for Environmental Law

regulation, the mechanism of implementation of SEA and critics toward the process, as well as the identification of community involvement in the implementation of the SEA. This article also contains some input for the regulations mandated by the PP 46 of 2016 to ensure that the SEA is arranged in a more participatory, transparent, and accountable way.

Keyword : SEA, sustainable development, public participation

I. Latar Belakang

Degradasi kualitas lingkungan hidup yang lajunya kian meningkat memaksa pengambil keputusan untuk menetapkan langkah-langkah perlindungan lingkungan yang lebih progresif. Kajian Lingkungan Hidup Strategis (selanjutnya disebut sebagai KLHS) kemudian muncul untuk menjawab permasalahan dan tantangan tersebut, yang pengaturannya muncul dalam rezim berlakunya UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH). Undang-undang tersebut mewajibkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk membuat KLHS guna memastikan prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program (selanjutnya disingkat KRP).² Pengaturan mengenai KLHS di dalamnya belum komprehensif dan masih bersifat umum. Untuk itu, undang-undang ini memerintahkan agar dibentuk peraturan pemerintah yang mengatur lebih rinci mengenai tata cara penyelenggaraan KLHS.³

Peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) UU PPLH baru muncul beberapa tahun setelahnya, yakni pada tahun 2016 melalui PP No. 46 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS). Karena peraturan pemerintah ini baru muncul relatif lama sejak diperintahkan oleh undang-undangnya, maka beberapa peraturan menteri yang mengatur hal sejenis sudah muncul terlebih dahulu. Peraturan tersebut di antaranya Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 9 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum KLHS serta Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 27 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan KLHS dalam Penyusunan atau Evaluasi Rencana Pembangunan Daerah.

2 Indonesia, *Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009, LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059, Ps. 15 ayat (1).

3 *Ibid.*, Ps. 18 ayat (2).

Beberapa pokok yang perlu diperhatikan dalam PP No. 46 Tahun 2016 adalah mengenai prinsip pembangunan berkelanjutan yang dikandung di dalamnya, jaminan atas keterlibatan masyarakat, dan mekanisme pelaksanaan KLHS. Ketiga hal tersebut perlu untuk diperhatikan dan akan diulas dalam tulisan ini, karena akan menentukan kualitas dari sebuah KLHS. Di samping itu, ketiga hal tersebut pula yang secara langsung berkaitan dengan proses tujuan dibuatnya suatu KLHS, yaitu untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi ke dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau KRP, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1.

II. Prinsip Pembangunan Berkelanjutan dalam PP No. 46 Tahun 2016

Pembangunan berkelanjutan didefinisikan sebagai pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk mencukupi kebutuhan mereka sendiri.⁴ Prinsip pembangunan berkelanjutan menjadi salah satu isu yang dianalisis dalam tulisan ini, mengingat bahwa prinsip tersebutlah yang pada intinya hendak diintegrasikan ke dalam suatu KRP. Untuk itu, perlu pula ditelaah lebih jauh apakah PP No. 46 Tahun 2016 sudah mengkomodir elemen-elemen dalam prinsip pembangunan berkelanjutan.

Menurut Chay Asdak, secara substansial, KLHS merupakan suatu upaya sistematis dan logis dalam memberikan landasan bagi terwujudnya pembangunan berkelanjutan melalui proses pengambilan keputusan yang lebih berwawasan lingkungan.⁵ Lebih lanjut lagi, Asdak mengemukakan bahwa KLHS merupakan "alat" untuk mengintegrasikan kepentingan-kepentingan lingkungan hidup dan/atau prinsip pembangunan berkelanjutan ke dalam proses pengambilan keputusan.⁶ Dari definisi pembangunan berkelanjutan yang dikemukakan oleh *World Commission on Environment and Development (WCED)*, dapat diturunkan beberapa elemen-elemen inti dari pembangunan berkelanjutan. Elemen-elemen tersebut yakni elemen integrasi, pemanfaatan secara berkelanjutan, keadilan intra

4 Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan (*World Commission on Environment and Development*), *Hari Depan Kita Bersama*, (Jakarta: PT Gramedia, 1988) hlm. 59.

5 Chay Asdak, *Kajian Lingkungan Hidup Strategis: Jalan Menuju Pembangunan Berkelanjutan*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2012), hlm. 46.

6 *Ibid.*, hlm. 48.

generasi, dan keadilan antargenerasi. PP No. 46 Tahun 2016 tidak mencantumkan secara eksplisit mengenai elemen-elemen tersebut dalam suatu pasal, namun keberadaannya dapat ditelaah dalam batang tubuh peraturan tersebut. Secara umum, PP No. 46 Tahun 2016 telah mengandung beberapa elemen dalam konsep pembangunan berkelanjutan, yakni:

1. *Prinsip integrasi*

Prinsip ini merupakan komitmen untuk mengintegrasikan pertimbangan lingkungan ke dalam pembangunan, dan untuk memperhatikan kebutuhan akan pembangunan ekonomi dan sosial dalam penyusunan kewajiban lingkungan.⁷ Hal ini secara tegas dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) PP No. 46 Tahun 2016, yang menyatakan bahwa Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib membuat KLHS untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau Kebijakan, Rencana, dan/atau Program. Peraturan ini juga telah merumuskan mengenai kriteria KRP yang wajib untuk dibuat KLHS-nya.

2. *Prinsip pemanfaatan berkelanjutan*

Dalam perspektif hukum, pemanfaatan berkelanjutan (*sustainable use*) dimaknai sebagai pemanfaatan sumber daya hayati dengan cara dan dalam laju pemanfaatan yang dalam jangka panjang tidak akan mengarah pada penurunan keanekaragaman hayati, sehingga mampu menjaga potensi sumber daya keanekaragaman hayati untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang dan yang akan datang.⁸ Prinsip ini diakomodir oleh Pasal 13 ayat (1) huruf d PP No. 46 Tahun 2016, di mana efisiensi pemanfaatan sumber daya alam⁹ menjadi salah satu pertimbangan dalam melakukan analisis materi muatan KRP pada tahap pembuatan KLHS.

7 Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law: Vol. 1, Frameworks, Standards and Implementation* (Manchester University Press, 1995), hlm. 199.

8 United Nation Convention on Biological Diversity, Article 2.

9 Bagian Penjelasan PP No. 46 Tahun 2016 menyatakan bahwa efisiensi pemanfaatan sumber daya alam merupakan upaya memanfaatkan sumber daya alam dalam tingkat yang optimal sehingga dapat tetap melestarikan sumber daya alam serta beserta ekosistemnya. Efisiensi pemanfaatan sumber daya alam di antaranya dapat berupa pencadangan sumber daya alam untuk dikelola dalam jangka panjang dan waktu tertentu sesuai dengan kebutuhan.

3. *Prinsip keadilan intragenerasi*

Keadilan intragenerasi merupakan keadilan yang ditujukan pada mereka yang hidup dalam satu generasi, yang berkaitan dengan distribusi sumber daya secara adil.¹⁰ Dari perspektif keadilan distributif, keadilan intragenerasi dalam PP No. 46 Tahun 2016 dinyatakan melalui adanya pertimbangan mengenai tingkat dan status jumlah penduduk miskin atau penghidupan sekelompok masyarakat serta terancamnya keberlanjutan penghidupan masyarakat.¹¹ Pertimbangan ini menjadi perlu, mengingat kondisi ketidakadilan lingkungan bisa ditunjukkan dengan merujuk pada pembagian sumber daya alam dan pemanfaatan yang tidak merata, ataupun pada pembagian resiko kerusakan lingkungan yang juga tidak seimbang. Selama ini dapat dilihat bahwa dampak terjadinya degradasi kualitas lingkungan lebih sering dirasakan oleh penduduk lokal, masyarakat adat, atau rakyat miskin.¹² Dengan mempertimbangkan masyarakat tertentu yang kedudukannya lemah, maka diharapkan ketidakmerataan pembagian manfaat dan resiko lingkungan dari suatu KRP dapat diminimalisir.

Dari perspektif keadilan prosedural, PP No. 46 Tahun 2016 juga mengakomodir terciptanya keadilan intragenerasi. Keadilan prosedural merupakan keadilan untuk memperoleh perlakuan yang sama dalam hal mendapatkan perhatian (*concern and respect*) dalam pengambilan keputusan politik terkait barang dan kesempatan.¹³ Keadilan prosedural ini dinyatakan melalui pelibatan masyarakat dan pemangku kepentingan dalam pembuatan KLHS yang diatur secara khusus dalam Bab III PP No. 46 Tahun 2016. Perihal keterlibatan masyarakat dan pemangku kepentingan akan dibahas lebih lanjut pada bagian berikutnya dalam tulisan ini.

10 Sharon Beder, *Environmental Principles and Policies: An Interdisciplinary Introduction* (Earthscan, 2006), hlm. 71.

11 Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kajian Lingkungan Hidup Strategis*, PP No. 46 Tahun 2016, LN No. 228 Tahun 2016, TLN No. 5941, Ps. 9 ayat (2) huruf h.

12 Indonesian Center for Environmental Law, *Materi Ajar Pendidikan dan Pelatihan Sertifikasi Hakim Lingkungan Hidup*, 2012, hlm. 69

13 Kuehn, dalam Indonesian Center for Environmental Law, *Materi Ajar Pendidikan dan Pelatihan Sertifikasi Hakim Lingkungan Hidup*, 2012, hlm. 81.

4. *Prinsip keadilan antargenerasi*

Keadilan antargenerasi dapat dengan jelas dipahami melalui rumusan pengertian pembangunan berkelanjutan yang dikemukakan oleh *World Commission on Environmental and Development (WCED)*. Pengertian tersebut menekankan bahwa pembangunan yang dilakukan tidak boleh mengkompromikan kemampuan generasi berikutnya untuk memenuhi sendiri kebutuhan mereka. Keadilan antargenerasi juga menekankan bahwa generasi sekarang memiliki dua fungsi, yaitu sebagai *trustees* dan *beneficiaries*. Sebagai *trustees*, generasi sekarang bertanggung jawab atas kesatuan lingkungan hidup, sedangkan sebagai *beneficiaries*, generasi sekarang memiliki hak untuk memanfaatkannya.¹⁴

PP No. 46 Tahun 2016 dalam rumusan-rumusan pasalnya telah mengakomodir elemen keadilan antargenerasi. Pasal 3 ayat (2) huruf a peraturan tersebut menyatakan bahwa KRP yang berpotensi menimbulkan dampak dan/atau risiko lingkungan hidup berupa kerusakan, kemerosotan, dan/atau kepunahan keanekaragaman hayati adalah KRP yang wajib memiliki KLHS. Pasal tersebut juga mewajibkan KRP yang berpotensi menimbulkan dampak berupa penurunan mutu dan kelimpahan sumber daya alam agar memiliki KLHS. Kedua pertimbangan mengenai KRP yang wajib KLHS ini sejalan dengan konsep keadilan antargenerasi yang dikemukakan oleh Edith Brown Weiss.¹⁵ Menurut Weiss, konsep keadilan antargenerasi telah melahirkan kewajiban lingkungan berupa tiga jenis perlindungan: perlindungan opsi, perlindungan kualitas, dan perlindungan atas akses. Dalam kerangka ini, rumusan Pasal 3 ayat (2) huruf a sebagaimana dikemukakan di atas mencerminkan ketiga jenis perlindungan tersebut. Perlindungan opsi menginginkan agar generasi mendatang setidaknya memiliki pilihan-pilihan yang sama dengan pilihan yang tersedia bagi generasi sekarang.¹⁶ Perlindungan atas kualitas

14 Edith Brown Weiss, "In Fairness to Future Generations and Sustainable Development," *American University Law International Review*, 1992, hlm. 20.

15 Profesor hukum dari Georgetown University Law Center yang banyak melakukan kajian mengenai hukum dan lingkungan hidup. Weiss juga merupakan anggota dari *International Advisory Council on Environmental Justice for United Nations Environment Programme's on the Rule of Law*.

16 Edith Brown Weiss, "Intergenerational Equity and Rights of Future Generations," *The Modern of Human Rights: Essays in Honor of Thomas Buergenthal*, hal. 608.

menginginkan agar kita meninggalkan kualitas alam dan lingkungan hidup tidak lebih buruk dari kualitas yang kita terima dari generasi sebelumnya.¹⁷ Perlindungan atas akses menginginkan agar generasi sekarang memikul kewajiban untuk menjamin bahwa tindakannya tidak akan mengurangi akses generasi yang akan datang terhadap sumber daya alam.¹⁸ Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa mewajibkan pembuatan KLHS terhadap kegiatan yang berpotensi menimbulkan kerusakan, kemerosotan, dan/atau keanekaragaman hayati dan yang berpotensi mengakibatkan penurunan mutu dan kelimpahan sumber daya alam telah mencerminkan perlindungan dan keadilan bagi generasi mendatang.

III. Pelaksanaan Kajian Lingkungan Hidup Strategis

Secara sederhana, alur penyelenggaraan KLHS dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



Gambar 1 Alur Penyelenggaraan Kajian Lingkungan Hidup Strategis

Penyelenggaraan KLHS secara garis besar terdiri atas 3 tahap.¹⁹ *Pertama*, tahap pembuatan dan pelaksanaan KLHS. Ada 3 kegiatan utama yang dilakukan pada tahap ini, yaitu pengkajian pengaruh KRP terhadap kondisi lingkungan hidup yang dilakukan oleh penyusun KLHS yang memenuhi standar kompetensi; perumusan alternatif penyempurnaan KRP; dan penyusunan rekomendasi perbaikan untuk pengambilan keputusan KRP yang mengintegrasikan prinsip pembangunan berkelanjutan. Pada tahap inilah dipertimbangkan faktor-faktor

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 609.

¹⁹ PP No. 46 Tahun 2016, Ps. 5.

seperti kapasitas daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup, perkiraan dampak dan resiko lingkungan hidup, dan sebagainya. *Kedua*, tahap penjaminan kualitas dan pendokumentasian KLHS. Penjaminan kualitas dilakukan melalui penilaian mandiri oleh penyusun KRP untuk memastikan bahwa kualitas dan proses pembuatan dan pelaksanaan KLHS dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.²⁰ Hasil penjaminan kualitas KLHS harus disusun secara tertulis dengan memuat informasi tentang kelayakan KLHS jika telah memenuhi ketentuan dan/atau rekomendasi perbaikan KLHS yang telah diikuti dengan perbaikan KRP.²¹ *Ketiga*, tahap validasi yang diselenggarakan untuk memastikan penjaminan kualitas telah dilaksanakan secara akuntabel dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.²²

Mekanisme penyelenggaraan KLHS sebagaimana dijabarkan di atas turut mempengaruhi kedudukan KLHS tersebut, terutama mengenai dapat atau tidaknya KLHS mengintervensi suatu KRP. Untuk itu, salah satu hal yang menarik untuk dibahas adalah mengenai penjaminan kualitas dan validasi KLHS. Penjaminan kualitas yang dilakukan melalui penilaian mandiri oleh penyusun KRP dikhawatirkan tidak akan membawa perubahan atas KRP yang ternyata, misalnya, melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Untuk menghindari hal ini maka seharusnya ada pihak lain di luar penyusun KRP agar upaya penilaian mandiri dapat berlangsung secara partisipatif dan akuntabel.

Kekhawatiran mengenai tidak akuntabelnya penjaminan kualitas sebenarnya dapat diatasi dengan adanya tahap validasi yang diatur dalam Pasal 25 sampai Pasal 31 PP No. 46 Tahun 2016. Setelah penjaminan kualitas diselenggarakan, maka terhadap rumusan KLHS dilakukan validasi oleh Menteri (untuk KRP tingkat nasional dan provinsi) atau gubernur (untuk KRP tingkat kabupaten/kota).²³ Permohonan validasi diajukan oleh pembuat KRP dengan melampirkan dokumen berupa rancangan KRP, laporan KLHS, dan bukti pemenuhan standar kompetensi penyusun KLHS.²⁴ Menteri atau gubernur kemudian melakukan pemeriksaan

20 *Ibid.*, Ps. 19 ayat (1).

21 *Ibid.*, Ps. 20 ayat (1).

22 *Ibid.*, Ps. 25 ayat (2).

23 *Ibid.*, Ps. 25 ayat (1).

24 *Ibid.*, Ps. 26 ayat (1).

kelengkapan permohonan tersebut. Apabila permohonan lengkap, maka menteri atau gubernur akan menerbitkan persetujuan validasi dalam waktu paling lama 20 hari kerja sejak kepada penyusun KRP.²⁵ Persetujuan validasi atas KLHS yang telah memenuhi syarat paling sedikit memuat kesesuaian hasil KLHS dengan penjaminan kualitas, dan di samping itu juga harus memuat rekomendasi. Jika hasil pemeriksaan menunjukkan bahwa permohonan tidak lengkap, menteri atau gubernur akan mengembalikan dokumen tersebut kepada penyusun KRP untuk dilengkapi.²⁶ Namun, dalam PP No. 46 Tahun 2016 pengaturan mengenai validasi ini masih belum jelas, apakah menteri atau gubernur hanya berfungsi untuk melakukan pemeriksaan secara administratif ataukah dapat juga melakukan pemeriksaan secara substantif. Hal ini dapat menjadi bahan pertimbangan dalam membuat peraturan menteri yang diamanatkan dalam Pasal 31 PP No. 46 Tahun 2016. Diharapkan dalam peraturan pelaksanaan tersebut, menteri atau gubernur dapat melakukan pemeriksaan secara substantif.

Apabila menteri atau gubernur dapat melakukan pemeriksaan tidak hanya terhadap kelengkapan dokumen namun juga pemeriksaan terhadap substansi KLHS, maka akuntabilitas penjaminan kualitas KLHS melalui penilaian mandiri dapat dipertanggungjawabkan, meskipun pada dasarnya tetap tidak efektif. Persoalan ini yang juga sebaiknya diatur dalam peraturan menteri mengenai validasi KLHS. Dalam peraturan menteri tersebut selanjutnya perlu diatur mengenai bentuk dari persetujuan validasi KLHS, misalnya persetujuan validasi ditetapkan melalui surat keputusan. Di samping itu, yang tak kalah penting untuk diatur adalah mengenai konsekuensi dari tidak adanya persetujuan validasi terhadap KLHS serta konsekuensi hukum apabila penyusun KRP tidak melaksanakan rekomendasi dari Menteri atau gubernur.

Sebagai bahan pertimbangan atas permasalahan yang dikemukakan di atas, Indonesia dapat merujuk pada model penyelenggaraan KLHS di Kanada. Sejak tahun 1990 Kanada telah menerbitkan peraturan mengenai *Environmental Assessment Process for Policy and Program Proposals* yang mensyaratkan perlunya kajian lingkungan hidup atas semua KRP yang diusulkan oleh pemerintah. Mekanisme pembuatan KLHS di Kanada secara umum hampir sama dengan

25 *Ibid.*, Ps. 26 ayat (3).

26 *Ibid.*, Ps. 26 ayat (5).

mekanisme pembuatan KLHS di Indonesia. Bedanya, penjaminan kualitas (*quality assurance*) dalam penyelenggaraan KLHS Kanada menjadi kewajiban Menteri Lingkungan Hidup, sebagaimana dikutip sebagai berikut.²⁷

The Minister of the Environment with the approval of the Governor-in-Council should strengthen the quality of SEA development by Directing Canadian Environmental Assessment Agency (CEAA) to provide more support to departments in ensuring quality by providing and sharing best practices, e.g., through case studies and quality review procedures.

Kutipan di atas menunjukkan bahwa peran Menteri Lingkungan Hidup Kanada adalah mengarahkan CEAA²⁸ untuk memberikan dukungan misalnya melalui *quality review* kepada pembuat KRP. Di samping itu, Menteri Lingkungan Hidup Kanada juga mengarahkan agar pembuat KRP untuk menerapkan langkah-langkah yang lebih besar untuk menjamin bahwa perumusan *Strategic Environmental Assessment* (SEA) telah benar-benar mempertimbangkan faktor-faktor lingkungan dan melibatkan masyarakat.²⁹ Meskipun penjaminan kualitas SEA di Kanada dilakukan melalui penilaian mandiri, tetap ada campur tangan dari lembaga lain, yakni Menteri Lingkungan Hidup dan *Canadian Environmental Assessment Agency*. Oleh sebab itu, tidak diperlukan adanya tahapan validasi dalam penyelenggaraan KLHS di Kanada.

Dari perbandingan mengenai penjaminan kualitas dan validasi KLHS antara Indonesia dan Kanada di atas, dapat disimpulkan bahwa model yang diadopsi oleh Kanada lebih efektif dibandingkan Indonesia. Di Indonesia, karena penjaminan kualitas dilakukan secara mandiri, maka untuk menjamin akuntabilitasnya dibutuhkan satu tahapan lagi, yakni validasi yang sebagaimana disebutkan sebelumnya, belum tentu menyentuh masalah substansi KLHS. Tahapan validasi ini tidak terlihat pada proses penyelenggaraan KLHS di Kanada, karena

27 Stratos, *Evaluation of The Cabinet Directive on The Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals*, (Ottawa: Stratos Inc, 2009), hlm. 48.

28 Canadian Environmental Assessment Agency adalah lembaga pemerintahan di bawah *The Federal Minister of The Environment* di Kanada. Lembaga ini bertanggung jawab untuk melaksanakan proses penilaian lingkungan, terutama untuk memperkuat partisipasi publik, meningkatkan kualitas penilaian melalui pelatihan dan pembinaan, dan mengarusutamakan penggunaan kajian lingkungan hidup strategis sebagai kunci untuk perumusan kebijakan yang mempertimbangkan keberlanjutan.

29 Stratos, *Op. Cit.*, hlm. 47.

penjaminan kualitasnya sendiri sudah cukup untuk memastikan bahwa faktor-faktor lingkungan sudah menjadi pertimbangan dalam penyusunan KRP.

Sebagai organisasi yang bergerak dalam pengembangan hukum lingkungan di Indonesia, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) memandang bahwa penjaminan kualitas tidak cukup dilakukan melalui penilaian mandiri oleh penyusun KRP saja. Dalam penyusunan PP KLHS ini, ICEL mengusulkan agar pembuat KRP menunjuk tim penilai yang bertujuan untuk melakukan penilaian mandiri terhadap proses pembuatan KLHS. Tim penilaian mandiri dibentuk dan bertugas bersamaan dengan dimulainya tahap pengkajian pengaruh KRP sampai dengan tahap pendokumentasian KLHS. ICEL juga mengusulkan agar tim penilai ini terdiri atas ahli dari instansi teknis yang membidangi KRP yang bersangkutan, instansi lingkungan hidup, ahli lain dari bidang ilmu yang terkait, masyarakat, organisasi lingkungan hidup, dan unsur lainnya.³⁰

Secara prosedural, PP No. 46 Tahun 2016 dapat mengintervensi KRP yang melebihi daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Hal ini terutama dapat dilihat dalam tahap pembuatan dan pelaksanaan KLHS. Pada bagian penyusunan rekomendasi perbaikan untuk pengambilan KRP (yang dilakukan setelah pengkajian pengaruh KRP terhadap lingkungan hidup), disebutkan bahwa rekomendasi tersebut salah satunya memuat informasi jenis usaha dan/atau kegiatan yang telah melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup dan tidak diperbolehkan lagi.³¹ Namun, sebagaimana dikemukakan sebelumnya, intervensi KLHS terhadap KRP akan sulit dilakukan mengingat penjaminan kualitasnya dilakukan melalui penilaian mandiri, tanpa adanya tim penilai.

IV. Keterlibatan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Kajian Lingkungan Hidup Strategis

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu aspek yang penting untuk diperhatikan dalam penyelenggaraan KLHS. Sebagai sebuah proses yang sistematis, rangkaian proses penyelenggaraan KLHS sudah seharusnya dilakukan

30 Indonesian Center for Environmental Law, "Tabel Perbandingan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang KLHS," 2014.

31 PP No. 46 Tahun 2016, Ps. 16 huruf (b).

dengan pendekatan konsultatif-partisipatif. Dengan pendekatan tersebut diharapkan kualitas pengambilan keputusan dapat meningkat, di mana unsur-unsur pembangunan berkelanjutan yang menyangkut banyak pihak sudah dipertimbangkan sejak dini dalam proses awal perencanaan.³²

Kewajiban melibatkan masyarakat dan pemangku kepentingan dalam PP No. 46 Tahun 2016 terdapat pada tahap pembentukan dan pelaksanaan KLHS, terutama pada saat melakukan identifikasi dan perumusan isu pembangunan berkelanjutan.³³ Keterlibatan ini meliputi pemberian pendapat, saran, dan usul, pendampingan tenaga ahli, bantuan teknis, serta penyampaian informasi dan/atau laporan. Meskipun demikian, rumusan pasal dalam PP No. 46 Tahun 2016 ternyata tidak mengakomodir keterlibatan masyarakat untuk tahap-tahap selanjutnya, yakni penjaminan kualitas dan validasi KLHS.

Merujuk pada tangga partisipasi yang dikemukakan oleh Arnstein,³⁴ maka dapat dipahami bahwa partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan KLHS berdasarkan PP No. 46 Tahun 2016 berada pada anak tangga keempat, yakni *consultation*. Pada tingkatan ini, masyarakat diberikan kesempatan untuk didengarkan pendapat, saran, dan usulannya dalam berbagai konsultasi publik namun tidak terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan.³⁵

Pelibatan masyarakat dalam penyelenggaraan KLHS sejatinya tidak cukup hanya sampai pada level *consultation*. Hak memberi pendapat, penyampaian keberatan, dan pengawasan perlu juga dilekatkan kepada masyarakat, agar bentuk partisipasi tersebut meningkat ke level keenam, yaitu *partnership* menurut konsep Arnstein. Jaminan terhadap partisipasi masyarakat hingga ke level *partnership* menjadi penting terutama karena masyarakatlah yang merasakan dampak dari suatu KRP, sehingga sudah sepatutnya pendapat masyarakat memiliki pengaruh dalam pengambilan keputusan.

32 Chay Asdak, *Op. Cit.*, hlm. 116.

33 PP No. 46 Tahun 2016, Ps. 8 ayat (2).

34 Tangga partisipasi menurut konsep Arnstein terdiri dari: (1) *manipulation*; (2) *therapy*; (3) *informing*; (4) *consultation*; (5) *placation*; (6) *partnership*; (7) *delegated power*; dan (8) *citizen power* (Lihat: Arnstein, *A Ladder of Participation*, JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, hlm. 216-224).

35 Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," dalam JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, hlm. 221.

Dalam penyelenggaraan KLHS dibutuhkan pelibatan masyarakat yang sifatnya lebih deliberatif. Hal ini erat kaitannya dengan keadilan prosedural seperti sudah disinggung pada poin sebelumnya. Dalam proses deliberatif ini pihak yang lemah (baik secara ekonomi, politik, maupun sosial) diberikan bantuan sumber daya, teknis, dan hukum yang akan memungkinkan mereka untuk memperoleh akses yang lebih besar dalam pengambilan keputusan.³⁶ Proses yang deliberatif ini dapat diwujudkan melibatkan masyarakat tidak hanya sampai tahap identifikasi dan perumusan isu pembangunan berkelanjutan, tapi juga dalam hal pengawasan, keberatan, pengambilan keputusan, serta pemantauan dan evaluasi. Mekanisme keberatan, terutama diperlukan dalam hal masyarakat tidak diberikan kesempatan untuk terlibat, atau apabila ternyata dalam praktiknya proses dan isi KLHS tertutup.

Permasalahan yang mendasar dalam kaitannya dengan partisipasi masyarakat dalam PP No. 46 Tahun 2016 adalah mengenai notifikasi adanya KRP dan KLHS. Dalam peraturan tersebut, tidak ada kewajiban bagi penyusun KRP untuk melakukan notifikasi untuk memberitahukan adanya rencana KRP. Notifikasi diperlukan agar masyarakat mengenal sedini mungkin rencana KRP agar tersedia cukup waktu bagi masyarakat untuk menelaah rencana KRP, termasuk dokumen KLHS yang telah disusun.

V. Penutup

Pengaturan mengenai kajian lingkungan hidup strategis dalam PP No. 46 Tahun 2016 pada dasarnya sudah komprehensif, namun masih memiliki celah yang berpotensi menyebabkan tidak efektifnya pengintegrasian prinsip pembangunan berkelanjutan dalam sebuah KRP. Celah tersebut yakni terkait penjaminan kualitas dan validasi serta mekanisme pelibatan masyarakat yang menurut konsep Arnstein belum mencapai tahap *partnership*.

Untuk mencapai tujuan sejatinya, perlu komitmen dari para pemangku kepentingan untuk menyelenggarakan KLHS secara lebih partisipatif, transparan, dan akuntabel. Di samping itu, ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan apabila pemerintah hendak merumuskan peraturan pelaksanaan dari PP No.

36 Kuehn, dalam *Materi Ajar Sertifikasi Hakim Lingkungan, Op. Cit.*, hlm. 81

46 Tahun 2016, terutama mengenai kewenangan menteri atau gubernur dalam melakukan pemeriksaan terhadap substansi kesesuaian hasil KLHS dengan penjaminan kualitas yang telah dilakukan secara mandiri oleh penyusun KLHS.

DAFTAR PUSTAKA

- Arnstein, Sherry R. 1969. "A Ladder of Citizen Participation," dalam JAIP, Volume 35, No. 4.
- Asdak, Chay. 2012. *Kajian Lingkungan Hidup Strategis: Jalan Menuju Pembangunan Berkelanjutan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kajian Lingkungan Hidup Strategis*. PP No. 46 Tahun 2016. LN No. 228 Tahun 2016. TLN No. 5941.
- Indonesia. *Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. UU No. 32 Tahun 2009. LN No. 140 Tahun 2009. TLN No. 5059.
- Indonesian Center for Environmental Law, "Tabel Perbandingan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang KLHS.
- Indonesian Center for Environmental Law. 2012. *Materi Ajar Pendidikan dan Pelatihan Sertifikasi Hakim Lingkungan Hidup*. Jakarta: ICEL dan Pusat Pendidikan dan Pelatihan Teknis Peradilan Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan (World Commission on Environment and Development). 1988. *Hari Depan Kita Bersama*. Jakarta: PT Gramedia.
- Sands, Philippe. 1995. *Principles of International Environmental Law: Vol. 1, Frameworks, Standards and Implementation*. Manchester: Manchester University Press.
- Sharon Beder, *Environmental Principles and Policies: An Interdisciplinary Introduction* (Earthscan, 2006)
- Stratos. 2009. *Evaluation of The Cabinet Directive on The Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals*. Ottawa: Stratos Inc.
- United Nation Convention on Biological Diversity. 1992.
- Weiss, Edith Brown. 1992. "Intergenerational Equity and Rights of Future Generations," dalam *The Modern of Human Rights: Essays in Honor of Thomas Buergenthal*.
- Weiss, Edith Brown. 1989. "In Fairness to Future Generations and Sustainable Development," dalam *American University Law International Review Vol. 8 Issue 1*.

“Tahun Klam Kebijakan dan Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia”

Momen Penting di Tahun 2016

Tahun 2016 merupakan tahun yang penuh warna dalam kebijakan dan penegakan hukum lingkungan hidup di Indonesia. Dibuka dengan catatan negatif atas putusan Pengadilan Negeri Palembang yang memenangkan PT Bumi Mekar Hijau (PT BMH) melawan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dalam perkara kebakaran hutan dan lahan (Karhutla). Pada Bulan Mei, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta menorehkan catatan positif dengan memenangkan gugatan Nelayan dan Organisasi Lingkungan Hidup atas terbitnya Keputusan Gubernur DKI Jakarta tentang Izin Pelaksanaan Reklamasi Pulau G. Bulan Mei juga ditandai dengan putusan PTUN Bandung yang mencabut dan menyatakan tidak berkekuatan hukum Izin Pembuangan Limbah Cair (IPLC) yang diterbitkan oleh Bupati Sumedang kepada tiga perusahaan pembuang limbah, PT Kahatex, PT Five Star Textile Indonesia dan PT Insansandang Internusa.

Pada Bulan Juni, Presiden menetapkan Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2016 tentang Percepatan Pembangunan Pembangkit Listrik Berbasis Sampah di beberapa kota yang tentunya tidak ramah lingkungan, yang kemudian mendapat protes keras dari pemerhati lingkungan. Masih di Bulan Juni, Komite Gabungan Pantai Utara Jakarta menguatkan putusan PTUN Jakarta dengan menyatakan reklamasi Pulau G harus dihentikan.

Pada Bulan Juli, publik kembali dikejutkan dengan kepastian penghentian penyidikan perkara kebakaran hutan dan lahan terhadap 15 korporasi oleh Polda Riau, Polres Pelalawan dan Polres Dumai. Terbitnya SP3 atas 15 Korporasi ini

mengundang reaksi dari organisasi masyarakat sipil yang langsung mengajukan pra peradilan dan Komisi III DPR RI yang kemudian membuat Panitia Kerja (Panja) untuk menyelidiki kegagalan SP3. Sedangkan Bulan Agustus ditandai dengan catatan positif putusan Pengadilan Tinggi Palembang yang membatalkan putusan pengadilan tingkat pertama dan memenangkan KLHK atas PT BMH.

Catatan negatif kembali dilakukan Pemerintah pada Bulan September, dimana Menko Kemaritiman (Luhut Binsar Panjaitan) menyatakan reklamasi Pulau G akan dilanjutkan kembali. Kemudian pada Bulan Oktober, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta juga membatalkan putusan PTUN Jakarta, yang artinya Keputusan Gubernur DKI Jakarta tentang Izin Pelaksanaan Reklamasi Pulau G tetap berlaku. Kedua putusan ini menimbulkan reaksi keras dari nelayan dan para pemerhati lingkungan. Masih di Bulan Oktober, Mahkamah Agung mengabulkan permohonan peninjauan kembali (PK) masyarakat Kendeng dan membatalkan izin lingkungan untuk pembangunan pabrik semen. Namun masih di bulan yang sama, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta menguatkan putusan PTUN Bandung yang mencabut dan menyatakan tidak berkekuatan hukum IPLC yang diterbitkan oleh Bupati Sumedang.

Di Bulan November, Mahkamah Agung mencatat sejarah putusan ganti rugi lingkungan terbesar dengan menghukum PT Merbau Pelalawan Lestari (PT MPL) sebesar Rp. 16,2 Triliun karena telah melakukan perusakan hutan. Namun euphoria kemenangan atas perusak lingkungan kembali diciderai dengan kebijakan Gubernur Jawa Tengah yang “mempermainkan” Putusan Mahkamah Agung dan masyarakat Kendeng dengan tidak mencabut izin lingkungan PT Semen Indonesia, bahkan mengeluarkan izin lingkungan baru tanpa mencabut izin lingkungan sebagaimana diperintahkan oleh pengadilan.

Catatan tersebut menunjukkan pasang surut kebijakan dan penegakan hukum lingkungan sepanjang tahun 2016 ini. Walaupun ada beberapa catatan positif, namun tidak sedikit pula catatan negatifnya. Momen penting di atas akan dijelaskan lebih lanjut pada bagian berikut, yang akan diuraikan pada 3 (tiga) isu pokok dalam pengelolaan LH-SDA selama tahun 2016, yaitu: (1) kehutanan dan lahan; (2) pencemaran LH-SDA; dan (3) kelautan dan pesisir.

[1]
Tata kelola hutan dan Lahan

Pelaksanaan Instruksi Presiden tentang Peningkatan Pengendalian Karhutla: Pencitraan atau Strategi?

*Sampai saat ini masyarakat masih bertanya-tanya tentang capaian dan visi dari pelaksanaan Inpres 11/2015.¹ Tahun 2015 lalu ICEL meminta kepada pemerintah untuk menyampaikan hasil evaluasi pelaksanaan Inpres 11/2015 kepada publik. ICEL mencatat 3 institusi dengan tugas yang dekat kaitannya dengan upaya pencegahan, penanggulangan, penegakan hukum dan pemulihan, terlihat bahwa capaian yang diraih masing-masing institusi selama tahun 2016 ini belum menunjukkan *progress* yang memberi dampak langsung bagi kondisi lingkungan.*

| Institusi | Instruksi | Implementasi |
|-------------|---|---|
| Menteri LHK | a. Meningkatkan koordinasi pelaksanaan pengendalian kebakaran hutan dan lahan | Beberapa media meliput bahwa Menteri LHK melakukan peningkatan koordinasi dengan Kepolisian, Kementerian Pertanian, Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan Pemerintah Daerah. Tapi koordinasi lebih banyak dilakukan untuk melakukan tindakan responsif alih-alih preventif. |
| | b. Meningkatkan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia pengendalian kebakaran hutan (Manggala Agni) | Telah melakukan pelatihan peningkatan kapasitas bidang pengendalian Karhutla. |

| Institusi | Instruksi | Implementasi |
|-----------|--|---|
| | <p>c. Mewajibkan kepada pemegang izin usaha di bidang kehutanan untuk memiliki sumber daya manusia, sarana dan prasarana pengendalian kebakaran hutan serta melaksanakan pengendalian kebakaran hutan yang menjadi tanggungjawabnya sesuai standar yang ditentukan</p> | <p>Kewajiban ini sudah dicantumkan di berbagai peraturan perundang-undangan, tapi yang menjadi masalah adalah tidak dipatuhi oleh penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan. Di sisi lain penindakan terhadap perilaku ini lemah karena pengawasan terhadap kepatuhannya sendiri jarang dilakukan dan tidak dipublikasikan kepada masyarakat. KLHK juga perlu memastikan bahwa pemerintah daerah juga menjalankan tugas pengawasan dengan baik.</p> <p>Inisiatif dari KLHK pada tahun 2016 menerbitkan Permen LHK P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/ 2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan yang salah satunya memuat aturan mengenai uji kepatuhan.</p> <p>Sayangnya uji kepatuhan ini hanya diatur dalam 1 pasal yang tidak menjelaskan tindakan apa yang dilakukan terhadap pelanggaran. Terlebih, uji kepatuhan hanya dilakukan “dalam keadaan tertentu” dan oleh Dirjen bidang perubahan iklim dalam tubuh KLHK. Padahal ketidakpatuhan terkait upaya pencegahan dan penanggulangan Karhutla dampaknya sangat signifikan dan pelanggaran atau kelalaian memenuhi kewajiban tersebut harus ditindak tegas.</p> <p>Hingga saat ini belum ada kebijakan maupun hasil yang konkret terkait dengan pengawasan kepatuhan pelaku usaha/kegiatan.</p> |

(Footnotes) _____

- 1 <http://industri.bisnis.com/read/20160904/99/581130/karhutla-2016-dalam-sepekan-kementerian-lhk-sanksi-empat-perusahaan>.
- 2 Pernyataan Menteri Siti Nurbaya pada 29 Agustus 2016, <https://m.tempo.co/read/news/2016/08/29/090799678/kebakaran-hutan-30-perusahaan-dijatuhi-sanksi-administratif>.

| Institusi | Instruksi | Implementasi |
|-----------|---|--|
| | <p>d. Memberikan sanksi kepada pemegang izin usaha di bidang kehutanan yang tidak memiliki sumber daya manusia, sarana dan prasarna pengendalian kebakaran hutan, serta tidak melaksanakan kegiatan pengendalian kebakaran hutan di areal kerjanya.</p> | <p>30 sanksi administratif dinyatakan telah diterbitkan Menteri Siti Nurbaya.¹ Namun tidak diketahui kepada siapa, kapan dan apa jenis sanksinya. Tidak jelas juga sanksi ini diberikan terhadap izin usaha atau izin lingkungannya.</p> |
| | <p>e. Meningkatkan koordinasi dalam upaya pemulihan lingkungan hidup akibat kebakaran hutan dan lahan</p> | <p>KLHK mulai menggugat 1 perusahaan pada tahun 2016 i.e. PT WAJ. Saat ini persidangan sedang berjalan. Selain itu, KLHK berencana akan melayangkan gugatan lagi pada akhir tahun 2016.</p> <p>Pada tahun 2016 terdapat 2 gugatan yang dimenangkan oleh pengadilan tingkat pertama yaitu pada kasus KLHK v PT NSP dan KLHK v. PT JJP. Namun hingga saat ini pelaksanaan putusan tersebut belum jelas.</p> <p>Diantara 30 sanksi administrasi yang diklaim telah diterbitkan², tidak diketahui apakah diantara sanksi tersebut ada yang menerapkan Pasal 82 UU 32/2009 yaitu meminta penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya.</p> <p>Strategi dalam menentukan pendekatan penegakan hukum perdata atau administrasi pada konteks meminta penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang lahannya terbakar tidak jelas.</p> |

| Institusi | Instruksi | Implementasi |
|-----------|---|--|
| | <p>f. Meningkatkan koordinasi dan memberikan bantuan teknis untuk kerja sama regional dan internasional yang menyebabkan kerusakan lingkungan akibat Karhutla</p> | <p>Masyarakat tidak mendapatkan informasi cukup jelas tentang capaiannya.</p> |
| | <p>g. Meningkatkan kinerja PPNS, LH, Kehutanan, dan Polisi Kehutanan dalam rangka penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran hutan dan lahan.</p> | <p>Sepanjang tahun 2016 Menteri mengumumkan ada 6-7 kasus yang disidik PPNS KLHK.³ Namun sebagian besar kasus Karhutla penyidikannya diserahkan kepada Kepolisian.</p> <p>Ada 2 kasus pidana yang diputus pada tahun 2016, dapat dilihat pada Diagram Potret Penegakan Hukum Karhutla 2016. Namun tetap yang menjadi catatan adalah penerapan multi rezim hukum dan mengejar pelaku intelektual dan pidana korporasi belum diketahui kualitas penerapannya pada kasus-kasus yang diputus tersebut.</p> <p>Penegakan hukum yang diinstruksikan dalam Inpres hanya untuk pelaku pembakaran hutan dan lahan, padahal peraturan perundang-undangan sudah menegaskan bahwa pertanggungjawaban dapat dimintakan kepada pemegang izin di wilayahnya yang terbakar.⁴</p> |

3 http://kbr.id/08-2016/sp3_karhutla_menteri_siti_pidana_urusan_polisi/84018.html.

4 Pasal 30 PP 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan.

5 Peraturan Menteri Pertanian No. 47/Permentan/OT.140/4/2014 tentang Brigade dan Pedoman Pelaksanaan Pencegahan serta Pengendalian Kebakaran Lahan dan Kebun.

| Institusi | Instruksi | Implementasi |
|-------------------|--|---|
| Menteri Pertanian | a. Menyusun pedoman yang terkait dengan pengendalian kebakaran lahan pertanian. | Pedoman sudah dimiliki sejak tahun 2014. ⁵ Nyatanya kebakaran di lahan perkebunan sangat tinggi terjadi pada tahun 2015. Poin ini menunjukkan Presiden sebagai pemberi instruksi tidak bisa lebih dulu memetakan modal yang sudah dimiliki sebelum menentukan strategi penanganan Karhutla. Jika ditelisik, sebagian besar isi dari Inpres ini hanya mengulang Instruksi Presiden pada tahun No. 16 Tahun 2011 tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. |
| | b. Meningkatkan kinerja Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil Pertanian dalam rangka penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran lahan pertanian; | Masyarakat tidak mendapatkan informasi tentang capaiannya. |
| | c. Meningkatkan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia dalam pengendalian kebakaran lahan pertanian; | Masyarakat tidak mendapatkan informasi tentang capaiannya. |
| | d. Memfasilitasi penerapan teknologi pertanian yang dapat meningkatkan upaya pengendalian kebakaran lahan pertanian. | Masyarakat tidak mendapatkan informasi tentang capaiannya. |

| Institusi | Instruksi | Implementasi |
|-----------------------------|--|--|
| Kepala Kepolisian Negara RI | a. Meningkatkan langkah-langkah pre-emptif dan preventif dalam rangka pengendalian kebakaran hutan dan lahan serta represif dalam rangka penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana Karhutla; | Perlu disambut baik inisiatif lahirnya SE Kapolri No. SE/5/XI/2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Namun, mengingat SE belum cukup detail, maka pekerjaan rumah Polri untuk mendiseminasikan SE tersebut hingga benar-benar dipahami dan implementatif sampai tingkat tapak cukup berat. |
| | b. Meningkatkan koordinasi dalam proses penyidikan perkara Karhutla yang ditangani PPNS. | Alih-alih terlihat meningkatkan koordinasi, masyarakat justru dikejutkan dengan terbitnya Surat Perintah Penghentian Penyidikan dari pihak kepolisian terhadap perusahaan-perusahaan yang arealnya terbakar. |

Uraian pada tabel tersebut menunjukkan kelemahan dalam pelaksanaan Inpres dan bahwa terdapat langkah-langkah yang tidak cukup strategis dan berdampak bagi penanganan Karhutla.

Hal lain yang perlu disoroti adalah kejelasan target dan capaian yang terukur menuju Indonesia yang mumpuni dalam pencegahan, penanggulangan dan pemulihan Karhutla. Pada tahun 2016 ini, terkesan pemerintah hendak menunjukkan citranya dengan banyak melakukan tindakan responsif. Upaya preventif seperti pengawasan kepatuhan perusahaan terhadap upaya pencegahan dan kesiapan penanggulangan Karhutla sampai saat ini belum terekspose dengan baik kepada publik. Inisiatif yang telah berjalan sebelumnya dan selayaknya menjadi prasyarat penting untuk menanggulangi Karhutla seperti Kebijakan Satu Peta dan evaluasi (*review*) izin berbasis lahan tidak terdengar lagi kabar kelangsungannya. Tidak hanya itu, janji pemerintah bahwa akan mendesak pelaku usaha bertanggung jawab memulihkan ekosistem yang terbakar sampai saat ini tidak jelas pencapaiannya. Sementara keringat dan pengorbanan dari petugas di lapangan maupun anggaran negara telah banyak terkuras.

Hal yang juga disayangkan adalah adanya kecenderungan pemerintah mengumbar pernyataan yang reaksionis dan mendapat simpatik. Tindakan demikian tidak bisa dipersalahkan sepanjang dilakukan dengan akuntabel sehingga tidak mengesankan pencitraan semata. Salah satu contoh adalah pernyataan bahwa titik api pada tahun 2016 menurun 74,64% dibandingkan tahun 2015 sebagai bukti tidak terjadi Karhutla yang berarti.² Padahal data yang dirilis KLHK sendiri menunjukkan bahwa jumlah luas lahan yang terbakar pada tahun 2016 masih lebih besar dibandingkan 2013 padahal jumlah titik panas pada tahun 2016 lebih sedikit dibandingkan 2013.³

Penerbitan SP3 terhadap 15 Korporasi di Riau: Sebuah Catatan Hitam Kepolisian

Terbitnya SP3 menunjukan komitmen lemahnya komitmen POLRI dalam penanganan perkara Karhutla. Dari penelusuran ICEL dan beberapa organisasi masyarakat sipil yang tergabung dalam “Koalisi Antia Mafia Karhutla” terlihat bahwa beberapa dokumen SP3 tidak memuat pasal, perundang-undangan dan/atau perbuatan pidana yang dikenakan terhadap terlapor.⁴ Padahal terdapat beberapa ketentuan pidana yang dapat dikenakan terhadap terlapor, diantaranya Pasal 98 ayat (1) dan 99 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH), Pasal 50 ayat (2) jo. Pasal 78 ayat (1) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan), Pasal 50 ayat (3) huruf d jo. Pasal 78 ayat (3) subsider Pasal 78 ayat (4) UU Kehutanan. Temuan ini tentunya semakin menguatkan dugaan masyarakat sipil bahwa penerbitan SP3 adalah prematur.

Selain itu, Polda Riau juga tidak terbuka dan tidak akuntabel. Dalam rapat dengar pendapat (RDP) yang digelar Panja Komisi 3 DPR, terlihat ketidaksiapan Polda Riau untuk menjelaskan kepada publik alasan di balik penerbitan SP3. Hal ini terindikasi dari tidak dibukanya berkas SP3 sehingga keterangan yang

2 <http://www.teropongsenayan.com/53449-klhk-2016-indonesia-tidak-mengalami-kebakaran-hutan>.

3 Lihat diagram Luas Kebakaran Hutan dan Lahan, bandingkan dengan Grafik Titik Panas TERRA/AQUA (LAPAN) pada <http://sipongi.menlhk.go.id/home/main>.

4 Terdapat 4 dari 8 SP3 yang tidak menyebutkan pasal atau ketentuan pidana. Bahkan ada 1 SP3 yang tidak menyebutkan peraturan perundang-undangan yang disidik sama sekali. Tiga SP3 lainnya hanya menyebutkan peraturan perundang-undangan yang disidik.

disampaikan selama RDP tidak menerangkan dengan baik alasan penerbitan SP3. Adapun berkas yang hingga saat ini dibuka kepada publik hanya Surat Ketetapan tentang Penghentian Penyidikan (tanpa lampiran). Berkas lain, misalnya berkas yang menjadi dasar dilakukan penyidikan tidak disampaikan. Temuan-temuan ini semakin menguatkan dugaan publik bahwa terdapat banyak masalah dalam penerbitan SP3 15 Korporasi tersebut.

Undang-Undang Perkelapasawitan Bukan Solusi!

Pemanfaatan kelapa sawit di Indonesia sebagai sumber pangan masih terbentur masalah lingkungan dan lahan. Dari segi pemanfaatan lahan, ketidakpatuhan perusahaan untuk melakukan *sustainable development* adalah hal yang kurang mendapat pengawasan Pemerintah. Hal ini dapat dilihat dengan lebih dari 50% lahan yang sudah diberikan izin adalah lahan yang tidak produktif dan tidak dikerjakan⁵. Selain itu, dari segi lingkungan, pembukaan lahan dengan cara bakar masih menjadi pilihan dari pelaku usaha karena dianggap lebih murah dan efisien. Padahal, pembakaran jelas merupakan salah satu penyumbang emisi utama dari 1,3 milyar ton emisi yang dihasilkan oleh Indonesia. Hal ini semakin diperparah dengan sikap Pemerintah yang tidak mempertimbangkan kemampuan perusahaan untuk dapat patuh terhadap ketentuan terkait perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam menerbitkan izin usaham khususnya dalam penyediaan sarana dan prasarana untuk memanfaatkan suatu lahan. Pada akhirnya, inkonsistensi Pemerintah untuk memperbaiki tata kelola sawit di Indonesia juga berakibat pada penerimaan perpajakan dari sektor ini yang semakin menurun.

Sebenarnya, permasalahan tersebut sudah pernah dijawab oleh Pemerintah dengan rencana moratorium lahan sawit. Namun sayangnya rencana ini menjadi tidak relevan dengan diinisiasikannya RUU Perkelapasawitan. Dalam RUU ini, justru berbagai fasilitas dan kemudahan direncanakan untuk diberikan kepada pelaku usaha yang melakukan perluasan usaha maupun penanaman modal di bidang perkelapasawitan. Tidak hanya itu, adanya RUU ini juga bermasalah dengan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum karena berbenturan dengan substansi regulasi lain maupun kewenangan Pemerintah Pusat dan

5 Disampaikan oleh Prof. Rizaldi Boer, dalam keterangan saksi ahli di persidangan sengketa Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan melawan PT. Waringin Agro Jaya, pada 13 Desember 2016.

Daerah. Dari 17 bab yang diatur dalam RUU ini, setidaknya 13 bab telah diatur dan hanya merupakan pengulangan. Berikut adalah perbandingannya:⁶

| Struktur RUU Perkelapasawitan | Catatan |
|---|---|
| BAB III Usaha Perkelapasawitan | Sudah diatur dalam BAB VII Tentang Usaha Perkebunan, Undang-Undang No. 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan (UU No. 39 Tahun 2014) |
| BAB IV Penguasaan dan Pengusahaan Lahan | Sudah diatur dalam BAB IV Tentang Penggunaan Lahan, UU No. 39 Tahun 2014 |
| BAB V Fasilitas Penanaman Modal | Sudah diatur dalam BAB XIII Tentang Penanaman Modal UU No. 39 Tahun 2014 |
| BAB VI Kegiatan Hulu | Sudah diatur dalam pasal 20 - 28, 51, dan 56 UU No. 39 Tahun 2014. |
| BAB VII Kegiatan Budi Daya | Sudah diatur dalam BAB VI Tentang Budi Daya Tanaman Perkebunan UU No. 39 Tahun 2014, yang juga memandatkan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri |
| BAB VIII Pengolahan Hasil | Sudah diatur dalam BAB VIII Tentang Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perkebunan UU No. 39 Tahun 2014 |
| BAB IX Pengembangan Ekspor | Sudah diatur dalam BAB VII Tentang Usaha Perkebunan UU No. 39 Tahun 2014 |
| BAB X Perlindungan dan Pengamanan Perdagangan | Sudah diatur dalam Bab IX Tentang Perlindungan dan Pengamanan Perdagangan Undang-Undang No. 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan (UU No. 7 Tahun 2014) |
| BAB XI Kerja Sama Perdagangan Internasional | Sudah diatur dalam Bab XII Tentang Kerja Sama Perdagangan Internasional UU No. 7 Tahun 2014 |
| BAB XII Penelitian dan Pengembangan | Sudah diatur dalam Bab IX Tentang Penelitian dan Pengembangan UU No. 39 Tahun 2014 |
| BAB XIII Peran Serta Masyarakat | Sudah diatur dalam Bab XV Tentang Peran Serta Masyarakat UU No. 39 Tahun 2014 |
| BAB XIV Pembinaan dan Pengawasan | Sudah diatur dalam Bab XIV Tentang Pembinaan dan Pengawasan UU No. 39 Tahun 2014 |

6 Henri Subagio, "RUU Perkelapasawitan : Kesalahan Politik Hukum Sumber Daya Alam", disampaikan pada Semiloka "Mengawal Agenda Legislasi Tahun 2017 Mengenai Pertanian dan Sumber Daya Alam". Jum'at, 9 Desember 2016.

| | |
|-------------------------------------|---|
| BAB XV Kelembagaan Perkelapasawitan | Badan Pengatur Perkelapasawitan ini berada dibawah presiden dengan tugas dan fungsi utama untuk perumusan kebijakan, norma, standar, dan prosedur pelaksanaan kegiatan, serta pemberian fasilitas. Namun, semua yang dijadikan tugas dan fungsi Badan ini dimandatkan kepada Pemerintah Pusat dan Daerah, sehingga potensial terjadi benturan kewenangan. |
| BAB XVI Sanksi Pidana | Sudah diatur dalam ketentuan mengenai sanksi pada UU No. 39 Tahun 2014 maupun UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup |

Melihat hal-hal tersebut, maka terkait tata kelola lahan sawit masih merupakan pekerjaan rumah terbesar. Pemerintah diharapkan dapat mengendalikan penerbitan izin agar tidak ada ekspansi pembukaan lahan sawit yang baru dan mendorong intensifikasi dengan pengembangan hilirisasi serta peremajaan tanaman. Selain itu, penindakan tegas terhadap pelaku usaha yang membuka lahan dengan cara bakar juga semakin harus ditegakkan. Dalam tataran regulasi, RUU Perkelapasawitan bukanlah merupakan jawaban atas permasalahan yang ada dan urgensinya patut dipertanyakan. Lebih jauh, seharusnya Pemerintah lebih memfokuskan untuk menuntaskan program legislasi tentang sumber daya alam lain, termasuk yang bersinggungan dengan masyarakat adat.

Keberadaan RUU Perkelapasawitan masuk dalam Prolegnas prioritas tahun 2017 menunjukkan bahwa DPR RI dan Pemerintah gagal memahami persoalan dan strategi pengembangan hukum dalam menyelesaikan berbagai persoalan yang ada. Seharusnya RUU Pertanahan, RUU Kehutanan, RUU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya dan RUU Masyarakat Hukum Adat adalah sederet legislasi yang seharusnya dituntaskan terlebih dahulu melihat berbagai persoalan sumber daya alam dan lingkungan hidup kita, dibandingkan RUU Perkelapasawitan yang justru berpotensi menambah masalah yang ada.

12,7 Juta Ha Perhutanan Sosial: Komitmen atau Sekedar Wacana?

Realisasi pencapaian target Perhutsos sampai dengan November 2016, sudah ditetapkan 175.250 Ha izin HKM, 184.270,8 Ha Izin HD, 203.738,3 Ha Izin HTR, dan 44.010,2 Ha kemitraan.⁷ Sampai dengan November 2016, sudah dihasilkan sekitar

7 Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan (PSKL), Kementerian

tahun kedua pelaksanaan rencana tersebut (2016), nyatanya belum satupun daya tampung beban pencemaran dan alokasi beban di 15 sungai prioritas ditetapkan – sekalipun penghitungan telah dilakukan untuk beberapa sungai. PermenLHK untuk Sungai Ciliwung, Citarum dan Cisadane masih menunggu pengesahan, sementara pengujian kembali izin-izin pembuangan air limbah yang diberikan tanpa berdasarkan alokasi beban – yang kami harapkan diinisiasi KLHK di ketiga sungai tersebut – belum terjadi. Penetapan ini mendesak dilakukan, bukan hanya sebagai formalitas hukum, namun juga sebagai preseden program pemulihan kualitas air berbasis daya tampung lingkungan dan dasar revisi izin.

Pembelajaran di tahun 2016 menunjukkan bahwa KLHK perlu memulai 2017 dengan strategi yang matang untuk mengakselerasi target penurunan beban pencemaran air di 15 DAS prioritas tersebut. Beberapa hal akan menentukan keberhasilan pencapaian indikator kinerja ini di tahun 2017: (1) pemenuhan target *penghitungan* DTBPA dan alokasi beban; (2) legalitas *penetapan* DTBPA dan alokasi beban yang sudah dihitung; (3) adanya program pemulihan/penurunan beban pencemaran yang mengikuti penetapan alokasi beban, dengan rencana aksi dan indikator keberhasilan yang rinci; (4) koordinasi dengan Pemda dan Kemendagri terkait kinerja daerah dalam pengendalian pencemaran air; dengan instansi lain yang kinerjanya mempengaruhi kualitas air; serta lembaga penegak hukum untuk menindak tegas pelanggaran dalam pengendalian pencemaran air; (5) ketersediaan anggaran untuk monitoring dan evaluasi kinerja Pemerintah Pusat maupun Pemda dalam implementasi; dan (6) adanya informasi dan peluang partisipasi publik untuk memberikan tekanan bagi pencemar maupun pemerintah untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pengendalian pencemaran air. Selain itu, jika kinerja KLHK dan Pemerintah Daerah terus berjalan dengan kecepatan saat ini, sepatutnya Pemerintah mempertimbangkan moratorium izin-izin baru untuk pembuangan air limbah ke sumber air yang telah berada dalam kondisi cemar, khususnya sungai-sungai yang berstatus cemar berat.

Kemenangan #Melawan Limbah, preseden yang mengingatkan bahwa perizinan pembuangan limbah harus berbasis daya tampung dan daya dukung lingkungan.

Masyarakat sipil bergerak lebih cepat dari Pemerintah untuk memastikan izin

diberikan berdasarkan daya tampung lingkungan hidup. Dalam putusan 178/G/2015/PTUN-BDG antara WALHI dan Pawapeling melawan Bupati Sumedang, PTUN Bandung menyatakan Izin Pembuangan Limbah Cair (IPLC) yang diberikan Pemkab Sumedang kepada tiga perusahaan pembuang limbah, PT Kahatex, PT Five Star Textile Indonesia dan PT Insansandang Internusa, dicabut dan dinyatakan tidak berkekuatan hukum.¹⁰ Sekalipun dibanding dan diuji kembali di tingkat kedua, PT TUN Jakarta kembali mengukuhkan putusan PTUN Bandung, dan di penghujung tahun ini kita melihat kembali kemenangan Koalisi Melawan Limbah.¹¹

“... sebelum Tergugat menerbitkan Izin Pembuangan Limbah Cair ke Sungai Cikijing harus terlebih dahulu menetapkan daya tampung beban pencemaran air pada sumber air sebagai dasar untuk Pemberian Izin, sebagaimana diwajibkan Pasal 23 ayat (1) (3) PP 82/2001...”
Putusan PTTUN Jakarta No. 237/B/2016/PT.TUN.JKT

Putusan ini merupakan preseden signifikan dalam pengendalian pencemaran air, terutama dalam menegaskan kembali ketentuan PP No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air (“PP 82/2001”) yang telah lebih dari 15 tahun memandatkan izin pembuangan air limbah diberikan dengan mempertimbangkan daya tampung sungai (DTBPA).¹² Putusan ini juga menegaskan ketentuan dalam UU 32/2009 yang memandatkan segala usaha dan/atau kegiatan tidak diperbolehkan dilakukan jika daya dukung dan daya tampung lingkungan telah terlampaui.¹³

10 Putusan PTUN Bandung No. 178/G/2015/PTUN-BDG antara perkara WALHI dan Pawapeling melawan Bupati Sumedang (Tergugat), PT Kahatex, PT Five Star Indonesia, PT Insansandang Internusa (Tergugat Intervensi 1-3), tanggal 24 Mei 2016. Sumber: <https://putusan.mahkamahagung.go.id/putusan/68bc5529a5c050f7c12087abb40d8c9e>

11 Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta atas Perkara Banding No. 237/B/2016/PT.TUN.JKT antara Bupati Sumedang melawan WALHI dan Pawapeling, tanggal 17 Oktober 2016. Majelis Hakim yang memutus adalah Dr. Kadar Slamet, S.H., M.Hum., H. Sugiya, S.H., M.H. dan Dr. Slamet Suparjoto, S.H., M.Hum. Sumber: http://www.pttun-jakarta.go.id/images/uploaded/aplikasi/237_B_2016_PT_TUN_JKT.pdf

12 Pasal 23 ayat (1) dan ayat (3) PP No. 82 Tahun 2001

13 Lihat: Pasal 17 UU No. 32 Tahun 2009

Urgensi perlindungan kesehatan publik: menanti baku mutu air dan BMAL pencemar beracun dan berbahaya dalam air yang lebih komprehensif.

Perbaiki standar untuk parameter pencemar berbahaya dan beracun – baik di air ambient maupun dalam BMAL – belum menunjukkan perbaikan. Peninjauan kembali parameter yang diatur baku mutunya sangat penting, mengingat bahan

Baku mutu air dalam Lampiran 1 PP 82/2001 telah mengatur beberapa parameter beracun, sekalipun beberapa hanya berlaku untuk sungai Kelas 1 (mis: aldrin, chlordane, lindane, dll). Beberapa parameter yang sudah disepakati kebahayaannya di level global, seperti EDC, masih tertinggal dan belum mencerminkan pengetahuan terkini. Di sisi lain, baku mutu air limbah (BMAL) juga belum semuanya komprehensif, misal AOX pada kertas; alkyphenol dan phthalates pada tekstil, dsb.

pencemar baru di air limbah inovasi bahan kimia terus berkembang. Padahal, hal ini telah disuarakan masyarakat sipil di beberapa kesempatan. Pada bulan September 2016, Indowater Community of Practice (Indowater CoP) mengirimkan surat kepada KLHK yang meminta untuk melakukan inventarisasi senyawa pengganggu hormon atau “SPH” (*endocrine disruptive chemicals* atau “EDC”) pada ekosistem perairan tawar, limbah industri dan manusia dan beberapa tuntutan spesifik

lainnya.¹⁴ Surat tersebut juga dilengkapi data-data awal temuan SPH di sumber-sumber air tawar dan ekosistemnya. Sebelumnya, Koalisi Melawan Limbah juga telah menginventarisasi kerugian lingkungan dari pencemaran industri tekstil,¹⁵ yang diantaranya disebabkan 11 kontaminan beracun dari limbah tekstil.¹⁶ Koalisi juga telah meminta KLHK untuk mempertimbangkan memasukkan AOX sebagai BMAL industri kertas dalam beberapa kesempatan.

14 Indonesian Water Community of Practice, Surat kepada Dr. Ir. Siti Nurbaya Bakar, M.Sc. tanggal 6 September 2016.

15 Greenpeace (2016) Konsekuensi Tersembunyi: Valuasi Kerugian Ekonomi akibat Pencemaran Industri, sumber: <http://www.greenpeace.org/seasia/id/PageFiles/724033/Laporan%20Melawan%20Limbah.pdf>

16 Untuk daftar 11 senyawa kimia prioritas dari limbah tekstil dapat dilihat di website Greenpeace Indonesia di <http://www.greenpeace.org/seasia/id/campaigns/toxics/Air/Sebelas-bahan-kimia-berbahaya/>

Sayangnya, KLHK juga belum memiliki mekanisme permohonan atau petisi dari pihak ketiga untuk pengetatan standar atau penambahan parameter dalam standar. Dengan kata lain, belum ada mekanisme akuntabilitas yang dapat dipegang para pihak yang ingin meminta revisi standar dalam memastikan bagaimana pemerintah merespon kebutuhan pengetatan standar atau penambahan parameter.

Pendekatan Baru dalam Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pengendalian Pencemaran Udara

Terdapat konsep-konsep baru dalam RPP PKU. Salah satu kebijakan hukum yang sedang disusun oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) pada tahun 2016 adalah Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Kualitas Udara (RPP PKU). RPP PKU ini akan menggantikan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara (PP No. 41 Tahun 1999).

Konsep-konsep baru tersebut terletak di beberapa bagian dalam RPP PKU, meliputi Perencanaan, Pemanfaatan, dan Pengendalian. Pada bagian perencanaan, konsep baru yang diperkenalkan adalah konsep Wilayah Pengelolaan Kualitas Udara (WPKU) dan juga konsep Daya Tampung Beban Pencemaran Lingkungan Udara (DTBPLU). Selaras dengan bagian Perencanaan, pada bagian Pengendalian diperkenalkan juga konsep baru seperti instrument Izin Lingkungan yang mengatur soal alokasi beban dan konsentrasi emisi, dan juga didorongnya pendekatan pengendalian melalui instrumen ekonomi. Pada bagian Pengendalian kini diperkenalkan juga pengaturan mengenai pencemar udara yang beracun dan berbahaya (*Hazardous Air Pollutants*). Pada bagian Pemanfaatan, diatur pula hal baru mengenai pelestarian fungsi atmosfer.

Masing-masing konsep baru dan keterkaitannya satu sama lain perlu dijaga penyusunan normanya agar kekurangan yang ada pada PP No. 41 Tahun 1999 dapat diperbaiki. Salah satu kelemahan PP No. 41 Tahun 1999 adalah masih terlalu terpaku pada pendekatan Atur dan Awasi (*Command and Control*) saja. Dalam penyusunan RPP PKU ini lah momentum pendekatan bauran (*policy mixes*) perlu tetap dijaga dan dimaksimalkan untuk kepentingan perlindungan kualitas udara. Jadi, pendekatan yang dilakukan tidak hanya terpaku pada Atur dan Awasi saja, namun juga dapat memaksimalkan pendekatan instrument manajemen serta perencanaan serta pendekatan-pendekatan lainnya.

Pencemaran Udara dari Kebakaran Hutan dan/atau Lahan

Upaya penegakan hukum terhadap peristiwa Karhutla pada tahun 2016 belum menyentuh pada kerugian akibat pencemaran udara dari Karhutla. Upaya ganti rugi dan pemulihan melalui jalur litigasi masih dominan menyentuh pada aspek kerusakan lahan saja. Kerugian yang timbul dari asap Karhutla masih sebatas pada biaya lepasnya karbon ke atmosfer saja. Kerugian masyarakat akibat asap Karhutla seperti menderita ISPA atau berhentinya kegiatan sekolah untuk sementara waktu dibiarkan dalam keadaan tidak adanya pertanggungjawaban. Padahal sudah ada bukti awal yang dapat dijadikan dasar untuk meminta pertanggungjawaban atas kerugian yang ditimbulkan oleh asap dari Karhutla. Misalnya penelitian yang dilakukan oleh Chelsea E. Stockwell dkk di Kalimantan Tengah telah menunjukkan bahwa terdapat emisi berupa dioksin dan furan dari asap yang timbul dari Kahutla. Tentu bukti ilmiah ini bisa menjadi pemicu awal bagi upaya menuntut ganti rugi pencemaran udara dari Karhutla.

Perihal Proyek Pembangkit Listrik Tenaga Uap-Batubara (PLTU-B)

Pembangunan PLTU-B untuk memenuhi proyek energi listrik 35.000 MW terus menimbulkan keresahan-keresahan pada masyarakat. Masyarakat di Desa Celukan Bawang, Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali mulai menderita batuk, mual, dan pusing akibat menghirup debu dari PLTU Celukan Bawang.¹⁷ Tidak jauh berbeda, masyarakat Dukuh Sekuping yang tinggal di Desa Tubanan, Jepara, juga merasa terganggu akibat debu dan kebisingan yang timbul dari operasi PLTU Tanjung Jati B.¹⁸ Petani dan nelayan di Desa Mekarsari dan Patrol, Kabupaten Indramayu merasa produktivitas hasil nelayan dan pertaniannya menurun karena pencemaran dari PLTU Indramayu.¹⁹ Masih ada seratus lebih PLTU lainnya yang besar kemungkinan menimbulkan dampak-dampak buruk seperti yang terjadi di Desa Celukan Bawang dan Desa Tubanan.²⁰

17 Posbali.id, "Warga Keluhkan Debu Batubara PLTU Celukan Bawang", Sumber: <https://www.posbali.id/warga-keluhkan-debu-batubara-pltu-celukan-bawang/>

18 CNN Indonesia, "Ancaman Batubara Mengintai di Tubanan", Sumber: <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20160927143237-20-161518/ancaman-batubara-mengintai-di-tubanan/>

19 fokusjabar.com, "Petani dan Nelayan Tolak Pembangunan PLTU Tahap II", Sumber: <http://fokusjabar.com/2016/02/24/tolak-pembangunan-pltu-tahap-ii-petani-dan-nelayan-unjuk-rasa/>

20 Greenpeace menyebutkan bahwa pada tahun 2015 terdapat 117 PLTU yang sedang menjalani

Keresahan-keresahan masyarakat di atas tidak terlepas karena tidak dilakukannya pengkajian ulang baku mutu emisi dari usaha dan/atau kegiatan PLTU-B oleh Pemerintah Indonesia. Pemerintah Indonesia kini masih mengacu pada Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 21 Tahun 2008 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak Bagi Usaha dan/atau Kegiatan Pembangkit Tenaga Listrik Termal (Peraturan Menteri LH No. 21 Tahun 2008). Dicanangkannya proyek pengadaan tenaga listrik 35.000 MW tidak dibarengi dengan penyusunan standar baru yang lebih ketat sebagai upaya perlindungan dampak-dampak buruk usaha dan/atau kegiatan PLTU-B terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan.

Pemerintah Indonesia dapat mencontoh kebijakan Pemerintah India yang menetapkan baku mutu emisi yang lebih ketat bagi usaha dan/atau kegiatan PLTU-B. Kebijakan yang disahkan oleh pemerintah India pada akhir tahun 2015 ini dapat menurunkan emisi dari *particulate matter* sebanyak 25%, *sulphur dioxide* (SO₂) sebanyak 90%, *nitrogen oxide* (NO_x) sebesar 70%, dan merkuri sebesar 75% pada tahun 2016.²¹ Dengan adanya momentum penyusunan RPP PKU, makaancang-ancang penyusunan baku mutu emisi yang lebih ketat bagi usaha dan/atau kegiatan PLTU-B dapat dimulai sejak dari sekarang.

Baku Mutu Emisi dari Pembangkit Listrik Tenaga Sampah (PLTSa)

Kebijakan Pemerintah terkait PLTSa tidak memperhatikan aspek kesehatan publik. Setelah mengesahkan proyek PLTSa melalui Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2016 tentang Percepatan Pembangunan Listrik Tenaga Berbasis Sampah di 7 kota, Pemerintah juga menerbitkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 70 Tahun 2016 tentang Baku Mutu Emisi untuk Usaha dan/atau Kegiatan Pengolahan Sampah Secara Termal (Peraturan Menteri LH No. 70 Tahun 2016). Peraturan Menteri LH No. 70 Tahun 2016 berperan sebagai pelindung atau *safeguards* bagi

proses pembangunan. 117 PLTU baru tersebut akan menambah daftar 42 PLTU yang sudah beroperasi sebelum tahun 2015. Lihat dalam: "Human Cost of Coal Power: How Coal-Fired Power Plants Threaten the Health of Indonesians", *Greenpeace, August 2015*, hal. 18. Sumber: <http://www.greenpeace.org/seasia/id/PageFiles/695938/full-report-human-cost-of-coal-power.pdf>

- 21 Cseindia.org, "CSE Welcomes Environment Ministry's Notification Setting Stricter Standards for Coal-Based Thermal Power Plants", Sumber: <http://www.cseindia.org/content/cse-welcomes-environment-ministry%E2%80%99s-notification-setting-stricter-standards-coal-based-therm>

usaha dan/atau kegiatan PLTSa dengan menetapkan baku mutu emisi yang boleh dibuang, di mana dioksin dan furan termasuk di dalam baku mutu emisi tersebut.

Namun terdapat beberapa permasalahan di dalam Peraturan Menteri LH No. 70 Tahun 2016 tersebut. *Pertama*, pembentukan peraturan ini cenderung seperti tidak transparan kepada masyarakat. Jadi, masyarakat tidak tahu alasan atau rasionalitas di balik angka baku mutu emisi untuk dioksin dan furan tersebut. *Kedua*, kesiapan fasilitas yang dimiliki pemerintah untuk memastikan bahwa baku mutu emisi bagi PLTSa dapat terpenuhi masih minim. Pemerintah sendiri tidak memiliki laboratorium yang dapat menghitung emisi berupa dioksin dan furan. Lebih parah lagi, pemerintah menetapkan bahwa pengukuran dioksin dan furan dilakukan dalam waktu lima tahun sekali. Tentu waktu selama lima tahun tersebut dapat dikatakan terlalu lama dan mungkin akibat dari terjadinya pencemaran udara sudah terlalu parah untuk diobati. Melihat permasalahan tersebut, sepertinya Peraturan Menteri LH No. 70 Tahun 2016 lebih terasa sebagai kebijakan yang mengakomodir atau menyesuaikan dengan kebutuhan usaha PLTSa, bukan kebijakan yang ditujukan untuk melindungi kesehatan publik.

Megaproyek yang gegabah: akselerasi perizinan tanpa memperhatikan lingkungan – sebuah investasi kehancuran lingkungan jangka panjang.

Janji administrasi Jokowi untuk membangun Indonesia melalui “manusianya” segera menjelma menjadi pembangunan proyek-proyek raksasa yang serba cepat. Di awal tahun 2016 kita melihat penerbitan Perpres No. 4 Tahun 2016 tentang Percepatan Infrastruktur Ketenagalistrikan, yang disusul dengan Perpres No. 18 Tahun 2016 tentang Percepatan Pembangunan Pembangkit Listrik Berbasis Sampah di Provinsi DKI Jakarta, Kota Tangerang, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Surakarta, Kota Surabaya dan Kota Makassar. Tujuan utama dari kedua proses ini adalah pemangkasan birokrasi sehingga proyek-proyek strategis nasional dapat diselesaikan secepat-cepatnya. Sayangnya, pemangkasan birokrasi yang dilakukan justru kontra produktif dengan amanat perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, karena mengesampingkan instrumen-instrumen pencegahan yang ada sehingga tidak dapat berfungsi secara optimal. Terdapat dua hal utama yang menjadi catatan kritis atas tren percepatan melalui Perpres, yaitu kepatuhan dengan rencana tata ruang wilayah (RTRW) dan “pemangkasan” proses AMDAL dan Izin Lingkungan.

Dalam proyek 35.000 MW, mayoritas lokasi pembangkit tidak sesuai dengan RTRW. Hal ini menjadi signifikan mengingat Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), dalam hal sudah dimiliki suatu daerah, diintegrasikan dalam RTRW.²² Ketika praktik membuat RTRW yang mencerminkan daya dukung dan daya tampung lingkungan mulai terlaksana, praktik baik di daerah ini justru “dilangkahi” proyek nasional atas nama percepatan. Contohnya PLTU Cirebon 2, yang pembangunannya tidak ada di RTRW Kab. Cirebon yang telah dibuat berdasarkan KLHS Cirebon, Indramayu, Majalengka, dan Kuningan (Ciayumajakuning). Hal ini menjadi salah satu alasan yang memantik gugatan oleh masyarakat setempat di PTUN Bandung.²³

Percepatan pembangunan PLTSA menunjukkan kebijakan percepatan yang lebih mengkhawatirkan. Dalam Perpres 18/2016, pembangunan suatu proyek PLTSA diizinkan dimulai sebelum Surat Kelayakan Lingkungan Hidup dan Izin Lingkungannya diterbitkan.²⁴ Artinya, ketika kelayakan lingkungan masih dalam proses penilaian, konstruksi fisik proyek telah dapat dimulai. Hal ini jelas melanggar ketentuan UU PPLH, yang bahkan memberikan sanksi pidana bagi usaha dan/atau kegiatan yang berjalan tanpa Izin Lingkungan.²⁵ Selain itu, pasal ini menunjukkan betapa administrasi Jokowi menempatkan dokumen lingkungan hidup hanya sebagai formalitas, dengan menjamin legalitas konstruksi melalui Perpres yang jelas-jelas bertentangan dengan Undang-Undang.

22 Selain RTRW, KLHS juga diintegrasikan dalam rencana pembangunan jangka panjang (RPJP) dan menengah (RPJM) nasional, provinsi dan kabupaten/kota; dan kebijakan, rencana dan program yang berpotensi menimbulkan dampak dan/atau resiko lingkungan hidup. Lih: Pasal 15 ayat (2) UU PPLH.

23 <http://www.radarcirebon.com/17-pengacara-dampingi-rapel-gugat-pltu-ii-kanci.html>

24 Pasal 6 Perpres 18/2016 memberikan kemudahan percepatan “izin investasi langsung konstruksi,” dimana kegiatan untuk memulai konstruksi dapat langsung dilakukan bersamaan secara paralel dengan pengurusan izin mendirikan bangunan dan izin lingkungan.

25 Pasal 109 UU PPLH menyatakan bahwa “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 Rp 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah) dan paling banyak Rp 3.000.000.000,- (tiga milyar rupiah)”

Perjalanan Menuju Transparan dan Partisipatif, Pekerjaan Rumah yang Tak Kunjung Usai

Catatan hitam KLHK dalam penegakan hukum terhadap dugaan pencemaran PT PRIA. Kekecewaan warga desa Lakardowo, Mojokerto-Jawa Timur dan Ecoton terhadap proses penegakan hukum yang dilakukan oleh KLHK terhadap dugaan pencemaran yang dilakukan pabrik pengolahan limbah B3 PT Putra Restu Ibu Abadi (PT PRIA) menjadi salah catatan hitam di tahun 2016 ini. Hasil verifikasi yang dilakukan oleh KLHK menyimpulkan tidak ada pencemaran yang dilakukan oleh PT PRIA sebagaimana dikeluhkan oleh warga desa Lakardowo. Fakta lapangan dan hasil uji laboratorium menunjukkan di dalam sumur pantau dan air permukaan PT PRIA ada parameter yang melebihi baku mutu antara lain besi, mangan, sulfat, H₂S, *e-coli*, minyak, dan lemak. Sementara itu, hasil verifikasi menyatakan tidak ada yang melebihi baku mutu. Selain itu, ahli yang dihadirkan juga dianggap tidak memiliki keahlian sesuai permasalahan.²⁶

Penolakan hasil tersebut berawal dari tertutupnya proses penegakan hukum. Hal tersebut kemudian dilanjutkan dengan tertutupnya ruang formal masyarakat untuk terlibat lebih jauh melakukan pengawasan, sehingga data awal yang disampaikan masyarakat sepertinya tidak dijadikan acuan untuk melakukan analisis yang lebih mendalam terkait pencemaran B3 yang diduga sudah berlangsung bertahun-tahun. Ketiadaan mekanisme formal pelibatan masyarakat dalam melakukan pengawasan dalam regulasi yang ada serta mekanisme formal keberatan atas hasil verifikasi jelas membuat keberadaan masyarakat masih dianggap hanya sebagai pelengkap pemerintah dalam melakukan pengelolaan lingkungan hidup.

KLHK, Pilot Project Rencana Aksi OGP untuk Integrasi Laporan! dengan Sistem Pengaduan Internal

Di pertengahan tahun 2016, KLHK ditetapkan menjadi salah satu instansi pemerintah yang memiliki rencana aksi untuk mengintegrasikan Laporan!²⁷, sebuah

26 Warga Lakardowo Tolak KLHK bahwa Tak Ada Pencemaran Limbah B3, <http://www.voaindonesia.com/a/warga-lakardowo-tolak-kesimpulan-klhk-/3539404>, diakses pada 4 Desember 2016.

27 Rencana Aksi Keterbukaan Pemerintah 2016-2017, Lampiran I angka 15 Tabel Renaksi OGI 2016-2017, Jakarta: Oktober 2016

sistem pengaduan nasional yang dikembangkan oleh KemenPAN, KSP, dan Ombudsman dengan Sistem Pengaduan Internal KLHK. Baik Laporan! maupun sistem pengaduan internal yang juga tengah direvisi oleh KLHK diharapkan menjadi sarana masyarakat untuk terlibat lebih aktif dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Hal ini dikarenakan sistem dan aplikasi yang terus dikembangkan dibuat sedemikian rupa untuk bisa menampung segala aspirasi dan pengaduan masyarakat terkait dengan persoalan lingkungan hidup dan kehutanan.

Tanpa harus mendatangi KLHK ataupun mengirim berlembar-lembar dokumen bersamaan dengan surat fisik, sistem dan aplikasi yang ada baik melalui situs resmi, sms, maupun telepon diharapkan dimanfaatkan oleh masyarakat dengan lebih mudah dan cepat. Seluruh pengaduan dijamin akan tetap ditindaklanjuti selama masyarakat mengirimkan informasi nama, alamat yang jelas, serta uraian kejadian, tempat, dan waktu kondisi yang ingin diadukan. Tentu saja, hal baik yang tengah dikembangkan ini perlu didukung dengan SDM, koordinasi yang baik di antara instansi lingkungan hidup, dan ruang partisipasi nyata yang diberikan kepada masyarakat untuk turut mengawasi berjalannya sistem pengaduan nasional ini.

[3]

Kelautan dan Pesisir

Kebijakan Reklamasi Pemerintah tak berpihak Lingkungan Hidup dan Masyarakat

Proyek reklamasi menjadi tren pembangunan di wilayah pesisir di hampir seluruh pulau besar di Indonesia. Hal ini menunjukkan kebijakan Pemerintah tidak berpihak pada Lingkungan Hidup dan masyarakat. Reklamasi mulai dilakukan di tujuh tempat yaitu Pantai Utara Jakarta, Teluk Benoa Bali, Pantai Losari Makassar, Pelabuhan Semayang Balikpapan, Bandara Ahmad Yani Semarang, Dermaga Logistik Balikpapan, dan Teluk Palu Sulawesi Tengah. Walaupun terjadi penolakan masif dikarenakan adanya permasalahan yang terjadi terkait dampak ekologis dan sosial, tidak membuat pemerintah menahan laju pengembang untuk membangun pulau buatan maupun daratan baru di laut di daerah-daerah tersebut.

Ketidakterpilihannya pemerintah terlihat jelas ketika terjadi penggantian Kemenkomaritim yang sebelumnya dijabat oleh Rizal Ramli ke Luhut Panjaitan

Binsar. Penggantian ini diikuti dengan kebijakan Luhut untuk melanjutkan reklamasi Pulau G yang sebelumnya dihentikan oleh Rizal Ramli. Walaupun pada saat itu PTUN Jakarta membatalkan Keputusan Gubernur DKI Jakarta tentang Izin Pelaksanaan Reklamasi Pulau G.

Namun, keberpihakan lembaga yudikatif terhadap lingkungan hidup kembali dipertanyakan setelah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memutuskan bahwa SK Gubernur tentang Izin Pelaksanaan Pulau G dapat dilanjutkan. Dalam hal ini, putusan Majelis Hakim hanya menilai masalah formil terkait dengan masalah kadaluwarsa upaya menggugat Izin Reklamasi dapat diajukan ke Pengadilan. Hakim secara sempit dalam pertimbangan tidak melakukan penelusuran fakta-fakta persidangan yang terungkap selama proses persidangan. Bukan hanya itu ketidakberpihakan juga ditunjukkan PTUN Kota Makassar yang memutuskan izin pelaksanaan reklamasi di Makassar tidak bermasalah karena reklamasi belum menimbulkan dampak.

ICEL mencatat moratorium yang dilakukan Pemerintah terhadap Reklamasi di Teluk Jakarta belum dibarengi dengan langkah-langkah kongkrit yang benar-benar dapat menyelesaikan persoalan reklamasi. Walaupun ditemukan segudang permasalahan hukum yang terjadi pada pembangunan reklamasi Pulau C, D, dan G, oleh pemerintah ketika proses moratorium reklamasi Pantura berlangsung, penegakan hukum yang dilakukan setengah hati. Temuan pelanggaran pidana tidak ditindaklanjuti dengan penegakan hukum pidana, baik oleh KLHK atau Polisi terkait pidana lingkungan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang terkait dengan pidana tata ruang, dan Kementerian Kelautan dan Perikanan terkait dengan pidana di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

ICEL mencatat terdapat kejahatan pidana yang terjadi pada proses pembangunan proyek reklamasi yang seharusnya dapat dijatuhkan hukuman pidana yaitu:

1. Pulau C, D, E, dan L yang tidak memiliki izin lingkungan untuk pelaksanaan lahan reklamasi.
2. Pulau C dan D membangun pulau yang tidak sesuai dengan RTRW Provinsi DKI Jakarta.
3. Perusahaan menolak untuk dilakukan pengawasan (PT. Muara Wisesa/ Pulau G)

4. Pasir yang digunakan melebihi yang tertera dalam AMDAL yang dapat mengakibatkan kerusakan lingkungan di kawasan pesisir.

Permasalahan reklamasi di berbagai tempat memiliki kesamaan seperti adanya konflik antara pengembang dan masyarakat beserta lingkungan hidup. ICEL mencatat ada beberapa pasal peraturan terkait reklamasi yang tidak memihak pada masyarakat dan lingkungan hidup yang berdampak laten pada konflik sosial dan ekologi yang terjadi. Beberapa aturan yang bermasalah yaitu:

1. Pasal 3 Perpres 122 Tahun 2012àWalaupun Presiden Jokowi menyatakan bahwa reklamasi harus dikendalikan oleh negara, tetapi peraturan yang ada tidak selaras dengan pernyataan tersebut karena siapapun bisa mereklamasi laut (tidak ada skema lelang)
2. Pasal 29 Perpres 122 Tahun 2012à bertentangan dengan Ketentuan Pidana UU 27 Tahun 2007
3. Pasal 34 (2) UU 27 Tahun 2007àPenjelasan limitasi reklamasi yang masih setengah hati
4. Pasal 27 Perpres 122 Tahun 2012à Pasal ini tidak berpihak pada nelayan.
5. Pasal 1 angka 23 UU 27 Tahun 2007àReklamasi dimaknai sebatas kegiatan komersil.
6. Tidak diatur proses administrasi pengambilan pasir atau material à Konsekuensi pada pengawasan dan penegakan hukum serta pemangku penyelesaian konflik terhadap terjadinya kegiatan pengambilan material pasir untuk kegiatan reklamasi (misal seperti yang terjadi di Desa Lontar, Banten)

Penertiban Pulau-Pulau Pribadi terhambat minimnya Penetapan Rencana Zonasi dan Wilayah Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K) oleh Pemerintah daerah.

Walaupun Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UUWP3K) telah berjalan selama 9 tahun, penetapan rencana zonasi dan wilayah Pulau-Pulau masih minim ditetapkan oleh pemerintah daerah. Dalam pasal 7 UU WP3K mewajibkan pemerintah daerah baik propinsi dan kabupaten/kota untuk menetapkan rancangan pemanfaatan WP3k yang salah satunya menetapkan RZWP3K. Penetapan RZWP-3-K menjadi penting bagi keberlangsungan kegiatan-kegiatan di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil baik dari aspek ekonomi

maupun ekologi, namun sejak diamanatkan Tahun 2007 sampai dengan 18 Desember 2015 baru 6 Provinsi (dari 34 provinsi) yang menetapkan RZWP-3-K.²⁸ Dengan hanya 6 provinsi yang menetapkan RZWP3K dapat menjadi hambatan bagi Kementerian Kelautan dan Perikanan dalam menertibkan kepemilikan pulau-pulau pribadi. Menteri Kelautan dan Perikanan menyatakan komitmennya bahwa akan menertibkan kepemilikan pulau-pulau kecil. Penertiban kepemilikan pribadi pulau-pulau kecil tentu harus memiliki dasar hukum yang kuat agar kepemilikan pribadi dapat dilepaskan dan kembali dikuasai negara untuk dimanfaatkan bagi kemakmuran rakyat. Salah satu pintu masuk/dasar hukum untuk menertibkan kepemilikan pribadi pulau-pulau kecil adalah dengan menyesuaikan peruntukan pulau-pulau kecil tersebut dengan RZWP3K yang telah ditetapkan.

Proyek Pembangunan Pembangkit Listrik 35.000 MW: Ambisi yang berdampak besar bagi wilayah pesisir dan maritim.

Pemerintah mencanangkan pembangunan pembangkit listrik dengan kapasitas total mencapai 35.000 MW pada tahun 2019. Sebesar 22.000 MW atau sebesar 62% dari total target capaian akan dipenuhi melalui pembangunan PLTU-B.²⁹ Pembangunan PLTU-B untuk mencapai target 22.000 MW dengan menggunakan bahan bakar batubara memiliki potensi kerusakan bagi wilayah pesisir dan maritim. Hal ini disebabkan Pembangunan PLTU-B yang akan dibangun maupun yang sudah beroperasi tersebut sebagian besar berada di wilayah pesisir. Pembangunan PLTU-B di wilayah pesisir memiliki banyak keuntungan antara lain (1) pengiriman batubara yang sebagian besar menggunakan transportasi laut akan memudahkan proses bongkar batubara dan mengirimkan pasokan ke pembangkit listrik. PLTU-B umumnya dibangun di dekat dengan pelabuhan untuk memudahkan pasokan batubara ke PLTU. (2) PLTU membutuhkan air dalam jumlah besar kemudian dipanaskan dengan batubara hingga menjadi uap yang dapat menggerakkan energi listrik. Lokasi yang berdekatan dengan laut akan memudahkan bagi Operator PLTU untuk mendapatkan kebutuhan air yang melimpah yang akan dipanaskan

28 <http://setkab.go.id/rzwp-3-k-kepastian-hukum-bagi-pesisir-dan-pulau-pulau-kecil/> diakses pada tanggal 8 Desember 2016 pukul 10.00

29 "Human Cost of Coal Power: How Coal-Fired Power Plants Threaten the Health of Indonesians", *Greenpeace, August 2015*, hal. 3. (<http://www.greenpeace.org/seasia/id/PageFiles/695938/full-report-human-cost-of-coal-power.pdf>, diakses pada tanggal 4 Oktober 2016).

untuk menghasilkan uap ataupun pendinginan mesin pembangkit listrik.

Beroperasinya PLTU di wilayah pesisir kemudian menimbulkan permasalahan-permasalahan yang berdampak bagi ekosistem pesisir dan laut serta nelayan yang ada di sekitarnya. Dampak aktivitas PLTU-B antara lain: (1) Menurunnya pendapatan nelayan akibat menurunnya jumlah tangkapan ikan ataupun semakin jauhnya wilayah tangkap nelayan. Nelayan di Desa Roban, Kabupaten Batang, Jawa Tengah telah merasakan dampak pembangunan PLTU Batang, Nelayan tidak dapat lagi pergi melaut disebabkan menyusutnya populasi ikan.³⁰ Nelayan di sekitar PLTU Celukan Bawang, Buleleng juga telah merasakan dampak aktivitas PLTU, mereka kini harus berlayar lebih jauh untuk mendapatkan ikan dikarenakan wilayah tangkap ikan sebelumnya tidak lagi menghasilkan ikan. (2) Dampak air limbah panas yang dibuang oleh PLTU-B juga menjadi permasalahan yang terjadi akibat aktivitas PLTU-B. Limbah air panas yang berasal dari PLTU meningkatkan suhu perairan sekitarnya, yang kemudian mengancam ekosistem terumbu karang yaitu *coral bleaching* dan ikan-ikan yang berada di laut.³¹ (3) Pencemaran air oleh aktivitas PLTU di wilayah pesisir juga terjadi di PLTU. Berdasarkan data dari Walhi Jabar, PLTU Indramayu terindikasi melakukan pencemaran selama 5 tahun beroperasi. Dari pemantauan 4 titik koordinat dan 3 titik koordinat sepanjang 2013-2015, ditemukan 4 parameter logam berat yang memiliki tingkat toksik tinggi seperti cadmium, timbal, tembaga dan seng. Kandungan logam berat tersebut ditemukan jauh diatas baku mutu air laut yang telah ditetapkan dalam Keputusan Menteri Lingkungan Hidup No.51 tahun 2004 tentang baku mutu air laut.³² (4) Dampak abrasi dan akresi pantai atas pembangunan Jetty³³, PLTU Pelabuhan Ratu menjadi salah satu contoh dari dampak pembangunan Jetty oleh PLTU. Wilayah pantai di sekitar PLTU mengalami penyusutan akibat gelombang laut yang tidak stabil akibat pembangunan Jetty. Penyusutanwilaya pantai ini berakibat hilangnya

30 <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20150513152441-20-53107/pembangunan-pltu-batang-berdampak-buruk-bagi-nelayan/>, diakses pada tanggal 17 oktober 2016

31 Kajian kerusakan terumbu karang akibat limbah PLTU Suralaya http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?mod=penelitian_detail&sub=PenelitianDetail&act=view&typ=html&bu ku_id=29919, diakses pada tanggal 17 oktober 2016

32 <http://www.walhijabar.org/2016/03/22/pltu-batubara-bertanggung-jawab-atas-racun-yang-mencemari-air-dan-laut-indramayu/>, diakses pada tanggal 17 Oktober 2016

33 Jetty merupakan bangunan yang dibangun oleh operator PLTU yang menjorok ke laut untuk pembongkaran batu bara dari kapal yang mengangkut batu bara

ekosistem yang sudah ada dan juga merugikan masyarakat sekitar yang selama ini bergantung pada aktivitas di wilayah pantai.

Menanti Kebijakan Jokowi-JK atas Dampak Sampah Plastik ke Ekosistem Pesisir dan Laut

Tahun 2016 menjadi salah satu tahun mulai munculnya perhatian pemerintah atas pembuangan sampah plastik yang sampai ke wilayah pesisir dan laut. Perhatian ini muncul setelah data yang dikeluarkan oleh *journal science*, Indonesia tercatat sebagai negara kedua penghasil sampah plastik ke laut setelah Tiongkok.³⁴ Pada tahun ini Indonesia menghasilkan sampah sebesar 3,2 juta ton, sebanyak 1,29 juta ton diantaranya sampai ke laut. Fakta tersebut semakin menegaskan buruknya manajemen pengelolaan sampah di Indonesia. Buruknya manajemen pengelolaan sampah yang pada akhirnya menyebabkan pencemaran sampah plastik tentu berdampak buruk bagi ekosistem pesisir dan maritim. Dampak yang akan muncul dari permasalahan sampah plastik beragam baik bagi lingkungan maupun bagi habitat di laut. Sampah plastik sulit terurai di darat, apalagi di laut. Plastik membentuk gugus sampah mengambang atau terakumulasi di dasar laut. Selain membahayakan lingkungan, sampah-sampah tersebut sangat mematikan bagi hewan liar. Sampah plastik berukuran besar bisa menjebak lumba-lumba, penyu, bahkan paus. Serpihan plastik kecil juga berbahaya karena bisa termakan oleh ikan dan burung.. Banyak kura-kura di yang memakan kantung plastik karena mengiranya sebagai ubur-ubur. Bahkan, sekitar 90 persen burung laut yang mati di kawasan itu di perutnya ditemukan plastik di perutnya. pengaruh sampah plastik ke laut juga akan berkontribusi mematikan habitat-habitat di laut seperti pohon bakau karena dan terumbu karang.

Atas dasar permasalahan ini, Pemerintah tercatat sudah 2 (dua) kali menyelenggarakan forum besar yang melibatkan berbagai pihak yang khusus membahas sampah plastik di laut. Pertama, *National Workshop on Marine Plastics* yang diselenggarakan pada bulan Mei 2016 dan, Kedua *Marine Plastic Pollution Summit* yang diselenggarakan pada bulan November 2016. Dari kedua forum tersebut pemerintah mencoba merumuskan draft Peta Jalan untuk menyelesaikan

34 <https://m.tempo.co/read/news/2015/11/06/061716482/indonesia-peringkat-kedua-pembuang-sampah-ke-laut-di-dunia>, diunggah pada 8 desember 2016 pukul 12.30

sampah plastik. Namun hasil dari diskusi belum menghasilkan draft peta jalan pengelolaan sampah laut yang akan dikembangkan menjadi kebijakan bagi Pemerintahan Jokowi-JK. Komitmen untuk menuntaskan permasalahan sampah laut memang sudah terlihat dengan adanya kedua forum tersebut, namun menghasilkan kebijakan yang berlandaskan hukum menjadi target utama agar penyelesaian permasalahan sampah laut dapat ditangani.

National Capital Integrated Coastal Development (NCICD): Penyelamatan Bencana atau Ambisi Pembangunan?

Ambisi pembangunan ini terlihat dengan menempatkan proyek National Capital Integrated Coastal Development (NCICD) sebagai salah satu upaya pengendali pencemaran di laut dalam Rencana Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Program NCICD terintegrasi bersama dengan reklamasi 17 pulau. Selain itu, dua proyek lain seperti reklamasi di Semarang dan Teluk Benoa masuk menjadi rencana pemerintah dalam upaya mitigasi. ICEL menilai upaya mitigasi ini merupakan kedok dari investasi pembangunan di wilayah pesisir yang sebenarnya dapat menimbulkan dampak lingkungan.

NCICD diperkirakan akan memperparah kondisi lingkungan Teluk Jakarta karena akan memerangkap polutan di dalam daerahnya. Pembersihan air untuk membaskan air terpolusi tersebut dapat menelan biaya sebesar Rp. 5 triliun rupiah setiap tahun dan memicu kemunculan proyek-proyek lain. Setali tiga uang dengan pelaksanaan reklamasi, Proyek NCICD yang kajiannya sedang dilakukan Bappenas dilakukan secara tertutup tanpa adanya keterbukaan dokumen kajian. Kajian final yang sudah dilakukan Bappenas secara teknokratis dapat menimbulkan persoalan konflik baru karena dilakukan sepihak. Proses kajian tanggul laut ini pun tidak inklusif bukan hanya kepada masyarakat tetapi juga ahli-ahli yang tidak sependapat dengan dibuatnya NCICD dikarenakan malah berdampak pada lingkungan laut dan pesisir.

Berbeda dengan RPJMN 2015-2019 yang menyatakan NCICD berfungsi sebagai pengendali pencemaran di laut, penggunaan NCICD, terutama di tanggul B dan C, diperuntukan untuk kawasan perdagangan dan perumahan mewah. Mengacu pada kajian yang menyatakan mitigasi bencana dengan menggunakan tanggul laut tidak efisien bahkan kontra produktif dengan perlindungan lingkungan hidup,

proyek NCICD semakin menegaskan bahwa pembangunan di Indonesia masih bersifat sentralistik dan minim pertimbangan lingkungan hidup.

Kesimpulan

Berdasarkan catatan yang telah disampaikan di atas, terlihat bahwa:

- (1) Kebijakan Pemerintah selama tahun 2016 lebih berpihak kepada proyek-proyek pembangunan, minim perhatian pada upaya perlindungan fungsi lingkungan hidup dan hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang diindikasikan oleh:
 - a. Lemahnya kebijakan standar lingkungan hidup;
 - b. Percepatan proyek infrastruktur tanpa pertimbangan secara menyeluruh terkait dengan perlindungan lingkungan dan sosial.
- (2) Penegakan hukum lingkungan dan sumber daya alam belum berjalan secara transparan, akuntabel, dan sinergis (antar institusi), yang diindikasikan oleh:
 - a. Belum berjalannya pengawasan kepatuhan perizinan secara transparan dan akuntabel pada level daerah maupun pusat;
 - b. Belum siernginya strategi dan sasaran penegakan hukum, contoh terkait dengan Karhutla;
 - c. Minimnya perhatian Presiden terkait dengan penguatan kelembagaan bagi institusi penegak hukum lingkungan, antara lain : lembaga penegakan hukum lingkungan terpadu, serta lembaga pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan yang telah dimandatkan oleh UU.

P E D O M A N P E N U L I S A N

Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia (JHLI) adalah media enam bulanan yang diterbitkan oleh Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) sebagai upaya mempublikasikan ide dan gagasan mengenai hukum lingkungan dan regulasi mengenai sumber daya alam. Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia ditujukan bagi pakar dan para akademisi, praktisi, penyelenggara Negara, kalangan LSM serta pemerhati dan penggiat hukum lingkungan dan permasalahan tata kelola sumber daya alam.

Tema dan Topik

JHLI Volume 4 Issue 1, Juli 2017, memuat tulisan yang mengangkat tema umum hukum dan kebijakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam sektor apapun.

Beberapa topik* yang dapat menjadi acuan dalam menyempitkan tema tersebut adalah: (1) Pencemaran air, udara, tanah dan bahan beracun berbahaya (B3); (2) Pengelolaan sampah; (3) Perlindungan dan pengelolaan keanekaragaman hayati; (4) Tata kelola hutan dan lahan; (5) Perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam laut; (6) Kesehatan lingkungan dan hak asasi manusia; (7) Keadilan lingkungan; (8) Tata ruang dan lingkungan hidup; dan lain-lain.

Untuk setiap topik, diharapkan ulasan dapat menjawab **satu atau lebih** pertanyaan kunci berikut:

1. Bagaimana permasalahan hukum/kebijakan dari topik yang bersangkutan dalam tataran norma?
2. Bagaimana persoalan-persoalan yang dihadapi dalam mengimplementasikan norma hukum/kebijakan dari topik yang bersangkutan?
3. Bagaimana gagasan-gagasan dalam memperbaiki dan mengembangkan hukum dan kebijakan terkait topik yang bersangkutan?

*) Topik tidak bersifat wajib/mutlak, melainkan hanya sebagai panduan untuk mempermudah penulis dalam memilih isu terkait. Penulis dapat memilih topik apa saja yang masih relevan dan masuk dalam ruang lingkup tema besar.

Prosedur Pengiriman**

Untuk Vol. 4 Issue 1 (Juli 2017), Penulis diharapkan mengirimkan abstrak sebelum **16 Februari 2017** dengan menyertakan (1) nama lengkap; (2) institusi asal; (3) nomor telepon yang dapat dihubungi. Redaksi akan menghubungi penulis yang naskahnya yang diterima. Naskah final diterima redaksi paling lambat **30 April 2017**.

Abstrak maupun naskah artikel dapat dikirimkan melalui surat elektronik maupun melalui pos. Pengiriman melalui surat elektronik ditujukan ke jurnal@icel.or.id dengan di-cc ke amindagrita@icel.or.id. Pengiriman melalui pos disertai dengan tulisan “Jurnal Lingkungan Hidup Indonesia” di sudut kiri atas amplop, ditujukan ke alamat berikut:

Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)
Jl. Dempo II no. 21, Kebayoran Baru
Jakarta Selatan 12120
DKI Jakarta

Pemilihan Tulisan

Pemilihan abstrak bersifat prosedural untuk menyaring artikel yang relevan dengan aspek hukum dan kebijakan, dilakukan secara internal oleh para peneliti ICEL. Redaksi akan menghubungi penulis yang abstraknya diterima.

Pemilihan tulisan akhir melalui penelaahan formil dan plagiarisme oleh Redaksi, yang dilanjutkan dengan penelaahan substantif oleh Sidang Redaksi yang terdiri dari para peneliti ICEL dan Mitra Bebestari. Tulisan yang dimuat akan diberikan honorarium yang layak, sementara tulisan yang tidak dimuat akan diberikan notifikasi dan merupakan hak penulis sepenuhnya. Sidang Redaksi dapat meminta penulis untuk melakukan perbaikan substansi maupun teknis terhadap tulisannya.

Persyaratan Formil

1. Abstrak ditulis dalam dua bahasa (Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris). Panjang abstrak tidak lebih dari 150 kata yang ditulis dalam satu alinea. Abstrak mengandung ringkasan dari latar belakang, tujuan, metodologi, hasil dan kesimpulan;

2. Naskah ditulis dalam bahasa Indonesia yang baik dan benar sesuai dengan EYD dengan kalimat yang efektif;
3. Naskah diketik dengan Microsoft Word, ukuran halaman A4 dengan margin kiri 4 cm; kanan, atas, dan bawah 3 cm. Tulisan menggunakan huruf Times New Roman (TNR) 12 pt, spasi satu setengah tanpa spasi antar paragraph, dengan panjang naskah 4000 – 5000 kata (tidak termasuk abstrak, catatan kaki, daftar pustaka);
4. Tabel atau gambar harus jelas, dan ditempatkan di dalam naskah dengan keterangan daftar tabel dan/atau gambar pada bagian akhir naskah setelah daftar pustaka;
5. Artikel yang pernah disajikan dalam pertemuan ilmiah/seminar/lokakarya namun belum pernah diterbitkan dalam bentuk prosiding, perlu disertai keterangan mengenai pertemuan tersebut sebagai catatan kaki;
6. Judul artikel singkat dan jelas (maksimal 15 kata), diketik dengan huruf kapital. Nama ilmiah dan istilah asing lainnya diketik dengan huruf miring;
7. Semua kutipan harus mencantumkan referensi, dengan catatan kaki atau catatan akhir dengan format Chicago style sebagaimana dijelaskan dalam poin 7 dan 8, dan daftar pustaka pada bagian akhir naskah.
8. Tabel dan/atau gambar juga harus mencantumkan sumber. Untuk memudahkan koreksi naskah, diharapkan penulisan catatan kaki (*footnote*) mengikuti ketentuan:
 - a. Phillippe Sands, *Principles of Environmental Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), hlm. 342 – 344;
 - b. Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Cetakan ke-8, Edisi ke-5, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1991), hlm. 201 – 208;
 - c. Paul Scholten, *Struktur Ilmu Hukum*, Terjemahan dari *De Structuur der Rechtswetenschap*, Alih bahasa: Arief Sidharta, (Bandung: PT Alumni, 2003), hlm. 7;
 - d. “Peningkatan Kualitas Hakim Lingkungan Mendesak”, *Sinar Harapan*, 15 Januari 2014;
 - e. Priyono Tjiptoherijanto, “Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia”, <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

- e. Prijono Tjiptoherijanto, "Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia", <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Sedangkan untuk penulisan Daftar Pustaka sebagai berikut:

- a. Sands, Phillipe. 2007. *Principles of Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- b. Burchi, Tefano. 1989. "Current Developments and Trends in Water Resources Legislation and Administration". Paper presented at the 3rd Conference of the International Association for Water Law (AIDA). Alicante, Spain: AIDA, December 11-14.
- c. Dewiel, Boris. 2000. "What Is the People? A Conceptual History of Civil Society," dalam *Democracy, A History of Ideas*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- d. Rahayu, Muji Kartika. 2006. "Sistem Peradilan Kita Harus Dibenahi: Analisis Putusan MK tentang UU Komisi Yudisial," *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 3, September 2006. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- e. Indonesia. *Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*.
- f. *Sinar Harapan*. "Peningkatan Kualitas Hakim Lingkungan Mendesak". 15 Januari 2014.
- g. Tjiptoherijanto, Prijono. Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Panduan lebih detail dalam hal pengutipan akan diberikan Redaksi untuk Abstrak yang diterima.

9. Identitas penulis meliputi:
- a. Nama lengkap penulis (dengan gelar akademis)
- b. Asal institusi penulis
- c. Keterangan mengenai penulis untuk korespondensi disertai nomor telepon, handphone dan fax, serta alamat e-mail

***) Tidak berlaku bagi Penulis dengan Undangan