

KERTAS KEBIJAKAN

MEMPERKUAT PENAATAN DAN PENEGAKAN HUKUM
ADMINISTRASI BAGI PERLINDUNGAN SUNGAI DI INDONESIA :
SUATU REKOMENDASI

LATAR BELAKANG

Pada tahun 2015, data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menunjukkan bahwa 67,94% sungai di Indonesia berstatus cemar berat¹. Salah satu upaya pemerintah mengatasi permasalahan ini adalah dicanangkannya target pemulihan terhadap 15 Daerah Aliran Sungai (DAS) prioritas². Akan tetapi, program pemulihan DAS tersebut tidak akan menyelesaikan permasalahan sungai di Indonesia jika tidak disertai

dengan penguatan sistem penataan dan penegakan hukum bagi para penanggung jawab usaha/kegiatan selaku pencemar potensial (potential polluters), khususnya industri.

Penaatan ditujukan agar para penanggung jawab usaha/kegiatan menjalankan atau tidak menjalankan hal-hal yang ditentukan dalam izin berikut persyaratannya, serta peraturan perundang-undangan. Sedangkan penegakan hukum ditujukan untuk memulihkan pelanggaran yang terjadi, termasuk memulihkan dampak lingkungan yang ditimbulkan dari pelanggaran tersebut. Penaatan dilakukan dengan menegakan atau melaksanakan standar lingkungan hidup dalam izin, pengawasan, dan penegakan hukum untuk memastikan ketaatan industri terhadap kewajiban bidang lingkungan hidup. Walaupun ada inisiatif lain yang

1 Paparan Direktur Pengendalian Pencemaran Air, Direktorat Jenderal Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada kegiatan "Refleksi dan Proyeksi Program Strategis untuk Mendukung Pengelolaan dan Pengendalian Pencemaran Daerah Aliran Sungai di Indonesia" yang diselenggarakan di Jakarta, 14 April 2016.

2 Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019, Lampiran.

ditujukan untuk mendorong ketaatan industri (Proper, audit lingkungan hidup, dsb), upaya penataan merupakan tindakan utama yang harus dilakukan.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh ICEL pada tahun 2016 menunjukkan bahwa permasalahan terkait dengan penataan dan penegakan hukum administrasi cukup kompleks. Mulai dari sistem perizinan, pengawasan hingga penegakan hukum administrasi. Masalah lain yang tidak kalah penting adalah persoalan pembagian kewenangan, tenaga pengawas serta pengarsipan.

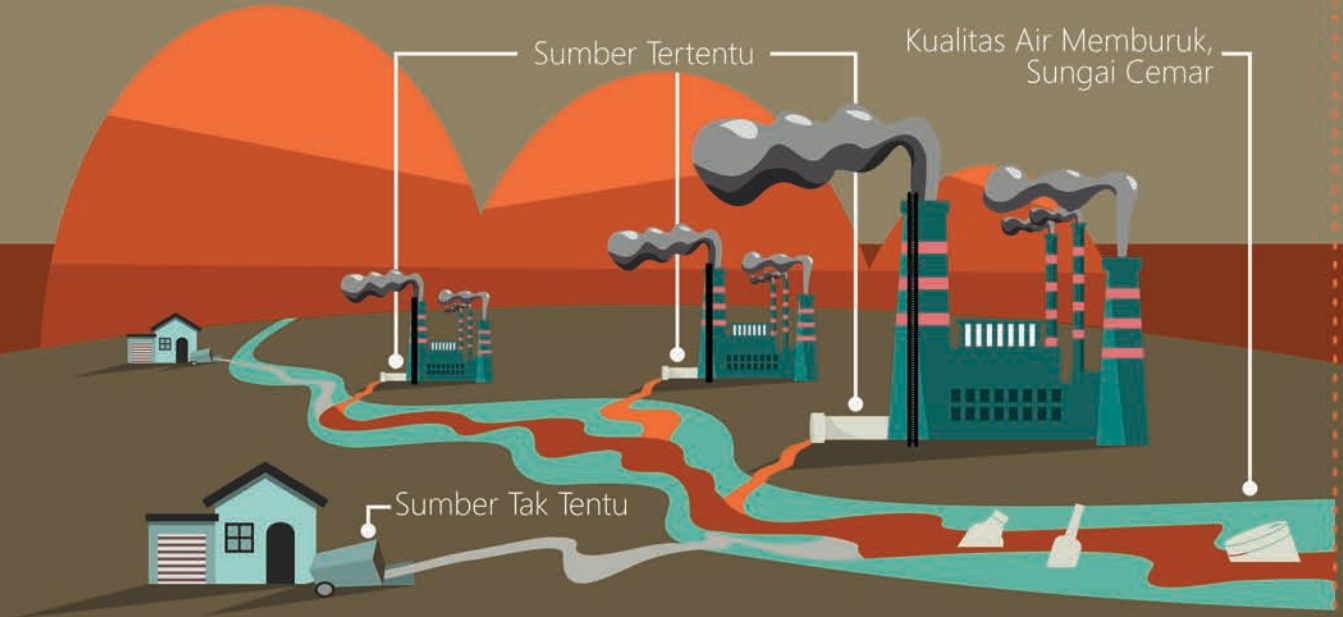
Kertas kebijakan ini menguraikan secara singkat berbagai permasalahan tersebut dan rekomendasi berupa langkah konkrit yang perlu dilakukan pemerintah. Temuan dan rekomendasi dalam kertas kebijakan ini dihasilkan dari kajian normatif kebijakan terkait dengan perlindungan sungai maupun kajian empiris pada 6 instansi bidang lingkungan hidup daerah yang terkait dengan DAS Bratas maupun DAS Deli.³ Penyusunan kertas kebijakan ini dib-

uat atas kerjasama Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Van Vollenhoven Institute (Leiden University), Lembaga Kajian Ekologi dan Konservasi Lahan Basah (ECOTON) dan peneliti dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI).

3 Instansi bidang Lingkungan Hidup di Provinsi Sumatera Utara, Kabupaten Deli Serdang (Sumatera Utara), Kota Medan (Sumatera Utara), Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Mojokerto (Jawa Timur), dan Kabupaten Sidoarjo (Jawa Timur).

MENGAPA PENAATAN PENTING DALAM PERBAIKAN KUALITAS SUNGAI?

Ilustrasi Kondisi Sungai



PERAN PENAATAN:

menurunkan beban pencemar dan mempertahankan beban pencemar jika sudah seimbang



namun hingga saat ini,
BELUM ADA SUNGAI
YANG MEMILIKI DTBPA

Permasalahan yang Terjadi



Industri yang membuang limbah ke sungai berjumlah banyak



Pengawasan terhadap kepatuhan bidang pengendalian pencemaran air tidak optimal



Baku Mutu Air Limbah dalam IPLC ditentukan tidak berdasarkan alokasi beban pencemar air



Inventarisasi industri yang wajib memiliki dan telah memiliki IPLC di setiap sungai tidak tersedia

AKIBATNYA



1

Sekalipun semua industri patuh pada Baku Mutu Air Limbah, **belum tentu total limbah cair yang dibuang \leq alokasi beban pencemar untuk industri**

Gambaran sederhana penghitungan akumulasi beban cemar:



MINYAK SAWIT



KARET



TAPIOKA



MSG

SEGMENT SUNGAI A

Terdapat 12 industri dalam 1 segmen sungai
(5 industri minyak sawit, 2 industri karet, 3 industri tapioka, 2 industri MSG)

Diasumsikan tidak ada sumber pencemar lain, baik sumber tertentu maupun sumber tak tentu

Permen LH 5/2014, rumus:
Jumlah Industri x (BOD atau COD)

Kadar maksimum

DTBPA



BOD = 800 mg/L
COD = 1000 mg/L

*Diasumsikan angka DTBPA ini khusus alokasi beban pencemaran air dari industri, tidak menghitung alokasi beban pencemaran air dari sektor lain.

MINYAK SAWIT

BOD= 100 mg/L; COD= 350 mg/L

5×BOD= 500 mg/L
5×COD= 1.750 mg/L

KARET

BOD= 100 mg/L; COD= 250 mg/L

2×BOD= 200 mg/L
2×COD= 500 mg/L

TAPIOKA

BOD= 150 mg/L; COD= 300 mg/L

3×BOD= 450 mg/L
3×COD= 900 mg/L

MSG

BOD= 80 mg/L; COD= 150 mg/L

2×BOD= 160 mg/L
2×COD= 300 mg/L

TOTAL BOD= 1.310 mg/L
COD= 3.450 mg/L **> DTBPA**

DTBPA



**KETIADAAN
DTBPA**

2

Tidak diketahui apakah "akumulasi zat air limbah yang dibuang ke sungai \leq alokasi beban pencemar air untuk industri"

3

Tidak diketahui industri yang memiliki izin (izin lingkungan dan/atau izin pembuangan limbah cair)

4

Karena DTBPA sendiri belum ditetapkan, upaya untuk mewujudkan agar "akumulasi zat dari air limbah pada sungai \leq alokasi beban pencemaran air untuk industri" tidak bisa dihitung

A.

PERLU PERBAIKAN SISTEM PERIZINAN LINGKUNGAN

1. Izin Pembuang Limbah Cair (IPLC) harus didasarkan pada Daya Tampung Beban Pencemaran Air (DTBPA)

Berdasarkan UU 32/2009¹ tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, perizinan merupakan salah satu instrumen pencegahan dalam pengendalian usaha atau kegiatan agar tidak menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup. PP 27/2012² tentang Izin Lingkungan mengatur bahwa pada izin lingkungan dicantumkan izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang wajib dimiliki oleh penanggung jawab usaha atau kegiatan, yaitu IPLC bagi industri. Artinya, kewajiban dalam IPLC merupakan bagian dari kewajiban izin lingkungan.

Penelitian ini menemukan bahwa IPLC saat ini belum efektif sebagai instrumen pengendalian pencemaran. Sekalipun semua industri menaati IPLC, belum menjamin bahwa sungai tidak akan tercemar. Hal ini dikarenakan penentuan baku mutu air limbah yang diizinkan pada IPLC belum didasarkan pada hasil penghitungan DTBPA. Padahal DTBPA seharusnya sebagai dasar untuk menentukan alokasi beban pencemar setiap sektor yang berkontribusi membuang limbah cair, termasuk industri. Terlebih, penelitian ini juga menemukan bahwa belum ada satu pun sungai di Indonesia yang DTBPA-nya

sudah ditetapkan (lihat infografis).

Selain itu, penelitian ini juga menemukan bahwa instansi bidang lingkungan hidup di daerah belum mempunyai sistem pengarsipan yang lengkap terkait dengan perizinan lingkungan beserta dokumen pendukungnya maupun usaha atau kegiatan yang berpotensi mencemari sungai. Salah satu konsekuensi dari tidak adanya arsip adalah penghitungan akumulasi limbah cair dari sektor industri yang telah diizinkan untuk dibuang ke badan air di tiap sungai tidak dapat dilakukan.

2. Kewenangan menetapkan DTBPA harus mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air

Selama ini, penetapan status strategis nasional untuk beberapa sungai di Indonesia telah menimbulkan mispersepsi pemerintah daerah tentang siapa yang berwenang mengendalikan pencemaran air sungai, termasuk menetapkan DTBPA. Di Jawa Timur, Sungai Brantas ditetapkan sebagai sungai strategis nasional, akan tetapi sampai saat ini Gubernur Jawa Timur (Pemda Jatim) belum menetapkan DTBPA untuk sungai Brantas. Hal ini karena Pemda Jatim menganggap kewenangan menetapkan DTBPA untuk sungai strategis nasional ada pada Pemerintah Pusat. Hal yang sama terjadi juga di Sumatera Utara terkait dengan Sungai Deli yang sejatinya merupakan kewenangan Pemerintah Provinsi setempat.

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

2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan.

B.

Perlu Penguatan Instrumen Pengawasan

1. Kepastian Insentif dan bagi Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup di Daerah

Jika merujuk Pasal 71 ayat (3) UU 32/2009 bahwa PPLH merupakan pejabat fungsional, di daerah sebagian besar PPLH belum menjadi pejabat fungsional. Berdasarkan data pada awal tahun 2015, tercatat jumlah PPLH aktif di seluruh Indonesia 126 orang, 71 orang di antaranya PPLH Daerah.¹ Lebih lanjut dari hasil penelitian ditemukan bahwa banyak pegawai negeri sipil yang telah menyelesaikan pelatihan PPLH tidak menjabat sebagai fungsional. Faktor yang menyebabkan pejabat yang telah mendapat pelatihan PPLH di daerah tidak menjadi pejabat fungsional diantaranya:

- a. pejabat bersangkutan mengemban tanggung jawab sebagai pejabat struktural, sehingga tidak bisa menjalankan tugas sebagai PPLH mengingat PPLH harus menjabat sebagai pejabat fungsional;
- b. beban tugas PPLH yang beresiko cukup tinggi tidak diimbangi insentif yang lebih baik. Karena hal ini juga, pegawai di daerah tidak termotivasi untuk menjadi PPLH;
- c. bagi pegawai di daerah yang telah mendapat pelatihan PPLH, sulit memenuhi syarat diangkat sebagai pejabat fungsional PPLH sesuai Permen PAN-RB 39/2011.² Hal ini sebagian besar disebabkan keadaan birokrasi di daerah tidak mendukung seperti sulitnya mendapatkan izin

atasan atau kebijakan penetapan tugas, pokok, fungsi dan jabatan yang belum menerapkan prinsip *right man in the right place*,

- d. tidak ada alokasi anggaran yang cukup untuk memenuhi tunjangan sebagai PPLH daerah.

Kekurangan PPLH ini menghambat pelaksanaan pengawasan sangat signifikan karena banyak industri yang akhirnya tidak bisa diawasi.

5. Pengawasan harus jelas dan konsisten

Setelah aturan diberlakukan terhadap setiap industri (baik melalui izin ataupun peraturan perundang-undangan), pemerintah terutama penerbit izin wajib melakukan pengawasan untuk memastikan ketaatan industri dimaksud. Dalam penelitian ini ditemukan bahwa instansi atau pejabat yang berwenang tidak melakukan pengawasan kepada semua industri yang berada di bawah kewenangannya. Adapun bentuk pendekatan lain untuk mendorong ketaatan industri, seperti Proper dan pembinaan, dilaksanakan tanpa mekanisme yang koheren dengan pengawasan.

6. Perlu dilakukan pengawasan secara rutin

Pengawasan rutin, baik langsung maupun tidak langsung, yang seharusnya menjadi langkah utama dalam pengawasan, tidak berjalan dengan baik. Umumnya pemerintah daerah tidak melakukan pengawasan secara rutin terhadap semua pemegang izin. Selain alasan keterbatasan PPLH di daerah dan anggaran, beberapa instansi lingkungan hidup di daerah menganggap bahwa pengawasan rutin dapat digantikan

1 Paparan Direktur Pengaduan, Pengawasan dan Sanksi Administrasi tentang Pengawasan dan Sanksi Administrasi yang disampaikan pada diskusi terfokus "Mekanisme Perizinan, Pengawasan, dan Penganan Sanksi Administrasi setelah Penggabungan Kementerian Lingkungan Hidup dengan Kementerian Kehutanan" pada Rabu, 4 November 2015.

2 Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 39 Tahun 2011 tentang Jabatan Fungsional Pengawas Lingkungan Hidup dan Angka Kreditnya.

dengan Proper³. Pemahaman seperti ini tentu keliru karena kewenangan Proper bukan kewenangan yang melekat pada penerbit izin lingkungan. Proper merupakan kewenangan Menteri yang pada pelaksanaannya melibatkan pemerintah daerah. Sehingga pelaksanaan pengawasan oleh penerbit izin tidak bisa dikesampingkan dengan Proper.

Laporan rutin pelaksanaan izin (swapantau) merupakan kewajiban bagi pemegang izin sekaligus dapat menjadi salah satu bahan penting bagi pelaksanaan pengawasan rutin. Namun umumnya tidak ada inisiatif dari pemerintah daerah untuk memberikan teguran bagi perusahaan yang tidak mengirimkan laporan swapantau. Pengarsipan dan penilaian laporan swapantau juga tidak dilakukan secara konsisten oleh pemerintah daerah. Bahkan pemerintah daerah tidak tahu apakah semua penanggung jawab usaha/kegiatan telah mengirimkan laporan swapantau atau tidak.

Umumnya pemerintah daerah juga tidak memiliki pengarsipan yang bisa digunakan sebagai bahan untuk melakukan pengawasan rutin. Dari 6 instansi bidang lingkungan hidup, tidak ada satupun yang mempunyai sistem pengarsipan yang memudahkan pengawas untuk mengetahui riwayat kepatuhan industri. Sekalipun ada arsip, sistem yang digunakan tidak terintegrasi. Misalnya arsip terkait pengaduan, pengawasan dan Proper tidak diolah secara terpadu sehingga dapat menjelaskan rekam jejak penataan suatu usaha atau kegiatan. Akibatnya, pengawas yang hendak menelusuri riwayat kepatuhan harus meluangkan waktu cukup banyak memeriksa kaitan antara arsip satu dengan lainnya. Tidak jarang arsip yang dibutuhkan baru diketahui tidak tersedia pada saat dibutuhkan.

7. Kualitas Kinerja Penanganan Pengaduan perlu Ditingkatkan

Hasil verifikasi atas pengaduan tidak ditindaklanjuti secara optimal. Dalih pembinaan kerap kali dijadikan alasan tanpa ada

akuntabilitas dan langkah pembinaan yang jelas pula. Bahkan masih terdapat temuan di mana pengaduan yang disampaikan tidak ditindaklanjuti dengan alasan tidak tersedia anggaran untuk melakukan verifikasi.

Penelitian ini juga menemukan kasus di mana dalam menangani pengaduan, pemerintah langsung mengambil peran sebagai penengah bagi para pihak alih-alih sebagai penegak hukum administrasi. Hal ini menjadi masalah karena proses mediasi rentan mengarah pada hasil yang tidak sepenuhnya berhubungan dengan kepentingan publik bidang lingkungan hidup yang perlu dibenahi, seperti pemulihan, yang mana bisa dilakukan dengan penegakan hukum administrasi. Dengan kata lain, mediasi saja tidak cukup untuk meminta pertanggungjawaban industri yang melanggar kewajiban bidang lingkungan hidup.

Manajemen informasi pengaduan juga belum seragam antar instansi, baik vertikal (KLHK, Instansi bidang Lingkungan Hidup/Provinsi, Instansi LH Kab/Kota) maupun horizontal (antar instansi LH sederajat). Kasus yang ditemukan, dalam hal masyarakat menyampaikan pengaduan pada instansi yang tidak berwenang untuk menindaklanjuti, pengaduan tersebut tidak disampaikan kepada pejabat yang berwenang. Kasus lain adalah ketika masyarakat -karena keterdesakan- menyampaikan pengaduan ke beberapa instansi sekaligus, masing-masing instansi tersebut menindaklanjuti tanpa melakukan koordinasi.

8. Perlu ada Konsistensi dalam Koordinasi Pengawasan

Dalam hal Menteri melakukan pengambilalihan kewenangan melakukan pengawasan yang dimiliki daerah (Pasal 73 ayat (1) UU 32/2009), masalah yang ditemukan di lapangan adalah:

- a. pengawas dari pusat kesulitan menelusuri dokumen usaha atau kegiatan untuk kebutuhan pengawasan;
- b. pihak pemerintah daerah merasa tidak ada kepastian mengenai peran mereka pasca kewenangan mengawasi tersebut diambil alih.

³ Program Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup (Proper).

Apakah seluruh wewenangnya menjadi gugur atau tetap bisa melakukan pengawasan? Apakah harus mendampingi pemerintah pusat? Anggaran siapa yang digunakan?;

- c. tidak ada kriteria jelas dalam memilih usaha/kegiatan yang akan diawasi. Contoh: unit tata lingkungan yang akan melakukan pembinaan dan unit pengawasan yang akan melakukan pengawasan bisa memilih perusahaan yang sama namun tidak saling berkoordinasi;
- d. pemerintah provinsi melakukan pengawasan terhadap usaha/kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan bupati/walikota karena bupati/walikota dianggap tidak mengawasi. Padahal aturan tentang ini belum ada;
- e. tidak ada prosedur yang jelas tentang mekanisme perbantuan PPLH dari wilayah administratif lain.

6. Memperjelas posisi Proper dalam kerangka pengawasan

Umumnya pemerintah daerah menganggap bahwa Proper sebagai alternatif dari pengawasan. Bahkan terdapat kecenderungan mengesampingkan pengawasan karena sudah melaksanakan Proper. Padahal Proper merupakan program pemerintah pusat dimana sudah menjadi kewajiban bahwa pejabat pemberi izin-lah yang wajib melakukan pengawasan. Selain itu Proper secara legal bukanlah pengganti pengawasan. Selain itu, hasil Proper yang merah dan hitam kerap tidak langsung ditindaklanjuti dengan penegakan hukum.

Arsip yang diperoleh dari Proper umumnya juga belum didayagunakan sebagai pendukung pengawasan. Sebaliknya, arsip pengawasan juga seharusnya dapat digunakan sebagai basis dalam menentukan peserta Proper. Artinya, industri yang telah taat berdasarkan hasil pengawasan-lah yang dapat menjadi peserta Proper. Dengan demikian ada integrasi yang kuat antara pengawasan dengan Proper.

C.

PERLU KEJELASAN PENJATUHAN SANKSI ADMINISTRASI

1. Penjatuhan sanksi harus jelas dan konsisten

Tipologi respon pemerintah daerah dari keenam instansi lingkungan hidup yang diteliti dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- a. Pelanggaran yang sama persis direpson dengan pendekatan berbeda.
- b. Contoh kasus: dua perusahaan melakukan multi-pelanggaran yang sama persis namun salah satu ditindaklanjuti dengan surat evaluasi, yang lain dengan surat teguran tertulis tanpa ada alasan yang jelas tentang alasan pembedaan respon tersebut.
- c. Pelanggaran yang cukup berat

ditindaklanjuti dengan pembinaan.

- d. Contoh: membuang limbah tanpa pengolahan ditindaklanjuti dengan pembinaan.
- e. Memberi kelonggaran dalam pelaksanaan sanksi.

Contoh kasus: industri yang dijatuhi sanksi administrasi paksaan pemerintah karena tidak menjalankan Instalasi Pembuangan Air Limbah (IPAL) diberi dispensasi perpanjangan waktu pelaksanaan sanksi untuk memperbaiki IPAL-nya, seharusnya peningkatan sanksi.

Penjatuhan sanksi teguran tertulis diberikan berkali-kali tanpa peningkatan sanksi.

Penerbit izin atau pengawas umumnya tidak bisa menentukan sanksi secara responsif, dalam arti sanksi yang tepat untuk memberikan efek jera sekaligus mendesak penanggung jawab usaha/kegiatan untuk melakukan pemulihan. Hal ini dikarenakan ketiadaan rekam jejak pengawasan secara komprehensif sehingga tidak dapat diketahui pelanggaran yang dilakukan secara berulang. Lemahnya rekam jejak ini dikarenakan belum adanya pengarsipan yang baik atas pelaporan swapantau, hasil pengawasan, penanganan pengaduan dan hasil Proper.

2. Memperjelas Prosedur second-line enforcement

Dikarenakan ada bias persepsi dalam membedakan kerja sama pengawasan dengan pengambilalihan kewenangan pengawasan, siapa pihak yang seharusnya berwenang menjatuhkan sanksi dianggap tidak jelas. Tindakan pemerintah provinsi terkadang

tidak konsisten dalam membedakan antara pengambilalihan kewenangan pengawasan dengan membantu pemerintah kabupaten/kota melakukan pengawasan. Pada beberapa kesempatan, pemerintah provinsi mengambil alih kewenangan kabupaten/kota, yang mana tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pada kesempatan lain, pemerintah provinsi hanya memperbantukan tenaga pengawas kepada pemerintah kabupaten/kota yang tidak punya PPLH. Dalam kondisi-kondisi seperti ini, ada dua macam persepsi pemerintah kabupaten/kota tentang kewenangan penjatuhannya sanksi: (i) sanksi seharusnya dijatuhkan oleh pihak yang melakukan pengawasan; atau (ii) sanksi tetap dijatuhkan oleh penerbit izin.

Persepsi pemerintah kabupaten/kota tentang siapa yang menjatuhkan sanksi dalam hal kewenangan diambil alih oleh menteri juga masih terbagi dalam dua persepsi tersebut.

D.

PERLU PENGEMBANGAN MEKANISME AKUNTABILITAS DALAM PERIZINAN, PENGAWASAN DAN PENEGAKAN HUKUM

1. Memperbaiki kualitas penerapan Akuntabilitas dan menajamkan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)

Pemerintah daerah telah keliru memaknai kewajiban membuat LAKIP dengan akuntabilitas. Seolah-olah dengan membuat LAKIP, yang terlebih hanya diterbitkan satu tahun satu kali, sudah sama dengan telah akuntabel. Padahal pengisian LAKIP dilakukan hanya dengan penghitungan kuantitas antara perencanaan dengan realisasi tanpa menganalisis apakah hal yang direalisasikan mencapai outcome dari setiap

kegiatan atau program. Lantaran akuntabilitas meminta pemerintah untuk dapat menjelaskan kepada masyarakat tentang alasan dari setiap keputusan yang diambil oleh pemerintah. Dengan demikian data yang disajikan harus valid, bisa dipertanggungjawabkan, bahkan bisa diuji oleh masyarakat. LAKIP, dengan demikian, tidak bisa dianggap begitu saja sebagai wujud akuntabilitas pemerintah karena: (1) data yang disajikan tidak menjawab ketercapaian kinerja dengan luaran yang dituju; dan (2) tidak menjawab kebutuhan penerapan akuntabilitas yang insidentiiil. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu terus memperbaiki kualitas

penerapan akuntabilitas, misalnya dengan meningkatkan pelayanan informasi yang proaktif dalam proses penyusunan Amdal ataupun penanganan pengaduan.

2. Membangun sistem pengarsipan yang terintegrasi

Pengarsipan yang tidak tersistem menjadi salah satu penghambat yang signifikan dalam mendukung kinerja pemerintah daerah. Hasil pemeriksaan arsip pada 6 instansi lingkungan hidup menunjukkan fakta antara lain:

- a. Pemerintah daerah tidak mempunyai data jumlah dan profil usaha atau kegiatan yang artinya tidak dapat mengidentifikasi sumber pencemar ke sumber air;
- b. tidak ada data lengkap riwayat kepatuhan usaha atau kegiatan;
- c. Penyimpanan dan penataan dokumen lingkungan hidup tidak tersistem secara ideal.

3. Kejelasan tentang pelaksanaan keterbukaan informasi dalam perizinan, pengawasan dan penegakan hukum

Masyarakat kerap kesulitan mendapatkan informasi yang menjadi haknya. Bahkan masyarakat yang melakukan pengaduan tidak mendapatkan informasi tentang tindak lanjut dari pengaduan, jika tidak menanyakan kepada pejabat yang berwenang. Selain itu, banyak informasi yang seharusnya disampaikan terutama kepada masyarakat terdampak tapi tidak tersampaikan. Dalam proses itu selalu timbul perdebatan antara pihak pemerintah dengan masyarakat tentang informasi apa yang bisa dan tidak bisa disampaikan dan kapan informasi itu harus disampaikan. Hal lain adalah pemenuhan kebutuhan informasi terutama bagi masyarakat yang berpotensi terdampak. Masyarakat yang berpotensi terdampak harus mengetahui bilamana ada usaha atau kegiatan yang melanggar aturan karena dengan demikian masyarakat dapat melakukan pengawasan sosial atau bahkan meminta ganti kerugian.

Pemerintah juga belum dapat melihat potensi untuk mendayagunakan pengawasan masyarakat dalam mendukung kewajiban pengawasannya yang belum dijalankan dengan baik. Padahal, dengan adanya partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan akan memperingan tugas pemerintah untuk mendeteksi dini keberadaan pelanggaran. Untuk itu diperlukan adanya keterbukaan informasi yang utuh dan cepat bagi masyarakat.

REKOMENDASI

Berdasarkan temuan-temuan di atas, berikut ini langkah-langkah yang perlu dilakukan pemerintah dalam optimalisasi penataan

dan penegakan hukum administrasi bagi perlindungan sungai di Indonesia:

Perbaikan sistem perizinan lingkungan

Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota selaku penerbit izin lingkungan perlu:

Memperbaiki baku mutu air limbah yang diizinkan sesuai alokasi beban pencemaran air untuk masing-masing industri berdasarkan DTBPA.

Pemangku kewenangan atas sungai harus secara paralel:

1. Melakukan inventarisasi sungai dan menetapkan pihak yang bertanggung jawab menjalankan tugas pengendalian pencemaran air (apakah Menteri, gubernur,

atau bupati/walikota yang berwenang dalam pengendalian pencemaran air di sungai A,B,C)

2. Menetapkan DTBPA sungai dan langkah tindak lanjut untuk memenuhinya.
3. Melakukan inventarisasi sumber pencemar (usaha atau kegiatan).
4. Terapkan strategi kerja sama pemulihan sungai terintegrasi termasuk penertiban kepatuhan terhadap alokasi beban pencemaran air dari *point-source*.

Penguatan Instrumen Pengawasan

Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota selaku penerbit izin lingkungan perlu:

1. Konsisten dalam melakukan pengawasan perilaku industri dan menegakkan hukum administrasi terhadap pelanggar aturan secara konsisten.
2. Mempunyai kebijakan strategis untuk mendorong ketaatan industri melalui optimalisasi pengawasan dan penanganan pengaduan, serta memanfaatkan kanal sumber informasi terkait usaha atau kegiatan lainnya secara sistematis. Termasuk kebijakan yang harus dimiliki adalah menentukan prioritas pengawasan dengan mempertimbangkan keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran, serta mekanisme akuntabilitas

untuk menjelaskan kepada masyarakat tentang alasan menentukan kebijakan tersebut.

3. Membuat SOP pengawasan dan penanganan pengaduan yang terpadu.
4. Pemenuhan tenaga pengawas dan kebijakan yang mendukungnya baik dari sisi anggaran maupun pengembangan kapasitas dan integritasnya.

Pemerintah Pusat:

1. Merevisi Peraturan Pemerintah No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air dengan salah satunya mempertegas kaitan hasil pemantauan kualitas air dengan upaya penataan. Upaya penataan

perizinan lingkungan hidup (termasuk bidang pembuangan limbah cair), pengawasan dan penegakan hukum administratif merupakan rangkaian respon otomatis menanggapi kondisi sungai yang cemar.

2. Memperbaiki regulasi Proper agar sejalan dan berfungsi dengan baik sebagai pelengkap dari pengawasan rutin. Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota perlu kreatif namun juga tegas dalam mendayagunakan modalitas kebijakan yang menjadi kewenangannya dengan :
 - a. Mengumpulkan arsip Proper yang sudah pernah ada dan mengolahnya dalam arsip untuk merekam riwayat kepatuhan industri.
 - b. Menyebarkan hasil Proper (untuk semua peringkat) disertai penjelasan dalam hal perusahaan yang mendapat merah atau hitam telah dijatuhi atau belum dijatuhi sanksi administratif.

- c. Menerapkan kebijakan tidak menggunakan produk dengan peringkat merah dan hitam, setidaknya untuk kalangan pemerintah.
- d. Memberikan kejelasan tentang kewenangan pemberian sanksi dalam hal terdapat temuan pelanggaran pada Proper.
- e. Dalam konteks Proper, sebagai pelengkap pengawasan rutin, perlu didorong untuk beyond compliance. Artinya, untuk kedepannya hanya industri yang telah patuh dengan standar ketaatan (telah lulus pengawasan) dapat mengikuti Proper untuk meningkatkan kinerjanya dan Proper sebagai insentif.

Hal ini dengan catatan, aturan yang ada harus tegas membedakan antara Proper dengan pengawasan.

Memperjelas Penjatuhan Sanksi Administrasi

Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota selaku penerbit izin lingkungan perlu:

Mempunyai dan menerapkan mekanisme akuntabilitas dalam hal menerapkan atau tidak menerapkan sanksi administrasi terhadap pelanggaran yang dilakukan industri. Mekanisme akuntabilitas bisa dilakukan melalui laporan pengawasan kepada publik, di mana pemerintah menjelaskan tindakan yang telah dilakukan untuk mendorong penataan dan alasan menjatuhkan atau tidak menjatuhkan sanksi administrasi

terhadap objek pengawasan.

Pemerintah Pusat:

1. Mengoptimalkan penerapan penegakan hukum administrasi untuk mendorong ketaatan industri.
2. SOP Penegakan Hukum Administrasi.
3. Tetapkan Peraturan Pelaksana tentang Pengawasan dan Penegakan Hukum Administrasi.

Pengembangan Mekanisme Akuntabilitas, termasuk pengarsipan

Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota selaku penerbit izin lingkungan perlu:

Mengoleksi dan mengarsipkan riwayat ketaatan industri, hasil pemantauan kualitas air sungai serta semua data terkait dengan pengendalian pencemaran air dalam sistem yang terintegrasi. Termasuk di dalamnya perlu memperbaiki sistem pengarsipan

pengawasan, penanganan pengaduan dan Proper.

Pemerintah Pusat:

1. Menerapkan mekanisme apresiasi dan depresiasi terhadap kinerja pemerintah daerah dalam bidang perizinan lingkungan hidup (termasuk izin pembuangan

limbah cair), pengawasan dan penegakan hukum, misalnya melalui pengumuman hasil penilaian kinerja.

2. Mengembangkan sistem pengarsipan yang terintegrasikan antara pusat dan daerah terkait dengan perizinan, pengawasan dan penegakan hukum.
3. SOP Pengarsipan
4. SOP Keterbukaan Informasi terkait dengan penataan industri
5. Umumkan indikator penilaian kinerja pemerintah dalam perbaikan kualitas air sungai, khususnya mendorong ketaatan industri

Komisi Informasi Pusat:

Proaktif mendorong Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan memperjelas status keterbukaan informasi terkait perizinan, Proper, pengawasan dan penegakan hukum.

