

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar belakang Penelitian

Perhatian terhadap kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh kegiatan manusia telah menjadi sorotan sejak lama. Puncaknya adalah dengan munculnya buku *Silent Spring* oleh Rachel Carson yang terbit pertama kali tahun 1962. Pada buku ini diceritakan dahsyatnya kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh eksploitasi lahan pertanian yang tak terkendali dengan penggunaan penggunaan pestisida yang berlebihan. Akibatnya, banyak hewan-hewan yang mati karena polusi tersebut. Berbagai upaya dilakukan untuk meminimalisir kerusakan lingkungan ini, mulai dari pengenalan Amdal, sampai dengan sistem manajemen lingkungan. Upaya ini kemudian diterapkan hampir di seluruh dunia, termasuk Indonesia.

Di Indonesia, seiring berjalannya waktu, penerapan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan terus saja mengalami berbagai kendala. Misalnya pada buku Sudharto P. Hadi (1995) yang melakukan evaluasi Amdal di Jawa Tengah, menemukan bahwa anggapan bahwa Amdal hanya sekadar prasyarat untuk memenuhi perijinan dan yang berlaku masih dianut sebagian besar perusahaan. Begitu juga dalam hal penerapan, Amdal dirasa kurang efektif dalam penerapannya karena tidak semua upaya pengelolaan yang direkomendasikan oleh penyusun Amdal tidak dilaksanakan oleh pemrakarsa.

Lemahnya penerapan Amdal ini juga ditemukan pada tesis yang ditulis sekitar sepuluh tahun setelah bukunya Sudharto P. Hadi, yakni tesisnya Ana Shoba (2006) yang melakukan penelitian di terhadap industri di Kabupaten Tangerang. Di sini Ana Shoba juga menyoroti lemahnya pengawasan terhadap Amdal dimana pengawasan bersifat pasif. Disamping itu, pelaku industri juga masih menganggap implementasi pengelolaan dan pemantauan lingkungan membebani secara biaya dan keuntungannya belum dirasakan secara langsung.

Pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup juga menjadi sorotan dalam tesisnya Rohani Sitorus (2020) yang mengangkat pelaksanaan Amdal di Kota Bandung. Hasilnya pengelolaan dan pemantauan di Kota Bandung belum diimplementasikan dengan baik. Hal ini dipengaruhi oleh faktor internal berupa komitmen dari pelaku usaha dan faktor eksternal berupa kurangnya sumberdaya manusia atau pegawai di Bidang Pengawasan di Dinas Lingkungan Hidup kota Bandung. Sebagian kecil permasalahan Amdal ini tidak hanya dirasakan di Indonesia saja, tapi juga negara-negara lain di dunia. Kekurangefektifan akan Amdal tersebut, kemudian memunculkan gagasan untuk menyandingkan Amdal dan Sistem Manajemen Lingkungan sebagai strategi guna meningkatkan kepatuhan lingkungan dan kinerja lingkungan.

Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) dan Sistem Manajemen Lingkungan (SML) adalah dua instrumen lingkungan yang memiliki tujuan yang sama dalam melindungi lingkungan. Namun keduanya memiliki perbedaan dari segi sejarah, substansi, regulasi, dan pelaksanaannya. Sebagai instrumen hukum lingkungan, Amdal telah diperkenalkan sejak 1969 dalam *National Environmental*

Policy Act di Amerika Serikat (Morgan, 2012). Sedangkan SML diperkenalkan sejak awal 1990-an oleh British Standard Institution (BSI) Grup (ASQ, 2015).

Secara substansi, Amdal berisi kajian sistematis yang memuat dampak kegiatan pembangunan terhadap lingkungan. Hasil kajian ini kemudian dijadikan pemegang otoritas untuk alasan pemberian izin atau tidak (Glasson, Therivel, & Chadwick, 1999). Sementara itu SML menekankan pada ‘manajemen’ untuk mengendalikan masalah kebijakan, sumber daya internal, pembelian, desain produk atau layanan, komunikasi, dan pendidikan. Penekanan ini dirancang agar dimungkinkannya dilakukan pengukuran pengambilan keputusan manajemen dan konsekuensi lingkungan serta menjadikan pengelolaan lingkungan sebagai bagian dari aktivitas operasional sehari-hari (Tinsley & Pillai, 2006).

Dari segi regulasi, Amdal umumnya diterapkan melalui hukum yang memaksa sementara SML sebagian besar dilaksanakan secara sukarela. Hal ini menunjukkan pemberlakuan Amdal menggunakan pendekatan “*command and control*” dimana pembuat kebijakan membuat seperangkat standar performa lingkungan, menentukan teknologi yang harus digunakan, melakukan pemantauan kepatuhan dan pemberian sanksi bagi pelanggar. Pendekatan ini mengasumsikan bahwa sektor bisnis hanya dapat melindungi lingkungan apabila mereka patuh terhadap hukum yang berlaku (Prakash & Potoski, 2006). Pendekatan ini telah terbukti berhasil secara drastis mengurangi polusi dan meningkatkan kualitas lingkungan (Cole & Grossman, 1999).

Sementara itu, SML yang menggunakan pendekatan *voluntary* seringkali dianggap sebagai tindakan progresif lingkungan yang melampaui kepatuhan terhadap standar-standar sebagaimana yang diamatkan oleh regulasi (*beyond regulation*). Dalam SML, antar unit usaha sepakat untuk memenuhi standar tertentu yang telah disepakati oleh mereka dengan harapan untuk mendapatkan hak eksklusif karena berada dalam kesepakatan tersebut. Hal ini kemudian diwujudkan dengan keberadaan pihak independen yang mengeluarkan sertifikasi setelah terpenuhinya kualifikasi tertentu. Kualifikasi tersebut tentunya tidak hanya memenuhi standar dari lembaga independen ini saja, tapi juga peraturan perundangan yang ada, sehingga SML dapat dijadikan komplemen dari peraturan yang bersifat *command and control* (Prakash & Potoski, 2006). Di samping itu, perbedaan pendekatan ini juga menentukan siapakah yang berperan mengawasi kedua instrumen tersebut. Amdal sebagai bentuk upaya paksa oleh pemerintah, peran pengawasan berada ditangan pemerintah itu sendiri, baik ditingkat kota, provinsi, atau kementerian untuk kegiatan berskala nasional. Sementara itu untuk SML diawasi oleh pihak ketiga, yakni badan yang menerbitkan sertifikat SML.

Di sisi lain, skema sertifikasi SML seperti ISO 14001 dan *Eco-Management and Audit Scheme* (EMAS) memberikan jaminan pihak ketiga atas "keunggulan" lingkungan, yang mampu memperoleh posisi yang diuntungkan dibandingkan dengan pesaing mereka. Karena skema sertifikasi SML memfasilitasi komitmen diri untuk meningkatkan kinerja lingkungan mereka (Iraldo, Testa, & Frey, 2009). Sebuah survei oleh ISO.ORG mencatat bahwa jumlah EMS (ISO 14001) sertifikat yang diterbitkan di seluruh dunia adalah 312.580 yang dihitung dari sekitar 171

negara (ISO 2020). Angka ini meningkat dari 215.343 pada 2017 menjadi 258.566 pada 2018. Tren positif ini menunjukkan ISO 14000 adalah standar pengelolaan lingkungan yang paling banyak digunakan di dunia (Iema.net, 2017).

Sejak Amdal dan SML diperkenalkan pertama kali, mereka memiliki popularitas masing-masing. Fischer (2020) mencatat ada sekitar 193 negara di seluruh dunia yang menerapkan Amdal. Meskipun begitu, bagaimana implementasinya di sebuah negara, bagaimana kebijakan, peraturan perundang-undangan, dan lembaga mungkin berbeda satu sama lain, tergantung pada hukum dan kondisi politik negara tersebut (Mubanga & Kwarteng, 2020). Namun, untuk unsur-unsur dasar tertentu haruslah serupa karena termasuk dalam prosedur operasional Amdal, seperti penapisan (*screening*), pelingkupan (*scoping*), alternatif, analisis dampak lingkungan, penyampaian Pernyataan Mengenai Dampak Lingkungan (EIS), pengambilan keputusan, dan tindak lanjut Amdal (Eccleston, 2013; Swangjang, 2018).

Penerimaan Amdal oleh banyak negara di seluruh dunia menunjukkan bahwa Amdal merupakan instrumen kebijakan yang paling berpengaruh di sektor lingkungan (Cashmore, Gwilliam, Morgan, Cobb, & Bond, 2004; Chen, Li, & Hong, 2004). Hal ini sejalan dengan Caldwell (1982) yang berpendapat bahwa Amdal merupakan inovasi dalam pengelolaan lingkungan. Hal ini dapat dijelaskan karena Amdal tidak hanya merupakan cara terstruktur untuk mengidentifikasi dampak, tetapi melalui Amdal dimungkinkan juga untuk menghubungkan konsekuensi pengelolaan sumber daya terhadap lingkungan yang mungkin membawa alternatif dalam proses pengambilan keputusan. Keputusan tersebut pada

saat yang sama juga dapat meningkatkan tanggung jawab selama menyiapkan laporan Amdal, yang melibatkan partisipasi publik secara formal, dan mempromosikan perencanaan dalam pemantauan dan evaluasi (Arts, Fischer, & Jha-Thakur, 2012; Formby, 1990).

Selain itu, Amdal dan SML memiliki peran yang berbeda dalam tahap kegiatan. Di satu sisi, Amdal diterapkan selama tahap perencanaan, misalnya memilih alternatif lokasi yang paling tidak mengganggu dan pilihan teknologi terbaik, dan merancang langkah-langkah pengelolaan untuk meminimalkan dampak negatif dan meningkatkan manfaat. Setelah itu, khususnya setelah proyek disetujui pihak otoritas, SML memiliki peran dalam membantu memastikan bahwa terdapat kapasitas (SDM dan infrastruktur) yang cukup untuk melaksanakan pengelolaan lingkungan yang diperlukan dan untuk mengoptimalkan operasional sehari-hari, sehingga semakin mengurangi konsekuensi berbahaya dan memaksimalkan manfaat.

Namun, dalam praktiknya, SML tidak selamanya didasarkan pada dokumen Amdal yang ada; karena, dari awal Amdal memang tidak dirancang untuk memberikan masukan yang berguna bagi SML (Sánchez & Hacking, 2002). Berdasarkan hal tersebut, kemudian memunculkan pertanyaan yakni bagaimana mensinkronisasi dan mensinergikan potensi dari kedua instrument lingkungan tersebut, AMDAL dan SML, untuk dapat untuk mengoptimalkan keunggulan masing-masing?

Sehubungan dengan hal tersebut, beberapa konsep yang mensinkronisasi dan mensinergikan Amdal dan SML ini dapat ditemukan pada berbagai artikel ilmiah. Terdapat beberapa istilah yang digunakan untuk menggambarkan adanya sinkronisasi dan sinergi ini, seperti *integration* (integrasi), *linking* (menghubungkan), *interrelationship* (hubungan timbal balik), and *connecting* (menyambungkan). Namun, dari istilah-istilah tersebut, pada intinya terdapat sinkronisasi dan sinergi antara Amdal dan SML. Secara konsep, sinkronisasi dan sinergi Amdal dan SML dapat dilihat pada artikel Eccleston & Smythe, (2002), Sánchez & Hacking, (2002), Perdicoúlis & Durning (2007). Kemudian, terdapat juga artikel yang mendiskusikan penerapan pengintegrasian Amdal dan SML dalam berbagai sektor, seperti Hollands & Palframan (2014) di industri pengelolaan limbah di Inggris, Burgham et al., (1998) yang membahas penerapan pengintegrasian Amdal dan SML pada National Resources Canada (NRCan), sebuah organisasi federal yang bertanggung jawab dalam mengembangkan pengetahuan infrastruktur daratan Canada yang luas dan kaya akan mineral, energi, dan sumber daya hutan, dan (Gallardo, Aguiar, and Sánchez 2016) yang membahas integrasi Amdal dan SML pada proyek konstruksi jalan raya di Afrika Selatan. Dari berbagai artikel ilmiah tersebut, sejauh ini belum ditemukan adanya artikel yang khusus membahas sinkronisasi dan sinergi Amdal dan SML pada sektor pembangkit listrik.

Berkaitan dengan uraian di atas, pada penelitian ini akan berfokus pada pelaksanaan integrasi dari Amdal dan SML pada sektor pembangkit listrik di Indonesia dalam rangka untuk mendapatkan gambaran yang luas bagaimana hal ini

dapat diterapkan. Terdapat tiga alasan pemilihan sektor ketenagalistrikan sebagai fokus dalam penelitian ini. Pertama sehubungan dengan sektor ketenagalistrikan merupakan sektor yang sangat vital dalam pembangunan suatu negara. Karena peran sektor kelistrikan selain memberikan fasilitas kepada sektor-sektor ekonomi lain seperti industri, pengolahan, pertanian, pertambangan, pendidikan dan kesehatan, sektor ketenagalistrikan juga meliputi pemenuhan kebutuhan sosial masyarakat sehari-hari (Adam, 2016). Karena itu, apabila terjadi ketidakefisienan pada sektor ini akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan (Sambodo & Hidayat, 2020).

Alasan kedua adalah terkait distribusi listrik dalam negeri dan investasi. Meskipun pada tahun 2019 rasio elektrifikasi Indonesia sudah mencapai 98,89% (BPS, 2021) peta sebaran kelistrikan masih berpusat di Jawa. Sehingga untuk memacu penyeimbangan ekonomi di dalam dan luar Jawa serta meningkatkan kenadaalan kelistrikan, pemerintah Indonesia masih mencari investor untuk menanamkan modalnya pada proyek-proyek di luar Jawa serta *back system* untuk meningkatkan keandalan listrik (Sub Direktorat Investasi dan Pendanaan Tenaga Listrik, 2016). Namun, kadang kala proyek investasi ini terkendala pada proses pembuatan Amdal karena kurangnya kesiapan penanggung jawab maupun pemerintah setempat dalam menangani proyek-proyek yang besar seperti yang dialami dalam pembangunan PLTU Batang (Rifai, 2016). Hal ini juga yang memunculkan anggapan bahwa Amdal menjadi salah satu hambatan dalam proses investasi asing masuk dalam sektor ketenagalistrikan di Indonesia.

Selain itu, sektor kelistrikan merupakan salah satu dari tujuh belas tujuan pembangunan berkelanjutan (SDG) yakni energi bersih dan terjangkau. Sehingga penguatan aspek kelistrikan melalui integrasi Amdal dan SML, secara tidak langsung juga berkontribusi terhadap pencapaian SDG baik dari segi sektor bisnis maupun dari segi pemerintah.

Dalam penelitian ini akan diidentifikasi seberapa kuat tingkat sinkronisasi dan sinergi antara Amdal dan SML, dan juga peluang untuk diakomodasinya dalam peraturan nasional. Dengan demikian, hal itu mungkin masukan berharga untuk pembuat kebijakan di Indonesia tentang bagaimana mereka seharusnya mereka merespon kedua skema ini. Selain itu, dari segi dunia usaha, peluang integrasi Amdal dan SML ini diharapkan dapat meningkatkan kepatuhan terhadap Amdal.

1.2. Rumusan Masalah

Sehubungan dengan latar belakang di atas, pertanyaan utama penelitian ini adalah:

Bagaimana peluang mensinkronisasi dan mensinergikan Amdal dan SML untuk mengoptimalkan keunggulan masing-masing?

Pertanyaan penelitian utama ini kemudian diuraikan ke dalam bentuk subpertanyaan penelitian berikut:

1. Seberapa kuat tingkat sinkronisasi dan sinergi Amdal dan SML pada sektor pembangkit listrik di Indonesia?
2. Bagaimana persepsi dunia usaha dan pemangku kepentingan terhadap penerapan sinkronisasi dan sinergi Amdal dan SML pada sektor pembangkit listrik di Indonesia?

3. Apa yang menjadi penghalang/penghambat dalam sinkronisasi dan sinergi Amdal dan SML?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini berdasarkan rumusan masalah di atas adalah:

- a. Mengukur tingkat potensi sinkronisasi dan sinergi Amdal dan SML di sektor pembangkit listrik di Indonesia.
- b. Mengidentifikasi persepsi dunia usaha dan pemangku kepentingan terhadap sinkronisasi dan sinergi Amdal dan SML.
- c. Menganalisis faktor-faktor penghalang dalam sinkronisasi dan sinergi Amdal dan SML.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah:

- a. Manfaat teoritis, diharapkan dengan dilakukannya penelitian ini dapat memberikan sumbangan pengetahuan dan dapat dijadikan referensi lebih lanjut dalam memahami sinkronisasi dan sinergi Amdal dan SML di sektor pembangkit listrik di Indonesia.
- b. Manfaat praktis, memberi refleksi akan strategi peningkatan kepatuhan terhadap peraturan terkait lingkungan yang bersifat mandatori dengan menggabungkannya dengan pendekatan sukarela sehingga dapat menjadi bahan dan masukan bagi seluruh pihak yang terlibat dalam perumusan kebijakan lingkungan serta menjadi panduan bagi

perusahaan yang belum patuh terhadap Amdal dan belum melakukan sertifikasi SML agar dapat meningkatkan kepatuhannya secara sukarela.