



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS FORMULASI KEBIJAKAN PERPRES TENTANG
BADAN PENANGGULANGAN LUMPUR SIDOARJO**

TESIS

**RD. GINA SANTIYANA
0806449216**

**PROGRAM STUDI PASCASARJANA
PROGRAM STUDI KAJIAN KETAHANAN NASIONAL**

**JAKARTA
JULI 2010**



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS FORMULASI KEBIJAKAN PERPRES TENTANG
BADAN PENANGGULANGAN LUMPUR SIDOARJO**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Sains (M.Si)**

**RD. GINA SANTIYANA
0806449216**

**PROGRAM STUDI PASCASARJANA
PROGRAM STUDI KAJIAN KETAHANAN NASIONAL
PEMINATAN KAJIAN STRATEJIK PERENCANAAN STRATEGI
DAN KEBIJAKAN**

**JAKARTA
JULI 2010**

Analisis formulasi..., RD. Gina Santiyana, Pascasarjana UI, 2010

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Rd. Gina Santiyana

NPM : 0806449216

Tanda Tangan :

Tanggal : 13 Juli 2010

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Rd. Gina Santiyana
NPM : 08066449216
Program Studi : Kajian Ketahanan Nasional
Judul Tesis : Analisis Formulasi Kebijakan Perpres tentang
Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains (M.Si) pada Program Pasca Sarjana Program Studi Kajian Ketahanan Nasional Peminatan Kajian Stratejik Perencanaan Strategi dan Kebijakan Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Drs. Johannes Sutoyo, MA

(*Johannes Sutoyo*)
.....)

Penguji : Drs. Thomas Sunaryo, M.Si

(*Thomas Sunaryo*)
.....)

Penguji : Prof. Suahasil Nazara, SE., M. Sc, Ph.D

(*Suahasil Nazara*)
.....)

Ditetapkan di :

Tanggal :

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT karena berkah izin dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Master Sains (M. Si) Program Pasca Sarjana Program Studi Kajian Ketahanan Nasional Peminatan Kajian Strategik Ketahanan Nasional. Saya menyadari tesis ini masih jauh dari sempurna dan tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak akan sangat sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu saya mengucapkan terimakasih kepada:

- (1) Drs. Johannes Sutoyo, MA, sebagai dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu dan tenaga untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini
- (2) Orang tua saya yang dengan sabar mengarahkan saya untuk bisa menulis tesis ini dengan baik
- (3) Adik-Adik saya semoga ini bisa memberi motivasi yang besar dalam menempuh cita-cita mereka.
- (4) Suami tercinta dan anak-anak saya tersayang yang telah memberi dukungan dan semangat yang luar biasa.
- (5) Sahabat dan teman-teman yang mau saling membantu dan berbagi dalam penulisan tesis ini.

Akhirnya saya berharap Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, 13 Juli 2010

Gina Santiyana

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rd. Gina Santiyana

NPM : 0806449216

Program Studi : Kajian Ketahanan Nasional

Departemen : Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia

Fakultas :

Jenis karya : Disertasi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**ANALISIS FORMULASI KEBIJAKAN PERPRES TENTANG BADAN
PENANGGULANGAN LUMPUR SIDOARJO**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 13 Juli 2010

Yang menyatakan

(.....)

ABSTRAK

Nama : Rd. Gina Santiyana
Program Studi : Kajian Ketahanan Nasional
Judul : Analisis Formulasi Kebijakan Kebijakan Perpres tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo

Semburan lumpur Lapindo yang masih menyembur hingga sekarang menyisakan banyak persoalan dari persoalan hukum, sosial, politik, kesejahteraan masyarakat dan sebagainya. Tulisan ini mengupas bagaimana formulasi kebijakan nasional untuk penanggulangan semburan lumpur di Sidoarjo serta implementasinya.

Seperti diketahui semburan lumpur Lapindo di Sidoarjo direspon oleh pemerintah pusat dengan langkah awal mengeluarkan produk hukum berupa Keputusan Presiden Nomor 13 tahun 2006 tentang Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur di Sidoarjo, yang bersifat mengatur terutama poin 5 (lima) dan poin 6 (enam) serta isinya menekankan bahwa pihak korporat/LBI tidak bisa lari dari tanggung jawab. Langkah kedua pemerintah adalah mengeluarkan Perpres No. 14 tahun 2007 tentang badan penanggulangan lumpur Sidoarjo. Dari sinilah gelagat inkonsistensi pemerintah mulai terlihat, dengan keberpihakannya kepada pihak korporat/LBI, khususnya Pasal 15. Tidak produk hukum atau kebijakan perpres ini saja, hal degradasi tanggungjawab atau pengalihan tanggung jawab ke beban biaya APBN atau negara terus berlanjut, yakni dengan terbitnya Perpres 40 tahun 2008 tentang Perbaikan atas Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 tentang badan penanggulangan lumpur Sidoarjo, pasal 15 lagi ditambah lagi dengan terbitnya Perpres No. 48 tahun 2009 tentang Perbaikan kedua atas Peraturan Presiden No. 14 tahun 2007 tentang badan penanggulangan lumpur Sidoarjo. Menurut perpres yang terakhir ini habis semua tanggung jawab korporat dan beralih ke negara atau pembiayaannya 'pindah' ke APBN. Dalam tinjauan pustaka disebutkan bahwa ide kebijakan publik mengandung anggapan bahwa ada suatu ruang atau domain dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik individual, tetapi milik bersama atau milik umum. Publik itu sendiri berisi aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial, atau setidaknya oleh tindakan bersama (Wayne P: 2005). Artinya seharusnya pemerintah pusat, korporat, dan warga korban lumpur Lapindo duduk bersama, yang dimaksud disini adalah kebijakan-kebijakan nasional bukan ruang privat namun ruang publik. Tapi dalam prakteknya kebijakan-kebijakan nasional untuk menanggulangi semburan lumpur Lapindo, yakni berupa produk hukum serangkaian perpres tidak melibatkan warga atau masukan masyarakat secara komprehensif.

ABSTRACT

Name : Rd. Gina Santiyana
Program : National Resilience Study
Titel : Analysis of Policy Formulation on Presidential Decree of the Establishment of the Sidoarjo Mud Mitigation Agency (BPLS).

The ongoing Lapindo mudflow has spewed social, political, public welfare, legal and other problems in its path. This thesis will unravel how the government formulate and implement its national policy to resolve the mudflow in Sidoarjo, East Java. Initially, the government responded by issuing the presidential decree no.13/2006 on the establishment of a National Team to Mitigate Sidoarjo Mudflow. The decree stipulates in its point five and six that the corporation, in this case PT Lapindo Brantas Inc (Lapindo), must be held accountable for the tragedy. Secondly, the government issued another presidential decree no 14/2007 on the establishment of the Sidoarjo Mud Mitigation Agency (BPLS). The latter decree showed the government's inconsistency by siding with the corporation, Lapindo, as reflected in point 15 of the decree. These legal products are not the only means that the government used to outmaneuvered its responsibility. Such action is also reflected in two other decrees that transferred damage claims from Lapindo to the state budget. The decrees are presidential decree no.40/2008, which revised the presidential decree on BPLS; and presidential decree no 48/2009, which is the second revision to the decree on BPLS. The literature review of this thesis also mentioned that the idea of public policy contains the perception that there is a space, a domain in life which is not private nor purely belong to individuals, but belongs to everyone collectively or to the public. The public itself comprises of human activities that needed to be regulated or intervened by the government, social regulation, or a collective action (Wayne P:2005). That means the central government is a public domain, not a private domain. However, in practices, the decrees as legal products often do not involved a comprehensive input from the people and surrounding society.

Key words:

Public Policy, President Decree on the establishment of the Sidoarjo Mud Mitigation Agency (BPLS)

DAFTAR ISI

	Hal
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI	vii
BAB I	
PENDAHULUAN	
1.1 Latar belakang	1
1.2 Perumusan Masalah	11
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian	
1.3.1 Tujuan Penelitian	12
1.3.2 Manfaat Penelitian	12
1.4 Kerangka Konseptual	
1.4.1. Kebijakan Publik	13
1.4.2. Model-model Perumusan Kebijakan Publik	15
1.4.3. Hierarki Peraturan Perundang-undangan	22
1.4.4. Kebijakan dalam Kerangka <i>Good Governance</i>	24
1.5 Metode penelitian	
1.5.1. Tipe dan Pendekatan Penelitian	28
1.5.2. Jenis Penelitian	30
1.5.3. Teknik Pengumpulan Data	31
BAB II	
TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Kebijakan Publik	33
2.2. Pemain Kebijakan (<i>Stakeholders</i>)	36
2.3. Perumusan Kebijakan Publik	37
2.4. Peraturan Perundang-undangan dalam Hierarki	40
BAB III	
GAMBARAN UMUM LUAPAN LUMPUR DI SIDOARJO	
3.1 Penetapan Kebijakan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo	50
3.2 Implementasi Kebijakan Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur Di Sidoarjo	65
BAB IV	
ANALISIS TERHADAP PERATURAN PRESIDEN TENTANG BADAN PENANGGULANGAN LUMPUR SIDOARJO	

	4.1. Kedudukan Keppres dan Perpres	70
	4.2. Tolak Ukur Perpres tentang BPLS dengan Peraturan Perundang-undangan yang Berkaitan dengan BPLS	77
	4.3. Implementasi Peraturan Presiden tentang BPLS	92
	4.4. Dampak-dampak Kebijakan Nasional Penanggulangan Lumpur Sidoarjo Terhadap Stakeholders (Para Pemangku Kepentingan)	95
BAB V	KESIMPULAN DAN SARAN	
	5.1 Kesimpulan	106
	5.2 Saran	107
DAFTAR PUSTAKA		
LAMPIRAN		

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Lebih dari 4 (empat) tahun sudah, bencana semburan Lumpur di Sidoarjo, Jawa Timur berlangsung, sekitar 68.248 jiwa dari 17.778 keluarga warga dari kurang lebih 13 desa/kelurahan pada tiga kecamatan di Kabupaten Sidoarjo hidup sebagai korban semburan lumpur panas Lapindo.

Lumpur panas yang meluap tepatnya sejak tanggal 29 Mei 2006 berjarak 150 meter dari sumur pengeboran Banjar Panji 1 adalah milik PT. Lapindo Brantas –perusahaan yang 100% sahamnya dimiliki oleh PT. Energi Mega Persada, salah satu anak perusahaan grup Bakrie – hingga mengakibatkan banjir lumpur di lokasi sekitarnya. Lokasi semburan lumpur ini berada di Porong, yakni kecamatan di bagian selatan Kabupaten Sidoarjo, sekitar 12 km sebelah selatan kota Sidoarjo. Kecamatan ini berbatasan dengan Kecamatan Gempol (Kabupaten Pasuruan) di sebelah selatan. Semburan lumpur hanya berjarak 150-500 meter dari sumur Banjar Panji-1 (BJP-1), yang merupakan sumur eksplorasi gas milik Lapindo Brantas sebagai operator blok Brantas.

Lapindo Brantas telah menguasai blok tersebut sejak tahun 1996. Masyarakat Porong tidak pernah membayangkan bahwa wilayahnya akan terkepung oleh konsesi sumur minyak dan gas yang diberikan pemerintah kepada pengusaha. Mereka tidak pernah dipersiapkan untuk menghadapi dampak dan bencana dari eksplorasi minyak dan gas di wilayahnya.

Sampai Mei 2010 tercatat genangan lumpur telah mencakup 16 desa di 3 kecamatan, menenggelamkan lebih dari 12.000 rumah, 33 sekolah, 31

pabrik, dan 65 masjid. Pekerja pabrik yang kehilangan pekerjaannya mencapai 2.441 orang, sementara potensial kerugian akibat terganggunya aktivitas ekonomi di daerah bencana mencapai Rp 18 triliun (Kompas, 26 Mei 2007).

Kegiatan usaha di luar Kabupaten Sidoarjo yang terpengaruh akibat semburan lumpur tidaklah sedikit. Sekarang, menurut pakar statistik ITS, Kresnayana Yahya, perekonomian Jatim rugi sedikitnya Rp 50 miliar per hari akibat semburan lumpur Sidoarjo. Kerugian terutama dari hilangnya kesempatan mendapatkan untung dan adanya tambahan biaya transportasi. Jatim juga kehilangan 10 persen dari produk domestik regional bruto (PDRB) setiap tahun. PDRB Jatim rata-rata Rp 600 triliun per tahun. Potensi pertumbuhan ekonomi juga berkurang rata-rata 1 persen setiap tahun. Pertumbuhan ekonomi 1 persen berarti penambahan ribuan kesempatan kerja. Pengurangan potensi pertumbuhan berarti sebaliknya.¹

Kementerian Pekerjaan Umum mencatat, dulu Jalan Raya Porong rata-rata dilalui 40.000 kendaraan setiap hari. Sejak semburan terjadi, jalan itu paling banyak dilalui 20.000 kendaraan per hari. Nilai ekonomi dari 40.000 kendaraan itu kurang lebih Rp 100 miliar. Separuhnya hilang sejak Jalan Raya Porong macet sejak semburan..

Salah satu dampak tidak adanya ikhtiar penghentian semburan adalah masyarakat Sidoarjo menjadi tidak tenang. Di samping bau menyengat dari semburan juga karena ancaman luberan lumpur. Bukan hanya masyarakat yang tinggal di seputar tanggul kolam lumpur, tetapi juga warga yang tinggal dalam radius beberapa kilometer. Apalagi ada ramalan bahwa lumpur akan sampai ke wilayah Surabaya.²

Semburan lumpur tersebut kemudian menggenangi lahan dan bangunan milik puluhan ribu penduduk serta mengganggu kehidupan dan penghidupan jutaan orang, maka peristiwa itu menjadi masalah luar biasa.

¹ <http://regional.kompas.com/read/2010/03/23/04054168/Hentikan.Semburan.Lumpur>

² *ibid*

Bahkan kasus ini menjadi sangat rumit dan menyentuh begitu banyak aspek kehidupan dan penghidupan masyarakat di daerah tersebut.

Langkah pertama pemerintah pusat dalam menangani masalah semburan lumpur Lapindo ialah mengeluarkan produk hukum berupa Keputusan Presiden, yakni Keppres No. 13/2006 tentang Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur Di Sidoarjo, yang intinya pembentukan Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur Di Sidoarjo beserta strukturnya, dan menekankan pada pertanggungjawaban Lapindo Brantas Inc. yang tertuang pada butir Kelima dan Keenam. Pada butir Kelima ditegaskan bahwa: *"Dengan terbentuknya Tim Nasional dengan tugas sebagaimana dimaksud pada Diktum Ketiga tidak mengurangi tanggung jawab PT. Lapindo Brantas untuk melakukan penanggulangan dan pemulihan kerusakan lingkungan hidup dan masalah sosial yang ditimbulkannya."* Butir Keenam menyebutkan: *"Biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas Tim Nasional dibebankan pada anggaran PT. Lapindo Brantas."* Butir selanjutnya adalah tentang masa kerja Tim Nasional.

Tetapi setelah dikeluarkannya Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana, semburan Lumpur Panas di Sidoarjo dikategorikan sebagai peristiwa yang mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis. Apapun penyebabnya dan sekecil apapun akibatnya di dalam Undang-Undang RI No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, peristiwa demikian masuk dalam kategori bencana:

"Yang dimaksud bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/ atau faktor non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis."

Sesuai dengan isi Pasal 1 Undang-Undang Penanggulangan Bencana di atas, semburan lumpur panas di Sidoarjo adalah peristiwa yang termasuk bencana alam. Saat ini peristiwa semburan lumpur panas Lapindo tersebut sudah ditetapkan sebagai bencana sesuai dengan pasal yang dipaparkan di atas dan dikuatkan lagi oleh serangkaian Peraturan Presiden (Perpres), yaitu: Perpres No.14/2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (BPLS), Perpres No. 48/2008 tentang Perubahan Atas Perpres No. 14/2007 tentang BPLS dan Perpres 40/2009 tentang Perubahan Kedua Atas Perpres 14/2007 tentang BPLS.

Namun, kebijakan pemerintah tersebut tidak menyelesaikan masalah yang ditimbulkan. Penyelesaian semburan lumpur panas Lapindo di Blok Brantas, Desa Siring Kecamatan Porong Kabupaten Sidoarjo Jawa Timur hampir empat tahun sejak semburan pertama 29 Mei 2006 belum ada titik terang penuntasan masalah semburan lumpur dan dampaknya, walaupun Presiden sudah dua kali mengeluarkan Keputusan Presiden dan tiga kali pula mengeluarkan Peraturan Presiden guna menyelesaikan masalah semburan lumpur tersebut, dari perjalanan pembentukan kebijakan tersebut memang banyak kejanggalaan.

Hasil amatan panjang ini berakhir pada 30 September 2009 ketika Sidang Paripurna terakhir DPR-RI periode 2004-2009 yang menyatakan bahwa Semburan Lumpur panas Lapindo adalah Bencana Alam, walaupun bertentangan dengan sisi lain secara ilmiah setidaknya pada 26-29 Oktober 2008 dalam pertemuan *Association American Petroleum Geologist* di Cape Town Afrika Selatan sebagian besar para ahli menyatakan penyebab semburan adalah pemboran eksplorasi Sumur Banjar Panji 1 tidak pernah menjadi pertimbangan Anggota DPR dalam mengambil keputusan Politik.

Sungguhpun demikian, tulisan ini tidak mengulas lebih jauh mengenai teknis detail dampak-dampak atau akibat serta hal-hal lainnya yang ditimbulkan, namun lebih cenderung menganalisa terbitnya serangkaian Perpres tentang BPLS yang kontroversial tersebut.

Pemerintah pusat telah mengeluarkan enam produk hukum non-Undang-Undang (tanpa legislatif, yudikatif dan masyarakat) diantaranya adalah Perpres No. 14 Tahun 2007 tentang Pembentukan Badan Penanggulangan Semburan Lumpur Sidoarjo (BPLS) yang pada intinya adalah sebagai berikut:

- a. Pengorganisasian: kebijakan di tangan Dewan Pengarah yang terdiri dari 13 pejabat negara dipimpin oleh Menteri Pekerjaan Umum, dengan anggota sembilan orang setingkat Menteri, ditambah Gubernur Jatim, Kapolda Jatim, Pangdam Brawijaya dan Bupati Sidoarjo. Sedangkan pelaksanaannya keluar Keppres No. 31/M/2007; menjadi tanggungjawab Badan Pelaksana yang dipimpin Mayjen TNI (Purn) Sunarso.
- b. Bidang yang ditangani: terdiri dari tiga bidang yang masing-masing diurus seorang Deputi. Yaitu bidang Operasi mencakup lima penugasan penanggulangan Lumpur, bidang Sosial mencakup lima penugasan yang berkaitan dengan masalah kemasyarakatan dan bidang infrastruktur (fisik) yang mencakup lima penugasan yang seluruhnya berkaitan dengan perbaikan infrastruktur yang rusak akibat bencana.
- c. Waktu Transaksi dan Pembiayaan: sifat pembayaran kepada korban tertanggal 4 Desember 2006 adalah jual beli lahan dan bangunan antara korban dan PT Lapindo Brantas Inc. Sedangkan untuk korban yang tidak masuk peta terdampak tanggal 22 Maret 2007 menjadi beban APBN, seperti halnya pembiayaan infrastruktur (fisik).

Perpres No. 14/2007 tentang BPLS yang selanjutnya direvisi dengan Perpres No. 48/2008 dan Perpres No. 40/2009 sebagai kebijakan pemerintah dalam penyelesaian masalah, namun jika kita telaah dengan seksama isi perpres-perpres tersebut cenderung lebih memihak kepada PT Lapindo Brantas Inc. Khususnya ketentuan pada pasal 15 dalam sederetan perpres

tersebut yang tidak konsisten dengan kesepakatan pemerintah pusat tentang tanggung jawab PT. Lapindo Brantas Inc sebagaimana tertuang dalam Keppres No. 13/2006 tentang Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur Di Sidoarjo.

Pasal 15 Perpres No. 14/2007 tentang BPLS:

- (1) *Dalam rangka penanganan masalah sosial kemasyarakatan PT Lapindo Brantas membeli tanah dan bangunan masyarakat yang terkena luapan lumpur Sidoarjo dengan pembayaran secara bertahap, sesuai dengan peta area terdampak tanggal 22 Maret 2007 dengan akta jual beli bukti kepemilikan tanah yang mencantumkan luas tanah dan lokasi yang disahkan oleh Pemerintah.*
- (2) *Pembayaran bertahap yang dimaksud seperti yang telah disetujui dandilaksanakan dilaksanakan pada daerah yang termasuk dalam peta area terdampak 4 Desember 2006, 20) (dua puluh perseratus) dibayarkan dimuka dan sisanya dibayarkan paling lambat sebulan sebelum masa kontrak rumah 2 (dua) tahun habis.*
- (3) *Biaya masalah sosial kemasyarakatan di luar peta area terdampak tanggal 22 Maret 2007, setelah ditandatanganinya Peraturan Presiden ini, dibebankan pada APBN.*
- (4) *Peta area terdampak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) adalah sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan Presiden ini.*
- (5) *Biaya upaya penanggulangan semburan lumpur termasuk didalamnya penanganan tanggul utama sampai ke Kali Porong dibebankan kepada PT Lapindo Brantas.*
- (6) *Biaya untuk upaya penanganan masalah infrastruktur termasuk infrastruktur untuk penanganan luapan lumpur di Sidoarjo, dibebankan kepada APBN dan sumber dana lainnya yang sah.*

Sejak tahun 2007 pemerintah telah mengalokasikan dana dalam APBN untuk Badan Penanggulangan Lumpur Lapindo (BPL) sebesar Rp. 113,9 milyar dan drastis meningkat di tahun 2008 sebesar Rp 1100 Milyar dan 2009 Rp. 1.194,3 Milyar. Selain lumpur masih terus menyembur, belum ada solusi pas untuk mengatasi masalah luapan lumpur ini, apa para korban PT. Lapindo Brantas yang sebagian besar sahamnya dikuasai oleh Bakrie group ini lebih cenderung membeli lahan penduduk yang telah meninggalkan wilayahnya dengan harga dan cara yang ditentukan sepihak.

Yang menjadi pertanyaan mendasar dari pasal 15 Perpres No. 14/2007 tentang BPLS adalah mengapa pasal tersebut tiba-tiba muncul dengan ayat-ayatnya yang cenderung berpihak pada Lapindo Brantas atau korporat dengan menegaskan peran publik atau warga untuk diikutsertakan dalam negoisasi serta pengalihan penanggungan biaya yang dibebankan pada APBN. Seperti ayat (1) Pasal tersebut, pembelian tanah secara bertahap, padahal sebagian warga ada yang menginginkan tunai, begitupun pasal berikutnya yakni pasal 2, dimana warga tidak diikutsertakan dalam negoisasi dan sebagainya. Dan Pasal-pasal seterusnya, yang intinya menekankan pengalihan tanggung jawab pembiayaan dari Korporat ke APBN yang jelas-jelas kontras dengan kesepakatan yang tertuang dalam Keppres No. 13/2006 tentang Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur Di Sidoarjo, seperti yang telah diterangkan di atas.

Ada banyak hal yang menjadi perhatian dalam kasus ini diantaranya adalah kerugian ekonomi dan sosial yang harus ditanggung oleh korban yang menimbulkan pertanyaan juga bagaimana penyelenggara koorporasi dan stakeholder berperan dalam mempertanggungjawabkan kerugian yang mereka derita begitu juga sejauh mana porsi pemerintah dalam menangani dampak dari kejadian ini.

Beberapa upaya hukum telah ditempuh namun hingga sekarang belum juga ditemukan jalan keluarnya. Upaya hukum terakhir yang sedang dilakukan sekarang (dan mungkin adalah upaya hukum terakhir) untuk

membantu para korban adalah Komnas HAM sedang melakukan penyelidikan apakah ini termasuk pelanggaran HAM berat atau bukan, tetapi patut dicatat bahwa untuk memenuhi unsur Pelanggaran Berat HAM sangatlah rumit.

Hasil keputusan dari beberapa upaya hukum yang telah dilakukan adalah sebagai berikut:³

- Hukum Perdata:
 1. Dikeluarkannya Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dalam perkara perdata Nomor. 284/Pdt.G/2006/PM. JKT. SEL tanggal 27 Desember 2007 dalam amar putusannya menyatakan: “.....menolak gugatan untuk seluruhnya..” dalam hal ini yang bertindak sebagai penggugat adalah Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI).
 2. Dikeluarkannya putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor. 284/Pdt.G/2006/PM. JKT. SEL tanggal 27 Desember 2007 yang kemudian dikuatkan dengan Putusan Tingkat Banding di Pengadilan Tinggi Jakarta dalam putusannya Nomor 383/PDT/2008/PT.DKI tertanggal 27 Oktober 2008, dalam amar putusannya menyatakan bahwa:”..... Semburan lumpur panas di Sidoarjo disebabkan karena fenomena alam. Bahwa WALHI tidak mengajukan kasasi sehingga putusan pengadilan tinggi tersebut berkekuatan hukum tetap (*inkracht*).
 3. Berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor. 384/Pdt.G/2006/PN.JKT.PST. tanggal 27 November 2007 yang menolak gugatan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), yang dalam amar putusannya menyatakan bahwa “..... Dengan demikian, pemerintah dan Lapindo tidak terbukti melakukan perbuatan melawan hukum.

³ Laporan Tim Pengawas Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (TP2LS) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada Rapat Paripurna tanggal 29 September 2009. Hal 3-6

4. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor. 384/Pdt.G/2006/PN.JKT.PST. tanggal 27 November 2007 dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Jakarta dalam putusannya Nomor 136/PDT/2008/PT. DKI tertanggal 13 Juni 2008 yang amar putusannya menolak permohonan banding dari YLBHI,".....bahwa adanya kejadian lumpur sidoarjo karena kecenderungan gejala alam lebih dominan, bukan kesalahan manusia.
5. Bahwa terhadap putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor. 384/Pdt.G/2006/PN.JKT.PST. tanggal 27 November 2007 jo Pengadilan Tinggi Jakarta dalam putusannya Nomor 136/PDT/2008/PT.DKI tertanggal 13 Juni 2008, dikuatkan dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 24P/HUM/Tahun 2007 tanggal 14 Desember 2007, yang amar putusannya menolak permohonan pemohon Uji Materil yang diajukan oleh Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI).
6. Keputusan Pengadilan dan Mahkamah Agung yang berkekuatan hukum tetap bahwa semburan lumpur merupakan fenomena alam dan bukan kesalahan industri, merupakan fakta-fakta hukum yang ada dan perlu dihormati yaitu putusan tetap dari Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor. 2710K/pdt/2008 tertanggal 3 April 2009 atas gugatan YLBHI di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor. 384/pdt.G/2006/PN.JKT.PST tertanggal 27 November 2007 dan Putusan tetap melalui surat dari Panitera Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 284/Pdt.G/2007/PN JKT SLT tertanggal 19 Desember 2007.

- Hukum Pidana:

Dengan dikeluarkannya Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) Nomor S. Tap/20/VII/2009/DitReskrim oleh Kepolisian Daerah Jawa Timur pada 5 Agustus 2009, yang didasarkan pada hasil penyidikan terhadap saksi ahli dan barang bukti bahwa pidana yang disangkakan kepada para tersangka tidak cukup bukti, atau peristiwa bukan tindak

pidana, atau dem hukum. SP3 itu juga telah memperhatikan berkas perkara yang telah empat kali dikembalikan pihak Kejaksaan karena Penyidik atau pihak Kepolisian tidak dapat memenuhi petunjuk formil maupun materiil dari Kejaksaan. Demikian juga SP3 memperhatikan Putusan Pengadilan Negeri dan Putusan Mahkamah Agung.

Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut, Polda Jawa Timur memutuskan penghentian penyidikan dugaan tindak pidana dengan sengaja atau karena lalainya mengakibatkan banjir lumpur dan air, dan atau secara melawan hukum dengan sengaja dan/ atau karena kealpaannya melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup, yang diduga dilakukan oleh tersangka, karena bukan merupakan tindak pidana.

Dalam laporannya kepada DPR Tim Pengawas Penanggulangan Lumpur Sidoarjo menyimpulkan bahwa, *"Dengan adanya keputusan-keputusan pengadilan, baik di tingkat Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung serta dikeluarkannya SP3 oleh Polda Jawa Timur memperkuat pendapat para ahli bahwa munculnya semburan lumpur panas secara terus menerus hingga kini dan dengan volume yang sangat besar, membuktikan bahwa peristiwa semburan lumpur di porong Sidoarjo adalah fenomena alam. Hal ini diperkuat dengan peristiwa serupa yang terjadi di wilayah lain di Indonesia dan di Negara lain. Beberapa diantaranya: Kalang Anyar, sebelah selatan Bandara Juanda, Gunung Anyar, Rungkut Surabaya, Pulungan, Tuban, Gresik dan lain-lain"*.

Jika kita kaitkan kebijakan pemerintah dalam menangani kasus lumpur di Sidoarjo dengan prinsip-prinsip dan ciri-ciri *good governance* yaitu upaya menciptakan pemerintahan yang (a) *strong effective*, (b) *limited and accountable*, (c) *democratic participatory*, (d) *clean and transparent*, dan berdasarkan (e) *the rule of law*,⁴ maka dengan memperhatikan konsepsi *good governance* dengan konsepsi Negara

⁴ Jimmly Asshiddiqie, "Menuju Negara Hukum yang Demokratis," PT Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2009 hal. 91

hukum, terdapat jalinan erat dalam dua aspek, yaitu pertama prinsip-prinsip Negara hukum merupakan kerangka *good governance*; dan kedua, substansi *good governance* merupakan pelaksanaan dari prinsip-prinsip Negara hukum itu sendiri.

Segala kebijakan pemerintah untuk dapat dijalankan dan mengikat, baik terhadap organisasi pemerintahan sendiri maupun terhadap masyarakat secara luas, harus dibuat dalam bentuk produk hukum. Produk hukum telah diatur jenis dan hierarkinya berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penuangan kebijakan-kebijakan untuk mewujudkan *good governance* harus dilakukan secara hierarkis sesuai dengan materi muatan peraturan perundang-undangan. Konsekuensinya juga berlaku prinsip bahwa kebijakan-kebijakan yang dibuat dalam bentuk hukum tertentu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Seluruh peraturan perundang-undangan dalam system hukum nasional merupakan kesatuan system yang saling mengkait dan hierarkis yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini tentu saja sejalan dengan upaya mewujudkan *good governance* yang harus dilaksanakan secara konsisten, koheren dan menyeluruh.⁵

1.2. PERUMUSAN MASALAH

Pemerintah telah mengeluarkan kebijakan berupa rangkaian Peraturan Presiden sebagai alternatif penyelesaian masalah luapan lumpur di Sidoarjo akibat pengeboran minyak oleh PT. Lapindo Brantas dan menetapkan bahwa kejadian tersebut adalah bencana alam yang implikasinya berupa pengalihan tanggung jawab dari perusahaan ke pemerintah.

Berangkat dari terwujudnya suatu kebijakan yang sejalan dengan prinsip-prinsip *good governance* dan fenomena yang telah digambarkan, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul "Analisis

⁵ ibid, hal 88

Formulasi Kebijakan Perpres tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo”, dengan perumusan masalah sebagai berikut:

Bagaimana proses pembentukan dan penetapan yang dilakukan sehingga Perpres No. 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo yang selanjutnya direvisi dengan Perpres No. 48/2008 dan Perpres No. 40/2009 menjadi kebijakan nasional?

1.3. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1.3.1. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini adalah Mengetahui Proses pembentukan dan penetapan kebijakan yang dilakukan sehingga Perpres No. 14 Tahun 2007 tentang BPLS yang selanjutnya direvisi dengan Perpres No. 48/2008 dan Perpres No. 40/2009 sebagai kebijakan nasional.

1.3.2. MANFAAT PENELITIAN

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Secara akademis penelitian ini akan berguna sebagai pendekatan ilmiah dan analisis akademis terhadap formulasi kebijakan publik berkaitan dengan lahirnya Perpres tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo sebagai keputusan yang diambil oleh pemerintah dalam menangani masalah semburan lumpur di Sidoarjo yang melibatkan sebuah perusahaan besar di negeri ini.
2. Secara praktis hasil analisa dalam penelitian ini akan cukup berguna untuk menambah referensi dalam membentuk kebijakan publik yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* yang dapat memenuhi kaidah teknik dan kelayakan dari berbagai faktor dengan

harapan bisa memberikan kontribusi dalam proses formulasi kebijakan kedepan.

1.4. KERANGKA KONSEPTUAL

1.4.1. Kebijakan Publik

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan istilah *policy*. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah *policy* ke dalam Bahasa Indonesia.

Menurut Hoogerwerf dalam Sjahrir (1988, 66) pada hakekatnya pengertian kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah. Sementara James E. Anderson (1978, 33), memberikan rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.⁶

Kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Disamping itu kebijakan publik adalah juga kebijakan-kebijakan yang dikembangkan/dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah (James E. Anderson dalam Abidin, 1984). Implikasi pengertian dari pandangan ini adalah bahwa kebijakan publik :⁷

- (1) Lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang kebetulan;
- (2) Pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait;
- (3) Bersangkutan dengan apa yang benar-benar dilakukan oleh

⁶ Sjahrir, "Kebijaksanaan Negara Konsisten dan Implementasi", LP3ES, Jakarta, 1988. Hal 66

⁷ Abidin, Said Zainal. "Kebijakan Publik, Edisi Revisi". Yayasan Pancur Siwah. Jakarta

- pemerintah dalam bidang tertentu atau bahkan merupakan apa yang pemerintah maksud atau melakukan sesuatu atau menyatakan melakukan sesuatu;
- (4) Bisa bersifat positif yang berarti merupakan beberapa bentuk tindakan (langkah) pemerintah mengenai masalah tertentu, dan bersifat negatif yang berarti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
- (5) Kebijakan publik setidaknya-tidaknnya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan atau undang-undang yang bersifat memaksa (otoratif).

Pandangan lainnya dari kebijakan publik, melihat kebijakan publik sebagai keputusan yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu, berupa serangkaian instruksi dan pembuatan keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara mencapai tujuan. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Soebakti dalam Samodro Wibowo (1994:190) bahwa kebijakan Negara merupakan bagian keputusan politik yang berupa program perilaku untuk mencapai tujuan masyarakat negara. Kesimpulan dari pandangan ini adalah: pertama, kebijakan publik sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan kedua kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu.

Dari beberapa pandangan tentang kebijakan negara tersebut, dengan mengikuti paham bahwa kebijakan negara itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat, maka M. Irfan Islamy (1997:20) menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu :⁸

- (1) Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
- (2) Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;

⁸ M.Irfan Islami, "Prinsip-prinsip perumusan Kebijakan Negara," Bumi Aksara, Jakarta 1997. Hal 20

(3) Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;

(4) Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Definisi tersebut memberikan gambaran pemahaman mengenai kebijakan publik, yaitu; tindakan, tujuan dan berkaitan dengan urusan publik. Menurut James Anderson dalam Abidin (1984), kebijakan publik secara konsisten menunjukkan ciri tertentu yang dilakukan oleh pemerintah.

1.4.2. Model-Model Perumusan Kebijakan Publik

Di lingkungan para pembelajar perumusan kebijakan publik terdapat sejumlah model. Thomas R. Dye merumuskan model-model secara lengkap dalam sembilan formulasi kebijakan, yaitu:⁹

1. Model Kelembagaan (*institutional*)
2. Model Kelompok (*Group*)
3. Model Proses (*Process*)
4. Model Elit (*Elite*)
5. Model Rasional (*Rational*)
6. Model Inkremental (*Incremental*)
7. Model Teori Pemain (*Game Theory*)
8. Model Pilihan Publik (*publik Choice*)
9. Model Sistem (*System*)
10. Model Pengamatan Terpadu (*Mixed Scanning*)
11. Model Demokratis
12. Model Strategis
13. Model Delibratif

⁹Riant Nugroho, "Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi", PT Elex Media Komputindo, Jakarta 2003. Hal 113

Pada tulisan ini, akan dikaji tentang keluarnya kebijakan mengenai Perpres tentang BPLS dengan menggunakan pendekatan sosial-teoritis, salah satu pendekatan teoritis yang akan dipakai adalah teori elit.

Model teori elit berkembang dari teori politik elit-massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa di dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau elit dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Teori ini mengembangkan diri pada kenyataan bahwa sedemokratis apa pun, selalu ada bias di dalam formulasi kebijakan, karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit – tidak lebih. Ada dua penilaian di dalam pendekatan ini, negatif dan positif. Pada pandangan negatif dikemukakan bahwa pada akhirnya di dalam sistem politik, pemegang kekuasaan politik lah yang akan menyelenggarakan kekuasaan sesuai selera dan keinginan-keinginannya. Dalam konteks ini, rakyat dianggap sebagai kelompok yang sengaja dimanipulasi sedemikian rupa agar tidak masuk dalam formulasi kebijakan. Pemilu pun bukan bermakna partisipasi tapi mobilisasi. Pandangan positif melihat bahwa seorang elit menduduki puncak kekuasaan karena berhasil memenangkan gagasan membawa negara-bangsa ke kondisi yang lebih baik dibandingkan dengan pesaingnya. Pemimpin/elit pasti mempunyai visi tentang kepemimpinannya, dan kebijakan publik adalah bagian dari karyanya untuk mewujudkan visi tersebut menjadi kenyataan.

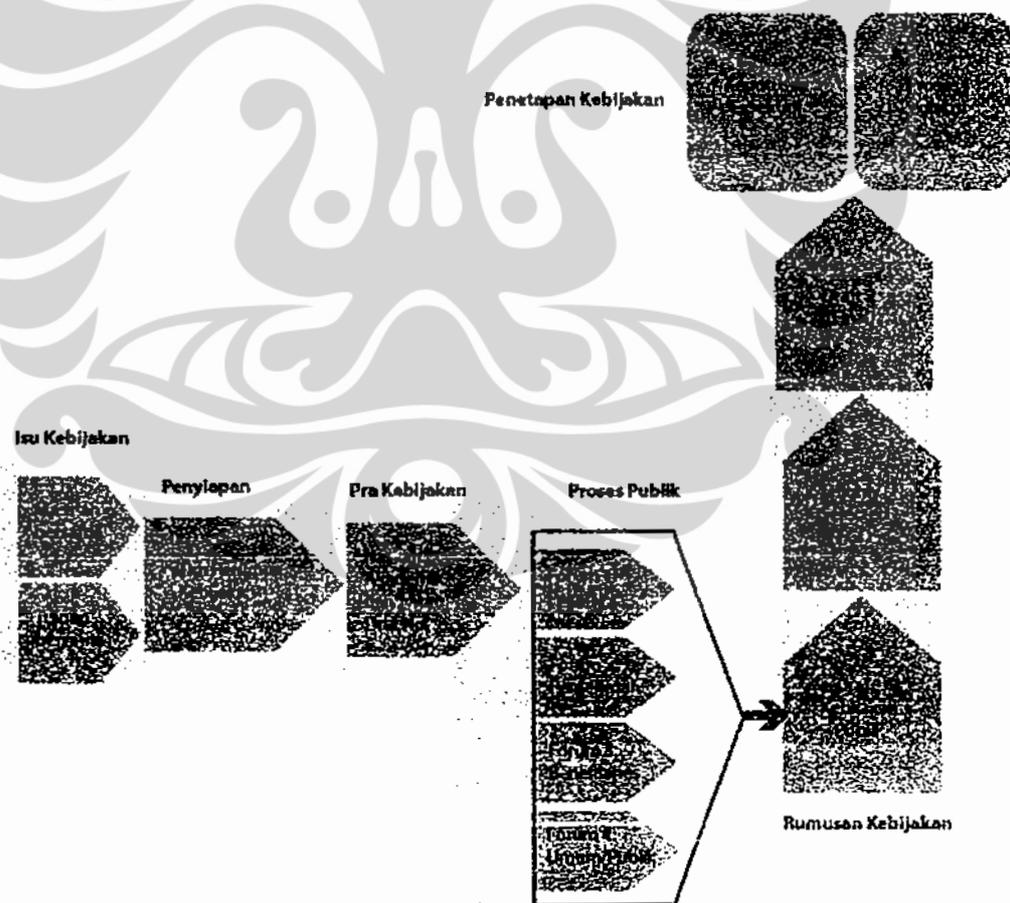
Jadi model elit merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan karena kebijakan publik merupakan perspektif elite politik. Prinsip dasarnya adalah karena elite politik ingin mempertahankan *status quo*, maka kebijakannya menjadi bersifat konservatif. Kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh para elite politik tidaklah berarti selalu mementingkan kesejahteraan masyarakat. Inilah kelemahan-kelemahan model elite. (Wibawa, 1994,8)¹⁰

Dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/04/MPAN/4/2007 Tentang Pedoman Umum Formulasi,

¹⁰ *Ibid*, hal 402

Implementasi, Evaluasi Kinerja, dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah merumuskan Kebijakan Publik adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga pemerintah untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak. Sementara pada pengertian formulasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang bertujuan merumuskan dan menetapkan suatu kebijakan publik tertentu.

Riant Nugroho di dalam bukunya yang berjudul *Public Policy* menyatakan pada saat ini pemerintah Indonesia mencoba mengembangkan model perumusan kebijakan yang ideal sebagai berikut:¹¹



Gambar Model Perumusan Kebijakan

¹¹ Riant, 2009 hal 435

1. Munculnya isu kebijakan. Isu kebijakan dapat berupa masalah dan/ atau kebutuhan masyarakat dan/ atau Negara, yang bersifat mendasar, mempunyai lingkup cakupan yang besar, dan memerlukan pengaturan pemerintah. Masalah dimaksud dapat merupakan masalah yang (a) sudah dan sedang muncul, dan (b) masalah yang berpotensi besar untuk muncul di masa depan. Kebutuhan dimaksud adalah (a) kebutuhan yang muncul pada saat ini, dan (b) kebutuhan yang berpotensi muncul di masa depan yang dapat bermula dari isu di masyarakat atau muncul sebagai akibat munculnya kebijakan sebelumnya. Disini, masalah ketanggapan (*responsiveness*) diperlukan, dalam arti pemerintah harus tanggap menangkap isu kebijakan. Waktu untuk menangkap isu kebijakan secara ideal adalah kurang dari 7 (tujuh) hari.
2. Setelah pemerintah menangkap isu tersebut, perlu dibentuk Tim Perumus Kebijakan, yang terdiri atas pejabat birokrasi terkait dan ahli kebijakan publik. Waktu untuk pembentukan tim ini paling lama 7 (tujuh) hari kerja. Tim ini kemudia secara paralel merumuskan (2a) naskah akademik dan / atau langsung (2b) merumuskan draf nol kebijakan. Bentuk draf nol tidak harus berbentuk pasal-pasal. Untuk membuat konsep ini, tidak harus dikontrakan pada pihak luar, misalnya lembaga konsultan. Tim internal pemerintah, yang terdiri dari pejabat publik yang berkenaan dengan isu kebijakan dan ahli kebijakan publik, dapat merumuskannya. Waktu untuk merumuskan naskah akademik bersama dengan draf kebijakan idealnya 2 (dua) minggu kerja (10 hari).
3. Setelah terbentuk, rumusan draf nol kebijakan didiskusikan bersama forum publik, dalam jenjang sebagai berikut:
 - 1) Forum publik yang pertama yaitu para pakar kebijakan dan pakar yang berkenaan dengan masalah terkait. Apabila dimungkinkan, perlu diikutsertakan anggota legislative yang membidangi bidang terkait. Diskusi dengan forum ini paling banyak dilakukan sebanyak 3 (tiga) kali dalam waktu paling lama 1 (satu) bulan. Tujuan diskusi ini adalah melakukan verifikasi secara akademis – kebenaran-kebenaran ilmiah. Pada diskusi forum yang keempat, materi diskusi dapat bersifat

khusus, atau sudah dalam bentuk pasal-pasal, dalam bentuk kebijakan umum.

- 2) Setelah itu, dilakukan diskusi dengan forum publik yang kedua, yaitu dengan instansi pemerintah di luar lembaga pemerintahan yang merumuskan kebijakan tersebut. Pertemuan antar institusi ini idealnya dilakukan paling banyak 3 (tiga) kali dalam waktu paling lama 1 (satu) bulan. Pada tingkat tertentu, diskusi forum publik yang ketiga ini melibatkan komisi atau bidang terkait di lembaga legislative.
- 3) Diskusi forum publik yang ketiga adalah dengan para pihak yang terkait langsung dengan kebijakan atau yang terkena *impact* langsung, atau yang disebut *beneficiaries*. Misalnya, kebijakan perburuhan menghadirkan perwakilan organisasi buruh. Diskusi ini dilakukan dengan tujuan mendapatkan verifikasi secara sosial politik dari kelompok masyarakat yang terkait secara langsung. Diskusi ini idealnya dilakukan paling banyak 3 kali dalam waktu paling lama 1 (satu) bulan.
- 4) Diskusi forum publik yang keempat adalah dengan seluruh pihak terkait secara luas, dengan menghadirkan tokoh-tokoh masyarakat, termasuk di dalamnya masyarakat yang mengurus isu terkait, asosiasi usahas terkait. Diskusi ini ditujukan untuk membangun pemahaman publik (*public awareness*) terhadap rencana munculnya suatu kebijakan. Forum keempat ini diselenggarakan maksimal 2 (dua) kali dalam waktu maksimal 1 (satu) bulan. Tujuannya bukan untuk mendapatkan persetujuan seluruh peserta, melainkan mendapatkan masukan (khususnya kritisi) publik terhadap kebijakan yang akan dibuat. Pada diskusi forum yang keempat, materi diskusi dapat bersifat umum, atau tidak dalam bentuk pasal-pasal, dalam bentuk kebijakan umum.

Sebagai catatan, diskusi publik ini juga sering disebut RIA atau *Regulatory Impact Assesment*. Pada diskusi ini materi diskusi dalam bentuk kebijakan umum atau bukan bersifat khusus – atau sudah dalam bentuk pasal-pasal. Ini sesuai dengan teori opini publik, bahwa publik

hama dapat memberikan penilaian (*judgement*) yang bersifat *biner*, yaitu setuju dan tidak setuju, atau pro dan kontra. Adalah tidak produktif memberikan materi yang bersifat teknis kepada publik dalam arti luas seperti ini.

Hasil-hasil diskusi publik ini kemudian dijadikan materi penyusunan pasal-pasal kebijakan yang akan dikerjakan oleh Tim Perumus. Draf ini disebut Draf 1. Perumusan Draf 1 maksimal 1 minggu atau 5 (lima) hari kerja.

4. Draf 1 didiskusikan dan diverifikasi dalam *Focused Group Discussion* (FGD) yang melibatkan dinas/ instansi terkait, pakar kebijakan dan pakar dari permasalahan yang akan diatur. Diskusi FGD dilaksanakan paling banyak dua kali dalam jangka waktu maksimal dua minggu kerja (10 hari).
5. Tim Perumus merumuskan Draf-2 yang merupakan Draf Final dari kebijakan. Proses perumusan maksimal satu minggu kerja (lima hari)
6. Draf final ini kemudian disahkan oleh pejabat berwenang, atau untuk kebijakan undang-undang dibawa ke proses legislasi yang secara perundang-undangan diatur oleh Undang-Undang no. 10/ 2004, khususnya Pasal 17 dan seterusnya.

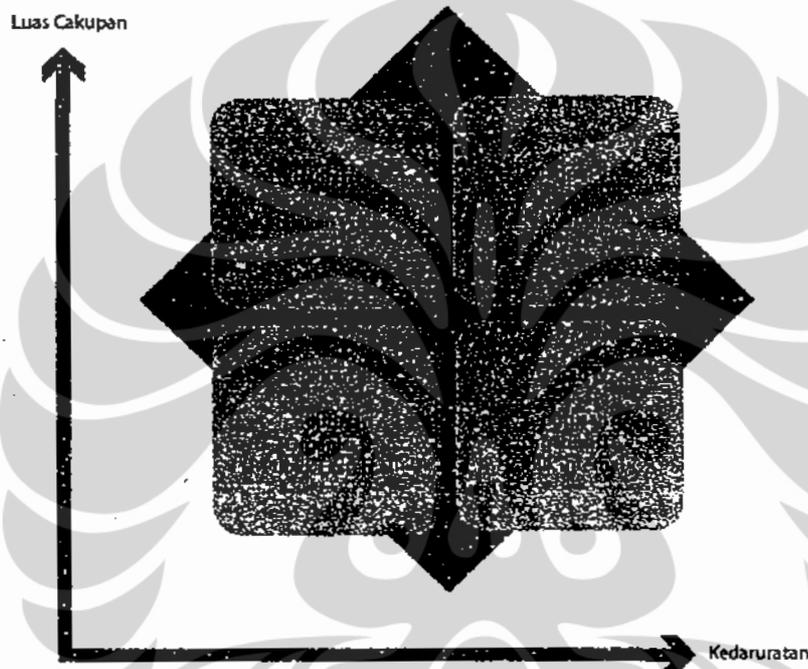
Jika kebijakan tersebut tidak memerlukan proses legislasi, karena domain dari eksekutif dan tidak perlu melibatkan legislative prosesnya berhenti pada langkah kelima dan langkah keenam adalah proses pengesahan oleh pejabat publik yang mempunyai otoritas.

Dalam prakteknya tidak semua kebijakan publik dirumuskan melalui sebelas langkah di atas, pengecualiannya adalah pada:

- a) Kebijakan yang proses dan jadwalnya telah ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah, yaitu kebijakan anggaran yang ditata dengan mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan dari tingkat desa/ kelurahan hingga nasional.
- b) Pada kebijakan yang secara teknis memerlukan penyiapan informasi kebijakan yang memakan waktu cukup panjang.

- c) Pada kebijakan tertentu yang bersifat luar biasa, misalnya berkenaan dengan terjadinya konflik mendalam, konflik jangka panjang, atau kombinasi dari keduanya.

Di luar pengecualian tersebut, perlu memahami keragaman macam kebijakan publik melalui pemetaan kuadran sebagai berikut:



Gambar Kuadran

Dari perbedaan tersebut dapat diklasifikasikan jenis kebijakan yang menggunakan seluruh langkah di atas, sebagian dari 11 langkah di atas dan yang tidak menggunakan 11 langkah di atas sebagai berikut:

1. Kuadran 1: adalah lokasi kebijakan publik. Bentuknya adalah Undang-Undang, Peraturan Daerah dan peraturan pejabat eksekutif yang mempunyai cakupan akibat yang luas. Proses kebijakan dibuat dengan melibatkan partisipasi publik secara maksimal, waktu hingga pengesahan keputusan 1 sampai 6 bulan. Prosesnya melalui tahap 1 sampai 11. Keputusan ini biasanya dibuat oleh Presiden, pada tingkat tertentu menteri, kepala daerah dan tidak pernah pejabat di bawahnya/ pejabat administrative dan/ atau lembaga legislative di pusat ataupun daerah.

2. Kuadran II: adalah lokasi kebijakan publik khusus, yaitu kebijakan yang dibuat dalam kondisi sangat darurat dan cakupan akibatnya sangat luas, baik dalam bentuk Undang-Undang, Perda, maupun keputusan eksekutif. Isu yang diatur berkenaan dengan kondisi darurat perang, wabah atau bencana alam. Kebijakan dapat dibuat oleh pemerintah dengan melibatkan bagian-bagian (direktorat atau dinas) terkait, dibantu oleh pimpinan lembaga legislative, beberapa pakar dan beberapa tokoh masyarakat. Waktu hingga pengesahan keputusan kurang dari 48 jam. Prosesnya melalui tahap 1,2,9,10 dan 11. Kebijakan ini biasanya dibuat oleh Presiden dan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk menggantikannya,
3. Kuadran III: adalah lokasi keputusan eksternal organisasi misalnya berkenaan dengan pemberian izin kepemilikan lahan, restitusi pajak, pemeberian izin investasi dan sejenisnya. Keputusan dapat dibuat oleh pemerintah dengan melibatkan Unit (direktorat atau dinas) terkait; waktu pembuatan kurang dari 1 bulan, dan dapat dilaksanakan langsung tanpa melalui proses di depan. Kebijakan ini biasanya dibuat oleh pejabat di bawah presiden dan kepala daerah atau sering disebut pejabat administrative. Namun demikian terdapat sejumlah kebijakan pejabat politik yang ada di kuadran ini.
4. Kuadran IV: adalah lokasi keputusan internal organisasi publik namun tidak berkenaan dengan publik meskipun secara terbatas. Bentuknya adalah keputusan yang berkenaan dengan adanya kebakaran di kantor pemerintahan, pencurian dan sebagainya. Keputusan dibuat pada saat itu juga dan dapat dilaksanakan langsung tanpa melalui proses di depan. Kebijakan ini dibuat oleh setiap pejabat yang *in charge* pada saat kejadian.

1.4.3. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Dalam sistem presidensial, presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi mempunyai hak prerogatif yang salah satunya adalah mengeluarkan peraturan presiden seperti yang diamatkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 bahwa Presiden RI memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang. Undang-Undang No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pasal 7 ayat

(1) menentukan jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang
- c. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden; dan
- f. Peraturan Daerah.

Istilah Keputusan Presiden tetap dapat dipakai untuk menunjuk kepada pengertian keputusan yang bersifat administratif (*beschikking*). Sedangkan untuk produk yang bersifat mengatur (*regeling*) disebut Peraturan Presiden. Perpres No. 14/2007 tentang BPLS, merupakan produk hukum yang bersifat mengatur dan hanya Presiden yang bisa mengeluarkan, dalam artian produk tunggal lembaga eksekutif (presiden).

Peraturan Presiden dilakukan berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Presiden yang dimaksudkan dalam Pasal 24 Undang-Undang No 10/ 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu Peraturan Presiden No. 68/ 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden. Dalam Pasal 40 Perpres No. 68/ 2005 tersebut dirumuskan bahwa, "Dalam penyusunan rencana Peraturan Presiden Pemrakarsa dapat membentuk panitia antardepartemen, pengharmonisasian, penyusunan dan penyampaian Rancangan Peraturan Presiden kepada Presiden berlaku mutatis mutandis dalam Bab II: dengan rumusan "berlaku mutatis mutandis" dalam Pasal 39 Perpres No. 68/ 2005 tersebut, maka penyusunan Rancangan Perpres disesuaikan dengan ketentuan Pasal 2 sampai dengan Pasal 24. Penerapan ketentuan dalam Bab II Perpres No.68/ 2005 tersebut adalah sebatas pengaturan terhadap hal-hal yang tidak berhubungan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), oleh karena Peraturan Presiden adalah merupakan wewenang pengaturan dari Presiden.

1.4.4. Kebijakan dalam Kerangka *Good Governance*

Pengantar untuk *Governance: the Banks Experience*, 1994 menyatakan sulit untuk tidak lebih luas atau memang bersifat politis tentang 'good governance' karena menunjukkan proses kebijakan yang dapat diperkirakan, dan terbuka, birokrasi yang memiliki etos profesional, pemerintah yang akuntabel atas tindakannya, masyarakat sipil yang kuat yang berpartisipasi secara aktif dalam masalah-masalah publik, dan semua tunduk pada berkuasanya hukum (*rule of law*)¹².

Bagi sebagian besar kalangan akademis, tata pemerintahan memiliki inti. Inti ini tidak selalu harus berurusan dengan demokrasi, tetapi juga berurusan dengan legitimasi dan akuntabilitas. Dengan demikian, dapat untuk dijadikan argumen bahwa tata pemerintahan yang lebih baik adalah misalnya semakin akuntabel suatu pemerintah terhadap penduduknya, semakin besar kemungkinan pemerintah akan menghormati hal politik dan sipil dasar. Hyden (1992) telah menguraikan tentang 'inti pemerintahan'. Ia menyarankan bahwa bidak tata pemerintahan terikat oleh empat sifat yang penting bagi terciptanya iklim politik yang sehat, yaitu: otoritas, hubungan timbal balik, kepercayaan dan akuntabilitas. Kepercayaan mengacu pada consensus normative tentang batas tindakan yang dikenal dalam komunitas politik. Kepercayaan ini ditopang oleh sosialisasi tentang aturan masyarakat tersebut. Indikator adanya kepercayaan dalam komunitas politik adalah taraf dimana individu atau kelompok di masyarakat bekerjasama dalam perkumpulan yang melintas batas perbedaan pembagian dasar seperti keetnisan, ras, agama dan kelas.¹³

World Bank telah mendefinisikan tata pemerintahan sebagai pelaksanaan kekuatan politik untuk mengelola urusan suatu bangsa.

¹² Mette Kjoer dan Klav Kinnerup, "Good Governance: Bagaimana Kaitannya dengan HAM," dalam "Hak Asasi Manusia dan Good Governance Membangun Suatu Keterkaitan", Pustaka Hak Asasi Manusia Raoul Wallenberg Institute, Jakarta 2003, hal 6

¹³ *ibid*, hal 10

Pengelolaan ini juga disebut manajemen sector publik-memiliki tiga komponen, yaitu: 1) kerangka hukum untuk pembangunan; 2) akuntabilitas; 3) transparansi dan informasi. *Good governance* telah digambarkan sebagai proses-proses kebijakan yang dapat diramalkan, mencerahkan dan terbuka, birokrasi dengan etos professional, pemerintah yang akuntabel atas tindakannya, masyarakat sipil yang kuat yang berpartisipasi secara aktif dalam urusan publik, dan semua hal tunduk kepada *rule of law*.¹⁴

Good governance adalah tata pemerintahan yang baik. Tata pemerintahan tersebut terdiri dari komponen prinsip-prinsip, system aturan, sumber daya manusia, sarana-prasarana, dan anggaran, yang mencakup seluruh domain baik masyarakat, Negara ataupun pasar. Istilah tata pemerintahan sepadan dengan istilah tata kelola untuk menyelenggarakan suatu urusan dengan orientasi atau tujuan tertentu. *Good governance* adalah instrumen untuk mencapai cita-cita tertentu berdasarkan prinsip-prinsip tertentu pula.¹⁵

Prinsip-prinsip dan ciri-ciri *good governance* adalah upaya menciptakan pemerintahan yang (a) *strong effective*, (b) *limited and accountable*, (c) *democratic participatory*, (d) *clean and transparent*, dan berdasarkan (e) *the rule of law*.¹⁶

Jika kita memperhatikan konsepsi *good governance* dengan konsepsi Negara hukum, maka terdapat jalinan erai dalam dua aspek, yaitu pertama prinsip-prinsip Negara hukum merupakan kerangka *good governance*; dan kedua, substansi *good governance* merupakan pelaksanaan dari prinsip-prinsip Negara hukum itu sendiri. Segala

¹⁴ Ida Elisabeth Koch, "Good Governance dan Pelaksanaan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya," dalam "Hak Asasi Manusia dan Good Governance Membangun Suatu Keterkaitan", Pustaka Hak Asasi Manusia Raoul Wallenberg Institute, Jakarta 2003, hal 77

¹⁵ Jimmly Asshiddiqie, "Menuju Negara Hukum yang Demokratis," PT Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2009 hal 81

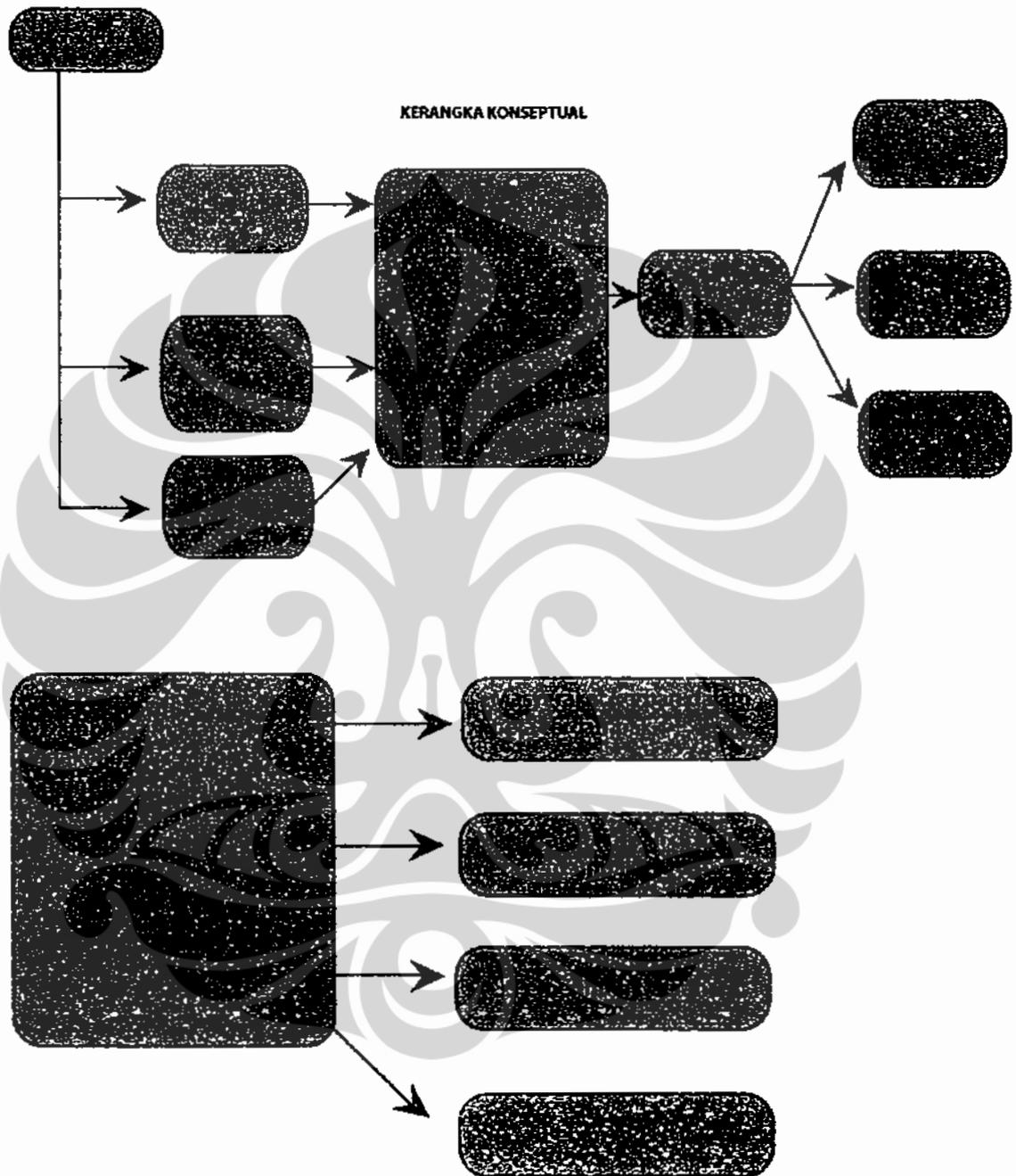
¹⁶ *ibid*, hal 91

kebijakan pemerintah untuk dapat dijalankan dan mengikat, baik terhadap organisasi pemerintahan sendiri maupun terhadap masyarakat secara luas, harus dibuat dalam bentuk produk hukum. Produk hukum telah diatur jenis dan hierarkinya berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penuangan kebijakan-kebijakan untuk mewujudkan *good governance* harus dilakukan secara hierarkis sesuai dengan materi muatan peraturan perundang-undangan. Konsekuensinya juga berlaku prinsip bahwa kebijakan-kebijakan yang dibuat dalam bentuk hukum tertentu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Seluruh peraturan perundang-undangan dalam system hukum nasional merupakan kesatuan system yang saling mengkait dan hierarkis yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini tentu saja sejalan dengan upaya mewujudkan *good governance* yang harus dilaksanakan secara konsisten, koheren dan menyeluruh.

Aspek kedua adalah substansi *good governance* adalah merupakan pelaksanaan dari prinsip-prinsip Negara hukum. Sesungguhnya masing-masing konsep, baik *good governance* maupun Negara hukum, adalah satu kesatuan karena merupakan satu system.¹⁷

¹⁷ Jimmly, 88

Sebagai kerangka konseptual dapat digambarkan sebagai berikut:



Pada tanggal 30 September 2009 ketika Sidang Paripurna terakhir DPR-RI periode 2004-2009 yang menyatakan bahwa Semburan Lumpur panas Lapindo adalah Bencana Alam. Menurut Undang-Undang no No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana:

"Yang dimaksud bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/ atau faktor

non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis."

Implikasi dari ketetapan DPR tersebut dituangkan ke dalam Perpres Nomor.14/ 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo yang kemudian diperbarui dengan Perpres No.48/ 2008 dan Perpres No. 40/ 2008. Kebijakan-kebijakan nasional tersebut menyangkut tugas dan tanggung jawab serta pembiayaan dari penanggulangan semburan lumpur serta penanganan sosial kemasyarakatan sehingga terdapat perubahan beban dan tanggung jawab oleh pembiayaan korporasi dan Negara.

Merujuk pada tataran teoritik di atas, yakni teori elit yang mengemukakan bahwa teori ini mengembangkan diri pada kenyataan bahwa sedemokratis apa pun, selalu ada bias di dalam formulasi kebijakan, karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit.

Pada tulisan ini penulis akan meneliti proses formulasi kebijakan yang berupa Perpres tentang BPLS ini dilakukan dan bagaimana Presiden menggunakan wewenangnya dalam upaya penyelesaian masalah yang diakibatkan oleh luapan lumpur di Sidoarjo serta dampak yang ditimbulkan bagi semua pemangku kepentingan.

1.5. METODE PENELITIAN

1.5.1. Tipe dan Pendekatan Penelitian

a. Tipe Penelitian

Dalam kajian ini, tipe penelitian yang dipakai adalah tipe penelitian evaluasi deskripsi (*evaluation and description research*) dan bersifat studi kasus yang dikaji secara kualitatif. Menurut Danim penelitian evaluasi ini menekankan kepada upaya membuat

pertimbangan terhadap kemanfaatan program-program dengan melakukan penjelasan (deskriptif) rasional atas evaluasi terhadap program atau kebijakan tersebut.¹⁸

Dalam konteks kebijakan publik terdapat dua komponen analisis yakni *ex-ante analysis* dan *ex-post analysis*. *Ex-ante analysis* adalah penelitian dan analisis terhadap suatu kebijakan yang belum ada/belum terjadi. Sedangkan *ex-post analysis* adalah penelitian dan analisis terhadap sesuatu kebijakan yang telah ada. Komponen yang kedua ini yang peneliti pilih sehingga analisis akan dilakukan terhadap produk kebijakan yang telah terjadi atau telah ada yang dalam hal ini dilakukan terhadap serangkaian Perpres tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo yakni analisis bagaimana formulasi kebijakan yang dilakukan sehingga melahirkan konsep penyelesaian masalah yang ditimbulkan akibat semburan lumpur di Sidoarjo tersebut telah memenuhi kaidah-kaidah yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan maupun sudut pandang kelayakan yang lain.

b. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif analisis. Metode ini dipilih karena penulis ingin menggambarkan proses formulasi kebijakan publik dalam hal ini Perpres tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo sebagai suatu kebijakan yang diambil oleh pemerintah dan stakeholders lainnya dalam menyelesaikan masalah sosial yang ditimbulkan oleh seburan lumpur di Sidoarjo.

Proses formulasi kebijakan harus melalui beberapa tahapan seperti yang telah dipaparkan di kerangka konseptual di atas. Masalah, tema, topik dan judul di dalam penelitian kualitatif

¹⁸ Danim Sudarwin, "Pengantar Studi Penelitian Kebijakan". Jakarta: Bumi Aksara, 1997. Hal 29

amat beragam dan karena yang dipertanyakan adalah fenomena, maka suatu penelitian kualitatif sudah dapat dilaksanakan bila peneliti sudah menangkap fenomena yang akan diteliti. Dalam penelitian *grounded*, kadang fenomena ini sangat sulit diungkapkan pada awal-awal penelitian, namun seiring dengan pengamatan dan wawancara di lapangan, fenomena itu akan segera terbuka.¹⁹

1.5.2. Jenis Penelitian

Berdasarkan tujuannya, penelitian ini merupakan jenis penelitian yang menggunakan pendekatan deskriptif analisis. Peneliti berusaha memberikan gambaran tentang Proses formulasi kebijakan publik dalam hal ini adalah formulasi Keppres Nomor 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo sebagai salah satu alternatif penyelesaian masalah atau konflik yang diakibatkan oleh semburan lumpur panas yang mengakibatkan kerugian dan korban yang sangat masive.

Metode deskriptif adalah metode penelitian untuk meneliti status sekelompok manusia, objek, kondisi, sistem pemikiran atau peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi atau gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki, dengan cara mengumpulkan data-data yang diperoleh untuk kemudian dianalisis.²⁰

Menurut Whitney²¹, metode deskriptif adalah pencarian fakta dengan intepretasi yang tepat. Penelitian deskriptif mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat, serta tata cara

¹⁹ Burham Bungin, "Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial lainnya", Jakarta: Kencana Perencana Media Group, 2009 hal 50.

²⁰ Jenis-Jenis Penelitian, Bahan Kuliah Kelima Metodologi Penelitian, Dr. R.I. Wahono, Program Pasca Sarjana UI, Pengkajian Ketahanan Nasional, 2000.

²¹ F.L. Whitney, *The Elements of Research*, Prentice Hall Inc., New York, 1960, h. 204.

yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk tentang hubungan kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena. Dalam metode deskriptif peneliti bisa membandingkan fenomena-fenomena tertentu sehingga merupakan suatu studi komparatif. Adakalanya peneliti membuat klasifikasi, serta penelitian terhadap fenomena-fenomena tertentu dengan menetapkan standar atau norma tertentu.

Berdasarkan teknik pengumpulan data, maka penelitian ini dapat dikategorikan sebagai *case-study*. Metode penelitian studi kasus adalah metode penelitian tentang status subyek penelitian yang berkenaan dengan suatu fase spesifik atau khas dari keseluruhan personalitas (Maxfield, 1930).²² Subyek penelitian bisa berupa individu, kelompok, lembaga maupun masyarakat. Peneliti ingin mempelajari secara intensif latar belakang dan interaksi lingkungan unit-unit sosial yang menjadi subyek. Tujuan studi kasus adalah untuk memberikan gambaran secara mendetail tentang latar belakang, sifat-sifat serta karakter yang khas dari kasus, atau status dari individu yang kemudian dari sifat-sifat khas tadi akan dijadikan suatu hal yang bersifat umum. Studi kasus lebih menekankan mengkaji variabel yang cukup banyak pada jumlah unit yang kecil. Hal ini berbeda dengan metode survei di mana peneliti cenderung mengevaluasi variabel yang lebih sedikit tetapi dengan unit sampel yang relatif besar.

1.5.3. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan dalam rangka memperoleh data primer merupakan data empiris yang diperoleh melalui wawancara

²² F.N. Maxfield, *The Case Study*, hal. 117-123, dalam dalam Moh. Nazir PhD, *Metode Penelitian*, 1985, h. 66. Baca juga J. Nisbet dan J. Watt, *Studi Kasus, Sebuah Panduan Praktis*, disadur oleh L. Wilardjo, 1994.

yang mendalam (*indepth interview*) dengan informan kunci (*key informant*). Informan kunci yang dipakai oleh penulis adalah Ali Azhar Akbar seorang mantan relawan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Bandung yang juga seorang ahli hukum geologi.

Penelitian ini juga menggunakan studi pustaka dan studi dokumentasi. Penelitian kepustakaan dilakukan dalam rangka pengumpulan data sekunder dilakukan untuk memperdalam pemahaman terhadap permasalahan penelitian dengan menggunakan literatur baik berupa buku, naskah ilmiah, jurnal, majalah, surat kabar, *newsletter*, laporan penelitian, arsip laporan, internet terbitan berkala baik dalam maupun luar negeri, dokumen-dokumen yang relevan dan lain-lain. Literatur ini diperoleh penulis dari berbagai sumber diantaranya media massa, media elektronik, hard copy dari aktivis Lembaga Bantuan Hukum Bandung dan Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo²³.

Data sekunder, yang dipergunakan dalam hal ini berupa perundang-undangan Negara Republik Indonesia diantaranya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan, buku-buku, hasil-hasil penelitian, jurnal-jurnal, artikel-artikel koran dan lain sebagainya.

²³ John W. Creswell, *Research Design: Qualitative & Quantitative Approache*, (California: SAGE Publication, Inc, 1994) hal. 23

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2. 1. Kebijakan Publik

Kita bisa mengatakan bahwa “kebijakan publik “ berhubungan dengan bidang-bidang tersebut di atas yang didesain sebagai bidang “publik”, yang berbeda dengan daftar yang kita bisa namakan sebagai bidang “privat”. Ide kebijakan publik mengandung anggapan bahwa ada suatu ruang atau domain dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik individual, tetapi milik bersama atau milik umum. Publik itu sendiri berisi aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial, atau setidaknya oleh tindakan bersama.²⁴

Dari bangsa Yunani dan Romawi kita mengambil konsep publik dan privat: bangsa Romawi mendefinisikan kedua istilah itu dalam term *res publica* dan *res priva*. Gagasan publik dan privat masa Yunani Kuno bisa diekspresikan dalam istilah *koinion* (yang bisa diartikan publik) dan *idion* (yang bisa diartikan privat).²⁵

Kebijakan (*policy*) adalah prinsip atau cara bertindak ulang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Menurut Ealu dan Prewit (19730) kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu). Timtuss (1974) mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan menurut Timtuss senantiasa berorientasi kepada masalah (*problem oriented*) dan berorientasi kepada tindakan (*action oriented*). Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat

²⁴ Wayne Parsons, "Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan", Jakarta: Kencana 2005 hal 3

²⁵ *ibid*, hal 4

prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.²⁶

Kebijakan Publik (Inggris: *Public Policy*) adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang di jalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Menyeimbangkan peran negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayanan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi; dan pada sisi lain menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi.²⁷

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh pengelolaan sumber daya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.²⁸

²⁶ Ismail Nawawi, hal 6

²⁷ http://id.wikipedia.org/wiki/Kebijakan_publik

²⁸ Edi Suharto, "Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik," Alfabeta Bandung 2008, hal 3

Menurut Hogwood dan Gunn (1990), Kebijakan Publik sedikitnya mencakup hal-hal sebagai berikut:

- Bidang kegiatan sebagai ekspresi dari tujuan umum atau pernyataan-pernyataan yang ingin dicapai.
- Proposal tertentu yang mencerminkan keputusan-keputusan pemerintah yang telah dipilih.
- Kewenangan formal seperti Undang-Undang atau peraturan pemerintah
- Program, yakni seperangkat kegiatan yang mencakup rencana penggunaan sumberdaya lembaga dan strategi pencapaian tujuan.
- Keluaran (*output*), yaitu apa yang telah disediakan oleh pemerintah, sebagai produk kegiatan tertentu.
- Teori yang menjelaskan bahwa jika kita melakukan X, maka akan diikuti oleh Y.
- Proses yang berlangsung dalam periode waktu tertentu yang relatif panjang.²⁹

Brigman dan Davis (2005:3) menyatakan bahwa kebijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai *'what ever government choose to do or not to do'*. Dan salah satu tugas pemerintah adalah sebagai perumus kebijakan publik. Agar kebijakan publik dapat dirumuskan secara sistematis, diperlukan sebuah proses yang sistematis pula. Meskipun proses itu tidak selalu harus bersifat kaku, proses perumusan kebijakan memungkinkan sistem pemerintahan dalam merumuskan kebijakan menjadi teratur dan memiliki proses yang jelas. Proses perumusan kebijakan sering pula disebut sebagai lingkaran kebijakan (*policy cycle*).

Pemain kebijakan

²⁹ Edi Soeharto, hal 5

Sebagai kebijakan negara, perumusan kebijakan publik pada dasarnya diserahkan kepada para pejabat publik. Tapi dalam beberapa aspek warga negara secara individu bisa berpartisipasi, terutama dalam memberikan masukan mengenai isu-isu publik yang perlu direspon oleh kebijakan.

2.2. Pemain Kebijakan (*Stakeholders*)

Para pemain kebijakan yang terlibat dalam perumusan kebijakan berbeda antara negara maju dan negara berkembang (Winarno, 2004). Di negara-negara berkembang termasuk Indonesia rumusan kebijakan lebih dikendalikan oleh elit politik dengan perumusan kebijakan lebih dikendalikan oleh elit politik dengan pengaruh massa rakyat relatif kecil. Struktur kebijakan di negara-negara berkembang cenderung lebih sederhana dibandingkan dengan negara-negara maju, seperti Eropa Barat atau Amerika Serikat.³⁰

Para pemain kebijakan dapat dibedakan menjadi dua kelompok pertama pemain kebijakan formal, yaitu presiden termasuk menteri dan pejabat publik yang membantunya (eksekutif), badan-badan administrasi pemerintah, lembaga yudikatif, dan lembaga legislatif. Kedua adalah pemain kebijakan non formal mencakup kelompok-kelompok kepentingan, partai-partai politik dan warga negara individu.

Secara garis besar, *stakeholder* kebijakan publik dapat dibedakan ke dalam tiga kelompok (Putra, 2005)³¹:

1. **Stakeholder Kunci:** mereka yang memiliki kewenangan secara legal untuk membuat keputusan. *Stakeholder* kunci mencakup unsur eksekutif sesuai tingkatannya, legislatif dan lembaga-lembaga pelaksana program pembangunan. Misalnya, *stakeholder* kunci untuk suatu kebijakan dibidang pendidikan ditingkat kabupaten adalah (a) pemerintah Kabupaten,

³⁰ *ibid*, hal 23

³¹ *Ibid*, hal 25

- (b) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, (c) Dinas Pendidikan yang membawahi langsung program-program pendidikan di daerah.
2. Stakeholder Primer: mereka yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan, program atau proyek, terutama dalam penyerapan aspirasi publik. Stakeholder primer bisa mencakup (a) masyarakat yang diidentifikasi akan terkena dampak (baik positif maupun negatif) oleh suatu kebijakan, (b) tokoh masyarakat, (c) pihak manajer publik, yakni lembaga atau badan publik yang bertanggungjawab dalam penentuan dan penerapan suatu keputusan.
 3. Stakeholder Sekunder: mereka yang tidak memiliki kaitan kepentingan langsung dengan suatu kebijakan, program, dan proyek, namun memiliki kepedulian dan perhatian sehingga mereka turut bersuara dan berupaya untuk mempengaruhi keputusan legal pemerintah. Kelompok-kelompok kritis, organisasi profesional (PGRI, IDI, HIPMI), LSM, Organisasi Sosial, dan lembaga-lembaga keuangan internasional dapat dikategorikan sebagai stakeholder sekunder.

2.3. Perumusan Kebijakan Publik

Di lingkungan para pembelajar perumusan kebijakan publik terdapat sejumlah model. Thomas R. Dye merumuskan Model teori Elit (*elite theory*).

Pada tulisan ini, akan dikaji tentang keluarnya kebijakan mengenai Perpres No. 7/2007 tentang BPLS dengan menggunakan pendekatan sosial-teoritis, salah satu pendekatan teoritis yang akan dipakai adalah teori elit.

Model teori elit berkembang dari teori politik elit-massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa di dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau elit dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Teori ini mengembangkan diri pada kenyataan bahwa sedemokratis apa pun, selalu ada bias di dalam formulasi kebijakan, karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit – tidak lebih. Ada dua penilaian di dalam pendekatan ini, negatif dan positif. Pada pandangan negatif dikemukakan bahwa pada akhirnya di dalam

sistem politik, pemegang kekuasaan politik lah yang akan menyelenggarakan kekuasaan sesuai selera dan keinginan-keinginannya. Dalam konteks ini, rakyat dianggap sebagai kelompok yang sengaja dimanipulasi sedemikian rupa agar tidak masuk dalam formulasi kebijakan. Pemilu pun bukan bermakna partisipasi tapi mobilisasi. Pandangan positif melihat bahwa seorang elit menduduki puncak kekuasaan karena berhasil memenangkan gagasan membawa negara-bangsa ke kondisi yang lebih baik dibandingkan dengan pesaingnya. Pemimpin/elit pasti mempunyai visi tentang kepemimpinannya, dan kebijakan publik adalah bagian dari karyanya untuk mewujudkan visi tersebut menjadi kenyataan.

Jadi, model elit merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan dimana kebijakan publik merupakan perspektif elit politik. Prinsip dasarnya adalah karena setiap elit politik ingin mempertahankan status quo maka kebijakannya menjadi bersifat konservatif. Kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh para elit politik tidak berarti selalu mentingkan kesejahteraan masyarakat.³²

Menurut teori Elit (*Elite Theory*), kebijakan publik dilihat sebagai refleksi dari kepentingan, preferensi atau nilai yang dianut oleh kaum elit, apakah itu apakah itu pejabat pemerintah atau pengusaha yang berpengaruh. Karena itu perubahan dalam kebijakan publik hanya akan terjadi kalau kaum elit meninjau kembali atau meredefinisikan kepentingan dan nilai-nilai mereka, mereka cenderung mempertahankan kepentingan ekonomi dan politiknya maka perubahan yang terjadi sering hanya tambal sulam dan sangat *incremental*. Elitisme tidak berarti bahwa kebijakan pemerintah anti terhadap kesejahteraan masyarakat. Hanya saja kesejahteraan itu harus didefinisikan oleh elit dan bukan oleh masyarakat itu sendiri. Elitisme melihat massa akar rumput sebagai kelompok yang pasif, apatis dan tidak memiliki informasi yang memadai (*ill-informed*) untuk membuat pertimbangan dalam pembuatan kebijakan publik, persaingan antar elit memang terjadi tetapi konsensus juga mudah terbentuk selama kepentingan mereka tidak terganggu.³³

³² Nugroho, Riant, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta 2003. Hal. 113-114.

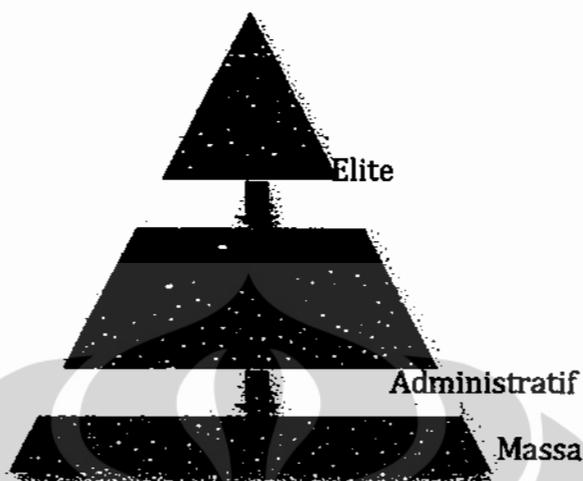
³³ *ibid*

Model teori elite dalam proses formulasi kebijakan berkembang dari teori politik elite-massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau *elite* dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Teori ini mengembangkan diri pada kenyataan bahwa sedemokratis apapun, selalu ada bias dalam formulasi kebijakan karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elite – tidak lebih.

Ada dua penilaian dalam pendekatan ini, negatif dan positif. Pada pandangan negatif dikemukakan bahwa pada akhirnya dalam sistem politik, pemegang kekuasaan politiklah yang akan menyelenggarakan kekuasaan sesuai dengan selera dan keinginannya. Dalam konteks ini, rakyat dianggap sebagai kelompok yang sengaja dimanipulasi sedemikian rupa agar tidak masuk ke dalam proses formulasi kebijakan. Pemilihan umum pun bukan bermakna partisipasi melainkan mobilisasi.³⁴

Pandangan positif melihat bahwa seorang elite menduduki puncak kekuasaan karena berhasil memenangkan gagasan membawa puncak kekuasaan karena berhasil memenangkan gagasan membawa negara-bangsa ke kondisi yang lebih baik dibandingkan dengan pesaingnya. Pemimpin (elite) pasti mempunyai visi tentang kepemimpinannya dan kebijakan publik adalah bagian dari karyanya untuk mewujudkan visi tersebut menjadi kenyataan. Soekarno memilih politik sebagai panglima sementara Soeharto memilih ekonomi sebagai panglima. Tidak ada yang secara mutlak keliru, ini hanya masalah preferensi dari visi elite serta tentang bagaimana tujuan atau cita-cita bangsa yang sudah disepakati akan dijalani melalui jalur yang diyakininya. Konsepsinya dapat dilihat pada gambar berikut:

³⁴ Nugroho, Riant, *Public Policy, Teori Kebijakan Analisis Kebijakan Proses Kebijakan Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Management dalam Kebijakan Publik Kebijakan Sebagai The Fifth Estate Metode Penelitian Kebijakan*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta 2002. Hal. 401.



Pada gambar tersebut tampak bahwa elite secara *top down* membuat kebijakan publik diimplementasikan oleh administrator publik kepada rakyat banyak – atau massa. Pendekatan ini dapat dikaitkan dengan paradigma pemisahan antara politik dan administrasi publik yang diikonkan dalam konstanta *where the politics end, administration begin*.

2.4. Peraturan Perundang-Undangan dalam Hierarki

Dalam sistem presidensial, presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi mempunyai hak prerogatif yang salah satunya adalah mengeluarkan peraturan presiden seperti yang diamatkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 bahwa Presiden RI memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang. Undang-Undang No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pasal 7 ayat (1) menentukan jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;

- d. Peraturan Presiden; dan
- e. Peraturan Daerah.

Istilah Keputusan Presiden tetap dapat dipakai untuk menunjuk kepada pengertian keputusan yang bersifat administratif (*beschikking*). Sedangkan untuk produk yang bersifat mengatur (*regeling*) disebut Peraturan Presiden. Perpres No. 14/2007 tentang BPLS, merupakan produk hukum yang bersifat mengatur dan hanya Presiden yang bisa mengeluarkan, dalam artian produk tunggal lembaga eksekutif (presiden).

Di dunia hukum, dikenal adanya tiga bentuk keputusan norma hukum, yaitu (i) keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) menghasilkan produk peraturan (*regels*), (ii) keputusan hukum yang bersifat menentukan atau menetapkan sesuatu secara administratif yang menghasilkan keputusan administratif negara (*beschikkings*), dan (iii) keputusan yang bersifat menghakimi sebagai hasil dari proses peradilan (*adjudication*) menghasilkan putusan (*vonnis*). Adapun yang dinamakan sebagai *beleidsregel* atau aturan kebijakan (*policy rules*) yang sering disebut juga sebagai quasi peraturan, seperti petunjuk pelaksanaan, surat edaran, instruksi, dan sebagainya.³⁵

Dalam hubungan itu, hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan RI terus mengalami proses dan berganti seiring dengan situasi dan kondisi politik negeri ini, dari semisal, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950, Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966, Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, yang menurut Pasal 2 Ketetapan MPR ini, merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum dibawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan RI adalah:

1. UUD 1945
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah (PP)

³⁵ Prof. Dr. Jumly Asshiddiqie, S.H., "Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi," PT Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, 2007. Hal. 209

6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Menurut Peraturan Presiden (Perpres) No. 68/ 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden. Pada Pasal 40 ayat (1) disebutkan bahwa "Dalam menyusun Rancangan Peraturan Presiden, pemrakarsa dapat membentuk Panitia Antardepartemen". Ayat (2) Perpres ini menyebutkan bahwa tatacara tentang pembentukan Panitia antardepartemen, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Presiden berlaku mutatis mutandis ketentuan dalam Bab II dimana bab II berisi tata cara penyusunan Rancangan Undang-Undang.

Tata cara penyusunan suatu Undang-Undang adalah sebagai berikut:

Pasal 4 Perpres No. 68/ 2005, "Konsepsi dan materi penganturan Rancangan Undang-Undang yang disusun harus selaras dengan falsafah negara Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, Undang-Undang lain, dan kebijakan yang terkait dengan materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang tersebut". Ini berarti proses harmonisasi juga harus dilakukan dalam penyusunan dan pembentukan Peraturan Presiden.

Pasal 5 berisi tentang:

- (1) Pemrakarsa dalam penyusunan RUU dapat lebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam RUU.
- (2) Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pemrakarsa bersama-sama dengan Departemen yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu.
- (3) Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur.

- (4) Pedoman penyusunan Naskah Akademik diatur dengan Peraturan Menteri.

Sebagai bahan perbandingan atau studi literatur dalam penulisan tesis ini, berikut matriks yang berhubungan dengan Proses formulasi kebijakan publik dan kasus lumpur Lapindo:

No.	Judul Tesis / Jurnal	Pengarang	Deskripsi Singkat
1.	Tesis, "Berebut Kebenaran: Governmentality pada Kasus Lapindo".	Abdul Mughis Mudhoffir, UI 2008	Tesis ini membahas mengenai perebutan klaim kebenaran dalam memandang semburan lumpur Lapindo yang merimplikasi terhadap bagaimana aktor-aktor mengkonstruksi tata lingkungan dan sosial akibat semburan. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain pemahaman (etnografi). Hasil penelitian menunjukkan bahwa setiap aktor dalam kasus Lapindo mengkonstruksi pengetahuan dalam memaknai fenomena semburan. Dengan

			<p>menginspirasi teori kekuasaan Foucault, negara merupakan aktor dominan yang berkepentingan agar seluruh penyelesaian kasus mengacu pada skema Perpres. Sementara pada ranah relasi kekuasaan, Lapindo dan aktivis merupakan aktor dominan yang berkepentingan membentuk korban sebagai <i>governable subject</i>. Tesis ini menganalisa kasus Lapindo tanpa berpretensi berpihak pada salah satu pandangan, yang dengan itu mungkin dapat menghadirkan pandangan dalam melihat persoalan secara lebih kritis.</p>
2.	Tesis "Proses Penyiapan Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif DPR RI tentang Perlindungan	Agus Sumanto, UI, 2004	Tesis ini membahas tentang pelaksanaan fungsi legislatif yang merupakan salah satu fungsi utama DPR RI.

	<p>Pekerja Indonesia di Luar Negeri (Kajian dari Perumusan Kebijakan Publik)</p>		<p>Tesis ini berusaha memperoleh gambaran sejauh mana DPR RI telah dapat menjalankan fungsinya yang dapat dijadikan sebagai salah satu indikator suatu proses demokratisasi. Pokok permasalahan tesis ini berusaha mengungkap proses konversi, yaitu bagaimana <i>input</i> kepada DPR berupa RUU usul inisiatif anggota dewan diproses menjadi <i>output</i> yaitu menjadi sebuah Rancangan Undang-Undang usus inisiatif DPR RI. Teori yang digunakan adalah teori sistem David Easton, dan teori kelompok Kepentingan Gabriel Almond. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa selama proses konversi berlangsung,</p>
--	--	--	--

			<p>berbagai masukan dari universitas, dan kelompok kepentingan segera diartikulasikan, dikelompokkan dan disatukan, baru kemudian diolah menjadi sebuah draft RUU usul inisiatif DPR RI. Bahkan draft RUU telah mengalami penyempurnaan beberapa kali sebelum akhirnya disampaikan kepada Presiden.</p>
3.	Disertasi” Belajar dari Kegagalan Politik Pengelolaan SDA Orde Baru: Studi Kasus Kalimantan Timur”	Alexius Jemadu Belgia, 2007 ditulis kembali dalam Jurnal Hukum Internasional Fakultas Hukum UI Volume 4 Nomor 4 Juli 2007	<p>Penelitian ini dimensi politik pengelolaan SDA menjadi hirauan utama dan merekomendasikan beberapa pelajaran penting untuk penyempurnaan kebijakan di bidang SDA dalam era otonomi daerah saat ini. Penulis menyajikan studi kasus eksploitasi hutan di Kalimantan</p>

			<p>Timur selama masa Orde Baru dimana aspek lingkungan hidup diabaikan oleh pemerintah demi peningkatan keuntungan penguasa swasta dan pendapatan pajak bagi pemerintah. Dalam studi kasus ini dapat dilihat bagaimana dominasi struktur kekuasaan politik yang berkolaborasi dengan kekuatan kapital internasional dan nasional mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup dan proses pemiskinan terhadap penduduk lokal. Pada saat yang sama struktur kekuasaan di luar pemerintah seperti NGO's tidak dapat berbuat banyak karena pemerintah menggunakan pendekatan keamanan dalam menghadapi</p>
--	--	--	--

			mereka yang menentan kebijakan pemerintah.
4.	Tesis, “ Analisis Kebijakan Dalam Perencanaan Kota Baru Lampung di Natar”	Maulana Mukhlis, Unila 200	Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengevaluasi proses formulasi terhadap lahirnya Kebijakan Pembangunan Kota Bandar Lampung di Natar berdasarkan Perda No. 13 Tahun 2007. Ada asumsi bahwa proses formulasi tidak dilakukan secara ideal sehingga menjadi permasalahan utama mengapa kebijakan tersebut belum diimplementasikan (<i>problem implementation</i>) hingga saat ini.
5.	Tesis, “ Penerapan Metodologi Economics untuk Mengukur Nilai Ekonomis Implementasi Sistem Informasi Geografis Divisi Komplek	R. Hendra Setya, UI, 1998	Kelayakan proyek Teknologi Informasi perlu ditinjau keuntungan dan kerugiannya bagi perusahaan. Peninjauan berdasarkan nilai

	Pertamina		ekonomisnya dan diperoleh dengan cara merubah berbagai nilai yang ada, misalnya percepatan waktu operasi pada bagian yang terkena langsung akibat penggunaan teknologi informasi (<i>value acceleration</i>) atau percepatan waktu pada bagian lain (<i>value linking</i>) atau peningkatan kinerja sistem manajemen keseluruhan.
--	-----------	--	---

BAB III

GAMBARAN UMUM LUAPAN LUMPUR DI SIDOARJO

3.1. Penetapan Kebijakan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo

Semburan lumpur panas yang terjadi di Desa Siring Kecamatan Porong Kabupaten Sidoarjo Jawa Timur sejak 29 Mei 2006, semburan pertama terjadi pada jarak 150 meter dari sumur Banjar Panji I dan sampai sekarang semburanpun masih terjadi begitu juga dengan kebijakannya telah terjadi perubahan sebanyak dua kali, serta penyebab semburanpun menjadi polemik hingga tingkat internasional.

Semburan lumpur panas awalnya diduga akibat pengeboran sumur eksplorasi minyak dan gas sumur Banjar Panji 1³⁶ di Lapangan Wunut Blok Brantas yang dioperatori **Lapindo Brantas Inc.** (selanjutnya disebut **LBI**).

Blok Brantas merupakan *Production Sharing Contract (PSC)* Pertamina dan Huffco, yaitu sebuah perusahaan perminyakan asal Amerika Serikat yang mulai beroperasi di Indonesia pada 23 April 1990, dalam perjalanannya melalui mekanisme bisnis berupa penjualan saham dan interest hingga saat semburan terjadi komposisi pemegang saham dan interest di Blok Brantas menjadi PT Energi Mega Persada Tbk. (selanjutnya disebut EMP) 50%; PT. Medco Energi International Tbk (selanjutnya disebut Medco) 32%; dan Santos Limited (selanjutnya disebut Santos) 18% sedangkan operatornya adalah Lapindo Brantas Inc. yang merupakan anak perusahaan dari PT Energi Mega Persada Tbk.

³⁶ BPK mencirikan dokumen Berita Acara Penanggulangan Kejadian Semburan Lumpur di sekitar lokasi sumur BJP-1 tanggal 8 Juni 2006 yang telah ditandatangani oleh Lapindo dan BP Migas. Dokumen itu menyebutkan bahwa BP Migas maupun Lapindo telah sepakat bahwa semburan tersebut akibat underground blow out.



Lapindo Brantas bukan warga baru di Sidoarjo, perusahaan ini muncul di Sidoarjo 1(satu) dasawarsa lalu setelah ditunjuk oleh BP Migas sebagai pemegang hak kuasa dari pemerintah di bidang pertambangan migas. Yang berada dalam top manajemen yang mengeksplorasi Blok Brantas adalah, pada skema kepemilikan saham eksplorasi dan eksploitasi blok Brantas, PT. Energi Mega Persada Tbk yang dimiliki Bakrie Group menguasai 50% saham, sedangkan PT. Medco Energi Tbk menguasai 32% dan Santoz Brantas Indonesia Tbk yang dimiliki perusahaan asing dari Australia komposisi sahamnya adalah 18%. PT. Energi Mega Persada sebagai pemegang saham terbesar dominan dalam penguasaan dan bekerja sebagai operator di Sumur Banjar Panji I, sumur yang sampai saat ini masih menyemburkan lumpur.

Pihak Lapindo seharusnya telah mengantisipasi setiap kemungkinan yang bisa saja terjadi dengan cara membuat analisis lingkungan hidup seperti yang seharusnya dilakukan oleh setiap korporasi-korporasi di bidang migas. Tentunya pengendalian seperti ini pun tidak terlepas dari peran serta pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dari hasil investigasi WALHI Jatim, menurut keterangan sebagian warga Desa Renokenongo, Kecamatan Porong, Kab Sidoarjo yang dimintai keterangannya bahwa, selama beroperasi 3 (tiga) bulan Lapindo Brantas

tidak pernah melakukan sosialisasi atau pengumuman setempat (PS) terhadap warga, termasuk pemerintah yang ada.³⁷ Bahkan disebutkan pula, sejak awal beroperasi, Lapindo Brantas/EMP tidak melakukan sosialisasi ke warga. Bahkan saat membebaskan tanah warga, Lapindo Brantas/EMP malah membohongi warga dengan alasan tanah warga yang akan dibeli akan dipergunakan untuk usaha pakan ternak. Bahkan, ketika luapan lumpur panas terjadi Lapindo Brantas tidak pernah menjelaskan pada warga tentang apa yang sebenarnya terjadi di sumur pengeboran baik secara teknis, peruntukan, dan skenario tim penanggulangannya.

Walaupun kasus ini telah terjadi lebih dari empat tahun lamanya, namun belum ada putusan hukum yang menyatakan apakah LBI dinyatakan bersalah atau tidak atas kerusakan dan pencemaran lingkungan tersebut serta mengharuskan bertanggung jawab atas dampak yang ditimbulkan dari kejadian itu, faktanya selain lingkungan fisik yang rusak, kesehatan warga setempat juga terganggu serta adanya korban jiwa.

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mensikapi kejadian semburan lumpur panas di Sidoarjo dengan membuat beberapa kebijakan-kebijakan dan menetapkan produk hukum menyangkut penutupan dan penanggulangan Lumpur Sidoarjo serta penanganan masalah sosial seperti tabel berikut:

Kebijakan Pemerintah Penanggulangan Semburan Lumpur di Sidoarjo

<p>Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) Jatim, "Kebocoran Gas Sulfida dan Banjir Lumpur PT. Lapindo Brantas; Perusahaan yang tidak beretika lingkungan", Press Release, Surabaya, 3 Juni 2006.</p>	<p>Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) Jatim, "Kebocoran Gas Sulfida dan Banjir Lumpur PT. Lapindo Brantas; Perusahaan yang tidak beretika lingkungan", Press Release, Surabaya, 3 Juni 2006.</p>
<p>Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) Jatim, "Kebocoran Gas Sulfida dan Banjir Lumpur PT. Lapindo Brantas; Perusahaan yang tidak beretika lingkungan", Press Release, Surabaya, 3 Juni 2006.</p>	<p>Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) Jatim, "Kebocoran Gas Sulfida dan Banjir Lumpur PT. Lapindo Brantas; Perusahaan yang tidak beretika lingkungan", Press Release, Surabaya, 3 Juni 2006.</p>

³⁷ Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) Jatim, "Kebocoran Gas Sulfida dan Banjir Lumpur PT. Lapindo Brantas; Perusahaan yang tidak beretika lingkungan", Press Release, Surabaya, 3 Juni 2006.

<p>15 Juni 2006</p> <p>Pemkab sidoarjo membentuk tim terpadu penanggulangan bencana luapan Lumpur di kecamatan porong dan sekitarnya</p>	
<p>27 Juni 2006</p> <p>Gubernur jawa timur membentuk tim terpadu penanggulangan semburan/luapan Lumpur di kecamatan porong kabupaten sidoarjo</p>	<p>14 Juli 2006</p> <p>Pihak lapindo menanggapi permintaan sekitar 1.880 kepala keluarga dipengungsian yang diminta dikonstruksikan rumah sebesar Rp 25 juta per tahun selama 2 tahun</p>
<p>14 Agustus 2006</p> <p>Menteri PU membentuk tim pengendalian dampak semburan Lumpur di sidoarjo dengan tugas melaksanakan evaluasi dan memberikan rekomendasi penyelesaian masalah pengendalian dampak Lumpur</p>	
<p>8 September 2006</p> <p>Pembentukan tim nasional penanggulangan semburan Lumpur sidoarjo (PSLS) dengan masa kerja selama 6 bulan (keppres No 13 tahun 2006), ketua menteri PSDM</p>	<p>4 Desember 2006</p> <p>Lapindo bersedia membeli proses jual beli dengan harga antara lain, hasil panen Rp 4 juta/m², bangunan Rp 2 juta/m² dan tanah sawah Rp 120 juta/m² pelaksanaan jual beli akan ditinjau pro-keselamatan dan verifikasi dan akan selesai sampai masa kontrak 2 tahun</p>
<p>18 Desember 2006</p> <p>Presiden memberikan arahan mengenai penanganan Lumpur sidoarjo berupa solusi, kebijakan dan langkah pemerintah:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. penuntasan biaya penanggulangan semburan Lumpur sidoarjo Rp 1,3 	<p>12 Januari 2007</p> <p>Pihak lapindo brantas berjanji akan membayar tunggakan uang kompensasi upah buruh sebesar Rp 700 ribu per buaian per buruh yang belum dibayar selama oktober-desember 2006 bagi sekitar 1000</p>

<p>triliun oleh lapindo (5 januari-maret 2007)</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. biaya pembelian tanah, bangunan dan lahan pertanian yang terkena dampak langsung Rp 2,5 triliun oleh lapindo mulai awal maret 2007 sebesar 20 persen sebagai uang muka, melalui proses administrasi dan verifikasi teknis di lapangan 3. percepatan pemindahan dan pembangunan kembali infrastruktur 4. pabrik kimia gresik melanjutkan produksi pupuk untuk para petani 5. pemberlakuan skim khusus di bidang fiscal dan perbankan 6. penyaluran dan kanalisasi Lumpur secara lebih permanent, sekaligus untuk tujuan reklamasi 7. upaya pembukaan dan pengembangan lapangan usaha dan pekerjaan baru 	<p>buruh dari 19 perusahaan yang pabriknya terendam Lumpur panas</p>
<p>8 Maret 2007 Dalam sidang kabinet diputuskan masa kerja timnas diperpanjang hingga april 2007. (Keppres No. 5 tahun 2007)</p>	<p>13 Maret 2007 Pembayaran ganti rugi oleh lapindo akan diawali dari tanah yang bersertifikat ke BPN (Rp 25 ribu/bidang/sertifikat) akan ditanggung oleh lapindo</p>
<p>8 April 2007 Pembentukan badan penanggulangan</p>	

Lumpur sidoarjo (BPLS) dengan perpres No. 14 tahun 2007, ketua menteri PU	
Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo	
23 September 2009	
Penetapan perubahan kedua atas Peraturan presiden nomor 14 tahun 2007 tentang badan penanggulangan lumpur Sidoarjo	

Produk Hukum Penanggulangan Lumpur Sidoarjo;

SK Menteri PU No. 312/KPTS/M/2006	Tentang pembentukan tim pengendalian dampak semburan Lumpur sidoarjo
Keputusan Presiden No. 5 Tahun 2007	Tentang perpanjangan masa tugas timnas penanggulangan Lumpur sidoarjo
Peraturan Presiden No. 14 Tahun 2007	Tentang pembentukan badan penanggulangan Lumpur Sidoarjo
Keputusan Ketua Dewan Pengarah BPLS No. 01/KPTS/DP-BPLS/2007	Tentang petunjuk pelaksanaan verifikasi bukti kepemilikan atas

	tanah, sawah, pekarangan dan bangunan milik warga akibat semburan Lumpur di sidoarjo
Peraturan Presiden No 40 Tahun 2009	Tentang perubahan kedua atas peraturan presiden nomor 14 tahun 2007 tentang badan penanggulangan lumpur sidoarjo

Dalam kurun waktu 4 (empat) tahun telah lahir kebijakan nasional atau produk hukum untuk mengani masalah penanggulangan lumpur Sidoarjo, yang terdiri dari 2 (dua) Keppres yakni: Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 13/2006 Tentang Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur di Sidoarjo dan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 5/2007 tentang Perpanjangan Masa Tugas Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur di Sidoarjo, serta 3 (tiga) Perpres, yakni: Peraturan Presiden Republik Indonesia No.14 /2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo, Peraturan Presiden Nomor. 48/2008 Tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Republik Indonesia No.14 /2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo dan Peraturan Presiden No. 40/2009 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Republik Indonesia No.14 /2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo.

Kebijakan-kebijakan nasional yang telah dipaparkan di atas telah mengalami perubahan signifikan, terutama terutama pada pasal 9 dan 15, yang menyangkut tugas dan tanggung jawab serta pembiayaan dari penaggulangan semburan lumpur serta penanganan sosial kemasyarakatan sehingga dapat terlihat secara gradual perubahan beban dan tanggung jawab dan pembiayaan korporasi dan Negara.

Komparasi Kebijakan Nasional tentang penanggulangan Lumpur Sidoarjo

Produk Hukum	Tanggal Penetapan	Tentang	Isi Keputusan/ Pasal Krusial
Keputusan Presiden No. 13 Tahun 2006	8 September 2006	Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur Di Sidoarjo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Membentuk Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur di Sidoarjo 2. Susunan keanggotaan Tim Nasional 3. Tugas Tim Nasional mempunyai: <ol style="list-style-type: none"> a. penutupan semburan lumpur; b. penanganan luapan lumpur; c. penanganan masalah sosial. 6. Biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas Tim Nasional dibebankan pada anggaran PT. Lapindo Brantas.
Keputusan Presiden No. 5 Tahun 2007	8 Maret 2007	Perpanjangan Masa Tugas Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur Di Sidoarjo	Masa tugas Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur di Sidoarjo yang dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 2006 diperpanjang untuk jangka waktu 1 (satu) bulan, terhitung mulai tanggal 8 Maret 2007 sampai dengan tanggal 8 April 2007.

<p>Peraturan Presiden No. 14 Tahun 2007</p>	<p>8 April 2007</p>	<p>Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo(BPLS)</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 15</p> <p>(1) Dalam rangka penanganan masalah sosial kemasyarakatan, PT Lapindo Brantas membeli tanah dan bangunan masyarakat yang terkena luapan lumpur Sidoarjo dengan pembayaran secara bertahap, sesuai dengan peta area terdampak tanggal 22 Maret 2007 dengan akta jual-beli bukti kepemilikan tanah yang mencantumkan luas tanah dan lokasi yang disahkan oleh Pemerintah.</p> <p>(2) Pembayaran bertahap yang dimaksud, seperti yang telah disetujui dan dilaksanakan pada daerah yang termasuk dalam peta area terdampak 4 Desember 2006, 20% (dua puluh perseratus) dibayarkan dimuka dan sisanya dibayarkan paling lambat sebulan sebelum masa kontrak rumah 2 (dua) tahun habis.</p> <p>(3) Biaya masalah social kemasyarakatan di luar peta area terdampak tanggal 22 Maret 2007, setelah</p>
---	-------------------------	---	--

			<p>ditandatangani Peraturan Presiden ini, dibebankan pada APBN.</p> <p>(4) Peta area terdampak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) adalah sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan Presiden ini.</p> <p>(5) Biaya upaya penanggulangan semburan lumpur termasuk di dalamnya penanganan tanggul utama sampai ke Kali Porong dibebankan kepada PT Lapindo Brantas.</p> <p>(6) Biaya untuk upaya penanganan masalah infrastruktur termasuk infrastruktur untuk penanganan luapan lumpur di Sidoarjo, dibebankan kepada APBN dan sumber dana lainnya yang sah</p>
Peraturan Presiden No 48 Tahun 2008	17 Juli 2008	Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo	<p>Ketentuan Pasal 15 ayat (3) dihapus dan ayat (4) diubah, sehingga menjadi:</p> <p>(4) Peta Area Terdampak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan Presiden ini.</p>

			<p>Di antara Pasal 15 dan Pasal 16 disisipkan 3 (tiga) pasal, yakni Pasal 15A, Pasal 15B dan Pasal 15C berbunyi sebagai berikut :</p> <p style="text-align: center;">Pasal 15 A</p> <p>Biaya penanganan masalah sosial kemasyarakatan di luar Peta Area Terdampak tanggal 22 Maret 2007 dibebankan pada APBN.”</p> <p style="text-align: center;">Pasal 15 B</p> <p>(1) Wilayah Penanganan luapan lumpur di luar Peta Area Terdampak tanggal 22 Maret 2007 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 A adalah Desa Besuki, Desa Pejarakan, dan Desa Kedungcangkring, Kecamatan Jabon, Kabupaten Sidoarjo, dengan batas-batas sebagai berikut :</p> <p>a. sebelah : tanggul utara batas Peta Area Terdampak</p> <p>b. sebelah : jalan tol timur ruas Porong – Gempol</p> <p>c. sebelah : Kali selatan Porong</p>
--	--	--	---

			<p>d. sebelah : batas Desa barat Pejarakan dengan Desa Mindi.</p> <p>(2) Peta wilayah penanganan luapan lumpur di luar Peta Area Terdampak tanggal 22 Maret 2007 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagaimana tercantum dalam LampiranA Peraturan Presiden ini.</p> <p>(3) Dalam rangka penanganan masalah sosial kemasyarakatan di wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan pembelian tanah dan bangunan di wilayah tersebut dengan akta jual beli bukti kepemilikan tanah yang mencantumkan luas tanah dan lokasi yang disahkan oleh Pemerintah.</p> <p>(4) Jual beli sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersifat khusus sehingga tidak berlaku ketentuan dasar perhitungan</p>
--	--	--	---

			<p>sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.</p> <p>(5) Pembayaran penanganan masalah sosial kemasyarakatan di wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara bertahap dengan skema 20 % (dua puluh per seratus) pada Tahun Anggaran 2008 dan sisanya mengikuti tahapan setelah dilakukannya pelunasan oleh PT. Lapindo Brantas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (2).</p> <p>(6) Dana penanganan masalah sosial kemasyarakatan yang berupa bantuan sosial dan pembelian tanah dan bangunan diterima kepada masyarakat di 3 (tiga) desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1),</p>
--	--	--	---

			<p>besarannya dimusyawarahkan dengan mempertimbangkan rasa keadilan oleh Badan Pelaksana dengan mengacu pada besaran yang dibayarkan oleh PT.Lapindo Brantas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15.</p> <p>(7) Tata laksana pembayaran penanganan masalah sosial kemasyarakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan ayat (6) diatur lebih lanjut oleh Kepala Badan Pelaksana BPLS.</p> <p style="text-align: center;">Pasal 15 C</p> <p>(1) Dengan dilakukannya pembelian tanah dan bangunan di wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 B ayat (1), tanah dan bangunan di wilayah tersebut beralih statusnya menjadi Barang Milik Negara.</p> <p>(2) Terhadap Barang Milik Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1),</p>
--	--	--	---

			Menteri Keuangan sebagai Pengelola Barang Milik Negara sedangkan Kepala Badan Pelaksana BPLS sebagai Pengguna Barang Milik Negara.
Peraturan Presiden No 40 Tahun 2009	23 September 2009	Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo	<p>1. Ketentuan Pasal 9 huruf c dan huruf d diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut:</p> <p>a. melakukan operasi upaya penanggulangan semburan lumpur;</p> <p>b. melakukan penanganan luapan lumpur ke Kali Porong;</p> <p>c. mengadakan evaluasi dan pelaporan operasi upaya penanggulangan semburan lumpur dan penanganan luapan lumpur.</p> <p>2. Ketentuan Pasal 15 ayat (5) dihapus, ayat (6) diubah menjadi, :</p> <p>(6) Biaya upaya penanggulangan semburan lumpur, pengaliran lumpur ke Kali Porong, penanganan infrastruktur, termasuk infrastruktur penanganan</p>

			<p>luapan lumpur di Sidoarjo, dibebankan kepada APBN dan sumber dana lainnya yang sah.</p> <p>3. Ditambahkan 1 (satu) ayat, yaitu ayat (7), sehingga berbunyi sebagai berikut :</p> <p>(7) Biaya tindakan mitigasi yang dilakukan oleh Badan Pelaksana BPLS untuk melindungi keselamatan masyarakat dan infrastruktur dibebankan kepada APBN.</p>
--	--	--	---

3.2. Implementasi Kebijakan Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur Di Sidoarjo

Implementasi dari kebijakan-kebijakan nasional adalah untuk menentukan penyebab, menutup, menanggulangi serta menangani masalah sosial yang terjadi akibat semburan lumpur di Sidoarjo, Pemerintah telah membentuk Tim Investigasi Independen Penyebab Semburan oleh Menteri ESDM, Tim Terpadu Penanggulangan Bencana Luapan Lumpur oleh Bupati Sidoarjo, Tim Terpadu Penanggulangan semburan/luapan oleh Gubernur Jawa Timur, Tim Pengendalian dampak-dampak semburan oleh Menteri PU, Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur Sidoarjo oleh Presiden dan Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (BPLS) oleh Presiden, BPLS yang sampai saat ini masih aktif.

Tim Nasional Penanggulangan Penanggulangan Semburan Lumpur Sidoarjo

Tim Nasional terbentuk setelah 102 hari setelah kejadian semburan lumpur, namun sebelum Timnas dibentuk sudah ada organisasi yang dibentuk yaitu :

1. Tim-1, bertugas mematikan semburan dari dalam bumi, Pelaksana Tim berasal dari BPmigas dan Lapindo Brantas.
2. Tim-2, Mengelola dan mengarahkan lumpur di permukaan, pelaksana Tim dari TNI, aparat Propinsi dan Kabupaten Sidoarjo.
3. Tim-3, Menyelesaikan masalah sosial, Pelaksana TIM dari Kepolisian dan Aparat Kabupaten Sidoarjo.

Berdasarkan KEPRES No 13 Tahun 2006, Sejak 8 september 2006 dibentuklah Timnas yang bertugas menggantikan tim-tim sebelumnya, struktur organisasi Pelaksana TIMNAS adalah seperti bagan berikut struktur organisasi TIMNAS.

pendapat dari Tim pakar yang sudah dibentuk apalagi mendengarkan pendapat masyarakat umum, lebih banyak mendengarkan dari kelompok-kelompok tertentu.. Efeknya seolah-olah *Relief Well* telah dianggap Gagal, Timnas lebih banyak konsentrasi pada pengelolaan lumpur di permukaan.

Hasil kerja TIMNAS dapat disimpulkan :

1. Penanganan "Mematikan Semburan" dihentikan dengan berhentinya *Relief Well*.
2. Usaha lebih hanya sebagai "meninabobokan" masyarakat seolah-olah ada kegiatan, padahal sudah tahu sejak awal tidak untuk mematikan semburan.
3. Penyelesaian pengelolaan lumpur di permukaan terkesan menggunakan teknologi yang "coba-coba" dan tidak jarang sedikit "Konyol", misalnya lumpur yang mengandung solid tapi berusaha dipompa dengan Pompa Centrifugal yang jelas tidak akan tahan dengan kehadiran kotoran dalam fluida apalagi lumpur.
4. Penyelesaian masalah sosial tidak menggunakan "standar yang konstan" untuk seluruh penduduk, dan terkesan membatasi pada luasan tertentu, padahal kita tahu bahwa efek lumpur dengan "tidak matinya semburan" akan mengakibatkan tambah luas, dan hal ini menunjukkan tidak berencana ke depan.

Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (BPLS)

Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (disingkat BPLS) adalah sebuah lembaga yang dibentuk untuk menangani upaya penanggulangan semburan lumpur, menangani luapan lumpur, menangani masalah sosial dan infrastruktur akibat luapan lumpur di Kabupaten Sidoarjo, dengan memperhatikan risiko lingkungan yang terkecil. Lembaga ini melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada Presiden Republik Indonesia.

Sebelumnya, Pemerintah telah membentuk Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur di Sidoarjo berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun

2006, yang kemudian dilanjutkan dengan dibentuknya BPLS, berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007.



**BADAN PELAKSANA
BADAN PENANGGULANGAN LUMPUR SIDOARJO**

Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia
Nomor 14/PP/2007
Tanggal 7 September 2007

STRUKTUR ORGANISASI



Tugas dan tanggung jawab BPLS menjadi bertambah setelah Presiden Menetapkan Peraturan Presiden No. 40 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo.

Universitas Indonesia

BAB IV

ANALISIS TERHADAP PERATURAN PRESIDEN TENTANG BADAN PENANGGULANGAN LUMPUR SIDOARJO

4.1. Kedudukan Keppres dan Perpres

Peraturan Presiden No.14 tahun 2007 merupakan kelanjutan dari Keputusan Presiden No.13 tahun 2006 tentang Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur di Sidoarjo, keduanya merupakan kebijakan nasional untuk menanggulangi Lumpur Sidoarjo.

Keputusan presiden yang bersifat mengatur dibuat oleh Presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan³⁸.

Hal tersebut dapat ditafsirkan bahwa keberadaan keputusan presiden hanya dimaksudkan untuk memuat keputusan-keputusan administratif yang dibuat untuk melaksanakan administrasi negara dan pemerintahan³⁹.

Pada prinsipnya, Keputusan Presiden tidak dibuat untuk memutuskan hal-hal yang bersifat mengatur, Namun memberi kemungkinan bagi Keputusan Presiden untuk membuat ketentuan yang bersifat mengatur, hanya saja dibatasi pada pengaturan dalam rangka melaksanakan administrasi negara dan pemerintahan.

Dengan demikian, Keputusan Presiden hanya mengatur masalah administratif dan berlaku di lingkungan administrasi negara dan pemerintahan, karena untuk keputusan-keputusan Presiden yang bersifat mengatur dan berlaku umum telah ada ruangnya sendiri, yaitu dalam Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.

Keputusan Presiden No 13 Tahun 2006 memiliki kejanggalan yang bisa diartikan sebagai penyalahgunaan kekuasaan oleh presiden yakni, pertama,

³⁸ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI. no. III tahun 2000

³⁹ Seperti keputusan mengenai pengangkatan menteri, pengangkatan pegawai, pembentukan badan negara yang pembentukannya diserahkan kepada Presiden

mengatur dan mengangkat swasta dalam satu institusi bentukan presiden; kedua, membebani biaya institusi pemerintah pada swasta.

Perpres No.14 tahun 2007, selain memuat ketentuan mengenai pembentukan Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo, juga diatur mengenai bentuk ganti rugi yang berupa pembelian tanah yang tergenang lumpur, yang tertuang didalam peta area terdampak tanggal 22 Maret 2007, sementara permasalahan sosial yang berada diluar peta tersebut akan dibiayai dengan APBN.

Peraturan Presiden No.14 tahun 2007 juga memuat ketentuan mengenai cara pembayaran ganti rugi atas tanah, dengan sistem pembayaran bertahap yang dimaksud, seperti yang telah disetujui dan dilaksanakan pada daerah yang termasuk dalam peta area terdampak 4 Desember 2006 yakni, 20% (dua puluh perseratus) dibayarkandimuka dan sisanya dibayarkan paling lambat sebulan sebelum habis masa kontrak rumah 2 (dua) tahun⁴⁰.

Sebagaimana kita lihat, didalam Tap MPR No. III tahun 2000 tidak dikenal apa yang disebut sebagai Peraturan Presiden. Peraturan perundangan yang dikenal yang secara hierarkis berada dibawah Peraturan Pemerintah hanyalah Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah. Namun ada juga tata urutan perundang-undangan yang diatur didalam Undang Undang No.10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan⁴¹.

Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan "hierarki" adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, sehingga Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

⁴⁰ Pasal 15 Peraturan Presiden no. 14 tahun 2007

⁴¹ Pasal 7 ayat (1); (4) dan (5)

Ada dua perbedaan antara bunyi Pasal 2 Tap MPR No. III tahun 2000 dengan bunyi pasal 7 ayat (1) UU. No. 10 tahun 2004. *Perbedaan yang pertama*, didalam Tap MPR No. III tahun 2000 masih dikenal perundang-undangan yang disebut sebagai Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, sementara didalam UU. No. 10 tahun 2004 ketetapan tersebut sudah tidak dikenal lagi, dalam arti sudah tidak dimuat didalam tata urutan perundang-undangan. *Perbedaan yang kedua*, didalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. III MPR tahun 2000 tidak dikenal Peraturan Presiden, tetapi didalam UU. No. 10 tahun 2004 dikenal Peraturan Presiden, sedang Keputusan Presiden tidak dikenal.

Yang menjadi permasalahan, apakah pengaturan dalam kedua perundangan tersebut sah secara hukum? Tinjauan permasalahan ini muncul sehubungan dengan asas hukum '*lex superiore derogat lex inferiore*', yang menyatakan bahwa kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana yang telah ditentukan.

Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan "hierarki" adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Didalam Tap MPR dinyatakan bahwa materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah.

Permasalahan yang kedua, apakah Presiden secara sepihak dapat menentukan bahwa kerugian yang diakibatkan oleh suatu peristiwa akan diganti dengan biaya APBN? Pertanyaan lebih dalam lagi adalah, apakah Keputusan yang demikian tidak bertentangan dengan bunyi pasal Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945?

Presiden secara sepihak menentukan bahwa kerugian yang diakibatkan oleh suatu peristiwa kegiatan swasta akan diganti dengan biaya APBN. Keputusan yang demikian jelas bertentangan dengan bunyi pasal Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Peraturan Presiden No. 14 Tahun 2007, selain mengatur mengenai pembentukan Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo, Pasal 15 mengatur

mengenai bentuk ganti rugi yang berupa pembelian tanah yang tergenang lumpur, dengan akta jual beli tanah, yang tertuang didalam peta area terdampak tanggal 22 Maret 2007 dan biaya permasalahan sosial yang berada diluar peta tersebut akan dibiayai dengan APBN.

Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007, telah mereduksi tanggung jawab Lapindo Brantas Inc. sebelum ada keputusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap menyangkut semburan lumpur, apakah kealalaian Lapindo Brantas Inc. atau bencana alam, sementara dalam Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 2006, pembebanan biaya ditanggung Lapindo.

Pertama, biaya sosial kemasyarakatan dengan membeli tanah dan bangunan masyarakat yang terkena luapan lumpur. Pembelian itu dilakukan hanya terhadap korban yang termasuk dalam peta area terdampak pada 22 Maret 2007. Jika area terdampak meluas, biayanya akan dibebankan pada APBN.

Kedua, biaya upaya penanggulangan semburan lumpur, termasuk tanggul utama sampai Kali Porong⁴².

Bagaimana perlakuan dana APBN yang akan dikeluarkan, apakah dana berupa talangan yang harus dikembalikan oleh Lapindo atau pemberian cuma-cuma?

Disamping itu, Peraturan Presiden No.14 tahun 2007 juga memuat ketentuan mengenai cara pembayaran ganti rugi atas tanah, dengan sistem pembayaran bertahap yang dimaksud, seperti yang telah disetujui dan dilaksanakan pada daerah yang termasuk dalam peta area terdampak 4 Desember 2006, 20% (dua puluh perseratus) dibayarkan dimuka dan sisanya dibayarkan paling lambat sebulan sebelum habis masa kontrak rumah 2 (dua) tahun.

Yang menjadi masalah dalam pasal ini adalah *pertama*, apakah cara ganti rugi dengan cara jual beli melalui akta jual beli langsung dengan perusahaan, secara yuridis dapat dibenarkan?

Kedua, apakah Presiden dapat dibenarkan menentukan bahwa ganti rugi dibayarkan secara dicicil, yaitu dua puluh persen dahulu, dan kemudian sisanya dilunasi selama dua tahun?

⁴² Harry Ponto, "Siapa Harus Menanggung Lumpur?" Koran Tempo, Kamis, 19 April 2007

Ketiga, apakah presiden juga berwenang masuk pada domain hukum perdata untuk menentukan bahwa ganti rugi dilakukan dengan akta jual beli, yang berarti, hal ini bukan merupakan ganti rugi tetapi jual beli?

Keempat, apakah presiden berwenang untuk menentukan bahwa yang mendapatkan ganti rugi hanya mereka yang mempunyai sertifikat atau surat bukti kepemilikan tanah yang mencantumkan luas tanah dan lokasi yang disahkan oleh Pemerintah?

Kelima, apakah pembatasan ganti rugi hanya pada tanah yang telah memiliki surat-surat yang sah dapat dibenarkan?

Dalam sistem Hukum Agraria Indonesia, bagi lembaga, baik lembaga negara maupun lembaga swasta, untuk memperoleh tanah, dapat dilakukan hanya melalui dua cara, yaitu dengan melalui cara pelepasan hak atas tanah atau melalui pencabutan hak atas tanah.

Dalam prosedur pelepasan hak atas tanah, lembaga negara atau lembaga swasta yang membutuhkan tanah mengajukan permohonan kepada Menteri Agraria melalui Kantor Pertanahan Nasional dengan mengemukakan alasan-alasan peruntukannya, luas dan letak tanah yang akan digunakan, jumlah pemilik tanah, dan sebagainya.

Menjawab lima pertanyaan diatas terkesan kuat penyelenggara negara tidak memiliki kekuasaan memaksa yang memungkinkan masyarakat dapat dilindungi hak milik pribadi dan penggantian atas kerugian yang dideritanya, atau ada kesepakatan hasil negosiasi yang melibatkan Negara dan perusahaan dalam menyelesaikan kasus Semburan Lumpur di Sidoarjo.

Perubahan Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007, melepaskan kendali ke pihak non-negara dalam penyelesaian masalah. Penyelesaian *exijelas* terlihat dengan pengambilalihan beban ganti kerugian kepada negara melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan sedikit demi sedikit mengurangi tanggung jawab mutlak (*strict liability*) tanpa memperhatikan alasan keilmuan (*scientific reason*) penyebab utama semburan lumpur di Sidoarjo.

Tidak hanya menyangkut ganti kerugian yang tidak jelas berakhirnya, tetapi juga menyangkut penggunaan dana negara melalui APBN yang digunakan

bukan sebagai akibat tindakan Negara atau bukan termasuk dari keinginan rakyat sebagai pemegang kedaulatan keuangan negara.

Hal ini terjadi karena negara kurang menggunakan instrumen hukum dan peraturan perundang-undangan yang dimilikinya guna melindungi kepentingan masyarakat yang dirugikan dan penegakkan hukum .

Pembentukan Peraturan Presiden No.14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Lapindo menunjukkan sikap setengah hati negara dalam menyelesaikan masalah ini sehingga sulit menyatakannya sebagai bentuk kebijakan nasional yang kuat, akibatnya penyelesaian ganti kerugian mengalami masalah dan komplikatif, presiden melakukan negosiasi langsung dan memberikan batas waktu pembagian ganti kerugian.

Hal itu pun bukan suatu bentuk otoritas yang efektif dan tersistem kuat karena kemudian batas waktu pergantian terlampaui dan pelanggaran atas batas waktu tersebut Negara tidak kuasa menanganinya.

Presiden merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara tertinggi,⁴³ dengan kekuasaannya itu presiden memiliki kewenangan yang bersifat khusus diantaranya keputusan sidang kabinet mengenai rincian APBN.

Keputusan kabinet yang dapat dilakukan presiden berkaitan dengan penanganan semburan lumpur Sidoarjo adalah menyatakan *"Dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, pemerintah pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR"*.

Peran Pemerintah dalam menanggulangi semburan lumpur Sidoarjo bukan berarti negara menanggung kerugian atas kejadian tersebut, melainkan negara mengambil peranannya sebagai organisasi kekuasaan dalam penyelesaian masalah ganti kerugian, dengan negara mengadakan perjanjian publik dengan Lapindo Brantas Inc. untuk meminjamkan dana negara dari APBN untuk mengganti seluruh kerugian yang harus dibayarkan kepada masyarakat secara tunai.

Pemerintah harus membuat konstruksi hukum dalam bentuk perjanjian publik antara negara dan Lapindo menunjukkan kemampuan negara untuk

⁴³ Pasal 6 ayat (1) UU No 17/2003 tentang Keuangan Negara

menjamin semburan lumpur di Sidoarjo tidak membawa kerugian besar bagi masyarakat yang harus dilindunginya, serta menetapkan aturan penting bahwa dana negara yang dibayarkan kepada masyarakat adalah pinjaman sehingga status uang tersebut adalah piutang negara kepada Lapindo Brantas Inc.

Sebelum perjanjian ini ditandatangani, Lapindo Brantas Inc. harus menyerahkan jaminan atas pinjaman yang diberikan Negara, jika kemudian hari Lapindo Brantas Inc. ingkar janji atas perjanjian publik yang telah ditandatangani, negara dapat mengajukan dua tuntutan secara langsung kepada Lapindo Brantas Inc. dan pemegang sahamnya, yaitu *pertama*, tuntutan tindak pidana korupsi karena telah merugikan keuangan negara sebagai akibat tiadanya pembayaran piutang negara. *Kedua*, negara dapat mengajukan tuntutan ganti kerugian secara perdata atau kepailitan terhadap badan hukum dan atau para pemegang saham yang terkait di dalamnya.

Selain itu Peraturan Presiden No.14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo (BPLS), tidak mengakomodir penyelesaian terhadap mereka yang menolak skema "jual beli" (*cash and carry*) atau *resettlement* yang ditawarkan oleh Lapindo, yang berjumlah sekitar 2.000 orang dan mereka yang kepemilikan tanah atau rumahnya tak bisa di-akta jual beli-kan oleh notariat.

Beberapa pertanyaan yang belum terjawab hingga sekarang adalah alasan mengapa pemerintah melalui Peraturan Presiden No.14 tahun 2007 yang dilanjutkan dengan Peraturan Presiden No.48 tahun 2008 dan Peraturan Presiden No.40 tahun 2009 memilih penyelesaian masalah sosial akibat semburan lumpur di Sidoarjo terhadap korban lewat pola transaksi jual beli dan bukannya mekanisme ganti rugi.

Dua hal ini jelas sangat berbeda karena pola jual beli menghilangkan hak warga korban akan ganti rugi di luar hilangnya tanah/rumah, termasuk kerugian akibat hilangnya pekerjaan, ikatan sosial dan lingkungan tempat tinggal, hilangnya masa depan, dan sebagainya.

Tidak ada satu klausul pun dalam peraturan presiden yang menyebut sanksi jika Lapindo Brantas Inc. atau pihak lain ingkar janji. Untuk wilayah di luar peta terdampak, setelah diputuskan menjadi tanggung jawab pemerintah,

warga yang jadi korban tak juga tertangani. Warga di 12 desa di luar peta terdampak masih berjuang untuk mendapat ganti rugi dan sampai sekarang masih bertahan di tempat tinggalnya yang sebenarnya tidak layak huni dan sangat berbahaya.

4.2. Tolak Ukur Perpres tentang BPLS dengan Peraturan Perundang-undangan yang Berkaitan dengan BPLS

Semburan lumpur panas yang terjadi di Desa Siring Kecamatan Porong, Sidoarjo pada tanggal 29 Mei 2006 lalu diduga akibat kegiatan eksplorasi pertambangan minyak dan gas bumi di Blok Brantas yang dioperasikan oleh Lapindo Brantas Inc. Dugaan kelalaian prosedur dalam kegiatan tersebut, telah mengakibatkan terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang dapat dikategorikan sebagai bencana non alam (bencana perusahaan), sampai saat ini semburan masih berlangsung dan belum dapat dipastikan kapan akan berhenti. Oleh karena itu, dalam bab ini penulis ingin meninjau lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang terkait atas terjadinya semburan lumpur panas melalui tinjauan kepustakaan yang dibagi-bagi dalam sub bab-sub bab berikut ini :

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Konstitusi kita menjelaskan apa yang menjadi kewajiban dan tugas pemerintah, terdapat pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke-4 yang berbunyi:

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

Dalam batang tubuh Undang Undang Dasar 1945, yang berkaitan dengan kegiatan pengelolaan sumber daya alam Indonesia, termasuk didalamnya kegiatan pertambangan adalah:

1. Pasal 33 ayat (3). menyatakan bahwa :

"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat"

Pernyataan diatas menyimpulkan bahwa, Negara memiliki tanggung jawab untuk mengelola sumber daya alam dan pemanfaatannya untuk kepentingan masyarakat. Kewenangan Negara adalah memberikan atau tidak memberikan izin kepada pihak-pihak atau badan usaha pertambangan yang ingin melakukan kegiatan pertambangan di wilayah hukum Indonesia. Negara dalam hal ini Pemerintah juga memiliki kewajiban mengawasi segala proses dalam kegiatan pertambangan tersebut terutama menyangkut kepentingan umum. Ketentuan ini menegaskan "Kewajiban Negara" dan "Tugas Pemerintah"

2. Pasal 28H ayat (1) yang berbunyi:

"Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan"

3. Pasal 28I ayat (4) yang berbunyi

"Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab Negara terutama pemerintah"

Hal ini berarti bahwa pemerintah selaku penyelenggara Negara mempunyai kewajiban untuk melindungi rakyatnya dalam kasus semburan lumpur panas lapindo di Porong yang menimbulkan kerugian materil dan tidak terpenuhinya hak-hak asasi korban semburan lumpur tersebut.

B. Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Asas dan tujuan dari penyelenggaraan kegiatan industri minyak dan gas ekonomi kerakyatan, keterpaduan masfaat, keadilan, keseimbangan pemerataan, kemakmuran bersama dan kesejahteraan rakyat banyak, keamanan, keselamatan, dan kepastian hukum serta berwawasan lingkungan (pasal 2).

Kegiatan usaha minyak dan gas bumi walaupun dilaksanakan dalam wilayah hukum Indonesia, namun tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi, tidak dapat dilaksanakan di tempat pemakaman, tempat suci, tempat umum yang memiliki fungsi sosial, sarana dan prasarana umum, cagar alam, cagar budaya, serta tanah milik masyarakat adat, lapangan dan bangunan pertahanan Negara, bangunan bersejarah dan symbol-simbol Negara; (pasal 33). Pada prinsipnya kegiatan industri migas memerlukan izin dari instansi pemerintah dan persetujuan masyarakat dan atau perorangan.

Kebanyakan pengelolaan dan operator blok minyak dan gas dilakukan oleh swasta, kecuali blok yang dioperatori Pertamina, namun pembinaan dan pengawasan tetap berada ditangan pemerintah agar pengelolaan dapat dilakukan secara cermat, transparan, adil dan tetap menjamin standar mutu dan menerapkan kaidah keteknikan yang baik, pencegahan dan penanggulangan pencemaran serta pemulihan kerusakan lingkungan pasca operasi pertambangan. (pasal 40)

C. Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Kewenangan Negara dalam hak menguasai pertanahan bertujuan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; termasuk didalamnya hubungan-hubungan hukum dengan orang-orang, serta menentukan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak menguasai dari Negara bertujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan.(pasal 2 ayat 3)

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (pasal 6), agar tidak merugikan kepentingan umum maka kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan (pasal 7).

Jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk

memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah. (pasal 26 ayat 1).

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria, tidak memungkinkan badan usaha (perusahaan) menguasai tanah dalam bentuk hak milik dan dalam jumlah yang sangat besar,

D. Undang-Undang nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas

Dalam undang-undang ini Pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa "*Pemegang saham perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian perseroan melebihi nilai saham yang telah diambarnya*", namun sesuai Pasal 3 ayat (2) ketentuan ini tidak berlaku apabila:

- a. *persyaratan perseroan sebagai badan hukum, belum atau tidak terpenuhi;*
- b. *pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan perseroan semata-mata untuk kepentingan pribadi;*
- c. *pemegang saham yang bersangkutan terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perseroan; atau*
- d. *pemegang saham yang bersangkutan baik secara langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan perseroan, yang mengakibatkan kekayaan perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi utang perseroan.*

Kaitannya dengan semburan lumpur panas ditimbulkan atas kegiatan pengeboran yang dilakukan oleh Lapindo Brantas Inc, adalah bahwa Lapindo Brantas Inc merupakan sebuah perseroan atau badan hukum, sehingga apabila kegiatan yang dilakukan menimbulkan kerugian atau pencemaran yang

menimbulkan dampak yang cukup besar bagi lingkungan, maka para pemegang saham bertanggung jawab hanya sebesar nilai saham yang diambilnya dan tidak meliputi harta kekayaannya.

Apabila dapat dibuktikan bahwa penyebab timbulnya semburan lumpur adalah karena kelalaian atau bahkan karena kesengajaan dari pihak Lapindo dan para pemegang saham dengan secara langsung ataupun tidak langsung terlibat dalam hal ini maka para pemegang saham turut bertanggung jawab atas kerugian yang terjadi.

Persetujuan DPR terhadap UU Perseroan Terbatas yang mewajibkan perseroan menganggarkan dana pelaksanaan tanggung jawab sosial atau disebut *corporate social responsibility (CSR)*⁴⁴.

Pasal 74 ayat (1) UU PT tersebut menyatakan:

“perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan”.

Pasal 74 ayat (2) berbunyi:

“tanggung jawab sosial dan lingkungan itu merupakan kewajiban perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran”.

Pasal 74 Ayat (3) menyebutkan:

“perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana ayat 1 akan dikenai sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Dalam hal kasus semburan lumpur Lapindo Brantas Inc, maka akan dikenakan UU PT tersebut agar perseroan yang melakukan kegiatan usahanya

⁴⁴ Pemerintah Diharapkan Lebih Bijak Atur CSR, Kompas, 21 Juli 2007, Sabtu, him. 1

menimbulkan suatu dampak besar terhadap lingkungan, berkewajiban untuk melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan, seperti pembayaran ganti rugi kepada korban pencemaran.

E. Undang-undang nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pada Undang-Undang ini terdapat pula beberapa pasal yang berkaitan dengan kasus semburan lumpur Lapindo antara lain:

- a. Pasal 4 menyatakan sasaran pengelolaan lingkungan yaitu terjaminnya kepentingan generasi masa kini dan generasi masa depan serta tercapainya kelestarian fungsi lingkungan. Melihat kasus semburan lumpur Lapindo maka jelas sasaran yang dituju tidak tercapai dikarenakan perusakan lingkungan yang terjadi.
- b. Pasal 5 ayat (1) berbunyi:

"Setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan yang baik dan sehat".

Secara jelas hak para korban lumpur Lapindo akan lingkungan yang baik dan sehat telah terlanggar atau tidak terpenuhi semenjak terjadinya semburan lumpur tersebut.

- c. Pasal 6 ayat (1) yang berbunyi :

"Setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup". Hal ini menerangkan bahwa sudah menjadi kewajiban semua pihak untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran yang terjadi termasuk pihak pemerintah yang memberikan izin kepada Lapindo dan Pihak Lapindo itu sendiri sebagai operator proyek / kontraktor dan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan.

- d. Pasal 6 ayat (2) yang berbunyi :

"Setiap orang yang melakukan usaha dan atau kegiatan wajib memberikan informasi yang benar dan akurat mengenai pengelolaan lingkungan hidup". Artinya Lapindo Brantas Inc. sebagai operator dan

pengelola Blok Brantas, wajib melaksanakan apa yang telah ditentukan dalam Pasal 6 UU PLH-97 tersebut yaitu mencegah dan menanggulangi pencemaran serta memberikan informasi yang benar mengenai pengelolaan lingkungan hidup.

e. Pasal 14 ayat (1) yang berbunyi :

"Untuk menjamin pelestarian fungsi lingkungan hidup, setiap usaha dan/atau kegiatan dilarang melanggar baku mutu dan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup." Dilihat dari hasil penelitian beberapa instansi yang cukup kompeten dan berwenang seperti hasil penelitian ITS yang menyatakan bahwa lumpurpanas di Sidarjo mengandung bahan berbahaya yang dapat mengganggu kesehatan dan merusak lingkungan. Berdasarkan analisis sampel air di tiga lokasi berbeda, dari 10 kandungan fisika dan kimia yang dijadikan parameter, 9 di antaranya telah jauh melampaui baku mutu limbah cair sesuai keputusan Gubernur Jawa Timur. Kandungan logam berat (Hg), misalnya, mencapai 2,565 mg/liter Hg jauh melebihi baku mutu yang ditentukan yaitu 0,002 mg/liter Hg.⁴⁵ Oleh karena itu maka penulis mengambil kesimpulan bahwa pihak Lapindo telah melanggar Pasal 14 ayat (1) UUPH.

f. Pasal 15 ayat (1) yang berbunyi :

"Setiap rencana usaha dan/atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup." Penjelasan adalah Analisis mengenai dampak lingkungan hidup di satu sisi merupakan bagian studi kelayakan untuk melaksanakan suatu rencana usaha dan/atau kegiatan. Berdasarkan analisis ini dapat diketahui secara lebih jelas dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, baik dampak negatif maupun dampak positif yang akan timbul dari usaha dan/atau kegiatan sehingga dapat dipersiapkan langkah untuk menanggulangi dampak negatif dan menengembangkan dampak positif.

⁴⁵ "ITS: Lumpur 'Lapindo' Berbahaya", Koran Tempo tanggal 16 Juni 2006 hal.A2

Untuk mengukur atau menentukan dampak besar dan penting tersebut di antaranya digunakan kriteria mengenai:

- a. Besarnya jumlah manusia yang akan terkena dampak rencana usaha dan/atau kegiatan;
- b. Luas wilayah penyebaran dampak;
- c. Intensitas dan lamanya dampak berlangsung;
- d. Banyaknya komponen lingkungan hidup lainnya yang terkena dampak;
- e. Sifat kumulatif dampak;
- f. Berbalik (*reversible*) atau tidak berbaliknya (*irreversible*) dampak.

Yang dimaksud dengan Analisis mengenai dampak lingkungan adalah hasil studi mengenai dampak suatu kegiatan yang direncanakan terhadap lingkungan hidup, yang diperlukan bagi "Proses pengambilan Keputusan".

g. Pasal 1 butir 21 UUPH tahun 1997

Ketentuan pada pasal ini memang telah di penuhi oleh pihak Lapindo namun terdapat beberapa pihak yang memiliki dugaan bahwa Amdal yang dimiliki oleh Lapindo tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku atau setidaknya pihak Lapindo tidak dapat melakukan usaha dan/atau kegiataannya, hal ini diperkuat dengan Pasal 18 ayat (1) UUPH yang menyatakan: "*setiap usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan untuk memperoleh izin untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan.*", dan proyek yang dilakukan oleh Lapindo Brantas Inc. tergolong usaha yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan dan wajib memiliki Amdal sesuai dengan isi penjelasan dari pasal tersebut.

h. Pasal 30 ayat (1) menjelaskan bahwa mekanisme penyelesaian sengketa lingkungan yang tersedia antara lain :

"Penyelesaian sengketa lingkungan dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.

Proses penyelesaian sengketa melalui pengadilan dapat didasarkan pada Pasal 1365 B.W ataupun Pasal 34, Pasal 35 UUPH namun perbedaan antara tuntutan yang didasarkan pada Pasal 1365 B.W dengan Pasal 35 UUPH adalah pada beban pembuktian, dimana pada Pasal 1365 B.W beban pembuktian suatu kasus terdapat pada pihak penggugat karena penggugat harus dapat membuktikan bahwa gugatannya itu benar atau pihak tergugat bersalah atas gugatan yang ditujukan kepadanya. Beban pembuktian pada Pasal 35 UUPH terdapat pada pihak tergugat dimana pihak tergugat harus dapat membuktikan tidak bersalah atas tuntutan yang digugatkannya, dimana sebelum pihak tergugat dapat membuktikan tidak bersalah atas gugatan tersebut maka pihak tergugat bertanggungjawab penuh atas segala kerugian yang terjadi. Namun proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan hanya dapat dilakukan dalam penyelesaian sengketa perdata saja.

i. Pasal 31 yang berbunyi:

"Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu guna menjamin tidak akan terjadinya atau terulangnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup."

Penjelasan Pasal 31 UUPH adalah bahwa penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui perundingan di luar pengadilan dilakukan secara sukarela oleh para pihak yang mengalami kerugian dan mengakibatkan kerugian, instansi pemerintah yang terkait dengan subyek yang disengketakan, serta dapat melibatkan pihak yang mempunyai kepedulian terhadap pengelolaan lingkungan hidup. Tindakan tertentu di sini dimaksudkan sebagai upaya memulihkan fungsi lingkungan hidup dengan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat setempat.

j. Pasal 32 yang berbunyi:

"Dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 dapat digunakan jasa pihak ketiga, baik yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan maupun yang memiliki kewenangan mengambil keputusan, untuk membantu menyelesaikan sengketa lingkungan hidup."

Penjelasan Pasal 32 menyatakan:

"Untuk melancarkan jalannya perundingan di luar pengadilan, para pihak yang berkepentingan dapat meminta jasa pihak ketiga netral yang dapat berbentuk:

- a. Pihak ketiga netral yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan. Pihak ketiga netral ini berfungsi sebagai pihak yang memfasilitasi para pihak yang berkepentingan sehingga dapat dicapai kesepakatan.
- b. Pihak ketiga netral ini harus :
 - 1) Disetujui oleh para pihak yang bersengketa;
 - 2) Tidak memiliki hubungan keluarga dan/ atau hubungan kerja dengan salah satu pihak yang bersengketa
 - 3) Memiliki keterampilan untuk melakuka perundingan atau penengahan
 - 4) Tidak memiliki kepentingan terhadap proses perundingan maupun hasilnya.
- c. Pihak ketiga netral memiliki kewenangan mengambil keputusan berfungsi sebagai arbiter, dan semua putusan arbitrase ini bersifat tetap dan mengikat para pihak yang bersengketa".

Kata kunci adalah "jasa pihak ketiga netral". Apabila berbagai perkara sengketa lingkungan yang pada waktu-waktu yang lalu, seperti misalnya sengketa Kali Tapak di Semarang, yang tidak menggunakan jasa pihak ketiga netral, akan tetapi pemecahannya diperoleh dalam proses

penyelesaian oleh tim tripartit, maka tidaklah dapat dikatakan “mediasi”, akan tetapi “quasi-mediati”.⁴⁶

Ketentuan tentang pihak ketiga netral tersebut tercantum dalam penjelasan Pasal 32 UUPH, yang memperkuat sifat mengikatnya penjelasan pasal, yaitu dari sudut penafsiran otentik, sedangkan pasal dalam batang tubuh mengikat karena sifat normatifnya

k. Pasal 33 UU PLH-97

Pemerintah dan/atau masyarakat dapat membentuk lembaga penyedia jasa pelayanan penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang bersifat bebas dan tidak berpihak.

Menurut Pasal ini, Lapindo Brantas Inc. dapat menyelesaikan sengketa melalui lembaga Arbitrase dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi.

l. Pasal 34 UU PLH-97

“Setiap perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup, mewajibkan penanggung jawab usaha dan atau kegiatan untuk membayarganti rugi dan atau melakukan tindakan tertentu”.

Menurut pasal ini, apabila Lapindo Brantas Inc. sebagai pelaku usahakegiatan terbukti telah melakukan pencemaran yang disengaja, wajib dimintai pertanggungjawaban dengan membayar ganti rugi dan atau melakukan tindakan tertentu untuk pemulihan lingkungan hidup yang terkena dampak dari kegiatan pertambangan: khususnya pertambangan minyak dan gas bumi.

⁴⁶ Koesnadi Hardjasoemantri, Hukum Tata Lingkungan, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta : 1989 hlm.379.

m. Pasal 35 menyatakan bahwa :

"Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang usaha dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun, dan/atau menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan, dengan kewajiban membayar ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup."

Bila dibandingkan dengan hukum Belanda, kegiatan-kegiatan yang tunduk pada *risico-aansprakelijkheid* (tanggungjawab resiko) adalah⁴⁷ :

1. Kegiatan pengolahan bahan berbahaya;
2. Kegiatan pengolahan limbah bahan berbahaya;
3. Kegiatan pengangkutan bahan berbahaya melalui laut, sungai dan darat;
4. Kegiatan pengeboran dan tanah yang menimbulkan ledakan.

Sedangkan dalam hukum Anglo-Amerika Serikat kegiatan-kegiatan yang tunduk pada *strict liability*⁴⁸ (tanggung jawab mutlak) adalah:

1. Kegiatan usaha penghasil, pengolahan dan pengangkutan limbah B3;
2. Penyimpanan gas yang mudah terbakar dalam jumlah besar di kawasan perkotaan;
3. Instalasi nuklir;
4. Pengeboran minyak;
5. Penggunaan mesin pematok tiang besar yang menimbulkan getaran luar biasa;
6. Limpahan air.

⁴⁷ Santosa, Mas Achamad, "Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak (*Strict Liability*) di Bidang Lingkungan Hidup", hlm.45

⁴⁸ *ibid*

Dalam Pasal 35 ayat (1) UU PLH-97 tersebut, penerapan prinsip tanggung jawab secara mutlak dalam sengketa lingkungan hidup bersifat terbatas. Dalam hal ini tidak semua usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan pencemaran lingkungan hidup tunduk pada tanggung jawab secara mutlak. Menurut Pasal ini, maka kriteria usaha dan/atau kegiatan yang tunduk pada prinsip tanggung jawab mutlak secara mutlak adalah⁴⁹:

1. Usaha dan kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup;
2. Usaha dan kegiatan yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun (B3);
3. Usaha dan kegiatan yang menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun (limbah B3).

Kasus Semburan Lumpur Lapindo digolongkan jenis kegiatan yang dapat digolongkan sebagai *extrahazardous* atau *ultrahazardous* atau *abnormally dangerous*, ia diwajibkan memikul segala kerugian yang ditimbulkan walaupun ia telah bertindak sangat hati-hati untuk mencegah bahaya atau kerugian tersebut, dan dilakukan tanpa kesengajaan⁵⁰ seperti apa yang terjadi kasus *Rylands and Fletcher*.

Kriteria risiko luar biasa atau abnormal risiko termasuk sebagai kriteria penerapan prinsip *strict liability*. Yang meliputi :⁵¹

1. Operasional yang sangat berbahaya (*Ultrahazardous operation*)
2. Kegiatan operasional yang mengandung bahaya luar biasa terhadap orang (*extra ordinary risk to other involve such operation*);
3. Operasional di luar batas kebiasaan (*non- natural operation*);
4. Aktivitas yang sangat luar biasa bahayanya (*abnormal activities*);

⁴⁹ Tanggung Jawab Mutlak....., Op.cit., hlm.48

⁵⁰ Santosa, Mas Achmad, "Esensi Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak (*Strict Liability*) dalam konteks Penegakan Hukum lingkungan di Indonesia", Jurnal Hukum Lingkungan.No.1 Tahun II, (Jakarta : ICEL, 1995), hlm.56

⁵¹ Harahap, M.Yahya, "Beberapa tinjauan Tentang Permasalahan Hukum ", Buku kesatu., PT Aditya Bakti, Bandung, 1997, hlm.32

5. Aktivitas di luar batas (*abnormal activities*);
6. Aktivitas yang potensial sangat berbahaya (*potentially dangerous activities*).

Apabila berdasarkan pasal tersebut dan perbandingan dengan hukum negara lain maka Lapindo Brantas Inc. adalah penanggung jawab usaha yang kegiatan usahanya terkena Pasal 35 UU PLH-97 merupakan Lex Spesialis dari Pasal 1365 KUH Perdata.

n. Pasal 41 ayat (1) UU PLH-97.

“barangsiapa yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup, diancam dengan pidana penjara dan denda”.

Dalam hal ini, setiap pelaku usaha dan atau kegiatan yang terbukti telah sengaja melakukan pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup, dapat dipenjarakan sesuai dengan undang-undang yang berlaku.

o. Pasal 46 ayat (1) UU PLH-97.

“Jika tindak pidana lingkungan terbukti dilakukan oleh atau atas nama badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan, atau organisasi lain, tuntutan pidana dilakukan dan sanksi pidana serta tindakan tata tertib akan dijatuhkan terhadap badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan, atau organisasi tersebut maupun terhadap mereka yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana tersebut atau yang bertindak sebagai pemimpin dalam perbuatan itu atau terhadap kedua-duanya”.

Sehingga menurut Pasal 46 ini, apabila Lapindo Brantas Inc. terbukti telah melakukan tindak pidana pencemaran yang merugikan lingkungan serta masyarakat sekitar, maka Lapindo Brantas Inc. sebagai badan hukum dapat dituntut pidana dan sanksi pidana serta tindakan tata tertib karena dianggap sebagai tindak kejahatan korporasi.

Tindakan tata tertib yang dimaksud dalam Pasal 47 berupa :

- a. Perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; dan/atau

- b. Penutupan seluruhnya atau sebagian perusahaan; dan/atau
- c. Perbaikan akibat tindak pidana; dan/atau
- d. Mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau
- e. Meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau
- f. Menempatkan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 (tiga) tahun.

6. Undang-Undang nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Dalam UU HAM-99 Pasal 9 ayat (2), setiap orang berhak hidup tentram, aman, damai, bahagia, sejahtera, lahir dan batin. Dengan terjadinya semburan lumpur di Porong, Sidoarjo yang diduga disebabkan oleh kegiatan pertambangan minyak karena adanya kesalahan prosedur, menyebabkan masyarakat Sidoarjo yang terkena dampak dari semburan lumpur tidak dapat hidup tentram, aman, dan damai karena mereka harus mengungsi serta tidak memiliki tempat tinggal tetap.

Apabila Lapindo Brantas Inc. terbukti atas pencemaran lumpur yang terjadi, maka Lapindo Brantas Inc. harus dimintai pertanggung jawaban dari Komisi nasional (Komnas) HAM untuk menyelesaikan masalah yang menyangkut HAM tersebut berupa kesepakatan secara tertulis dan ditandatangani oleh para pihak dan dikukuhkan oleh mediator (Pasal 96).

Hal ini sebagai bentuk pertanggung jawaban bahwa setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat (Pasal 9 ayat (3)).

7. Undang-Undang Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

Kegiatan pertambangan pada hakikatnya harus memperhatikan segala aspek yang dapat menimbulkan dampak bagi lingkungan hidup maupun masyarakat setempat di wilayah kerja kegiatan pertambangan tersebut. Menurut Pasal 24 UU SDA-2004, disebutkan bahwa setiap orang atau badan usaha dilarang melakukan kegiatan yang mengakibatkan rusaknya sumber air dan prasarannya, mengganggu upaya pengawetan air, dan atau mengakibatkan pencemaran air. Oleh karena itu, apabila suatu badan usaha terbukti dengan sengaja telah melakukan kegiatan yang

mengakibatkan rusaknya sumber air, dan atau mengakibatkan pencemaran air, maka menurut Pasal 94 UU SDA-2004 dapat dipidana penjara dan denda.

Kaitannya dengan Lapindo Brantas Inc. adalah apabila kegiatan pengeboran minyak dan gas bumi terbukti menimbulkan pencemaran dan kerusakan lingkungan dan dampaknya mencemari lingkungan air dan rusaknya sumber air bagi lingkungan hidup dan masyarakat setempat di wilayah kerja pertambangan tersebut, maka dapat dijatuhi pidana dan denda.

4.3. Implementasi Peraturan Presiden

Implementasi Peraturan pemerintah No 14 Tahun 2007, yang dilanjutkan dengan Peraturan Presiden No.48 tahun 2008 dan Peraturan Presiden No.40 tahun 2009 dapat diukur dengan kinerja Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (BPLS). Kinerja BPLS sangat tergantung dengan pembiayaan, dan persentase penyerapan anggaran.

Ketiadaan dana operasional awal menyebabkan Badan Pelaksana BPLS belum bisa bekerja optimal karena belum adanya sarana transportasi, ruang kerja dan prasarana kerja lainnya, kebutuhan pembiayaan awal yang sangat mendesak pada waktu itu sangat diperlukan antara lain untuk: pengadaan/sewa sarana transportasi (kendaraan roda 4 dan 2), pengadaan ruang kantor yang diperlukan untuk tempat bekerja pimpinan dan staf, dan biaya-biaya pengeluaran rutin (listrik, telepon, gas, air, ATK, bahan bakar transportasi dll).

Awalnya Dana sebesar Rp 5.3 milyar (cair akhir Juli 2007) merupakan dana awal guna mendukung kegiatan operasional BPLS, saat itu total penggunaan dana senilai Rp 4,893 milyar atau penyerapan sekitar 92 %.

Selain Dana awal tersebut BPLS juga memperoleh Dana APBN-P 2007 (senilai Rp 500 milyar, cair pada minggu ke-2 Desember 2007), dana APBN-P 2007 dianggarkan untuk membiayai kegiatan sebagai berikut:

1. Ketatalaksanaan: Rp. 15,64 milyar

2. Relokasi Infrastruktur (+tanah): Rp. 372,50 milyar
3. Penanganan luapan lumpur: Rp. 111,84 milyar

Pemanfaatan dana APBN-P 2007 untuk BPLS ternyata tidak bisa direalisasikan sesuai dengan rencana sehingga total penyerapan dari APBN-P ini hanya sekitar Rp 114,18 milyar atau penyerapan 22.8%.

Penyebab utama rendahnya penyerapan APBN-P 2007 adalah sebagai berikut:

1. APBN-P 2007 baru turun bulan Nopember 2008, bahkan revisi untuk kegiatan fisik (konstruksi dan pembebasan tanah) baru selesai pada minggu ke-2 bulan Desember 2007. Keterbatasan waktu pencairan menyebabkan tidak terkejarnya proses-proses administratif yang diperlukan untuk pencairan dana. Dengan adanya kendala waktu, item-item kegiatan yang bisa dibayar dengan dana APBN-P ini hanya kegiatan-kegiatan yang sudah dilaksanakan dan bersifat "crash program" yaitu kegiatan yang tidak mungkin ditunda dalam rangka penanganan luapan lumpur agar tidak meluas dan untuk mencegah tergenangnya rel KA dan jalan arteri raya Porong dari genangan lumpur. Kegiatan lainnya adalah pengadaan/renovasi kantor, peralatan kantor, alat komunikasi dan kendaraan roda 2 dan 4 untuk operasional.
2. Penyebab lainnya adalah alotnya musyawarah dengan masyarakat untuk mencapai kesepakatan harga pembebasan tanah dimana "harga Lapindo", yakni untuk sawah = Rp 120.000,-/m², bangunan = Rp 1.500.000,-/m² dan pekarangan = Rp 1.000.000,-/m² akhirnya menjadi semacam patokan dalam mengajukan penawaran harga. Meskipun persiapan pembebasan tanah telah dilakukan jauh sebelum turunnya APBN-P 2007, namun sampai batas waktu pencairan dana TA 2008, ternyata kesepakatan belum bisa dicapai. Dengan adanya kendala ini, untuk kegiatan pembebasan tanah dengan total alokasi dana sekitar Rp 297 milyar, sama sekali tidak terserap.

BPLS dalam Tahun Anggaran 2008 mendapat anggaran sejumlah Rp 1.1 triliun untuk 4 kegiatan utama yaitu:

1. Ketatalaksanaan(Rp. 15,56 milyar),
2. Penanganan Sosial termasuk Penanganan di 3 Desa (Rp 227,75 milyar),
3. Relokasi Infrastruktur(Rp 583,89 milyar), dan
4. Penanganan Luapan Lumpur(Rp 272,78 milyar).

Penyerpan dana APBN TA 2008 BPLS hanya mencapai sekitar 46,7 % atau Rp. 513,7 Milyar terhadap total Rp. 1,1 Triliun. Rendahnya penyerapan disebabkan berbagai permasalahan:

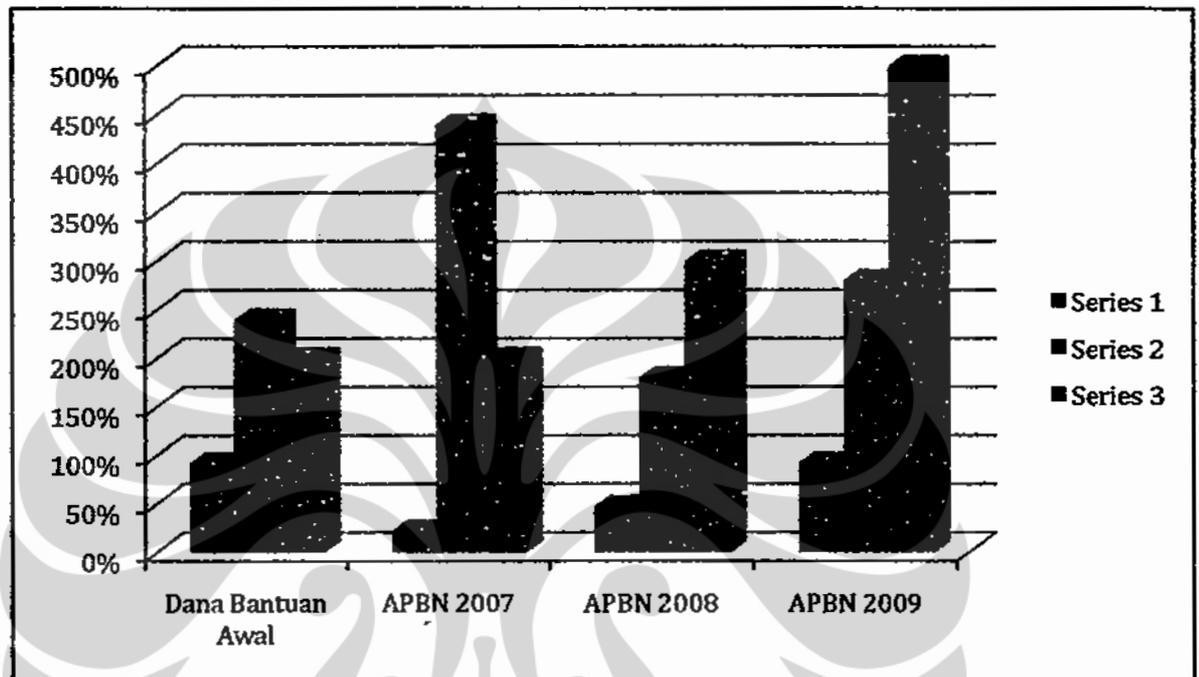
1. Relokasi Infrastruktur terkendala oleh alotnya negosiasi dengan warga, yakni dalam hal menentukan harga lahan pekarangan dan bangunan dimana warga bersikeras minta harga disamakan dengan Peta Area Terdampak 22 Maret 2007. Proses negosiasi hingga saat ini (Maret 2009) masih berjalan.
2. Bidang penanganan luapan lumpur mengalami kendala terblokirnya area kerja oleh penduduk yang lahannya belum terbayar oleh Minarak Lapindo Jaya sehingga kegiatan fisik tidak bisa dilaksanakan secara penuh, bahkan berhenti total.
3. Kondisi lapangan di Kali Porong tidak memungkinkan bagi kontraktor untuk bekerja secara optimal karena kondisi sedimen lumpur yang demikian tinggi, sehingga diperlukan air dalam volume yang memadai (yang tidak memungkinkan selama musim kemarau) agar bisa dilakukan agitasi dan pembuangan endapan ke laut.

APBN TA 2009 BPLS sebesar Rp 1.14 triliun, teralokasi untuk 4 kegiatan utama sebagai berikut:

1. Penyelesaian tanah 3 desa (pelunasan skema 80%) : Rp 227 milyar.
2. Penyelesaian relokasi arteri raya Porong, termasuk penyelesaian pembebasan tanahnya : Rp 523 milyar.
3. Melanjutkan infrastruktur penanganan luapan lumpur termasuk pemantauan dan penanganan deformasi geologi : Rp 241 milyar.
4. Bantuan sosial kemasyarakatan : Rp 59 milyar.

Total penyerapan anggaran adalah Rp. 1,05 T, atau penyerapan sebesar 92%.

Penyerapan Anggaran Badan Pengelola Lumpur Sidoarjo



4.4. Dampak Kebijakan-Kebijakan Nasional Penanggulangan Lumpur Sidoarjo terhadap *Stake holders* (para pemangku kepentingan)

Melihat kasus lumpur Lapindo yang sekarang masih berlangsung, perlu dikemukakan beberapa fakta dan opini yang berkembang sejauh ini. Pada tanggal 12 April 2007 DPR menyetujui penggunaan dana di Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan atau APBN-P 2007 untuk pembangunan infrastruktur yang rusak akibat lumpur Lapindo. Persetujuan itu diambil saat rapat pimpinan DPR dan para menteri terkait.

Dengan persetujuan itu, status dana pemerintah untuk infrastruktur di Sidoarjo bukan lagi dana talangan sehingga tidak perlu dimintakan ganti rugi ke Lapindo. Menurut Menteri PU Djoko Kirmanto waktu itu selaku ketua Dewan Pengarah Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo mempercepat pembangunan

infrastruktur di Sidoarjo. Tahun 2007 dana sementara yang dibutuhkan adalah Rp 900 miliar. Total dana seluruhnya sekitar Rp 7,6 triliun untuk pembebasan tanah, kanalisasi, sebagian jalan tol, dan sebagian jalan arteri.

Dikonfirmasi tentang pembiayaan infrastruktur dalam bencana lumpur, Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati mengakui, relokasi infrastruktur akibat semburan lumpur di kawasan eksplorasi Lapindo Brantas Inc menambah beban keuangan negara. Namun, opsi tersebut harus diambil pemerintah karena infrastruktur dan kondisi perekonomian Jatim harus diselamatkan.⁵²

1. 2007

2. 2009

3. 2010

Dalam perkembangan selanjutnya anggaran penanganan bencana semburan lumpur Sidoarjo dalam APBN 2009 mencapai Rp. 1,15 Triliun atau meningkat 155% dibanding APBN 2007 sebesar Rp. 450,1 miliar. Menurut pemberitaan inilah.com, dalam jawaban Menteri Keuangan Mewakili Pemerintah yang disampaikan kepada Komisi XI DPR menyebutkan, anggaran lumpur Sidoarjo itu utamanya untuk pembangunan tanggul pengamanan, pembuangan lumpur ke Kali Porong, pembangunan jalan arteri Porong, dan penanganan masalah sosial kemasyarakatan di luar area terdampak. Di samping itu, anggaran lumpur Sidoarjo juga digunakan untuk pembelian tanah, bantuan kontrak rumah, tunjangan hidup dan biaya evakuasi di luar peta terdampak pada tiga desa (Besuki, Pejarakan dan Kedungcangkring), serta untuk bantuan kontrak rumah tunjangan hidup, biaya evakuasi dan relokasi pada 9 RT di tiga desa (Siring Barat, Jatirejo, dan Mindi).

Harian Seputar Indonesia memberitakan⁵³, Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (BPLS) mendapat alokasi anggaran sebesar Rp1,28 triliun yang dianggarkan dalam APBN 2011. Alokasi dana tersebut rencananya akan digunakan untuk program penanggulangan bencana lumpur sidarjo sebesar Rp1,26 triliun dan untuk program dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis sebesar Rp22,75 miliar.

⁵² Detik.com, "DPR Setuju APBN untuk Bencana Lapindo", Sabtu 14 April 2007

⁵³ Harian Seputar Indonesia, "BPLS Peroleh Dana Rp. 1,2 Triliun", 23 Juni 2010

Sebagian besar dana yang digelontorkan pada 2011 tersebut, rencananya akan digunakan untuk kepentingan pembangunan infrastruktur di sekitar luapan lumpur.

Sedangkan untuk program dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis BPLS, sebagian besar akan dipergunakan untuk pembayaran gaji, honorarium dan tunjangan 130 orang pegawai dengan nilai sekitar Rp14,3 miliar. Pengelolaan operasional kantor sekitar Rp7,5 miliar. Sekadar diketahui, sejak luapan lumpur panas menenggelamkan sebagian wilayah Sidoarjo terhitung sejak tahun 2006 hingga 2010, dana APBN yang dialokasikan kepada BPLS untuk penanggulangan lumpur Lapindo telah mencapai Rp2,7 triliun. Pada 2006, alokasi APBN untuk program penanggulangan luapan lumpur Sidoarjo mencapai Rp 6,3 miliar. Tahun 2007, pemerintah kembali mengalokasikan Rp144,8 miliar yang juga berasal dari uang negara. Sedangkan pada tahun 2008 digelontorkan dana sebesar Rp513,1 miliar untuk program yang sama. Tahun 2009 alokasinya meningkat menjadi Rp592,1 miliar. Menurut Bambang, setiap tahun hingga 2014, pemerintah akan tetap mengalokasikan dana bagi program penanggulangan lumpur Sidoarjo. Besarnya, tidak akan jauh berbeda dari tahun ke tahun. Namun Bambang tidak menjelaskan total alokasi anggaran yang disediakan pemerintah hingga berakhirnya masa kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Namun berdasarkan data Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA), pada periode 2011 hingga 2014, anggaran negara yang digunakan untuk menanggulangi luapan lumpur akibat pengeboran migas yang dilakukan Lapindo Brantas itu mencapai Rp5,8 triliun.⁵⁴

Fajar AS seorang pengamat politik ekonomi internasional menulis bahwa sejak awal terjadinya tumpahan minyak bumi dalam skala luas, Obama telah bersikap sangat tegas memihak kepentingan Warga Amerika Serikat. Dia menetapkan bahwa BP harus bertanggungjawab penuh menanggung segenap biaya pembersihan tumpahan minyak. Sistem administrasi negara Amerika Serikat telah bergerak sangat cepat mengerahkan seribu sembilan ratus petugas,

⁵⁴ Ibid

mempergunakan tiga ratus kapal laut dan pesawat terbang. Di antara kapal laut tersebut dikerahkan sepuluh unit kapal selam yang digerakkan mendekati titik ledakan. Kendati BP adalah perusahaan skala raksasa dan milik para manusia sangat kaya, dalam kenyatannya Obama tidak sedikit pun ragu-ragu untuk memarahi manajemen BP. Obama memarahi juga pihak birokrat Amerika Serikat yang memperpanjang ijin pengeboran minyak bumi dimaksud yang memang diperkirakan mengandung risiko malapetaka besar. Obama menemukan fakta hubungan sangat intim BP dengan administrasi negara tingkat pusat Amerika Serikat. Obama menyesalkan tindakan mencuci tangan para pejabat yang berkompoten, dan menginstruksikan digelar penyelidikan resmi tentang kolusi yang berakibat malapetaka tersebut. Pihak yang bertanggungjawab harus menerima hasil penyelidikan. Pihak BP memang mengakui bahwa peraturan pengeboran minyak bumi di Amerika Serikat sangat banyak persyaratannya.⁵⁵

Selanjutnya dikemukakan, Lapindo Brantas (Lapindo) suatu anak dan atau jaringan Bakrie Group yang menyelenggarakan eksplorasi di kawasan Sidoarjo, Jawa Timur, telah sedemikian rupa menimbulkan malapetaka besar kebocoran. Kebocoran ini telah menimbulkan luapan lumpur yang mengandung racun. Sebagaimana halnya luapan minyak bumi di Teluk Meksiko, luapan lumpur Lapindo tersebut telah sedemikian rupa meraksasa volumenya dan berakibat rumah-rumah warga sekitar pengeboran, sawah-sawah yang sangat luas, pabrik-pabrik, jalan raya, dan jalan kereta api tertutup total oleh luapan lumpur. Masyarakat luas terutama warga sekitar eksplorasi tidak tahu-menahu apakah perijinan Lapindo melakukan eksplorasi telah diatur dengan ketat atau hanya diatur-aturl dengan enteng saja tanpa mempertimbangkan timbulnya malapetaka besar. Di Indonesia memang adalah ladang subur korupsi dan kolusi. Undang-Undang pun selalu dilahirkan secara tertutup dan jarang pengujian Undang-Undang kepada masyarakat.

⁵⁵ Fajar As, "Obama, Pencemaran BP dan Lapindo,"
http://www.waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=121729:obama-pencemaran-bp-a-lapindo&catid=25:artikel&Itemid=44

Adalah kenyataan yang sangat menyedihkan dengan berlangsungnya misteri besar penanganan malapetaka lumpur Lapindo dimaksud. Penyelesaian tidak pernah jelas dan kendati telah berlangsung terus menerus empat tahun. Semburan lumpur terus berlangsung dan tidak pernah diketahui kapan berhentinya. Warga yang menjadi korban kehilangan rumah, sawah, dan usaha lainnya tidak tertangani dengan benar karena penanganan dari negara yang terkesan bermain-main. Pihak Lapindo telah sedemikian lihai bermain yang merekayasa bahwa penyebab ledakan adalah gempa tektonik dan menyerahkan penanganan malapetaka kepada negara. Pihak Lapindo juga telah menggelar perkara dan segenap perkara ternyata dimenangkan oleh mereka. Ada pun tentang Solusinya, Fajar As mengemukakan, karena malapetaka lumpur Lapindo ini kelihatannya tidak berujung dan nasib warga yang menjadi korban tidak jelas dan terkatung-katung, maka Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) harus menetapkan langkah mendasar dan menyeluruh. Dalam kaitan ini kiranya SBY mencontoh langkah Obama menyatakan pengusaha yang melakukan eksplorasi harus bertanggung jawab penuh.⁵⁶

Menurut Maharani Siti Sophia, fakta lain yang justru tidak pernah terangkat adalah soal perusakan dan kejahatan lingkungan secara sistematis. Kebijakan pemerintah, disebut sistematis karena kondisi ini justru lahir dari kebijakan pemerintah secara struktural, yang secara nyata dapat dilihat dalam beberapa hal. *Pertama*, kegiatan usaha minyak dan gas bumi tidak dapat dilaksanakan di wilayah dekat rumah tinggal, dekat bangunan umum dan wilayah pabrik.

Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 33 Undang-Undang No.22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Sementara, lokasi sumur banjar panji 1 berada 600 meter dari permukiman warga. Anehnya, pemerintah justru meloloskan izin upaya pengelolaan lingkungan (UKL) dan upaya pemantauan lingkungan (UPL) berikut turunan izin lainnya terhadap kegiatan usaha ini. *Kedua*, seharusnya dalam dokumen UKL/UPL tersebut, sudah diperkirakan

⁵⁶ Ibid

bagaimana kondisi geografis wilayah tersebut dan desain.(pengeboran) apa yang seharusnya dirancang untuk menghadapi situasi tersebut. Faktanya, pemerintah dan Lapindo justru menutup mata dengan kondisi tersebut. Seolah-olah hal tersebut terjadi karena bencana alam dan Lapindo lepas dari tanggung jawab. *Ketiga*, upaya penanganan (pasca semburan) yang dilakukan selama ini justru jauh dari aspek perlindungan lingkungan. Selain itu, aroma yang timbul dari luapan lumpur yang berdampak pusing dan mual turut hadir dalam peristiwa tersebut. Dengan bergeraknya angin, aroma tersebut dapat dirasakan lebih dari 2 km dari wilayah semburan. Tentunya, tidak adanya perencanaan yang komprehensif menjadi salah satu penyebab. *Keempat*, hal yang paling penting adalah isi dari Peraturan Presiden No.14 tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo yang tidak memasukkan deputi bidang yang menangani secara khusus pemulihan dan pengawasan serta perlindungan lingkungan hidup. Padahal, upaya pemulihan dan pengawasan terhadap lingkungan menjadi faktor penting untuk menilai dampak lingkungan yang akan terjadi.⁵⁷

Selanjutnya tentang masalah ganti rugi mengemukakan, aspek lain Aspek lain yang seharusnya menjadi catatan adalah pemberian ganti rugi korban luapan lumpur. Terminologi yang seharusnya muncul sebelum dilakukan pemberian ganti rugi adalah konsep dasar penguasaan dan pengusahaan usaha minyak dan gas bumi yang diatur dalam Pasal 4 UU No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Pasal tersebut menyebutkan bahwa minyak dan gas bumi merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara dan pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan. Artinya, dalam proses pemberian ganti rugi tersebut, peran negara tidak bisa dilepaskan dengan terdapatnya kandungan sumber daya alam di dalamnya. Fakta yang terjadi saat ini, pemberian ganti rugi dilakukan dengan mekanisme jual beli dan dilakukan antara pihak Lapindo, dalam hal ini ditangani

⁵⁷ Maharani Siti Sophia, "Lumpur Lapindo dan Kejahatan Lingkungan", *Harian Bisnis Indonesia*, 30 Juni 2007

oleh PT Minarak Lapindo Jaya dengan warga korban. Praktis secara hukum hak atas tanah dan bangunan tersebut menjadi milik Lapindo Brantas.⁵⁸

Seperti diketahui dan dijelaskan dalam gambaran umum, langkah awal pemerintah pusat dalam menangani penyelesaian semburan lumpur Sidoarjo adalah mengeluarkan kebijakan atau produk hukum berupa Keppres No. 13/2006 tentang Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur Di Sidoarjo. Dan perlu diperhatikan kembali dengan seksama mengenai Keppres ini, sebelum beranjak menganalisa dampak dari kebijakan-kebijakan nasional penanggulangan lumpur Sidoarjo terhadap para pemangku kepentingan (*stake holders*).

Keputusan Presiden merupakan produk hukum yang menjadi hak prerogratif presiden yang bersifat menentukan atau menetapkan sesuatu secara administratif. Memang Keputusan Presiden ada yang bersifat mengatur (*regeling*) namun untuk menjalankan fungsi dan tugas berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan dengan tidak melibatkan pihak swasta.⁵⁹

Ada yang janggal dari Keppres ini, *pertama*, butir kedua huruf b, dimana dalam angka 6 ada pengangkatan atau pelibatan swasta dalam menanggulangi semburan lumpur Lapindo, yakni pengangkatan General Manager PT Lapindo Brantas sebagai Anggota pelaksana Tim Nasional Penanggulangan Lumpur Di Sidoarjo.

Artinya pihak swasta dilibatkan yang jelas-jelas melanggar dari sifat-sifat Keppres yang tidak boleh melibatkan pihak swasta, *kedua*, Keppres ini lebih cenderung bersifat mengatur (*regeling*), seperti pada butir ketiga:

Tim Nasional mempunyai tugas untuk mengambil langkah-langkah operasional secara terpadu dalam rangka penanggulangan semburan lumpur di Sidoarjo yang meliputi :

a. *pemutupan semburan lumpur;*

⁵⁸ Ibid

⁵⁹ Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, "Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi", PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 219.

- b. *penanganan luapan lumpur;*
- c. *penanganan masalah sosial.*

Ketiga, butir ke lima dan ke enam, butir Kelima : Dengan terbentuknya Tim Nasional dengan tugas sebagaimana dimaksud pada Diktum Ketiga tidak mengurangi tanggung jawab PT. Lapindo Brantas untuk melakukan penanggulangan dan pemulihan kerusakan lingkungan hidup dan masalah sosial yang ditimbulkannya. butir Keenam : Biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas Tim Nasional dibebankan pada anggaran PT. Lapindo Brantas. Dari redaksional di atas kita bisa membaca dan menganalisa bahwasanya sifatnya lebih cenderung mengatur.

Produk hukum atau kebijakan kedua pemerintah pusat sebagai respon dari Keppres No. 13/2006 2006 tentang Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur Di Sidoarjo, adalah Perpres No. 14/2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo. Yang menjadi persoalan adalah Pasal 15, yang menegaskan sebagai berikut:

- (1) *Dalam rangka penanganan masalah sosial masyarakat PT Lapindo Brantas membeli tanah dan bangunan masyarakat yang terkena luapan lumpur Sidoarjo dengan pembayaran secara bertahap, sesuai dengan peta area terdampak tanggal 22 Maret 2007 dengan akta jual beli bukti kepemilikan tanah yang mencantumkan luas tanah dan lokasi yang disahkan oleh Pemerintah.*
- (2) *Pembayaran bertahap yang dimaksud seperti yang telah disetujui dan dilaksanakan pada daerah yang termasuk dalam peta area terdampak 4 Desember 2006, 20) (dua puluh perseratus) dibayarkan dimuka dan sisanya dibayarkan paling lambat sebulan sebelum masa kontrak rumah 2 (dua) tahun habis.*
- (3) *Biaya masalah sosial masyarakat di luar peta area terdampak tanggal 22 Maret 2007, setelah ditandatanganinya Peraturan Presiden ini, dibebankan pada APBN.*
- (4) *Peta area terdampak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) adalah sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan Presiden ini.*
- (5) *Biaya upaya penanggulangan semburan lumpur termasuk didalamnya penanganan tanggul utama sampai ke Kali Porong dibebankan kepada PT Lapindo Brantas.*
- (6) *Biaya untuk upaya penanganan masalah infrastruktur termasuk infrastruktur untuk penanganan luapan lumpur di Sidoarjo, dibebankan kepada APBN dan sumber dana lainnya yang sah.*

Disini saya akan menganalisisnya satu per satu ayat-ayat dari Pasal 15 Perpres ini. Pada ayat 1, pembayaran dilakukan secara bertahap, padahal banyak atau sebagian warga Sidoarjo yang terkena peta terdampak tidak semua menginginkan pembayaran secara bertahap, namun ada yang mau tunai dan sebagainya, artinya perpres ini tidak dibuat dengan melibatkan atau mendengar masukan dari masyarakat, begitupun dengan ayat (2).

Pada ayat (3) Pasal 15 ini, jelas menunjukkan inkonsistensi pemerintah pusat atau presiden, yang jelas dan tegas bahwa dalam Keppres No. 13/2006 tentang Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur Di Sidoarjo, poin kelima, diantara kutipan kalimatnya adalah: *“tidak mengurangi tanggung jawab PT. Lapindo Brantas untuk melakukan penanggulangan dan pemulihan kerusakan lingkungan hidup dan masalah sosial yang ditimbulkannya”*. Sementara dalam ayat (3) pasal 15 tersebut, menyebut: *“Biaya masalah sosial kemasyarakatan di luar peta area terdampak tanggal 22 Maret 2007, setelah ditandatanganinya Peraturan Presiden ini, dibebankan pada APBN.”* Artinya terjadi pengalihan tanggung jawab dari pihak korporat/LBI ke negara. Begitupun dengan ayat keenamnya.

Selanjutnya, sebagai revisi Perpres No. 14/2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo, terbitlah Perpres No. 48/2008 tentang Perubahan Atas Perpres No. 14/2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo. Sama halnya dengan perpres pertama untuk menanggulangi semburan lumpur Lapindo, yakni akal-akalan di Pasal 15, seperti yang telah di bagankan di Bab Gambaran Umum. Pada Pasal 15 perpres ini ayat (3) dihapus, namun ada perubahan di ayat 4 yang berbunyi: *“Peta Area Terdampak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan Presiden ini.”*, dan Pasal-pasal lainnya, seperti Pasal 15 C yang sudah sangat menguatkan keberpihakan pemerintah pusat terhadap korporat dan sebagainya. Namun, masih ada sedikit tanggung jawab LBI yakni pada pasal 15 B ayat (6).

Lalu, kebijakan nasional berikutnya sebagai perbaikan dari Perpres sebelumnya terbitlah Perpres No. 40/2009 tentang Perubahan Kedua Atas Perpres No. 14/2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo. Dalam Perpres ini habis semua tanggung jawab LBI/Korporat, semua di bebaskan kepada APBN atau

negara. Dampak-dampak lainnya adalah fakta di lapangan cicilan terhadap jual-beli tanah dan bangunan masyarakat secara bertahap tersendat-sendat, serta sarana publik seperti jalan, bangunan-bangunan milik umum, rumah sakit, sekolah-sekolah dan lain-lain menjadi beban APBD dan APBN.

Seperti yang dipaparkan di atas beban APBN untuk menanggung biaya Penanggulangan semburan lumpur Lapindo dengan dana awal Rp 4,893 milyar pada tahun 2007, untuk kegiatan BPLS Rp 114,18 milyar. Pada tahun 2008 sekitar Rp. 513,7 Milyar dan tahun 2009 Rp. 1,05 T. Jadi, total semuanya hingga saat ini yang sedang berjalan dan terpakai adalah 1,68 T. Dalam hubungan itu, pemerintah, baik di tingkat pusat dan daerah dirugikan sedang yang paling diuntungkan adalah pihak korporat.

Dalam tinjauan pustaka disebutkan bahwa ide kebijakan publik mengandung anggapan bahwa ada suatu ruang atau domain dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik individual, tetapi milik bersama atau milik umum. Publik itu sendiri berisi aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial, atau setidaknya oleh tindakan bersama (Wayne P: 2005). Artinya seharusnya pemerintah pusat, korporat, dan warga korban lumpur Lapindo duduk bersama, yang dimaksud disini adalah kebijakan-kebijakan nasional bukan ruang privat namun ruang publik. Tapi dalam prakteknya kebijakan-kebijakan nasional untuk menanggulangi semburan lumpur Lapindo, yakni berupa produk hukum serangkaian perpres tidak melibatkan warga atau masukan masyarakat secara komprehensif.

Thomas R. Dye merumuskan model-model secara lengkap dalam formulasi kebijakan, yang paling relevan dalam tulisan ini adalah Model Elit yang berasumsi bahwa di dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau elit dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa serta sedemokratis apa pun, pasti ada variabel-variabel subjektif yang signifikan, karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit – tidak lebih. Disebutkan juga model elit merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan dimana kebijakan publik merupakan perspektif

elit politik. Prinsip dasarnya adalah karena setiap elit politik ingin mempertahankan *status quo* maka kebijakannya menjadi bersifat konservatif. Kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh para elit politik tidak berarti selalu mentingkan kesejahteraan masyarakat.⁶⁰

Maka dalam inkonsistensinya pemerintah pusat antara kebijakan nasional berupa Keppres No. 13/2006 dan Perpres No. 14/2007 yang terus mendegradasi tanggung jawab korporat lewat perpres-perpres berikutnya adalah keinginan elit pemerintah mempertahankan citranya dihadapan rakyat serta stabilitas politik nasional dengan mengabaikan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat banyak dan juga posisi korporat yang lebih tangguh dari pemerintah mencerminkan bahwa pemerintahan di bawah Presiden SBY adalah pemerintah yang menginginkan *status quo* dan takut terhadap bandit-bandit saudagar yang siap menggoncang pemerintahannya bila kepentingannya tidak terakomodasi atau dinegasikan. Lain halnya dengan Presiden Barack Obama dalam kasus Teluk Mexiko, tanggap dan responsif. Semua birokrat-birokrat dan pengusaha-pengusaha terkait dalam kasus itu di investigasi dan 'dimarahi' serta diberi sanksi yang tegas, juga semua beban pembiayaan seperti kerusakan lingkungan, warga korban, masalah-masalah sosial kemasyarakatan dan sebagainya menjadi tanggung jawab korporat.

⁶⁰ Nugroho, Riant, *KEBIJAKAN PUBLIK, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta 2003. Hal. 113-14.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Proses pembentukan dan penetapan yang dilakukan sehingga Perpres No. 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo yang selanjutnya direvisi dengan Perpres No. 48/2008 dan Perpres No. 40/2009 sebagai kebijakan nasional bertentangan dengan Prinsip Penyusunan Kebijakan Publik yaitu:

- a. Benar dalam proses yaitu, bahwa prosesnya harus transparan, dapat dipertanggungjawabkan dan melibatkan pihak yang seharusnya terlibat.
- b. Benar secara isi, yaitu bahwa isi kebijakan: mengatur isu kebijakan yang harus diatur atau fokus pada isu kebijakan; bukan merupakan kompromi politik dan atau ekonomi.
- c. Benar secara politik-etik, yaitu mengakomodasi para pihak yang terkait secara langsung dengan kebijakan, menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dan memperhatikan kaidah-kaidah moralitas dalam pembuatan kebijakan
- d. Benar secara hukum, yaitu bahwa kebijakan ini benar-benar merupakan kaidah hukum, karenanya kebijakan publik bukan himbauan, melainkan memberikan batasan-batasan aturan serta mencantumkan sanksi-sanksi yang tegas bagi pelanggaran atasnya, dan memberikan keadilan dan kesamaan di depan hukum bagi publik.
- e. Benar secara manajemen, isi dari kebijakan bersifat sistematis, dapat dilaksanakan, meskipun pelaksanaannya bukan oleh pemerintah namun pemerintah dapat mengendalikan secara efektif, dan mempunyai manfaat dan *impact* yang terukur.

B. SARAN

1. Dalam formulasi kebijakan seharusnya pemerintah mengedepankan prinsip-prinsip penyusunan kebijakan publik dan mengimplementasikan prinsip-prinsip *good governance* bagi pemerintahan yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan para konstituen dan pemanfaat diakomodasi keberadaannya
2. Pemerintah harus membuat konstruksi hukum dalam bentuk perjanjian publik antara negara dan Lapindo, dengan menunjukkan kemampuan negara untuk menjamin semburan lumpur di Sidoarjo tidak membawa kerugian besar bagi masyarakat yang harus dilindunginya, serta menetapkan aturan penting bahwa dana negara yang dibayarkan kepada masyarakat adalah pinjaman sehingga status uang tersebut adalah piutang negara kepada Lapindo Brantas Inc.
3. Sebelum perjanjian ini ditandatangani, Lapindo Brantas Inc. harus menyerahkan jaminan atas pinjaman yang diberikan Negara, jika kemudian hari Lapindo Brantas Inc. ingkar janji atas perjanjian publik yang telah ditandatangani, negara dapat mengajukan dua tuntutan secara langsung kepada Lapindo Brantas Inc. dan pemegang sahamnya, yaitu *pertama*, tuntutan tindak pidana korupsi karena telah merugikan keuangan negara sebagai akibat tiadanya pembayaran piutang negara. *Kedua*, negara dapat mengajukan tuntutan ganti kerugian secara perdata atau kepailitan terhadap badan hukum dan atau para pemegang saham yang terkait di dalamnya.
4. Presiden seharusnya bisa mencontoh Presiden Barack Obama dalam kasus Teluk Meksiko yang tanggap dan responsif. Semua birokrat-birokrat dan pengusaha-pengusaha terkait dalam kasus itu di investigasi dan 'dimarahi' serta diberi sanksi yang tegas, juga semua beban pembiayaan seperti kerusakan lingkungan, warga korban, masalah-masalah sosial kemasyarakatan dan sebagainya menjadi tanggung jawab korporat.

Daftar Pustaka

I. Buku

A. Bryman, *Social Research Methods* (2001). Oxford: Oxford University Press.

Akbar, Ali, *Konspirasi di Balik Lumpur Lapindo* (2007). Galangpress, Yogyakarta 2007.

Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara* (2007). PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta.

-----, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (200). PT Buana Ilmu Populer, Jakarta.

Burham Bungin, *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial lainnya* (2009) Jakarta: Kencana Perenada Media Group,

Dunn, N. William, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua* (1999). Gadjah Mada University Press.

Farida Maria, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukan* (2007). Kanisius Jakarta

Harrison Lisa, *Metodologi Penelitian Politik* (2007). Jakarta Kencana

Hardjasoemantri, Koesnadi, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta : 1989.

Islami, Irfan , "Prinsip-prinsip perumusan Kebijakan Negara," Bumi Aksara, Jakarta 1997

Ifdhal Kasim, *Kebebasan Memperoleh Informasi dan Rahasia Negara, Makalah Pada Diskusi Terbuka Rancangan Undang Undang Rahasia Negara Dan Ancaman Kebebasan Informasi Publik Hotel Ibis Tamarin, 18 Februari 2009* IDSPS.

Jenis-Jenis Penelitian, Bahan Kuliah Kelima Metodologi Penelitian, Dr. R.I. Wahono, Program Pasca Sarjana UI, Pengkajian Ketahanan Nasional, 2000.

John W. Cresswell; *Research Design : Quantitative and Qualitative Approaches* (1994). California : SAGE Publications

Kjoer Mette dan Klav Kinnerup, *Good Governanve: Bagaimana Kaitannya dengan HAM*, dalam "Hak Asasi Manusia dan Good Governance

Membangun Suatu Keterkaitan”, Pustaka Hak Asasi Manusia Raoul Wallenberg Institute, Jakarta 2003

Koentjaraningrat, “Metode Wawancara”, dalam Koentjaraningrat (ed) *Metode Penelitian Masyarakat* (1986). PT Gramedia, Jakarta.

—————, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat Edisi ketiga*, (1997) Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama

N Sh. Hesse-Biber, & P. Leavy, (eds) *Approaches to Qualitative Research – A reader on theory and practice* (2004). Oxford University Press.

Nawawi Ismail, *Public Policy: Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek* (2009) Surabaya PMN

Nugroho, Riant, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi* (2003) PT Elex Media Komputindo, Jakarta.

Mangoenpoerojo Basoeki Roch, *Kerugian Bangsa Akibat Lumpur di Sidoarjo* (2008) Bandung Visi Buku Info Indonesia, 2008

Parsons Wayne, *Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan* (2005), Jakarta: Kencana

Sjahrir, *Kebijaksanaan Negara Konsisten dan Implementasi* (1988), LP3ES, Jakarta.

W. Lawrence Neumann, *Social Research Methods: Qualitative Approaches*, (Boston: Ally and Bacon. 1997) hlm. 301-331

Weimer L Davis and Vinning R Aidan, *Policy Analys Concepts and Practice*, New Jersey, Prentice-Hall Inc, 1992

IL. MAKALAH

Laporan Tim Pengawas Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (TP2LS) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada Rapat Paripurna tanggal 29 September 2009

Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) Jatim, “Kebocoran Gas Sulfida dan Banjir Lumpur PT. Lapindo Brantas; Perusahaan yang tidak beretika lingkungan”,
Press Release , Surabaya, 3 Juni 2006.

Santosa, Mas Achmad, "Esensi Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak (*Strict Liability*) dalam konteks Penegakan Hukum lingkungan di Indonesia", Jurnal Hukum Lingkungan.No.1 Tahun II, (Jakarta . ICEL, 1995)

III. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN RI

Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945

Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas

Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air

Perpres No. 14 Tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo

Perpres No. 40 Tahun 2008 Tentang Perubahan Perpres No. 14 Tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo

Perpres No. 48 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Perpres No. 14 Tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo

IV. INTERNET

Firdaus Cahyadi <http://korbanlumpur.info/suara-publik/578-bongkar-konspirasi-pengkambinghitaman-tuhan.html>

http://nasional.kompas.com/read/2008/02/27/15483540/Menkeu:_Tanggung_Pemerintah.di.Perong_Konsekuensi.Perpres

<http://regional.kompas.com/read/2010/03/23/04054168/Hentikan.Semburan.Lumpur>

http://id.wikipedia.org/wiki/Banjir_lumpur_panas_Sidoarjo.

http://id.wikipedia.org/wiki/Kebijakan_publik.



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 14 TAHUN 2007
TENTANG
BADAN PENANGGULANGAN LUMPUR SIDOARJO
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang :
- a. bahwa dampak luapan lumpur di Sidoarjo sudah demikian luas terhadap sendi-sendi kehidupan masyarakat di sekitarnya, perlu kebijakan nasional yang lebih komprehensif;
 - b. bahwa dalam rangka melanjutkan langkah-langkah penyelamatan penduduk, penanganan masalah sosial dan infrastruktur di sekitar bencana akibat luapan lumpur di Sidoarjo, perlu peningkatan penanganan masalah dimaksud, dengan memperhitungkan risiko lingkungan yang terkecil;
 - c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan b, dan sehubungan berakhirnya masa tugas Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur di Sidoarjo, maka dipandang perlu membentuk Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo;

- Mengingat :
1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3501);
 3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3699);

4. Undang ...



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 4 -

Pasal 4

Dewan Pengarah dapat membentuk Sekretariat yang bertugas memberikan dukungan administrasi kegiatan dewan.

Pasal 5

Susunan organisasi Badan Pelaksana, terdiri dari:

- a. Kepala Badan Pelaksana;
- b. Wakil Kepala Badan Pelaksana;
- c. Sekretaris Badan Pelaksana
- d. Deputi Bidang Operasi;
- e. Deputi Bidang Sosial;
- f. Deputi Bidang Infrastruktur.

Pasal 6

Badan Pelaksana bertanggungjawab kepada Dewan Pengarah.

Pasal 7

- (1) Kepala Badan Pelaksana mempunyai tugas memimpin Badan Pelaksana dalam penanganan, penanggulangan semburan lumpur, luapan lumpur, serta masalah sosial dan infrastruktur akibat luapan lumpur di Sidoarjo.
- (2) Wakil Kepala Badan Pelaksana mempunyai tugas mewakili dan membantu pelaksanaan tugas Kepala Badan Pelaksana sehari-hari.

Pasal 8 ...



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 5 -

Pasal 8

Sekretaris Badan Pelaksana mempunyai tugas:

- a. menyelenggarakan administrasi umum untuk kelancaran pelaksanaan tugas Badan Pelaksana;
- b. mengelola pegawai, perencanaan kerja, pendanaan, perlengkapan kerja, dokumentasi, hukum, hubungan masyarakat, dan keamanan serta sistem informasi Badan Pelaksana;
- c. menyelenggarakan ketatalaksanaan dan hubungan kerja Badan Pelaksana di bidang administrasi dengan instansi terkait;
- d. melaksanakan tugas lain yang diberikan Kepala Badan Pelaksana.

Pasal 9

Deputi Bidang Operasi mempunyai tugas:

- a. menyelenggarakan koordinasi operasi upaya penanggulangan semburan lumpur dan penanganan luapan lumpur;
- b. menyusun rumusan strategi dan rencana operasi teknis upaya penanggulangan semburan lumpur dan penanganan luapan lumpur;
- c. melakukan pengendalian operasi upaya penanggulangan semburan lumpur yang dilaksanakan oleh PT Lapindo Brantas;
- d. melaksanakan penanganan luapan lumpur;
- e. mengadakan evaluasi dan pelaporan operasi upaya penanggulangan semburan lumpur dan penanganan luapan lumpur.

Pasal 10 ...



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 8 -

Pasal 15

- (1) Dalam rangka penanganan masalah sosial kemasyarakatan, PT Lapindo Brantas membeli tanah dan bangunan masyarakat yang terkena luapan lumpur Sidoarjo dengan pembayaran secara bertahap, sesuai dengan peta area terdampak tanggal 22 Maret 2007 dengan akta jual-beli bukti kepemilikan tanah yang mencantumkan luas tanah dan lokasi yang disahkan oleh Pemerintah.
- (2) Pembayaran bertahap yang dimaksud, seperti yang telah disetujui dan dilaksanakan pada daerah yang termasuk dalam peta area terdampak 4 Desember 2006, 20% (dua puluh perseratus) dibayarkan dimuka dan sisanya dibayarkan paling lambat sebulan sebelum masa kontrak rumah 2 (dua) tahun habis.
- (3) Biaya masalah sosial kemasyarakatan di luar peta area terdampak tanggal 22 Maret 2007, setelah ditandatanganinya Peraturan Presiden ini, dibebankan pada APBN.
- (4) Peta area terdampak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) adalah sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan Presiden ini.
- (5) Biaya upaya penanggulangan semburan lumpur termasuk di dalamnya penanganan tanggul utama sampai ke Kali Porong dibebankan kepada PT Lapindo Brantas.
- (6) Biaya untuk upaya penanganan masalah infrastruktur termasuk infrastruktur untuk penanganan luapan lumpur di Sidoarjo, dibebankan kepada APBN dan sumber dana lainnya yang sah.

Pasal 16 ...



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 9 -

Pasal 16

- (1) Kepala, Wakil Kepala, Sekretaris, Deputi dan kelompok kerja di lingkungan Badan Pelaksana, dapat berasal dari unsur Pegawai Negeri Sipil (PNS), tenaga profesional, dan tenaga ahli.
- (2) PNS yang ditempatkan pada Badan Pelaksana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berstatus diperbantukan.
- (3) PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberhentikan dari jabatan organik di instansi induknya tanpa kehilangan status sebagai PNS.
- (4) Proses kepangkatan PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh instansi induk yang bersangkutan, sesuai peraturan perundang-undangan.
- (5) PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dinaikkan pangkatnya setiap kali setingkat lebih tinggi tanpa terikat jenjang pangkat, sesuai peraturan perundang-undangan.
- (6) PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang berhenti atau telah berakhir masa baktinya, kembali kepada instansi induknya apabila belum mencapai batas usia pensiun.
- (7) PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberhentikan dengan hormat sebagai PNS apabila telah mencapai batas usia pensiun dan diberi hak-hak kepegawaian, sesuai peraturan perundang-undangan.

Pasal 17

- (1) Kepala, Wakil Kepala, Sekretaris, dan Deputi di lingkungan Badan Pelaksana, diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

(2) Kepala ...



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 10 -

- (2) Kepala dan Wakil Kepala di lingkungan Badan Pelaksana, diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden, apabila:
- a. berhalangan tetap;
 - b. berdasarkan penilaian kinerja tidak mampu menjalankan tugas dengan baik;
 - c. terbukti secara hukum melakukan tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme, serta tindak pidana lainnya; atau
 - d. mengundurkan diri.

Pasal 18

Penyusunan rencana kerja dan anggaran dikelola oleh Kepala Badan Pelaksana selaku Pengguna Anggaran di lingkungan Badan Pelaksana.

Pasal 19

Dengan berlakunya Peraturan Presiden ini, pelaksanaan tugas Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur di Sidoarjo yang dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 2006 dilanjutkan oleh Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo yang dibentuk dengan Peraturan Presiden ini.

Pasal 20

Sebelum organisasi Badan Pelaksana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 terbentuk, tugas Badan Pelaksana dilakukan oleh personil Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur di Sidoarjo sebagaimana dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diperpanjang dengan Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2007.

Pasal 21 ...



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 11 -

Pasal 21

Feraturan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta

pada tanggal 8 April 2007

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

td.

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Salinan sesuai dengan aslinya

Deputi Sekretaris Kabinet
Bidang Hukum,



[Signature]
G. H. Lamboek V. Nahattands



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 2 -

- Mengingat :
1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4289);
 3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
 4. Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 188, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4776) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4845);
 5. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4609) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4855);
 6. Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo;

MEMUTUSKAN ...



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 3 -

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN PRESIDEN TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN
PRESIDEN NOMOR 14 TAHUN 2007 TENTANG BADAN
PENANGGULANGAN LUMPUR SIDOARJO.

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007
tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo diubah sebagai
berikut:

1. Ketentuan Pasal 15 ayat (3) dihapus dan ayat (4) diubah,
sehingga keseluruhan Pasal 15 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 15

- (1) Dalam rangka penanganan masalah sosial kemasyarakatan,
PT Lapindo Brantas membeli tanah dan bangunan
masyarakat yang terkena hujan lumpur Sidoarjo dengan
pembayaran secara bertahap, sesuai dengan Peta Area
Terdampak tanggal 22 Maret 2007 dengan akta jual-beli
bukti kepemilikan tanah yang mencantumkan luas tanah
dan lokasi yang disahkan oleh Pemerintah.
- (2) Pembayaran secara bertahap sebagaimana dimaksud pada
ayat (1), seperti yang telah disetujui dan dilaksanakan pada
dasar yang termuat dalam Peta Area Terdampak tanggal
4 Desember 2006, 20% (dua puluh per seratus)
dibayarkan di muka dan sisanya dibayarkan paling lambat
sebulan sebelum masa kontrak rumah 2 (dua) tahun habis.

(3) Dihapus ...



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 4 -

- (3) Dihapus.
- (4) Peta Area Terdampak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan Presiden ini.
- (5) Biaya upaya penanggulangan sebaran lumpur, termasuk di dalamnya penanganan tanggul utama sampai ke Kali Porong, dibebankan kepada PT Lapindo Brantas.
- (6) Biaya upaya penanganan masalah infrastruktur, termasuk infrastruktur untuk penanganan luapan lumpur di Sidoarjo, dibebankan kepada APEN dan sumber dana lainnya yang sah."

2. Di antara Pasal 15 dan Pasal 16 disisipkan 3 (tiga) pasal, yakni Pasal 15 A, Pasal 15 B, dan Pasal 15 C yang berbunyi sebagai berikut:

"Pasal 15 A

Biaya penanganan masalah sosial masyarakat di luar Peta Area Terdampak tanggal 22 Maret 2007 dibebankan pada APEN."

"Pasal 15 B

(1) Wilayah penanganan luapan lumpur di luar Peta Area Terdampak tanggal 22 Maret 2007 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 A adalah di Desa Besuki, Desa Pejarakan, dan Desa Kedungongkring, Kecamatan Jabon, Kabupaten Sidoarjo, dengan batas-batas sebagai berikut:

a. sebelah ...



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 5 -

- a. sebelah utara : tanggal batas Peta Area Terdampak
- b. sebelah timur : jalan tol ruas Porong - Gempol
- c. sebelah selatan : Kali Porong
- d. sebelah barat : batas Desa Pejajaran dengan Desa Mendi.

- (2) Peta wilayah penanganan limbah lumpur di luar Peta Area Terdampak tanggal 22 Maret 2007 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagaimana tercantum dalam Lampiran A Peraturan Presiden ini.
- (3) Dalam rangka penanganan masalah sosial komasyarakat di wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan pembelian tanah dan bangunan di wilayah tersebut dengan skema jual beli bukti kepemilikan tanah yang mencantumkan luas tanah dan lokasi yang diestikan oleh Pemerintah.
- (4) jual beli sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersifat khusus sehingga tidak berlaku ketentuan dasar perhitungannya sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.
- (5) Pembayaran penanganan masalah sosial komasyarakat di wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara bertahap dengan skema 20% (dua puluh per seratus) pada Tahun Anggaran 2008 dan sisanya mengikuti tahapan setelah dilakukannya pelunasan oleh PT Laspindo Brantas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2).

(6) Dana ...



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 6 -

- (6) Dana penanganan masalah sosial masyarakatan yang berupa bantuan sosial dan pembelian tanah dan bangunan diterimakan kepada masyarakat di 3 (tiga) desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), besarnya dimusyawarahkan dengan mempertimbangkan rasa keadilan oleh Badan Pelaksana BPLS dengan mengacu pada besaran yang dibayarkan oleh PT Lapindo Brantas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15.
- (7) Tata laksana pembayaran, penanganan masalah sosial masyarakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan ayat (6) diatur lebih lanjut oleh Kepala Badan Pelaksana BPLS.*

*Pasal 16 C

- (1) Dengan dilakukannya pembelian tanah dan bangunan di wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 B ayat (1), tanah dan bangunan di wilayah tersebut bereslah statusnya menjadi Barang Milik Negara.
- (2) Terjadi Barang Milik Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri Keuangan sebagai Pengelola Barang Milik Negara, sedangkan Kepala Badan Pelaksana BPLS sebagai Pengguna Barang Milik Negara.*

Pasal ...



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

LAMPIRAN A

PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

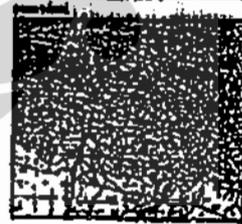
NOMOR : 48 TAHUN 2008

TANGGAL : 17 JULI 2008



	...
	...
	...
	...
	...
	...
	...
	...
	...
	...

PETA AREA TIGA DASA TERASERPAK



PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tdl.

DR. H. BUSILO BAMBANG YUDHONYONO

Demang Sekretaris Kabinet
Bidang Hukum
Dr. M. ... Santoso

Kepada Yth.
(LSI)



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

**PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 40 TAHUN 2009
TENTANG
PERUBAHAN KEDUA ATAS
PERATURAN PRESIDEN NOMOR 14 TAHUN 2007 TENTANG
BADAN PENANGGULANGAN LUMPUR SIDOARJO
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA**

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : bahwa dalam rangka mengefektifkan upaya penanggulangan semburan lumpur dan penanganan luapan lumpur serta penanganan masalah sosial kemasyarakatan, perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo;

Mengingat : 1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723);

3. Undang ...

RECEIVED
28 SEP 2009

LAPINDO BRANTAS, INC.



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 2 -

3. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
4. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2008 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2009 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 171, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4920) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2009 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5041);
5. Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2008;

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN PRESIDEN TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS PERATURAN PRESIDEN NOMOR 14 TAHUN 2007 TENTANG BADAN PENANGGULANGAN LUMPUR SIDOARJO.

Pasal ...

2/9



PRESIDEN
REPUBLIC INDONESIA

- 3 -

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2008 diubah sebagai berikut :

1. Ketentuan Pasal 9 huruf c dan huruf d diubah, sehingga keseluruhan Pasal 9 berbunyi sebagai berikut :

"Pasal 9

Deputi Bidang Operasi mempunyai tugas :

- a. menyelenggarakan koordinasi operasi upaya penanggulangan semburan lumpur dan penanganan luapan lumpur;
- b. menyusun rumusan strategi dan rencana operasi teknis upaya penanggulangan semburan lumpur dan penanganan luapan lumpur;
- c. melakukan operasi upaya penanggulangan semburan lumpur;
- d. melakukan penanganan luapan lumpur ke Kali Porong;
- e. mengadakan evaluasi dan pelaporan operasi upaya penanggulangan semburan lumpur dan penanganan luapan lumpur."

2. Ketentuan Pasal 15 ayat (5) dihapus, ayat (6) diubah, dan ditambahkan 1 (satu) ayat, yaitu ayat (?), sehingga keseluruhan Pasal 15 berbunyi sebagai berikut :

"Pasal ...

3/9

2009



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 4 -

Pasal 15

- (1) Dalam rangka penanganan masalah sosial kemasyarakatan, PT Lapindo Brantas membeli tanah dan bangunan masyarakat yang terkena luapan lumpur Sidoarjo dengan pembayaran secara bertahap, sesuai dengan Peta Area Terdampak tanggal 22 Maret 2007 dengan akta jual beli bukti kepemilikan tanah yang mencantumkan luas tanah dan lokasi yang disahkan oleh Pemerintah.
- (2) Pembayaran secara bertahap sebagaimana dimaksud pada ayat (1), seperti yang telah disetujui dan dilaksanakan pada daerah yang termasuk dalam Peta Area Terdampak tanggal 4 Desember 2006, 20% (dua puluh per seratus) dibayarkan di muka dan sisanya dibayarkan paling lambat sebulan sebelum masa kontrak rumah 2 (dua) tahun habis.
- (3) Dihapus.
- (4) Peta Area Terdampak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan Presiden ini.
- (5) Dihapus.
- (6) Błaya ...

9/9



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 5 -

(6) Biaya upaya penanggulangan semburan lumpur, pengaliran lumpur ke Kali Forong, penanganan infrastruktur, termasuk infrastruktur penanganan luapan lumpur di Sidoarjo, dibebankan kepada APBN dan sumber dana lainnya yang sah.

(7) Biaya tindakan mitigasi yang dilakukan oleh Badan Pelaksana BPLS untuk melindungi keselamatan masyarakat dari infrastruktur dibebankan kepada APBN."

3. Ketentuan Pasal 15 B ayat (5) diubah, di antara ayat (1) dan ayat (2) disisipkan 1 (satu) ayat, yaitu ayat (1a), dan ditambahkan 2 (dua) ayat, yaitu ayat (8) dan ayat (9), sehingga keseluruhan Pasal 15 B berbunyi sebagai berikut:

"Pasal 15 B

(1) Wilayah penanganan luapan lumpur di luar Peta Area Terdampak tanggal 22 Maret 2007 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 A adalah di Desa Besuki, Desa Pejarakan, dan Desa Kedungcangkring, Kecamatan Jabon, Kabupaten Sidoarjo, dengan batas-batas sebagai berikut:

a. sebelah ...

5/9



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 6 -

- a. sebelah utara : tanggul batas Peta Area Terdampak;
- b. sebelah timur : jalan tol ruas Porong - Gempol;
- c. sebelah selatan : Kali Porong;
- d. sebelah barat : batas Desa Pejarakan dengan Desa Mindi.

(1a) Termasuk wilayah penanganannya luapan lumpur di luar Peta Area Terdampak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), beberapa Rukun Tetangga (RT) di Desa Siring Barat, Desa Jatirejo, dan Desa Mindi yang terdiri dari RT 1, RT 2, RT 3, dan RT 12 di lingkup wilayah Rukun Warga (RW) 12 Desa Siring Barat; RT 1 dan RT 2 di lingkup wilayah RW 1 Desa Jatirejo; RT 10, RT 13, dan RT 15 di lingkup wilayah RW 2 Desa Mindi yang terkena dampak semburan lumpur berupa amblesan maupun semburan gas berbahaya sehingga menjadi tidak layak huni.

(2) Peta wilayah penanganannya luapan lumpur di luar Peta Area Terdampak tanggal 22 Maret 2007 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagaimana tercantum dalam Lampiran A Peraturan Presiden ini.

(3) Dalam ...

6/9



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 7 -

- (3) Dalam rangka penanganan masalah sosial kemasyarakatan di wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan pembelian tanah dan bangunan di wilayah tersebut dengan akta jual beli bukti kepemilikan tanah yang mencantumkan luas tanah dan lokasi yang disahkan oleh Pemerintah.
- (4) Jual beli sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersifat khusus sehingga tidak berlaku ketentuan dasar perhitungan sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.
- (5) Pembayaran penanganan masalah sosial kemasyarakatan di wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara bertahap dengan skema:
- sebesar 20% (dua puluh per seratus) pada Tahun Anggaran 2008;
 - sebesar 30% (tiga puluh per seratus) pada Tahun Anggaran 2009; dan
 - sisanya disesuaikan dengan tahapan pelunasan yang dilakukan oleh PT Lapindo Brantas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (2).

(6) Dana ... 7/9



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 8 -

- (6) Dana penanganan masalah sosial kemasyarakatan yang berupa bantuan sosial dan pembelian tanah dan bangunan diterimakan kepada masyarakat di 3 (tiga) desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), besarnya dimusyawarahkan dengan mempertimbangkan rasa keadilan oleh Badan Pelaksana BPLS dengan mengacu pada besaran yang dibayarkan oleh PT Lapiro Brantas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15.
- (7) Tata laksana pembayaran penanganan masalah sosial kemasyarakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan ayat (6) diatur lebih lanjut oleh Kepala Badan Pelaksana BPLS.
- (8) Dalam rangka penanganan masalah sosial kemasyarakatan di wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1a), wilayah tersebut dikosongkan demi keselamatan masyarakat untuk paling lama 2 (dua) tahun.
- (9) Bagi warga yang tinggal di wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (8) pada saat proses wilayah tersebut dikosongkan, diberikan bantuan sosial berupa:
- bantuan kontrak rumah selama 2 (dua) tahun;
 - bantuan tunjangan hidup selama 6 (enam) bulan;
 - biaya evakuasi."

Pasal ...

8/9



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 9 -

Pasal II

Peraturan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 23 September 2009
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

nd.

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Salinan sesuai dengan aslinya

kepada Sekretaris Kabinet,



[Signature]
V. Nahattanda

0/0