

**DRAFT LAPORAN AKHIR**

## ***Apa yang benar dengan AMDAL***

***Suatu studi atas praktek AMDAL yang baik di beberapa propinsi Indonesia***

***Oktober 2005***

***Untuk Bank Dunia, dalam mendukung Kementerian Lingkungan, Republik Indonesia***

[Rangkuman ini ditujukan untuk dibaca berkaitan dengan suatu laporan studi kasus yang lengkap – *Good Practices of Environmental Impact Analysis* - yang mengemukakan berbagai contoh praktek AMDAL yang baik yang diambil dari lima daerah di Indonesia.]

HALAMAN KOSONG

# Isi

## Ringkasan Eksekutif

### 1. Pengenalan

Pandangan keseluruhan  
Apa yang benar dengan AMDAL  
Tujuan, audiensi dan hasil  
Metode dan sumber informasi  
Pengaturan laboran

### 2. Sistem AMDAL

Sejarah singkat  
Desentralisasi  
Tantangan-tantangan utama

### 3. Berbagai penemuan studi kasus

Legislasi dan berbagai acuan  
Administrasi  
Penapisan dan pelingkupan  
Isi studi AMDAL  
Peninjauan dan partisipasi masyarakat  
Pemantauan dan penerapan

### 4. Upaya praktek AMDAL yang baik di Indonesia

Latar belakang  
Membandingkan praktek AMDAL yang baik dengan berbagai MIC terpilih  
Penilaian atas pengalaman Internasional di berbagai area terpilih

### 5. Konklusi dan implikasi

Konklusi secara keseluruhan  
Konklusi khusus  
Rekomendasi tindakan kebijakan

## Tambahan-tambahan

Tambahan A	Daftar Rujukan Studi
Tambahan B	Format laporan-laporan studi kasus
Tambahan C	Alat penilaian untuk identifikasi praktek AMDAL yang baik
Tambahan D	Berita acara atas lokakarya dalam mengidentifikasi praktek AMDAL yang baik
Tambahan E	Rujukan-rujukan

## SINGKATAN

ADB	Asian Development Bank
AMDAL	Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
ANDAL	Analisis Dampak Lingkungan
BAPEDAL	Badan Pengendalian Lingkungan Hidup (Environment Impact Control Agency)
BPLH-D	Badan Pengendalian Lingkungan Hidup - Daerah (Regional Environment Control Agency)
CIDA	Canadian International Development Agency
CITET	Centre des Technologies de l'Environnement de Tunis
EIA	Environmental Impact Assessment
EMP	Environmental Management Plan
KA-ANDAL	ANDAL Reference Framework
KepMen	Ministerial decree
KepGub	Gubernatorial decree
KLH	Kementerian Lingkungan Hidup (Ministry of Environment)
IAIA	International Agency for Impact Assessment
IDB	Inter-American Development Bank
METAP	Mediterranean Environmental Technical Assistance Program
MIC	Middle Income Country
NGO	Non Governmental Organization
PIK	Pantai Indah Kapuk
PSL	Pusat Studi Lingkungan (Environment Central Study)
RKL	Rencana Pengelolaan Lingkungan (Environmental Management Plan)
RPL	Rencana Pemantauan Lingkungan (Environmental Monitoring Plan)
SAIEA	South African Institute for Environmental Assessment
SEA	Strategic Environmental Assessment
UKL	Upaya Pengelolaan Lingkungan (Environment Management Effort)
UPL	Upaya Pemantauan Lingkungan (Environmental Monitoring Assessment)
WB	Bank Dunia

## ***Ringkasan Eksekutif***

### ***Konteks***

*Pada akhir tahun 2003, Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) meluncurkan suatu tahap lanjutan dari reformasi sistem kajian dampak lingkungan. “AMDAL Revitalisasi” bertujuan untuk menjawab berbagai tantangan khusus yang telah timbul sejak diperkenalkannya oleh Pemerintah Indonesia undang-undang mengenai otonomi daerah di tahun 1999. Bank Dunia menyediakan bantuan bagi AMDAL Revitalisasi melalui riset yang berorientasi kebijakan yang berfokus pada pengadaptasian peraturan lingkungan hidup yang ada saat ini terhadap keadaan desentralisasi yang berubah.*

*Dua studi pilot di tingkat propinsi telah diluncurkan (di Jawa Barat dan Kalimantan Timur) dengan melihat bagaimana sistem AMDAL yang disentralisasi yang ada pada saat ini dapat ‘divariasikan’ untuk memungkinkan adanya berbagai perbedaan di dalam prioritas lingkungan yang ada dari satu daerah ke daerah lain. Penelitian atas praktek AMDAL yang baik ini adalah merupakan satu dari beberapa studi pendukung yang dirancang untuk memberi bobot yang lebih dan analisa penafsiran tambahan terhadap hasil-hasil dari berbagai studi pilot di propinsi.*

*Alasan dasar dari studi tersebut adalah bahwa meskipun telah diakui banyak permasalahan yang berkaitan dengan implementasi AMDAL dan hal ini telah didokumentasikan dengan baik, sangat sedikit diketahui mengenai “apa yang benar dengan AMDAL”. Pada saat yang sama, sebagian besar akan setuju bahwa membangun suatu pemahaman yang lebih baik akan praktek yang baik yang dikembangkan sendiri akan menghasilkan suatu titik mula yang baik untuk memulai reformasi kebijakan dan regulasi.*

*Studi ini melihat dengan lebih dekat atas berbagai AMDAL Indonesia yang baru saja diselesaikan (dianggap sebagai terukur lebih bagus dari rata-rata), mengidentifikasi berbagai contoh yang jelas atas praktek yang baik dan menilai berbagai factor kritis yang memberikan kontribusi terhadap kinerja yang lebih baik. Suatu indikasi atas penyesuaian praktek AMDAL yang baik dengan praktek Internasional dibebankan melalui perbandingan dengan beberapa Negara berpendapatan menengah yang dipilih.*

### ***Kesimpulan-kesimpulan Utama***

*Banyak bukti menyatakan bahwa sebenarnya pemerintah daerah memiliki kemauan dan kapasitas untuk melakukan inovasi dan melaksanakan praktek AMDAL yang baik walaupun harus menghadapi berbagai kendala politik, kelembagaan dan sumberdaya. Berbagai contoh ini perlu ditampilkan dengan cara memfasilitasi diseminasi atas praktek yang baik antar daerah, dan perubahan yang menyeluruh terhadap kultur negatif yang meliputi AMDAL dan menyebabkannya menjadi diam di tempat. Fokus yang semakin meningkat akan ‘apa yang benar dengan AMDAL’ dapat membantu membalikkan tren*

*ini dan memulihkan kepercayaan atas suatu sistem sebagai cara untuk meniadakan budaya negatif seputar AMDAL dan yang telah menyebabkannya menjadi stagnan.*

*Berbagai contoh atas praktek yang baik sebagaimana diidentifikasi di dalam studi ini dapat diklasifikasikan ke dalam tiga area berdasarkan tema, dengan menyediakan suatu pengertian yang menyeluruh atas kontribusi yang nyata untuk dilakukan oleh para praktisi AMDAL di wilayah Indonesia dalam melanjutkan untuk meningkatkan sistem dari dalam. Studi kasus menunjukkan bahwa:*

- *Penggunaan yang jauh lebih baik dapat dilakukan dari berbagai prosedur AMDAL yang ada tanpa harus melakukan perubahan yang menyeluruh atas sistem, khususnya dengan memastikan bahwa keahlian teknis yang memadai tersedia pada berbagai poin kritis dalam setiap proses;*
- *AMDAL dapat diadaptasi secara lebih baik terhadap berbagai kondisi lokal di dalam beberapa area utama (penapisan lingkungan, pemilihan perangkat bagi keterlibatan publik, menghubungkan AMDAL untuk memungkinkan dan memilih berbagai upaya penegakan), tanpa harus mengarah kepada 'fragmentasi' kebijakan dan regulasi; dan*
- *AMDAL dapat diperkenalkan secara lebih efektif lintas pemerintahan, sektor publik dan swasta, khususnya dimana para otorita lingkungan setempat menyadari pentingnya menciptakan dan menjaga kemitraan dengan para pemangku kepentingan.*

*Motor-motor utama dari praktek yang baik mencakup inspeksi publik, kualitas kepemimpinan di dalam otorita lingkungan setempat, ketersediaan keahlian teknis dan tingkat pemberdayaan pengembang sektor swasta. Berbagai studi kasus ini menunjukkan bahwa efek bersih dari hal-hal ini ('berbagai potensi kelembagaan') adalah secara signifikan meningkatkan berbagai standar di dalam berbagai area utama, khususnya: integrasi AMDAL dengan perizinan penetapan pelingkupan lingkungan, review AMDAL, konsultasi publik dan implementasi EMP.*

*Meskipun secara relatif kepentingan dan kombinasi dari motor penggerak ini dapat berbeda-beda, kualitas kepemimpinan yang dihubungkan dengan tingkat kepentingan public/pemeriksaan seringkali timbul sebagai penggerak yang dominan. Kombinasi khusus ini seringkali ditemukan pada berbagai pusat utama dimana dampak dari pengembangan sangatlah jelas dan berbagai potensi institusional untuk reformasi adalah yang terbesar. Di dalam berbagai area ini AMDAL memiliki kemungkinan terbesar untuk menjadi lebih efektif di dalam jangka waktu pendek ke menengah. Dalam jangka panjang terminologi transfer pengalaman dan kecakapan teknis dari berbagai pusat ekonomi dapat membantu mendukung revitalisasi AMDAL di berbagai area yang kurang berkembang.*

*Studi menunjukkan bahwa untuk menyesuaikan AMDAL dengan otonomi daerah dan untuk meningkatkan efektifitas secara keseluruhan, reformasi diperlukan untuk memungkinkan fleksibilitas yang lebih besar bagi berbagai otorita setempat di dalam empat area utama termasuk:*

- Penapisan lingkungan;
- Seleksi dan penerapan berbagai perangkat pelibatan masyarakat publik;
- Mengkaitkan AMDAL dengan perizinan; dan
- Seleksi berbagai upaya penegakan.

Program pendukung untuk pemerintah daerah (terutama pada tingkat kabupaten dan kotamadya) adalah suatu pra-kondisi yang jelas untuk berbagai penyesuaian yang sedang dilakukan sedemikian, termasuk pelatihan dan alih keterampilan.

Suatu perbandingan berbagai studi kasus mengenai berbagai sistem AMDAL di berbagai negara berpendapatan menengah yang sebanding (MIC) menyarankan bahwa, dalam hal keterampilan, paling tidak terdapat hal yang dapat dipelajari dari penelitian atas praktek yang baik yang dikembangkan sendiri sebagaimana halnya dari pencarian atas berbagai jawaban dari luar negeri. Sebagaimana dibandingkan dengan berbagai MIC lainnya, pengalaman studi kasus Indonesia adalah yang paling lemah berkenaan dengan penapisan lingkungan dan isi studi AMDAL namun secara relatif cukup kuat berkaitan dengan perihal koordinasi, penelitian AMDAL dan partisipasi publik. Implementasi AMDAL tetap lemah di seluruh penjuru Negara-negara tersebut.

### **Rekomendasi berbagai tindakan kebijakan**

Sebelas tindakan kebijakan, yang timbul dari tiga area tematis praktek yang baik, telah diidentifikasi. Seluruhnya dianggap layak karena berasal, baik secara keseluruhan atau sebagian, dari berbagai contoh praktek AMDAL yang ada saat ini di tingkat propinsi atau kabupaten.

Berbagai tindakan yang diusulkan 'ditandai' untuk membedakannya dari: (**Re**) berbagai implikasi langsung untuk pengkajian atas regulasi 27/1999; (**Lo**) berbagai implikasi jangka yang lebih panjang setelah reformasi regulasi; dan (**Qp**) berbagai implikasi khusus untuk disain dari berbagai proyek pilot di tingkat propinsi yang sedang difinalisasi di Jawa Barat dan Kalimantan Timur.

<b>Target</b>	<b>Tindakan</b>
Berbagai implikasi langsung untuk pengkajian regulasi 27/1999 ( <b>Re</b> )	1,2,8,9,10,11
Berbagai implikasi jangka yang lebih panjang setelah reformasi regulasi ( <b>Lo</b> )	3,4,5,6,7
Berbagai implikasi khusus untuk disain berbagai proyek pilot propinsi ( <b>Qp</b> )	3,4,6,7

Area Tematis: Penggunaan yang lebih baik atas berbagai prosedur AMDAL yang ada

1. memperkuat dan mendesiminasikan berbagai acuan nasional yang ada atas pelingkupan (Keputusan 09/2000) – membangun pengalaman praktek yang baik selama lima tahun terakhir dan membuat hubungan yang memperjelas keterkaitan dengan berbagai acuan yang ada berkenaan dengan keterlibatan publik dan penapisan lingkungan (**Lo**).
2. memperkuat dan menyebarkan berbagai acuan keterlibatan publik nasional yang ada saat ini (Keputusan 08/2000) – menyadari bahwa fleksibilitas yang lebih besar diperlukan di tingkat lokal dalam menentukan kombinasi khusus atas perlengkapan dan teknik yang akan diaplikasikan (**Lo**).
3. mengembangkan berbagai opsi untuk memperkuat berbagai prosedur nasional yang telah ada serta berbagai acuan atas UKL/UPL (Keputusan Menteri 86/2002) – termasuk potensi untuk pengenalan-kembali atas suatu sistem AMDAL dua fase (**Re, Qp**).
4. memperkuat peran dari Tim Teknis di dalam pengkajian AMDAL– menyadari peran inti yang dimainkannya dalam meningkatkan kualitas berbagai studi ANDAL dan dalam mempengaruhi disain proyek (**Re, Qp**).
5. memperkuat dan mengklarifikasi fungsi pengawasan dan kontrol dari BPLHD – mempromosikan koherensi yang semakin meningkat antara AMDAL dan berbagai prosedur administratif lainnya dan implementasi yang lebih efektif atas EMP (**Re**).

Area Tematis: AMDAL dapat diadaptasi dengan lebih baik pada berbagai kondisi setempat

6. mengembangkan berbagai opsi untuk memperjelas berbagai acuan penapisan nasional (Keputusan Menteri 17/2001) untuk merefleksikan dengan lebih baik berbagai kondisi setempat – yang berpotensi melibatkan pengenalan atas suatu proses dua-fase berdasarkan atas penggunaan berbagai acuan nasional yang diikuti dengan berbagai pertanyaan tambahan yang sedianya dijawab pada tingkat setempat/lokal (**Re, Qp**).
7. Pelimpahan kewenangan untuk persetujuan atas AMDAL pada tingkat sub-nasional– menyadari bahwa para Kepala Bapedalda/dinas lingkungan hidup hanya mendelegasikan kewenangan di daerah ini dan bahwa tanggung jawab mereka akan meningkat secara drastis apabila kewenangan ini akan dilimpahkan secara formal dari Bupati/Walikota melalui regulasi lokal (**Re, Qp**).
8. Audit terhadap peraturan AMDAL yang terkait dengan kewenangan daerah untuk mengidentifikasi berbagai kekuatan/kelemahan dan mempromosikan konsistensi – khususnya di empat area potensial bagi kompetensi sub-nasional termasuk: izin yang berkaitan dengan AMDAL; penapisan lingkungan; peralatan dan teknik untuk keterlibatan publik; dan penegakan (**Lo**).

Area Tematis: AMDAL dapat dipromosikan secara lebih efektif (lintas pemerintahan, kepada publik, kepada sektor swasta)

9. *Mengembangkan jejaring pertukaran informasi dan pembelajaran tentang keterampilan/kemampuan (know-how) atas praktek AMDAL yang baik – termasuk implikasinya untuk memfokuskan kembali berbagai fungsi di KLH dan Bapedalda propinsi. (Lo).*
10. *Menunjukkan pengalaman yang ada atas berbagai mekanisme untuk mempromosikan AMDAL lintas pemerintah – khususnya berkenaan dengan review AMDAL dan persetujuan yang dikaitkan dengan berbagai prosedur perizinan (Lo).*
11. *Menunjukkan pengalaman yang ada atas pengembangan kemitraan dengan sektor swasta – khususnya berkaitan dengan berbagai sistem insentif untuk menggugah pengawasan dan penegakan (hukum) secara mandiri (Lo).*

# 1. Pengenalan

## 1.1 *Pandangan secara keseluruhan*

Pada akhir tahun 2003, Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) meluncurkan fase lanjutan dari reformasi atas sistem pemantauan dampak lingkungannya. “AMDAL Revitalisasi” bertujuan untuk menjawab berbagai tantangan khusus yang telah timbul sejak diperkenalkan oleh undang-undang Pemerintah Indonesia atas otonomi daerah pada tahun 1999. Disadarinya, secara khusus, pentingnya untuk mengklarifikasi peran dari pusat terhadap berbagai otorita lingkungan di tingkat sub-nasional, mengkaji dan meningkatkan berbagai prosedur yang telah ada untuk partisipasi publik, mengklarifikasi cakupan AMDAL dan untuk memperkenalkan berbagai peralatan lingkungan alternatif, dan untuk memperkuat penegakan. Berbagai diskusi awal dengan Bank juga mencakup potensi untuk memperkenalkan fleksibilitas yang lebih tinggi terhadap sistem sentralisasi yang ada untuk memungkinkan variasi untuk muncul ke permukaan dari suatu daerah ke daerah lainnya sementara tetap mempertahankan konsistensi berkaitan dengan berbagai standar lingkungan. Bank telah menegaskan pentingnya pemberdayaan yang lebih atas sektor swasta sebagai suatu agen yang berpotensi untuk melakukan inovasi dan perubahan dalam rangka mendorong kualitas AMDAL.

Proses reformasi melibatkan berbagai level yang tidak umum atas riset dan konsultasi, dihubungkan dengan berbagai revisi atas legislasi AMDAL yang ada saat ini, khususnya PP 27/1999. Berbagai isu reformasi yang fundamental mencakup: review AMDAL dan prosedur persetujuannya di tingkat sub-nasional; memperkuat penegakan AMDAL; mengembangkan berbagai peralatan manajemen lingkungan alternatif; dan meningkatkan efektifitas dari partisipasi publik. Bank Dunia mendukung AMDAL Revitalisasi melalui penyediaan riset yang berorientasi pada kebijakan yang berfokus untuk mengadaptasi berbagai rejim regulasi lingkungan yang ada saat ini terhadap berbagai situasi desentralisasi yang telah berubah. Dua studi pilot di tingkat propinsi telah diluncurkan (di Jawa Barat dan Kalimantan Timur) yang akan melihat bagaimana sistem AMDAL yang di-sentralisasi yang ada saat ini dapat ‘divariasikan’ untuk memungkinkan adanya berbagai perbedaan dalam berbagai prioritas lingkungan yang terdapat dari suatu daerah ke daerah lainnya.

Pengkajian atas praktek AMDAL yang baik ini adalah merupakan satu dari berbagai studi pendukung yang didisain untuk menambah isi dan penafsiran tambahan atas berbagai hasil dari proyek pilot di propinsi setempat tersebut. Alasan dasar adalah bahwa membangun suatu pemahaman yang lebih baik atas praktek yang baik yang dikembangkan sendiri memberikan poin awal yang terbaik untuk memulai suatu reformasi kebijakan. Diperlukan suatu pandangan yang lebih dekat atas berbagai AMDAL Indonesia yang baru saja diselesaikan (dianggap sebagai lebih baik dari rata-rata berdasarkan pengukuran), mengidentifikasi berbagai contoh yang jelas atas praktek yang baik dan menilai berbagai faktor kritis yang memberi kontribusi pada kinerja yang meningkat. Suatu indikasi atas penyesuaian AMDAL dengan berbagai praktek Internasional disediakan melalui perbandingan dengan Negara-negara berpendapatan

menengah yang dipilih. Studi ini akan memberikan informasi pada tiga tingkatan: (i) disain dari pilot-pilot di tingkat propinsi; (ii) reformasi atas PP 27/1999; dan (iii) berbagai upaya demi diseminasi yang lebih luas dan replika atas praktek AMDAL yang baik di Indonesia.

#### **Apakah Praktek AMDAL yang Baik?**

Adalah merupakan suatu istilah yang relatif yang mempunyai nilai hanya apabila dibandingkan terhadap berbagai standar nasional, berbagai standar dengan berbagai Negara yang sebanding, atau suatu standar praktek yang baik sebagaimana disajikan oleh Arahan Operasi Bank Dunia atas AMDAL. Secara umum ia mengimplikasikan bahwa untuk setiap AMDAL khusus, suatu standar minimum sedang dicapai dalam seluruh bagian komponen dari sistem yang bersangkutan (penapisan, penentuan cakupan, pelaporan, pengkajian dan persetujuan dan implementasi).

## ***1.2 Apakah yang benar dengan AMDAL***

Tidaklah lazim bagi berbagai diskusi kontemporer mengenai reformasi AMDAL untuk berfokus pada ‘apa yang benar dengan AMDAL’ (dan tetap saja hal inilah yang benar-benar diperlukan). Banyak yang diketahui mengenai berbagai problema dengan implementasi AMDAL namun sangat sedikit pembicaraan mengenai berbagai solusi yang berpotensi. Di waktu yang sama juga penting adanya pemikiran atas kebijakan AMDAL untuk diinformasikan tidak hanya oleh norma-norma dan standar-standar internasional namun secara bersamaan oleh praktek yang baik yang dikembangkan sendiri yang ada di Indonesia.

AMDAL telah ada sekitar 20 tahun lamanya. AMDAL didasarkan atas berbagai regulasi nasional yang telah ditetapkan dengan baik serta berbagai acuan yang dikenal di seluruh sektor utama di pemerintahan. Prosedur review dan persetujuan secara relatif telah menjadi kebiasaan yang diterima dengan baik di dalam organisasi dan berlaku secara homogen di tingkat nasional dan propinsi, berdasarkan komite administratif dan teknis lintas-pemerintahan. Sistem tersebut didukung oleh suatu jaringan Pusat Studi Lingkungan yang menyediakan berbagai masukan teknis, pelatihan formal dan kendali mutu, sementara berbagai reformasi penting juga telah dilakukan untuk mencoba menstimulasi keterlibatan publik dalam jumlah yang lebih besar dalam AMDAL<sup>1</sup>.

Terdapat beberapa kelemahan yang telah diakui dalam AMDAL, tidak bahwa sedemikian berorientasi atas masukan, khawatir akan pemenuhan birokratis dan jarang bersifat efisien dari segi harga. Terdapat berbagai pertimbangan yang dapat dibenarkan atas pelaksanaan AMDAL di tingkat kabupaten, khususnya sejak undang-undang otonomi daerah diperkenalkan di Indonesia, mengingat kekurangan yang berkelanjutan atas kapasitas teknis dan administratif untuk manajemen lingkungan. Berkaitan dengan ini, berbagai reformasi terdahulu atas AMDAL telah memiliki kecenderungan untuk dilihat secara primer dari perspektif sentralis yang berfokus pada perubahan regulasi dan

---

<sup>1</sup> Purnama, Dadang (2003). Reformasi atas proses AMDAL di Indonesia: meningkatkan peran dari keterlibatan publik. *Kajian Pemantuan Dampak Lingkungan*, 23 (2003) 415-439.

standar, sementara banyak dari berbagai tantangan yang sifatnya nyata adalah lebih bersifat operasional. Sebagai konsekuensinya terdapat suatu rentang yang sangat nyata di dalam 'keterampilan' ketika berkenaan dengan penerapan kebijakan lingkungan nasional di lapangan.

Akan tetapi di sebuah Negara yang sebesar dan yang se-kompleks Indonesia, tidak satupun dari kritik ini dapat dianggap sebagai benar secara keseluruhan. Berbagai tingkat variasi dalam pelaksanaan yang mengejutkan dapat ditemukan di antara berbagai propinsi dan kabupaten, sebagaimana ditemukan di dalam suatu penilaian terkini yang dilakukan oleh Bank Dunia<sup>2</sup>. Beberapa contoh praktek AMDAL yang diidentifikasi baik termasuk berbagai upaya untuk mengadaptasi dan menafsirkan kembali berbagai arahan nasional terhadap kebutuhan dan prioritas setempat yang jelas terlihat. Sebagai contoh, baik Propinsi Jawa Barat dan Metropolitan Jakarta menerapkan *Kaji Ulang ANDAL* (revisi AMDAL) yang efisien untuk berbagai ekspansi kapasitas atau perubahan besar lainnya atas berbagai fasilitas yang ada, daripada proses AMDAL yang lengkap dan panjang sebagaimana diharuskan oleh berbagai arahan nasional.

Di Kota Balikpapan (Kalimantan Timur) pemerintah daerah bekerjasama dengan sektor swasta dan suatu koalisi LSM lingkungan untuk mendapatkan cara untuk meningkatkan AMDAL, sementara di Bali AMDAL telah dipergunakan secara efektif sebagai suatu bentuk perjanjian perantara dalam menempatkan dan mendisain berbagai perkembangan baru yang bersifat kontroversial, seperti halnya penimbunan tanah untuk kepentingan sanitasi komunal dan berbagai fasilitas pengolahan limbah.

### ***1.3 Tujuan, audiensi dan hasil***

Studi ini mengidentifikasi berbagai contoh praktek AMDAL yang baik di tingkat sub-nasional, meneliti berbagai faktor yang memberi kontribusi dan menilai potensi untuk mereplikasi pengalaman ini secara lebih luas di Indonesia. Ia menguji hipotesa yang mengatakan bahwa terdapat banyak hal yang akan dipelajari dari implementasi AMDAL di tingkat sub-nasional dalam masa 5 tahun terakhir ini dalam mengadaptasi kebijakan nasional atas kenyataan dari manajemen lingkungan yang desentralisasi.

Studi ini memiliki beberapa target audiensi, di tingkat pertama para staf dari berbagai otorita lingkungan sub-nasional tersebut yang telah terlibat di dalam persiapan dari berbagai studi kasus<sup>3</sup>. Yang kedua, studi akan menginformasikan disain dari berbagai studi pilot di tingkat propinsi yang saat ini sedang dilakukan oleh Bank di Jawa Barat dan Kalimantan Timur, meskipun identifikasi atas ide-ide yang inovatif yang telah diuji di tempat lain di Indonesia.

---

<sup>2</sup> Berbagai kesempatan bagi Inovasi di Indonesia – Suatu Penilaian Awal atas Keadaan AMDAL (Juli, 2004).

<sup>3</sup> Pada 30 Mei 2005 suatu lokakarya diadakan di Bank Dunia di Jakarta untuk menyediakan suatu kesempatan untuk mengikutsertakan para otorita sub-nasional untuk memberi komentar atas berbagai laporan studi kasus dan untuk berbagi informasi.

Yang ketiga, ia akan memberi masukan pada berbagai rekomendasi keseluruhan atas reformasi AMDAL yang akan disediakan oleh Bank Dunia kepada KLH. Diharapkan, juga, bahwa berbagai konklusi utama dari studi akan dibagi secara lebih luas dengan berbagai kabupaten dan propinsi melalui buletin KLH mengenai AMDAL (INFO-AMDAL)

Hasil-hasil dari studi mencakup (i) laporan ringkasan ini, (ii) sepuluh laporan studi kasus yang berdasarkan lapangan, dan (iii) suatu seminar yang menampilkan hasil-hasil dari studi untuk berbagai otorita setempat yang terpilih.

## ***1.4 Metodologi dan sumber informasi***

### **Pendekatan Umum**

Studi menerapkan suatu pendekatan empiris untuk mengidentifikasi dan menjelaskan praktek AMDAL yang baik, tujuannya adalah untuk mengidentifikasi berbagai contoh daripada memberikan suatu pandangan secara menyeluruh atas frekuensi dengan mana ia terjadi di dalam sistem. Telah diketahui bahwa praktek yang baik tersebut jarang, mungkin terjadi pada sekitar 10% AMDAL yang dilakukan di tingkat sub-nasional<sup>4</sup>. Studi tidak berupaya untuk memvalidasi asumsi ini, tetapi untuk melihat berbagai studi kasus yang dipilih secara rinci sebagai dasar untuk mulai lebih memahami mengapa AMDAL secara relatif berjalan sangat baik di beberapa tempat namun tidak di tempat lainnya.

Studi terdiri dari suatu fase awal yang berfokus pada pengumpulan 10 studi kasus yang berdasarkan-lapangan dari AMDAL yang baru saja diselesaikan di lima daerah. Berbagai daerah tersebut dipilih dengan konsultasi dengan KLH atas dasar tingkat perkembangan ekonomi, kapasitas implementasi AMDAL, dan kemauan untuk berpartisipasi. Penelitian di lapangan diikuti dengan verifikasi atas berbagai hasil dan perbandingan terhadap pengalaman yang relevan dari berbagai Negara lainnya, yang tersedia dari staf Bank Dunia dan donor multilateral dan bilateral.

Hal ini mengikuti prinsip bahwa, untuk menghindari hasil-hasil yang subyektif, identifikasi atas praktek yang baik di suatu Negara dapat ditentukan dengan cara paling baik melalui perbandingan dengan berbagai standar yang diaplikasikan di berbagai Negara sebanding, sebagaimana halnya juga berbagai standar internasional yang diterima. Pendekatan umum dan langkah-langkah utama dalam proses tersebut diringkas di dalam *Figur 1*.

Untuk memastikan bahwa hasil dari studi-studi kasus dapat dengan mudah dibandingkan dengan pengalaman internasional, suatu kerangka kerja atas analisa yang baru-baru ini digunakan oleh Bank Dunia dalam menilai berbagai sistem AMDAL nasional di daerah

---

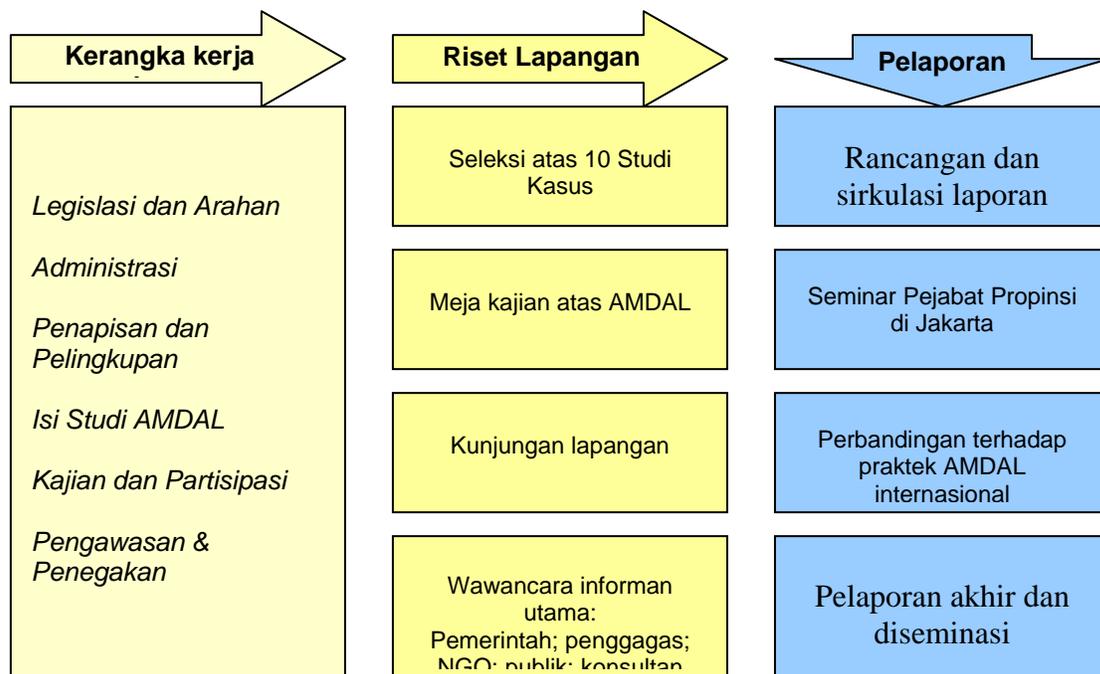
<sup>4</sup> KLH melaksanakan kajian dari waktu ke waktu atas berbagai AMDAL yang dipilih yang mengindikasikan bahwa hanya sekitar 10% yang memenuhi standar-standar dan kriteria nasional.

METAP diadaptasi dan diterapkan<sup>5</sup>. Sesuai dengan hal itu, studi atas sistem AMDAL dibagi ke dalam kategori berikut:

- *Legislasi dan Arahan* – sampai sejauh mana regulasi dan arahan nasional diadaptasi pada dan merefleksikan, kenyataan setempat;
- *Administrasi* – tingkatan di mana terdapat koordinasi antara AMDAL dan berbagai prosedur administratif lainnya;
- *Penapisan dan Pelingkupan* – suatu tingkatan di mana kualitas penapisan dan pelingkupan ditingkatkan melalui konsultasi dan pencakupan informasi setempat;
- *Isi Studi AMDAL*– sensitifitas dari isi laporan terhadap pelingkupan, kualitas dari analisa dampak, dan sampai sejauh mana berbagai rencana manajemen lingkungan beroperasi;
- *Proses kajian dan Partisipasi Publik* – kualitas dan konsistensi dari proses kajian dan sampai sejauh mana publik dilibatkan; dan
- *Pengawasan & Penegakan* – upaya-upaya yang diambil untuk mendorong pemenuhan berbagai persyaratan AMDAL.

Setiap kategori ini dibagi ke dalam berbagai elemen studi lainnya, sebagaimana disajikan di Lampiran B, dipergunakan sebagai kuesioner untuk membimbing para peneliti lapangan.

**Figur 1: Pendekatan umum dan langkah-langkah utama dalam implementasi studi**



<sup>5</sup> Mediterranean Environmental Technical Assistance Program (METAP)

## Pengumpulan Data

Data primer dikumpulkan di setiap area ini dan dikompilasi ke dalam sepuluh laporan studi kasus, menyediakan suatu badan informasi yang signifikan atas berbagai praktek AMDAL yang ada di tingkat sub-nasional (lihat laporan terpisah<sup>6</sup>). *Tabel 1a* mendaftar berbagai studi kasus termasuk suatu rasio ringkas untuk seleksi.

Informasi dikumpulkan melalui suatu kombinasi pengkajian dokumen, wawancara informan utama dan kunjungan lapangan. Biasanya, wawancara dilaksanakan dengan para pejabat di otorita lingkungan tingkat sub-nasional yang relevan, para anggota lainnya dari Komisi kajian AMDAL dan tim teknis, perwakilan dari penggagas proyek, LSM setempat dan pihak yang terkena dampak, dan para konsultan dan penasihat yang bertanggung jawab untuk menyiapkan berbagai laporan AMDAL.

Setiap laporan studi kasus disirkulasikan dalam bentuk rancangan ke KLH dan berbagai otorita setempat yang relevan, sebelum suatu seminar yang diadakan di Jakarta untuk para pejabat pemerintah kunci setempat dari lima propinsi yang terlibat dalam studi. Suatu ringkasan atas poin-poin yang diajukan pada saat rapat ini diuraikan di Lampiran D.

**Tabel 1a: Seleksi Studi Kasus**

Lokasi	Sektor	Pembenaran Primer
DKI Jakarta	CS#1 – Perumahan Pantai Indah	Keterlibatan Publik mengarah kepada perubahan disain
	CS#2 – Pabrik BASF	Pelingkupan AMDAL yang efektif
Bandung	CS#3 – Perumahan Asti Puri	Kajian AMDAL yang efektif
	CS#4 – Rumah Sakit	Penggunaan yang efektif atas arahan-arahan penapisan nasional
SulSel	CS#5 – pembangkit tenaga listrik Bangkala	Kelayakan teknis yang terpengaruh
	CS#6 – pelabuhan Pajukukang	Kelayakan teknis yang terpengaruh
Jogjakarta	CS#7 – Pertokoan	Hubungan yang jelas dengan perizinan
	CS#8 – Pabrik Susu PT Husada	RKL/RPL yang jelas dan operasional
Surabaya City	CS#9 – Pertokoan	Situs warisan kebudayaan dilestarikan
Jatim	CS#10 – Jalan Tol	Keterlibatan Publik mengarah pada perubahan disain

## Identifikasi Praktek yang Baik

<sup>6</sup> Case Study Report (June 2005). Good practices of Environmental Impact Analysis (AMDAL) in Indonesia. Prepared for the Bank Dunia in support of the Ministry of Environment of the Republic of Indonesia.

Hasil studi kasus diringkas dalam suatu tabel (*Tabel 3a*) yang menyediakan suatu populasi sejumlah 200 contoh yang mungkin atas praktek yang baik. Setiap contoh dibandingkan berdasarkan suatu dasar kualitatif terhadap suatu standar yang telah diterima. Dua alternatif yang dipertimbangkan: (i) standar nasional Indonesia; atau (ii) berbagai standar praktek internasional terbaik sebagaimana disajikan oleh Kebijakan Operasional Bank Dunia 4.01 mengenai Pemantauan Lingkungan.

Untuk alasan-alasan sebagaimana telah dijelaskan di beberapa paragraf terdahulu, dirasakan akan lebih berarti bagi hasil studi kasus untuk dibandingkan dengan standar Bank Dunia. Suatu alat penilaian (lihat *Lampiran C*) dikembangkan untuk tugas yang didasarkan pada metode yang dipergunakan di dalam suatu studi terkini atas kapasitas AMDAL di Rusia yang dilakukan untuk Bank Dunia<sup>7</sup>. Pendekatan yang terlibat diberi peringkat dari 1 (rendah) hingga 5 (tinggi) untuk setiap sub-kategori atas informasi dari setiap studi kasus.

Setelah memberi peringkat atas setiap studi kasus ini, alat penilaian ini diterapkan pada beberapa Negara yang secara luas dianggap sebanding dengan Indonesia dalam hal tipe sistem AMDAL dan tingkat perkembangan ekonomi. Sementara, analisa hanya bersifat indikatif, idenya adalah untuk memberikan suatu pemikiran bagaimana beberapa AMDAL yang dilakukan di Indonesia lebih baik (secara umum) bila dibandingkan dengan berbagai standar di Negara lainnya.

### **Menjelaskan Praktek yang Baik**

Berbagai faktor mendasar yang memberi kontribusi bagi timbulnya praktek yang baik untuk setiap studi kasus diidentifikasi melalui diskusi dengan para informan utama. Para informan diminta untuk mempertimbangkan faktor yang mungkin dari segi regulasi, lembaga dan keuangan, sebagaimana halnya juga peran dari komunitas sipil, akses pada informasi dan sumber daya manusia. Hasilnya diklasifikasikan ke dalam lima faktor mendasar dan tingkat kepentingan mereka, secara relatif, dinilai melalui suatu latihan pemeringkat berdasarkan pendapat para ahli. Analisa tersebut memberikan suatu pemikiran mengenai prioritas dengan ‘sentuhan yang luas’ dalam hal fasilitasi suatu dihasilkannya secara lebih luas status praktek AMDAL yang baik di Indonesia.

### **Sumber Informasi**

Berbagai dokumen kunci yang diperiksa untuk setiap studi kasus mencakup ToRs (KA-ANDAL) dan berbagai laporan AMDAL akhir (ANDAL/RKL/RPL). Berbagai dokumen penting lainnya telah memberi informasi bahwa studi mencakup: penilaian awal Bank Dunia atas keadaan AMDAL (Juli 2004), sebagaimana halnya juga beberapa studi AMDAL Internasional regional baru-baru ini, termasuk:

---

<sup>7</sup> Konrad von Ritter dan Vladimir Tsirkunov. Federasi Rusia: Sebaik apakah Penilaian Lingkungan Berlaku di Rusia? Suatu Studi Pilot untuk Menilai Kapasitas dari Sistem EA Rusia. Juni 2002.

- METAP (2003). Bekerjasama untuk mengelola lingkungan: memperkuat sistem AMDAL di Daerah Mediterania, dikompilasi oleh Centre des Technologies de l'Environnement de Tunis (CITET);
- Bank Dunia (2002). Sistem Penilaian Dampak Lingkungan di Negara-negara Eropa dan Asia Tengah. Departemen Perkembangan yang Dapat Dipertahankan secara Lingkungan dan Sosial Eropa dan Asia Tengah.
- Bank Dunia (2003). Suatu Kajian atas Sistem Penilaian Lingkungan. Pengalaman Rusia dan Internasional. Departemen Perkembangan yang Dapat Dipertahankan secara Lingkungan dan Sosial Eropa dan Asia Tengah.
- Bank Pembangunan Inter-Amerika (2001). Kajian atas Penilaian Dampak Lingkungan di berbagai Negara Terpilih dari Amerika Latin dan Karibia: Metodologi, Hasil dan Tren. Pusat IDB untuk Studi Pengembangan;
- Bank Dunia dan Hydro Quebec International (2004). Peningkatan Kapasitas untuk Penilaian Dampak – Suatu ringkasan atas Tujuh Studi Regional. Suatu kontribusi pada Deklarasi IAIA Marrakech dan Rancangan Tindakan untuk Lokakarya Pengembangan Kapasitas.

Yang terakhir memberi kontribusi secara primer bagi perbandingan praktek Indonesia terhadap berbagai standar di tempat lainnya di Asia dan lebih luas lagi.

### ***1.5 Pengaturan laporan***

Beberapa sisa bagian dari laporan ini diatur sebagai berikut: *Bagian 2* menguraikan pandangan keseluruhan atas sistem AMDAL yang ada dan berbagai tantangan yang ada pada saat ini berkaitan dengan desentralisasi; *Bagian 3* menyajikan ringkasan atas berbagai penemuan studi kasus; *Bagian 4* membandingkan praktek AMDAL yang baik di Indonesia dengan berbagai standar di berbagai Negara dengan pendapatan menengah; dan *Bagian 5* menyajikan berbagai konklusi studi dan berbagai rekomendasi tindakan kebijakan.

## **2. Sistem AMDAL Indonesia**

### **2.1 *Suatu sejarah singkat***

Meskipun AMDAL secara resmi diperkenalkan ke Indonesia pada tahun 1982<sup>8</sup>, sebagian besar praktisi mengetahui asal muasal sebenarnya untuk beranjak dari Peraturan No. 29/1986<sup>9</sup> yang menciptakan berbagai elemen penting dari proses AMDAL<sup>10</sup>. Sepanjang awal era 1990 didirikan suatu badan perlindungan lingkungan pusat (BAPEDAL) terlepas dari Kementerian Negara Lingkungan, dengan mandat meningkatkan pelaksanaan AMDAL dan kendali atas polusi, didukung oleh tiga kantor daerah.

Kajian dan persetujuan atas berbagai dokumen AMDAL pada saat ini ditangani oleh Komisi Pusat atau Komisi Daerah, sesuai dengan skala proyek dan sumber pendanaan. Lebih dari 4000 AMDAL dikaji sampai dengan 1992 dimana menjadi lebih jelas bahwa berbagai elemen dari proses tersebut terlalu kompleks dan terlalu banyak didasarkan pada AMDAL 'gaya barat'.

Legislasi AMDAL yang baru yang diberlakukan pada tahun 1993<sup>11</sup> yang memiliki efek pembenahan atas prosedur penapisan, mempersingkat jangka waktu pengkajian, dan memperkenalkan status format EMP yang distandardisasi (UKL/UPL) untuk proyek dengan dampak yang lebih terbatas. Lebih dari 6000 AMDAL nasional dan propinsi diproses berdasarkan peraturan ini termasuk sejumlah kecil AMDAL daerah di bawah suatu komisi pusat yang didirikan di dalam BAPEDAL.

Dengan diundangkannya Undang-undang Pengelolaan Lingkungan yang baru (No. 23/1997) berbagai reformasi lanjutan atas regulasi AMDAL menjadi perlu. Peraturan 27/1999<sup>12</sup> diperkenalkan dengan simplifikasi lebih lanjut. Komisi sektoral dibubarkan dan dikonsolidasikan ke dalam suatu komisi pusat tunggal, sementara komisi propinsi diperkuat. Ketentuan yang lebih spesifik dan lengkap atas keterlibatan publik juga diperkenalkan, sebagaimana halnya juga dengan suatu rangkaian arahan teknis pendukung. Namun demikian PP 27/1999 ternyata tidak tepat waktu, gagal untuk secara memadai merefleksikan berbagai perubahan politis yang pada saat itu lebih luas yang akhirnya mengarah kepada desentralisasi politik dan administratif.

### **2.2 *Desentralisasi***

Gerakan sosial di pertengahan hingga akhir 1990, dinamakan 'reformasi', mengarah ke reformasi politik yang sangat cepat sebagaimana terlihat dalam legislasi baru<sup>13</sup> yang memberi kewenangan kepada kabupaten dan kecamatan terpencil untuk mengelola sebagian besar jasa-jasa pemerintahan. Realokasi fungsi ini membuat Indonesia

---

<sup>8</sup> Peraturan No. 4/1982 tentang Ketentuan Dasar bagi Pengelolaan Lingkungan

<sup>9</sup> Mengenai Analisa Dampak Lingkungan.

<sup>10</sup> Didukung oleh Badan Pengembangan Internasional Kanada (CIDA)

<sup>11</sup> No. 51/1993 mengenai Penilaian Dampak Lingkungan.

<sup>12</sup> Mengenai Penilaian Dampak Lingkungan.

<sup>13</sup> Law 22/1999 on Regional Autonomy.

sebagai salah satu dari Negara yang paling ter-desentralisasi di wilayah ini, yang bersamaan dengan ini membawa janji akan pemerintahan yang membaik (namun dengan beberapa jaminan). Kabupaten Indonesia yang mendekati jumlah 400 mendapat otonomi yang lebih besar dengan pemilihan kepala daerah yang tidak lagi tunduk kepada persetujuan yang lebih tinggi, dan tanggung jawab atas ketentuan yang bersifat wajib untuk menyediakan jasa di 11 area, termasuk pengelolaan lingkungan.

Sebagai contoh, berbagai pengaturan yang baru memungkinkan pendirian Komisi-komisi AMDAL di tingkat kabupaten. Hal ini telah menimbulkan kekhawatiran akan benturan kepentingan di dalam pengkajian dan persetujuan atas dokumen AMDAL yang 'memanasi' suatu pandangan di tingkat pusat bahwa otorita setempat seharusnya mengundang ekstraksi sumber-sumber daya yang merusak lingkungan dan lebih intensif untuk mendorong pendapatan. Sebagai konsekuensi tidak langsung dari desentralisasi, berbagai fungsi Bapedal diserahkan kembali kepada Kementerian Negara untuk Lingkungan (KLH) pada saat ini, sementara tanggung jawab dari ketiga kantor daerahnya difokuskan kembali dan diperluas untuk juga mencakup berbagai kabupaten.

Sampai saat ini hanya sedikit penelitian mengenai dampak desentralisasi atas pengelolaan lingkungan secara umum dan AMDAL secara khususnya. Suatu kajian awal yang dilakukan oleh Bank pada awal 2004 mengindikasikan berbagai perbedaan yang signifikan dari satu daerah dengan daerah lainnya. Kabupaten-kabupaten dan kecamatan dengan sumber daya yang lebih baik telah dengan cepat memberlakukan regulasi lingkungan mereka sendiri, meskipun sebagian besar sejalan dengan berbagai standar nasional. Berbagai Kabupaten dengan sumber daya yang kurang baik (sebagian besar Jawa) secara umum telah terus menerus bergantung pada berbagai arahan nasional dan juga propinsi untuk membantu mereka dalam menerapkan AMDAL.

Kepribadian penting dalam mempengaruhi efektifitas AMDAL, khususnya hubungan antara kepala badan lingkungan daerah (BPLHD) dan gubernur propinsi atau bupati. Tingkat kepentingan publik/protes juga telah sangat berpengaruh dalam memperkuat proses tersebut, demikian juga berbagai standar internasional yang diperkenalkan melalui berbagai proyek donor. Pada saat yang sama, dalam hampir semua kasus, aturan-aturan tetap 'dibengkokkan' ketika memang dirasakan perlu untuk melakukan hal tersebut, yang mengakibatkan pusat berpendirian untuk memperkuat penegakan dan mekanisme pertanggung jawaban.

Berbagai revisi yang lebih baru terhadap kerangka kerja hukum untuk desentralisasi tampaknya memperkuat posisi otorita lingkungan local dan meningkatkan demokratisasi (seperti pemilihan langsung atas kepala kabupaten) dapat pada waktunya menyediakan berbagai kondisi untuk aplikasi yang lebih konsisten atas undang-undang lingkungan dan berbagai standar. Namun demikian, meskipun terdapat variasi dalam kapasitas dari daerah ke daerah dan dari kabupaten ke kabupaten, implementasi AMDAL kemungkinan besar akan tidak stabil untuk masa depan yang dapat diperkirakan. Revitalisasi AMDAL dapat mulai menjawab tantangan ini dengan mendefinisikan secara lebih jelas bahwa peran KLH tidak hanya sebagai regulator tetapi juga sebagai fasilitator dari pembelajaran dan inovasi antara berbagai propinsi. Berbagai otorita propinsi dapat melakukan

pendekatan yang serupa terhadap berbagai kabupaten, tetapi akan perlu untuk tetap memegang tanggung jawab operasional atas AMDAL.

### **2.3 Tantangan utama**

Dari perspektif Kementerian Lingkungan, desentralisasi memiliki efek memperluas fungsi pengawasannya terhadap kabupaten, tetapi tidak menyediakan alat maupun sumber daya untuk melakukan hal ini secara efektif. Tanggung jawab pengawasan diperluas dalam artian bahwa KLH akan tetap bertindak sebagai *caretaker* dari berbagai regulasi lingkungan nasional namun harus sejak saat ini menangani (paling tidak secara teori) dengan hampir 400 unit independen dari manajemen.

Sementara efek bersih dari pergeseran otorita ini mungkin tidak akan terlalu terlihat dalam jangka waktu pendek, ketidak-konsistenan yang semakin meningkat dalam penerapan regulasi dan standar nasional pasti akan terjadi dalam jangka waktu yang lebih panjang. Suatu program atas pembentukan kapasitas ekstensif dan alih *keterampilan* kepada berbagai kabupaten dapat membantu menangani resiko ini. Re-konsentrasi otorita hukum dan administrasi dan upaya lebih lanjut untuk memperkuat kapasitas teknis di tingkat propinsi dapat memberikan pilihan lain. Kedua pilihan dapat berarti berfokus kepada mempromosikan kesadaran serta partisipasi publik dikombinasikan dengan mekanisme pertanggungjawaban yang diperkuat bagi para pejabat setempat.

Namun demikian, mempromosikan keterlibatan publik dalam AMDAL adalah tantangan yang berat. Keterlibatan publik (khususnya dari orang-orang yang terkena dampak proyek) merupakan masalah yang kritis yang mana tanpanya sistem AMDAL secara garis besar akan tetap bersifat birokratis, namun tetap merupakan suatu bahaya laten di Indonesia. Madang kala, komunitas setempat memprotes pembangunan baru yang timbul dari perubahan penentuan lokasi dan disain yang signifikan, namun protes sedemikian jarang dibuat sebagai akibat langsung dari AMDAL. Untuk sebagian besar, AMDAL adalah suatu proses yang tidak terlihat atau suatu proses yang 'dikekang' oleh birokrasi. Dengan demikian aksi yang langsung umumnya merupakan cara yang lebih disukai untuk mengadakan perubahan.

Salah satu pendorong Revitalisasi AMDAL adalah untuk mereformasi mekanisme yang ada untuk keterlibatan publik dalam rangka mendorong keterlibatan publik yang lebih besar. Satu poin awal yang penting adalah untuk mengkaji struktur dan fungsi dari berbagai komisi kajian AMDAL. Sebagai contoh, BPLHD dari Propinsi Sulawesi Selatan telah berpengalaman dalam mengadakan berbagai rapat Komisi AMDAL di tingkat Kecamatan, sebagai suatu cara untuk meningkatkan transparansi dari proses pengkajian dan untuk memastikan bahwa para anggota Komisi dapat mengeluarkan komentar-komentar yang lebih mengandung informasi. Rekomendasi untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi dari keterlibatan publik dan pengungkapan informasi disediakan melalui suatu laporan yang terpisah sebagai bagian dari dukungan Bank Dunia atas Revitalisasi AMDAL<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Laporan Akhir. Agustus 2005. Partisipasi Publik dan Akses atas Informasi dalam AMDAL. Diajukan kepada Bank Dunia oleh PT. Qipra Galang Kualita.

Dari perspektif sub-nasional, berbagai regulasi dan arahan AMDAL yang ada seringkali gagal menyediakan rincian yang mereka perlukan (khususnya dalam hal permasalahan lingkungan sektoral) namun tetap terlalu kaku untuk memungkinkan adanya penafsiran terhadap kondisi-kondisi setempat. Berbagai otorita sub-nasional dapat (dan sebetulnya diharapkan) menerbitkan regulasi mereka sendiri namun standar yang diberlakukan haruslah paling tidak sama ketatnya dengan yang ditentukan di tingkat nasional. Otorita setempat seringkali meminta arahan operasional yang terinci yang tidak selalu dapat diberikan oleh KLH dalam kapasitasnya, atau lebih fleksibel dalam mengembangkan berbagai pendekatan yang lebih sesuai dengan kondisi setempat. Jelas sekali bahwa mendapatkan suatu keseimbangan antara fleksibilitas yang memungkinkan yang berarti mempertahankan konsistensi secara keseluruhan tetap merupakan suatu tantangan utama, dan merupakan salah satu yang memerlukan sinyal jelas dari KLH apabila otorita setempat akan dibatasi dalam mengambil regulasi lingkungan ke dalam kewenangannya sendiri.

Jelaslah bahwa ukuran murni dan diversifikasi dari suatu Negara seperti Indonesia menyajikan suatu lingkup kapasitas kelembagaan yang secara keseluruhan berkaitan dengan tantangan dalam implementasi AMDAL, khususnya dari perspektif otorita lingkungan nasional dengan sumber daya yang sangat lemah dengan suatu mandat operasional yang terbatas. Di sini, adalah masuk akal untuk tetap memperkuat kapasitas AMDAL di tingkat propinsi, tidak hanya dari perspektif administrasi tetapi juga dalam artian teknis dan keahlian analitis yang lebih luas pada mana sistem akan bergantung, dan juga manajemen informasi dan cakupan. Ini adalah suatu pendekatan yang pragmatis karena terlepas dari tingkat otorita untuk AMDAL yang diserahkan kepada kabupaten, banyak yang akan tetap sangat bergantung pada dukungan teknis dari propinsi untuk masa mendatang yang dapat diperkirakan.

Namun demikian, ukuran dan diversifikasi dapat juga dianggap sebagai kekuatan yang menyediakan suatu wadah pengalaman dalam implementasi AMDAL yang dapat dipergunakan, disebarkan dan digandakan. Sampai saat ini sangat sedikit penekanan pada pembelajaran ‘aktif’ padahal ini merupakan bahan yang penting dalam evolusi berbagai pendekatan manajemen lingkungan di setiap negara. Bagi otorita lingkungan di tingkat sub-nasional yang tidak memiliki sumber daya memadai, seringkali tidak jelas bagaimana menanggapi berbagai tantangan rutin yang timbul dalam implementasi harian dari AMDAL. Sebagai contoh: bagaimana penggagas dapat diminta bertanggung jawab atas komitmen yang dibuat di dalam dokumentasi AMDAL?; bagaimana hubungan antara persetujuan AMDAL dan perizinan dapat diperkuat?; dan apa saja cara-cara yang terbaik untuk melibatkan orang-orang yang terkena dampak di dalam suatu dialog yang konstruktif?

Studi kasus yang disajikan dalam laporan ini tidak memberikan seluruh jawaban, tetapi memberi pengertian atas beberapa dari pendekatan yang lebih menjanjikan yang telah dijalankan di Indonesia. Lebih penting lagi, pendekatan umum yang diambil adalah pendekatan yang, apabila direplikasi, dapat membantu membentuk pembelajaran dari pengalaman secara lebih sistematis ke dalam proses reformasi.

### **3. *Temuan Studi Kasus***

Bagian ini merangkum temuan studi kasus (lihat laporan studi kasus terpisah<sup>15</sup>) di mana terdapat contoh praktek yang baik bagi AMDAL yang diidentifikasi di tingkat provinsi dan daerah baru-baru ini dan faktor mendasar yang dijejaki. Salah satu dari temuan-temuan tersebut secara keseluruhan adalah bahwa tidak satupun dari studi kasus tersebut cukup kuat untuk diklasifikasikan sebagai praktek yang baik secara keseluruhan. Sebagaimana diperlihatkan oleh hasilnya dalam *Tabel 3a*, praktek yang baik timbul secara tidak teratur, dalam semua studi kasus menunjukkan baik kelemahan maupun kekuatan yang signifikan.

Faktor kunci yang mempengaruhi timbulnya praktek yang baik termasuk: tekanan dari masyarakat, komitmen dan kepemimpinan staf lingkungan senior, tersedianya profesional yang kompeten; serta tingkat partisipasi dan komitmen dari para pengembang. Tekanan politik juga penting akan tetapi merupakan sebuah faktor kontekstual terhadap mana badan lingkungan yang bertanggung jawab dapat melaksanakan pengendalian terbatas.

#### **3.1 *Perundang-undangan dan pedoman***

Fokus dari serangkaian kategori ini adalah untuk menetapkan sampai batas mana pemerintah daerah telah memulai menafsirkan panduan dan standar nasional secara nyata di daerah setempat. Dalam sebuah negara sebesar dan dengan sebanyak variasi seperti Indonesia sudah jelas bahwa standar nasional seakan-akan tampak generik dari perspektif sebagian besar pemerintah daerah. Pemerintah daerah seringkali meminta bimbingan tambahan yang cukup rinci dari pusat untuk mendukung pelaksanaan kebijakan nasional. Namun demikian beberapa pihak yang lebih inovatif telah juga mulai melaksanakan proses penganutan dan pengadaptasian peraturan dan standar nasional.

#### **Perundang-undangan dan prosedur**

Dari semua studi kasus paling tidak satu peraturan AMDAL telah diluluskan oleh pemerintah daerah, secara umum untuk “menganut” peraturan nasional, misalkan dengan menetapkan komisi AMDAL daerah atau prosedur keterlibatan masyarakat. Di daerah yang paling inovatif, termasuk Metropolitan Jakarta, Yogyakarta dan Surabaya, langkah tambahan yaitu “mengadaptasi” peraturan dan standar nasional sesuai dengan kebutuhan daerah, telah dimulai. Ini terdorong oleh kepedulian masyarakat ditambah dengan perasaan akuntabilitas yang lebih besar antar pejabat pemerintah, terutama di daerah-daerah di Indonesia yang lebih berkembang.

---

<sup>15</sup> Dollaris Riauaty Suhadi dan Nila Oktaviany (2005). Laporan Studi Kasus. Praktek yang Baik atas AMDAL di Indonesia. Dipersiapkan untuk Bank Dunia dalam mendukung Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia

Salah satu contoh yang termasuk baik yang teridentifikasi adalah dari Metropolitan Jakarta yang telah menerbitkan sebuah surat keputusan yang dengan jelas mengintegrasikan AMDAL dengan prosedur perizinan dan perencanaan daerah. Sama pentingnya dengan hasil akhirnya di sini adalah proses pencapaian kesepakatan atas prosedur yang memerlukan “keikutsertaan” dari semua departemen pemerintah pemberi izin. Perjanjian memerlukan sebuah kompromi, yaitu mengizinkan pembebasan tanah bagi pengembangan baru untuk dimulai sebelum persetujuan AMDAL dengan izin mendirikan bangunan (IMB) diterbitkan setelah persetujuan AMDAL. Pendekatan yang dilakukan memperlihatkan adanya kecakapan di pihak badan pemerintah daerah AMDAL untuk menegosiasikan sebuah hasil yang mengakui dengan jelas peran AMDAL antar departemen pemerintah kunci. Koordinasi yang berkesinambungan dengan pihak berwenang pemberi izin telah tercapai melalui sebuah “Forum” yang dikaitkan ke Komisi AMDAL, di mana terjadi pertukaran informasi atas proyek-proyek yang sedang berjalan (project pipeline). Ini didukung oleh sebuah ‘road-show’ yang dilaksanakan oleh instansi lingkungan hidup yang berwenang melalui mana mekanisme AMDAL yang berkaitan dengan perizinan dijelaskan kepada staf teknis dan staf menengah dari semua jajaran pemberi izin.

Propinsi Yogyakarta telah mengambil beberapa langkah untuk menganut/menjelaskan prosedur AMDAL melalui penerbitan sebuah Surat Keputusan Gubernur yang menitik-beratkan dan memperkuat persyaratan konsultasi masyarakat. Hal ini terdorong oleh perkembangan yang cepat dalam sektor perumahan dan sektor komersil serta kepedulian masyarakat terhadap biaya lingkungan dan sosial. Tendensi untuk berpihak pada lingkungan hidup dari Gubernur Yogyakarta yang sangat dihormati ini juga memberi dukungan yang lebih kuat kepada BPHLD daerah dalam urusannya dengan departemen pemerintah lainnya.

### **Panduan umum dan teknis**

Baik Metropolitan Jakarta maupun Metropolitan Surabaya telah menerbitkan pedoman penapisan lingkungan hidup daerah yang berdasarkan garis petunjuk nasional akan tetapi menetapkan pengarah yang lebih spesifik lagi dalam beberapa sektor kunci. Sebagai contoh, Surat Keputusan Gubernur Jakarta No.2863/2001 menetapkan bahwa setiap kegiatan dengan skala berapapun yang merubah fungsi penampungan persediaan air akan memerlukan sebuah AMDAL lengkap. Di Surabaya kejadian banjir baru-baru ini yang dikaitkan dengan drainase yang tidak memadai telah membuat pemerintah menjadi peka terhadap pentingnya hal-hal mengenai lingkungan dan perkembangan peraturan AMDAL daerah, menuju ke pelaksanaan surat keputusan mengenai jenis kegiatan yang memerlukan AMDAL dan UKL/UPL.

#### **Observasi**

Prakarsa yang diambil dalam penganutan dan pengadaptasian perundang-undangan dan garis petunjuk nasional terhadap kondisi daerah secara luas telah sejalan dengan kebijakan nasional AMDAL, namun ini merupakan satu langkah maju yang cukup berarti dalam hal badan berwenang daerah mulai memiliki tanggung jawab yang lebih besar terhadap pengoperasian AMDAL. Inipun cukup gamblang saja yang dapat/harus diulang kembali di tempat-tempat lain di Indonesia, sebagai suatu ukuran untuk mengalihkan pengetahuan dan untuk mempromosikan konsistensi yang lebih besar lagi antar daerah.

## **3.2 Administrasi**

Secara umum AMDAL hanya akan efektif sampai batas bahwa ia telah melekat pada prosedur administratif lainnya untuk pengembangan pengendalian dan pengelolaan lingkungan, dan bahwa hasil studi AMDAL memiliki akibat terhadap prosedur tersebut. Bagian ini meringkas beberapa cara dengan mana pemerintah daerah telah mencapai koordinasi yang lebih baik.

### **Koordinasi dengan pengendalian polusi**

Secara umum koordinasi dengan fungsi pengendalian lingkungan ditemukan sebagai yang cukup maju di antara ke 10 studi kasus, di mana sebagian besar RKL/RPL mengacu secara spesifik kepada standar nasional dan daerah mengenai polusi udara, bau, kebisingan dan air.

Metropolitan Jakarta pragmatis dalam hal memastikan keterkaitan antara AMDAL dengan prosedur pengendalian polusi, dan mengakui bahwa penggabungan keduanya dalam sebuah RKL/RPL (di mana pemantauan menjadi tanggung jawab utama pengembang) menurunkan beban pemantauannya sendiri.

Di Metropolitan Surabaya dan Propinsi Jawa Timur kebutuhan akan adanya koordinasi terdorong oleh pengalaman yang kurang baik di masa lalu sehubungan dengan pengendalian polusi dan persepsi masyarakat yang terkait. Di Propinsi Yogyakarta, persepsi masyarakat juga terlihat sebagai faktor kunci yang terkait pada pendirian pribadi Gubernur.

Dalam semua studi kasus tingkat integrasi langsung dikaitkan dengan efisiensi administratif badan berwenang lingkungan daerah, terutama unit pengendali lingkungannya yang dibebani dengan tugas mengawasi pelaksanaan AMDAL.

### **Koordinasi dengan perencanaan dan perizinan**

Koordinasi antara AMDAL dan fungsi perencanaan/perizinan secara umum tercapai melalui ikut sertanya badan-badan pemerintah yang relevan sebagai anggota tetap dalam Komisi AMDAL atau melalui pendirian badan-badan tambahan, seperti 'Forum Izin Lokasi' di Kabupaten Bandung. Hanya Metropolitan Jakarta sebagaimana telah dijelaskan di atas, yang memiliki mekanisme formal yang telah didirikan karena terpicu oleh kepentingan pertumbuhan ekonomi tingkat lainnya dan kebutuhan terkait akan penyederhanaan perizinan bagi investor baru. Pelaksanaan yang efektif atas mekanisme tersebut sebagian besar adalah berkat pendekatan yang dilakukan oleh BPLHD yang memahami bahwa prosedur baru tersebut perlu 'dipromosikan' kepada mitra pelaksana, dan seterusnya dipromosikan untuk memastikan penetrasi sampai ke tingkat staf teknis.

Di Metropolitan Surabaya sebuah kerangka menyeluruh guna mengkaitkan AMDAL ke perizinan masih harus dikembangkan, akan tetapi, badan lingkungan hidup yang berwenang telah memimpin koordinasi tata cara persetujuan untuk pengendalian

perkembangan di antara sektor kunci lainnya. Studi kasus # 9 (pengembangan pusat perbelanjaan di Surabaya) memberikan contoh yang baik. Pengembangan yang diusulkan terletak dekat dengan suatu lokasi warisan kebudayaan yang dilindungi berdasarkan peraturan setempat. Dalam hal ini, AMDAL menyediakan sebuah mekanisme untuk pelaksanaan peraturan ini di mana diperlukan tindakan yang khusus untuk memperkecil kerusakan di lokasi selama pembangunan terjadi, serta juga untuk melaksanakan renovasi paska-konstruksi. Dalam menjabarkan praktek yang baik ini, pejabat daerah setempat tetap mengatakan bahwa kekhawatiran baru-baru ini mengenai banjir dan kemacetan lalu-lintas dalam kota telah meningkatkan kepekaan pemerintah secara keseluruhan terhadap pelaksanaan standar lingkungan dan sosio/budaya yang lebih ketat lagi.

Di Bandung, kesadaran masyarakat mengenai perencanaan penggunaan tanah terlihat cukup tinggi dibandingkan dengan daerah lainnya di Indonesia, mendorong insentif yang lebih besar lagi dalam pemerintahan untuk memastikan bahwa perizinan dikeluarkan sejalan dengan rencana tata ruang dan termasuk juga kriteria lingkungan yang terkait. Secara kontras, di Propinsi Yogyakarta, kuatnya hubungan antara pengendali pembangunan dan lingkungan tampaknya sebagian besar disebabkan adanya kepemimpinan yang kuat/kemauan politik dari Gubernur.

### **Wewenang untuk Persetujuan AMDAL**

Secara kontroversial masalah kewenangan untuk persetujuan AMDAL diberi peringkat 'rendah' dikebanyakan studi kasus. Ini adalah karena pada tingkat daerah, wewenang akhir untuk disetujui atau tidak disetujuinya AMDAL lebih berada pada Kepala suatu daerah (Gubernur untuk daerah propinsi dan Bupati atau Walikota untuk daerah kota atau kabupaten), daripada pejabat tinggi lingkungan. Dalam banyak hal, untuk alasan administratif, wewenang ini telah didelegasikan kepada Kepala Bapedalda yang terkait, sebagian besar karena waktu yang terpakai oleh kepala daerah untuk mengeluarkan persetujuan yang diperlukan. DKI Jakarta beroperasi berdasarkan basis ini. Di Kabupaten Bandung, Metropolitan Surabaya and Propinsi Jawa Timur, sebuah model gabungan telah diperkenalkan di mana persetujuan untuk KA-ANDAL (Kerangka Acuan) telah disetujui oleh Kepala Lingkungan sedangkan Kepala Daerah menyetujui AMDAL akhir. Pada tingkat nasional, secara kontras, AMDAL disetujui oleh Menteri Lingkungan Hidup.

#### **Observasi**

Administrasi AMDAL adalah salah satu bidang di mana BPLHD setempat memiliki kendali terbanyak. Tidak mengherankan apabila dengan memilih studi kasus dari daerah yang paling kapabel dan dengan sumber daya yang terbaik, banyak contoh praktek yang baik telah timbul dari daerah demikian. Namun demikian, standar efisiensi administratif yang serupa akan sulit untuk dicapai di daerah-daerah dengan sumber daya yang kurang memadai.

### **3.3 Penapisan dan pelingkupan**

Penapisan dan pelingkupan sudah pasti merupakan langkah-langkah yang terpenting dalam persiapan AMDAL. Bagian ini mempertimbangkan bagaimana mutu penapisan dan pelingkupan telah ditingkatkan melalui konsultasi masyarakat dan diikutsertakannya informasi setempat.

### **Tata Cara dan Metode Penapisan**

Sedikit saja contoh praktek yang baik yang ditemukan sehubungan dengan penapisan lingkungan. Salah satu pengecualian adalah proyek perumahan dan rekreasi Asti Puri (CS#3) di Kabupaten Bandung, di mana keputusan penapisan dilakukan berdasarkan kombinasi standar nasional dan kebijakan perencanaan tata letak daerah setempat. Oleh karena proyek yang diusulkan berlokasi di suatu zona proyeksi cachemen, sebuah AMDAL diperlukan meskipun proyek berada di bawah garis batas bagi AMDAL menurut pedoman nasional. Dalam contoh ini, kepedulian masyarakat terkait dengan kesadaran yang ditingkatkan oleh LSM setempat telah mempengaruhi birokrasi. Praktek yang baik juga terlihat dalam cara badan lingkungan hidup yang berwenang berhasil mencapai tujuannya dengan mengacu kepada rencana tata letak yang dikaitkan kepada dukungan tambahan yang dihasilkan oleh kerjasama yang dekat dengan badan perencanaan.

### **Metode dan Tata Cara Pelingkupan**

Badan wewenang lingkungan daerah telah secara relatif cukup efektif dalam hal memastikan bahwa pelingkupan dilaksanakan sesuai dengan tingkat Kerangka Acuan. Dalam banyak kasus konsultasi masyarakat yang telah dipelajari telah digunakan. Sebagai contoh, proyek Pantai Indah Kapuk (CS#1) di Jakarta Utara telah sangat berhati-hati untuk berkonsultasi secara luas pada tingkat pelingkupan. Ini terjadi oleh karena adanya fakta bahwa proyek tersebut berprofil tinggi dan kontroversial, oleh karena proyek tersebut dikaitkan dengan banjir yang terus menerus terjadi di sebuah jalan tol utama. Peran Tim Teknis dalam hal memastikan bahwa hasil konsultasi diperkenalkan ke dalam KA-AMDAL juga dianggap penting.

Di Sulawesi Selatan dan Yogyakarta, pelingkupan yang efektif sebagian besarnya dianggap disebabkan oleh kompetensi Tim Teknis, termasuk pengertiannya yang rinci mengenai proyek dan kemampuannya memperoleh pendapat dari masyarakat dalam tahap dini ini. Pelingkupan lingkungan hidup untuk proyek Pengembangan Pelabuhan Pajukukang (CS#6) melibatkan konsultasi masyarakat yang mengangkat masalah sosial terkait dengan akuisisi tanah dan kompensasi serta masalah lingkungan yang terkait dengan reklamasi tanah yang diusulkan dan dampak terhadap proses sedimentasi pantai. Tim Teknis kemudian memastikan bahwa ANDAL terfokus pada penilaian lanjutan terhadap dampak deposisi dari 2 sungai setempat dalam umur berdirinya pelabuhan, yang pada akhirnya menuju ke perubahan rancangan yang cukup berarti.

Di Yogya (PT Sari Husada) sebuah faktor tambahan adalah tingkat kesadaran pemrakarsa (sertifikasi ISO 14001) mengenai dampak lingkungan yang mungkin terjadi terhadap pengembangan yang diusulkan menuju ke perhatian yang segera terhadap masalah-

masalah kunci. Ini menunjukkan peran penting sektor swasta yang memiliki informasi yang memadai dan dapat bekerjasama dalam mengangkat mutu proses AMDAL.

#### **Observasi**

Pada tahap ini dalam perkembangan AMDAL, terdapat kebutuhan otoritas setempat untuk mulai mengembangkan lebih lanjut gagasan mereka dalam meningkatkan efektivitas penapisan lingkungan hidup. Sementara pedoman nasional memberikan satu titik acuan yang berguna, masih banyak informasi yang perlu dipertimbangkan dalam menyesuaikan keputusan penapisan dengan kondisi setempat.

### **3.4 Isi Studi AMDAL**

Bagian ini mempertimbangkan upaya yang dilakukan untuk meningkatkan kualitas pelaporan AMDAL secara khusus, dengan membuat ANDAL menjadi lebih rentan terhadap pelingkupan lingkungan hidup, dan RKL/RPL menjadi lebih operasional dan lebih relevan dengan kondisi setempat.

#### **Isi ANDAL**

Studi ANDAL yang lebih baik yang teridentifikasi (CS#2, CS#5 dan CS#6) adalah studi-studi yang isinya secara jelas telah terpengaruhi pelingkupan studi, yang mengarah kepada format laporan yang tidak begitu kaku dan memiliki lebih banyak substansi untuk bidang akibat yang penting. Untuk semua kasus, ANDAL yang lebih baik adalah ANDAL yang telah dipersiapkan dengan melibatkan donatur internasional dan dimana sektor pendukung swasta menerapkan standar lingkungan hidup internalnya sendiri. Namun, hanya sedikit contoh praktek yang baik yang timbul di keseluruhan bidang ini, mengkonfirmasi kritik umum bahwa studi ANDAL cenderung panjang, *formulaic*, dan tidak substansif. Salah satu alasannya adalah bahwa konsultan memiliki kecenderungan melihat setiap AMDAL secara esensial sebagai suatu draft dokumen yang membutuhkan modifikasi hanya untuk menyesuaikan spesifikasi dan lokalitas proyek.

#### **Kualitas Analisa Dampak**

AMDAL untuk proyek pembangkit tenaga Bangkala di Sulawesi Selatan (CS#5) merupakan salah satu contoh terbaik dari analisa dampak, dimana praktek yang baik sebagian besar dilaksanakan pada tingkat perjanjian Tim Teknis serta pengalaman dan kualitas konsultan AMDAL. Data kuantitatif fisik, kimia, biologi dan sosial-ekonomi ditunjukkan dalam ANDAL. Model diseminasi yang diidentifikasi sehari-hari berarti partikel dan konsentrasi SO<sub>2</sub> harus berada di atas standar kualitas udara ambien. Kasus ini menarik secara khusus karena tingkat perjanjian yang diterima dari kementerian negara energi dan sumber daya mineral dalam memastikan bahwa penjelasan proyek secara tepat menjelaskan kegiatan pembangunan yang diusulkan. Hal ini seringkali merupakan kelemahan kunci dalam laporan ANDAL, yang mengarah kepada identifikasi dampak yang keliru dan RKL/RPL dari nilai operasional yang terbatas.

Dalam kasus pembangunan Asti Puri di Bandung Utara, ikut sertanya seorang spesialis pembangunan masyarakat yang memiliki kemampuan di dalam tim konsultan sepertinya telah secara signifikan memperkuat penilaian atas permasalahan sosial. Hal ini secara relatif tidak biasanya timbul, dengan kebanyakan konsultan AMDAL berusaha menjadi generalis dan biasanya kurang mampu menangani permasalahan sosial daripada lingkungan hidup.

Namun, terdapat kecenderungan konsultan melaksanakan analisa sebagian dan bukan komprehensif dalam bidang ini. Sebagai contoh, AMDAL untuk pusat perbelanjaan Yogya Plaza melihat efek pengganda ekonomis yang potensial secara cukup terinci, namun tidak membandingkan manfaat-manfaat ini dengan biaya yang berkaitan dengan kemacetan yang meningkat, termasuk kemungkinan adanya efek negatif pada kesehatan manusia. Hal ini mengurangi tujuan AMDAL yang dirancang untuk memberikan suatu penilaian yang berimbang berdasarkan perbandingan dari seluruh biaya dan manfaat lingkungan hidup yang penting.

### **Kualitas RKL/RPL**

Pembangunan perumahan dan tempat rekreasi PIK di Jakarta Utara (CS#1) dan pembangunan pabrik produk susu PT Sari Husada di Propinsi Yogyakarta (CS#8) merupakan contoh RKL/RPL yang baik. RKL/RPL PT Sari Husada mendefinisikan secara jelas upaya-upaya dan operasional untuk mitigasi dan mengawasi kualitas udara, air buangan, dan buangan berbahaya tertentu. Rencana untuk mengurangi partikel dan untuk meningkatkan kapasitas dari teknologi perlakuan air buangan yang ada dijelaskan secara spesifik. Hal ini mungkin karena beberapa alasan: permasalahan kunci sudah diketahui berdasarkan kinerja masa lalu suatu fasilitas yang ada yang sedang diperluas. Lebih jauh lagi, perusahaan tersebut bersertifikasi ISO 14001 dan staf lapangannya terlatih dalam hal manajemen lingkungan hidup dengan relatif baik. RKL/RPL sebenarnya dipersiapkan oleh para staf PT Sari Husada dan bukan oleh konsultan.

RKL/RPL pembangunan perumahan di Jakarta Utara mengidentifikasi upaya-upaya spesifik dalam kaitannya dengan manajemen banjir dan konservasi hutan lindung dan habitat alami. Dokumen tersebut berulang kali menjadi topik diskusi dan mengalami perbaikan substantif sebelum dokumen tersebut dapat dianggap operasional secara menyeluruh. Hal ini dapat terjadi karena kualitas konsultan yang diperkerjakan untuk melaksanakan studi dan kenyataan bahwa pihak pendukung memiliki divisi lingkungan hidup dengan siapa konsultan dapat berinteraksi. Termasuk sebagai faktor tambahan yang mendukung timbulnya praktek yang terbaik adalah tekanan masyarakat dan rasa tanggung jawab para pejabat BPHLD untuk memberikan RKL/RPL yang operasional.

### **Analisa Alternatif**

Studi kasus mengkonfirmasi kelemahan AMDAL yang telah diketahui dalam bidang alternatif proyek, dengan hanya studi kasus Pelabuhan Pajukukang di Sulawesi Selatan yang secara tulus mempertimbangkan alternatif proyek, dan hal ini secara esensial sebagai suatu bentuk mitigasi. Saat ini, peraturan AMDAL tidak menghindari

pertimbangan alternatif, namun tidak juga menjadikan hal tersebut sebagai suatu keharusan yang eksplisit. Maka dari itu, dalam bidang inilah mungkin timbul praktek yang baik dari beberapa otoritas setempat yang inovatif namun belum melaksanakan hal itu. Alasan utamanya adalah bahwa para pengembang cenderung mendekati pemerintahan hanya pada tahap perizinan suatu proyek, dimana kelayakan teknis dan ekonomis biasanya telah rampung.

#### **Observasi**

Kualitas pelaporan merupakan suatu kelemahan yang biasa terdapat dalam sistem AMDAL, yang berkaitan erat dengan persediaan dukungan konsultan berpengalaman. Yang timbul dari studi kasus adalah bahwa apabila pihak pendukung (khususnya pihak swasta) 'diambil' dari luar, kualitas laporan secara umum dapat diharapkan lebih baik secara signifikan dari rata-rata. Hal ini berlaku terutama bagi RKL/RPL, namun juga berlaku bagi studi ANDAL, khususnya dalam hal memastikan deskripsi proyek yang akurat.

### **3.5 Peninjauan dan partisipasi masyarakat**

Bagian ini memusatkan perhatian pada kualitas proses peninjauan dan pemberian persetujuan atas AMDAL serta pada upaya yang dilakukan untuk mendorong partisipasi masyarakat dan memberikan akses pada informasi secara tepat waktu.

#### **Peninjauan AMDAL**

Studi pelingkupan Bank Dunia (Juni 2004) memberikan indikasi bahwa salah satu kelemahan penting dalam AMDAL adalah proses peninjauan yang cenderung birokratis dan lebih memperhatikan kebenaran administratif daripada substansi permasalahan. Namun, untuk sebagian besar studi kasus, termasuk Kabupaten Bandung, Sulawesi Selatan dan Metropolitan Surabaya, anggota komisi ditemukan telah terlibat dalam diskusi teknis yang akan memiliki dampak signifikan terhadap permasalahan yang penting mengenai lokasi dan rancangan.

Komisi AMDAL Sulawesi Selatan ditemukan efektif khususnya dalam hal pembagian tugas peninjauan, dengan Tim Teknis memfokuskan perhatian pada substansi teknis dan Komisi pada aspek administratif dan peraturan. Kepemimpinan pribadi dan kemampuan organisasi kepala Komisi AMDAL merupakan faktor keberhasilan yang penting di sini. Studi kasus Metropolitan Jakarta menunjukkan bahwa kemampuan untuk melaksanakan peninjauan yang efektif atas dokumen AMDAL berhubungan erat dengan kompetensi Tim Teknis dan konsultan. Bagaimana kedua pihak ini bekerja sama merupakan hal yang penting dan akan memastikan bahwa perbaikan yang dibutuhkan Komisi AMDAL memang dilaksanakan oleh konsultan sebelum *re-submission*. Sebagai tambahan, tidak seperti kebanyakan rapat Komisi, dokumen peninjauan diberikan kepada semua anggota beberapa hari sebelum rapat, juga kepada pejabat setempat dan pemimpin masyarakat.

#### **Persyaratan Partisipasi Masyarakat**

Kebanyakan studi kasus mengidentifikasi contoh praktek yang baik di bidang ini, walaupun seringkali terjadi masyarakat yang terpengaruh proyek tidak menyadari

AMDAL sebagai suatu mekanisme untuk menyuarakan keprihatinan mereka. Proyek pembangkit tenaga Bangkala di Sulawesi Selatan (CS#5) memberikan salah satu contoh terbaik partisipasi masyarakat di Indonesia sebagai hasil dari pengenalan adanya kemungkinan tegangan dengan masyarakat sejak dini oleh BPHLD tingkat propinsi, yang mengarah kepada suatu pendekatan yang jauh lebih proaktif guna menyediakan informasi sebelumnya untuk masyarakat. Berikut ini adalah elemen penting proses yang digunakan:

- Rapat Komisi AMDAL digelar antara tingkat propinsi dan kabupaten, dan beberapa anggota tidak tetap diundang untuk bergabung dengan Komisi, termasuk masyarakat yang terpengaruh proyek dan LSM tingkat Kecamatan.
- Proyek diumumkan melalui media setempat, namun informasi tambahan juga diberikan melalui pejabat setempat dan pemimpin masyarakat, dengan mempertimbangkan tingkat melek huruf yang rendah di antara masyarakat yang terpengaruh proyek .
- Salinan draft dokumen AMDAL didistribusikan pada pemimpin masyarakat untuk mendukung peranan mereka dalam menginformasikan masyarakat yang terpengaruh proyek.

Sebagai hasil dari upaya ini, masyarakat setempat dapat melihat dengan lebih baik bagaimana keprihatinan mereka telah dipertimbangkan dalam dokumentasi AMDAL dan rancangan proyek. Maka dari itu, mereka mampu melakukan suatu perubahan rancangan yang besar pada proyek. Misalnya, meskipun awalnya pembangkit listrik dirancang menggunakan air sungai untuk pendinginan, menanggapi keprihatinan setempat atas persediaan air selama musim kering dilakukan suatu perancangan ulang yang besar yang memperbolehkan penggunaan air laut.

Proyek PT BASF Indonesia (CS#2) menunjukkan bahwa BPLHD memiliki ketertarikan yang jelas dalam memastikan bahwa masyarakat selalu terinformasi dengan baik, dan guna memasukkan anggota masyarakat sebagai pengamat dan penyedia informasi pengawasan. Dalam contoh ini, BPLHD melihat bahwa hal tersebut kekurangan kapasitas guna melaksanakan pengawasan yang lebih memadai dan bahwa keterlibatan masyarakat yang lebih besar dapat kemudian membantu menangkis kritik. Lain dengan proyek jalan tol Propinsi Jawa Timur (CS#10), pihak pendukung merasa prihatin bahwa tanpa adanya dukungan masyarakat, dapat timbul penundaan yang signifikan dan memakan biaya dalam pelaksanaan proyek, khususnya dalam kaitannya dengan akuisisi dan kompensasi tanah.

Pembangunan pusat perbelanjaan baru baik di Yogyakarta maupun Surabaya memicu ketertarikan masyarakat karena adanya perasaan akan kapasitas pelaksanaan yang terbatas dan kebutuhan untuk melestarikan warisan budaya dan sejarah yang unik. Namun, pandangan ini dinyatakan oleh masyarakat umum dan bukan oleh mereka yang secara langsung terpengaruh. Seperti yang lebih biasa terjadi, masyarakat yang terpengaruh secara langsung lebih prihatin mengenai permasalahan sosial dan peluang kerja.

## **Menyediakan Akses Informasi**

Proyek pembangkit tenaga Bangkala (CS#5) dan pabrik PT Husada Dairy (CS#6) merupakan dua pengecualian dari peraturan umum bahwa masyarakat yang terpengaruh proyek jarang tahu sebelumnya mengenai konsekuensi yang mungkin terjadi akibat pembangunan yang baru. Dalam kedua kasus, rapat masyarakat diadakan sebelum studi ANDAL dan dilakukan upaya-upaya untuk menyediakan akses pada dokumen akhir AMDAL untuk perwakilan masyarakat. Namun, bukti dari studi kasus membenarkan bahwa perilaku ini jarang dan kemungkinan timbul terutama dari persyaratan eksternal dari donatur internasional dan multinasional. Lebih banyak lagi yang dapat dilakukan di masa depan untuk meningkatkan kualitas keterlibatan masyarakat melalui pengenalan dari informasi yang jelas sejak awal.

### **Observasi**

Meskipun akses pada informasi tetap merupakan kelemahan kunci di semua kecuali tiga studi kasus, contoh praktek yang baik secara cukup konsisten timbul dalam hal proses peninjauan AMDAL dan partisipasi masyarakat. Hal ini mengarah pada pengakuan yang terus meningkat antara pejabat lingkungan hidup mengenai pentingnya masyarakat (masyarakat sipil dan masyarakat yang terpengaruh proyek) sebagai pemangku kepentingan yang tulus dalam proses AMDAL.

## **3.6 Pemantauan dan penerapan**

Bagian ini melihat bagaimana RKL/RPL diterapkan dalam praktek dan upaya-upaya yang dilakukan oleh BPLHD setempat untuk mendorong kepatuhan terhadap persyaratan AMDAL.

### **Pengawasan RKL/RPL**

Contoh terbaik dari pengawasan yang efektif terdapat di propinsi Metropolitan Jakarta dan Yogyakarta. PT BASF Indonesia (CS#2) mempersiapkan laporan pelaksanaan tiga-bulanan yang sebagian besar diselesaikan oleh staf lapangan (daripada konsultan). RKL/RPL diperbaharui setiap saat dan upaya manajemen lingkungan hidup yang baru diperkenalkan apabila dibutuhkan. PT Sari Husada (CS#8) menerapkan ISO 14001 yang melibatkan sistem pengawasan dan pelaporan rutin yang serupa, dengan memasukkan konsep pembangunan yang berkelanjutan. Oleh karena itu, RKL/RPL yang pertama hanya merupakan titik permulaan yang membutuhkan penapisan secara konstan guna menjadi dan tetap operasional. Dalam kedua daerah, staf lingkungan hidup BPLHD melakukan audit acak untuk memvalidasi laporan pengawasan periodik yang diajukan pengembang. Sebagai tambahan, pengembang umumnya responsif dalam mencari penyelesaian yang tepat untuk permasalahan yang timbul. Maka dari itu, tingkat kepatuhan secara keseluruhan relatif tinggi.

## **Penerapan Hukum dan Kepatuhan**

Penerapan tetap menjadi permasalahan reformasi AMDAL yang paling mendasar, seperti yang ditangkap oleh KLH dan banyak otoritas lingkungan hidup sub nasional lainnya. Metropolitan Jakarta telah melakukan beberapa kemajuan dalam bidang ini, yang sebagian besar tercapai dengan membangun hubungan baik dengan pengembang dan adanya pemahaman yang jelas atas harapan kedua belah pihak dalam hal kepatuhan lingkungan hidup, daripada hanya 'mematuhi buku peraturan'.

Pendekatan ini memerlukan komunikasi secara rutin dengan pihak pendukung, bekerja menuju musyawarah mufakat mengenai tindakan perbaikan yang perlu diambil, dan memberikan jangka waktu yang masuk akal kepada pendukung untuk melakukan tindakan yang diperlukan. Penghargaan untuk para pelaku yang baik digunakan untuk secara publik mengakui dan mendorong peningkatan kepatuhan secara lebih jauh. Ancaman sanksi administratif bagi para pelaku yang buruk juga diberlakukan.

Permasalahan yang penting adalah kemampuan membangun suatu hubungan antara pendukung dengan pembuat peraturan dan bagi pembuat peraturan untuk tidak berusaha menggunakan kuasanya secara berlebihan. Peran unit pengendali lingkungan hidup dalam BPLHD yang bertanggung jawab atas pengawasan pelaksanaan RKL/RPL, yang secara relatif memiliki sumber daya yang baik dan staf yang kompeten, merupakan faktor penting selanjutnya.

Kebalikannya, propinsi Yogyakarta terlihat mengambil pendekatan yang lebih bersifat mengatur dengan menerbitkan peraturan mengenai sanksi administratif atas ketidaksesuaian dengan AMDAL. Meskipun terlalu dini untuk menilai efektivitas peraturan ini, namun terdapat suatu peluang masa depan yang jelas untuk menilai manfaat relatif dari peraturan melawan pendekatan berdasarkan insentif untuk penerapan.

### **Observasi**

BPLHD setempat amat menyadari biaya pengawasan dan penerapan lingkungan hidup, serta sumber daya mereka yang terbatas. BPLHD yang paling inovatif dan sukses telah menemukan cara-cara kreatif untuk memasukkan 'para pembuat polusi' untuk menjadi agen manajemen lingkungan hidup daripada hanya menjadi sebuah entitas yang harus diatur.

**TABLE 3a: IDENTIFIKASI DAN PEMERINGKATAN PRAKTEK AMDAL YANG BAIK DARI 1 (RENDAH) SAMPAI 5 (TINGGI)**

Kategori	CS #1	CS #2	CS #3	CS #4	CS#5	CS #6	CS #7	CS #8	CS #9	CS #10	Nilai
Perundang-undangan dan Pedoman											2.0
1. Perundang-undangan dan prosedur AMDAL tingkat lokal	3	3	1	1	1	1	3	3	2	3	2.1
2. Pedoman umum dan teknis tingkat lokal	3	3	1	1	2	2	3	3	3	1	2.2
3. Persyaratan kumulatif dan SEA	1	1	3	3	2	2	2	2	1	1	1.8
Administrasi											2.9
4. Kewenangan untuk persetujuan atas AMDAL	3	3	2	2	3	3	1	1	2	2	2.2
5. Koordinasi dengan perencanaan dan perizinan	5	5	3	3	1	1	2	2	3	3	2.8
6. Koordinasi dengan pengendalian polusi	5	5	3	3	3	3	4	4	4	3	3.7
7. Keahlian sektoral untuk melaksanakan AMDAL	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3.0
Penapisan dan pelingkupan											2.1
8. Prosedur Penapisan	3	3	1	1	1	1	1	1	3	1	1.6
9. Metode Penapisan	1	1	4	1	1	1	2	1	2	1	1.5
10/11. Prosedur/metode pelingkupan	4	3	3	3	4	4	3	3	3	1	3.1
Isi Studi AMDAL											1.9

Kategori	CS #1	CS #2	CS #3	CS #4	CS#5	CS #6	CS #7	CS #8	CS #9	CS #10	Nilai
12. Isi laporan studi ANDAL	3	2	1	2	3	3	1	No data	2	1	1.8
13. Kualitas analisa studi ANDAL	3	1	3	3	4	4	2	No data	2	2	2.4
14. Operasional RKL/RPL	4	1	3	3	1	1	1	4	1	1	2.0
15. Pertimbangan untuk proyek alternatif	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1.2
Peninjauan dan Partisipasi masyarakat											2.5
16. Peninjauan isi laporan AMDAL	3	3	3	2	3	3	1	2	4	2	2.5
17. Persyaratan untuk partisipasi masyarakat	1	3	3	2	5	4	3	1	3	4	2.9
18. Akses pada informasi (laporan AMDAL)	1	3	2	2	3	2	2	3	2	2	2.0
Pengawasan dan Penerapan											1.8
19. Pengawasan RKL/RPL	3	5	1	1	1	1	1	5	1	1	2.0
20. Penerapan dan kepatuhan hukum	3	3	1	1	1	1	1	3	1	1	1.6
Nilai	2.8	2.8	2.2	2.0	2.2	2.2	2.0	2.3	2.2	1.7	

*Catatan*

1. Baris yang diarsir tipis menunjukkan bidang dimana praktek AMDAL yang diamati bersifat lebih progresif dibandingkan dengan praktek umum di daerah lain di Indonesia, seperti yang diamati dalam studi pelingkupan Bank Dunia di awal 2004.
2. baris yang diarsir tebal menunjukkan bidang dimana praktek AMDAL yang diamati diperkirakan menuju praktek yang baik internasional, berdasarkan standar Bank Dunia
3. pemeringkatan kinerja dibuat berdasarkan kerangka kerja penilaian AMDAL yang diadaptasi dari peninjauan terakhir Bank Dunia (2003) atas sistem penilaian lingkungan hidup yang membandingkan Rusia dengan pengalaman internasional lainnya.



## **4. Membandingkan Praktek AMDAL Yang Baik Di Indonesia**

### **4.1 Latar Belakang**

Bagian ini membandingkan praktek AMDAL yang baik dengan standar-standar yang berlaku di tiga negara berpenghasilan menengah (MICs) dengan sistem AMDAL yang sangat sama dengan Indonesia. Perbandingan ini difasilitasi oleh kenyataan bahwa sistem AMDAL di tiga negara tersebut telah dinilai oleh Bank Dunia beberapa waktu yang lalu, dengan menerapkan kerangka kerja yang sama (METAP framework) yang telah digunakan dalam studi kasus di Indonesia. Analisa yang lebih terinci akan disediakan kemudian, berkenaan dengan beberapa tantangan AMDAL yang spesifik yang telah teridentifikasi oleh KLH, yaitu:

- Patokan untuk memperkokoh hubungan antara AMDAL dan perencanaan / pemberian izin,
- Memperbaiki pelaksanaan rencana manajemen lingkungan hidup,
- Meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam AMDAL; dan
- Menerapkan perangkat alternatif manajemen lingkungan hidup sebagai perangkat untuk mengurangi beban AMDAL.

Masalah mengenai perangkat alternatif manajemen lingkungan diatasi secara lebih terinci dalam suatu studi terpisah yang telah *dikomisikan* oleh Bank dalam rangka mendukung Revitalisasi AMDAL.

### **4.2 Membandingkan Praktek AMDAL yang Baik Dengan MICs Terpilih**

Sejumlah negara industri baru dan berpenghasilan menengah yang dinilai memiliki kesesuaian dengan Indonesia telah dinilai berdasarkan kriteria sosio-ekonomis, legal dan administratif, seperti tercantum pada Tabel 4a. Brazil, Malaysia dan Turki muncul dalam penilaian ini sebagai negara-negara yang paling kompatibel. Namun, akibat keterbatasan informasi, Brazil dan Malaysia kemudian digantikan oleh Mesir dan Polandia.

Ketiga negara tersebut secara geografis relatif besar, dan Turki serta Mesir juga memiliki jumlah penduduk yang besar, yaitu 70 Juta dan hampir 80 Juta. Seperti juga Indonesia, terdapat beberapa perbedaan signifikan dalam hal kepadatan penduduk antara daerah berkembang dan daerah rural yang ekstensif tetapi secara ekonomis sangat stagnan.

Desentralisasi adalah ciri yang penting dalam sistem AMDAL di ketiga negara tersebut, walaupun tidak ada di antaranya yang telah terdesentralisasi menuju tingkat kabupaten. Dalam hal ini, Indonesia secara relatif tetap unik. Polandia adalah negara yang paling mendekati sistem terkini di Indonesia, dengan dua tingkatan komisi peninjau AMDAL (nasional dan propinsi) dibandingkan basis sektoral untuk implementasi.

Baik Turki dan Mesir tetap secara relatif kompleks dan terdesentralisasi sebagian oleh sistem AMDAL. Turki memiliki kedua komisi AMDAL, baik di tingkat nasional maupun propinsi, namun komisi-komisi tingkat propinsi ini hanya dapat menyetujui AMDAL pendahuluan dan tanggung jawab atas komisi-komisi ini berada di tangan cabang-cabang regional Kementerian Lingkungan Hidup.

Acara penilaian dan penyetujuan AMDAL di Mesir seluruhnya diambil kembali, namun terdapat beberapa petunjuk bahwa jumlah otoritas yang lebih banyak akan segera dipindahkan oleh para Gubernur.

**Tabel 4a: Kesesuaian Sistem-sistem AMDAL pada MICs Terpilih**

Negara	Legal	Administratif	Sosio-ekonomis	Nilai
Brazil	3	2	2	7
Bulgaria	2	1	1	4
Cina	2	2	2	6
Mesir	1	2	3	6
Malaysia	2	3	3	8
Polandia	2	3	1	6
Rusia	3	1	2	6
Sri Lanka	1	1	1	3
Thailand	1	1	2	4
Turki	2	2	3	7

Alat penilaian yang dipergunakan dalam studi kasus (Lihat Tambahan C) telah diterapkan terhadap sistem-sistem AMDAL pada masing-masing ketiga negara tersebut, seperti yang tercantum pada Tabel 4b, berdasarkan informasi yang ditarik dari ketiga laporan di bawah ini :

- METAP (2001). Evaluasi dan perkembangan masa depan sistem AMDAL di Turki. Laporan dipersiapkan di bawah proyek penguatan institusional METAP EIA.
- METAP (2000). Evaluasi dan perkembangan masa depan sistem AMDAL di Mesir. Laporan dipersiapkan di bawah proyek penguatan institusional METAP EIA.
- Bank Dunia (2002). Sistem Penilaian Dampak Lingkungan Hidup di Eropa dan negara-negara Asia Tengah. Laporan Negara Polandia.

Implikasi yang paling jelas dari Tabel 4b ini adalah bahwa dengan mengesampingkan nilai rata-rata untuk 10 studi kasus di Indonesia, terdapat persamaan yang luas (dalam hal penampilan ) antara AMDAL di beberapa propinsi di Indonesia dan AMDAL di negara-negara yang lebih berkembang ekonominya, seperti Polandia, Mesir, dan Turki. Hal ini tidak berarti bahwa standar AMDAL di Indonesia 'secara umum' sama. Sebaliknya, CS#1 dan CS#2 bertentangan dengan pengalaman internasional.

Pengalaman studi kasus Indonesia adalah yang terlemah dalam hubungannya dengan lingkungan hidup dan isi studi AMDAL, dan secara komparatif kuat dalam hal

koordinasi, peninjauan AMDAL dan partisipasi masyarakat. Penerapan AMDAL tetap lemah secara karakteristik di semua negara.

**Tabel 4b: Perbandingan antara studi kasus dan MICs yang terpilih (1=rendah)**

Kategori	Mesir	Polandia	Turki	Seluruh Studi Kasus	CS #1	CS #2
<i>Peraturan dan pedoman</i>						
1. Peraturan AMDAL tingkat lokal	1	1	1	2	3	3
2. Pedoman Tingkat Lokal	3	2	1	2	3	3
3. Provisi bagi kumulatif/SEA	3	3	1	2	1	1
<i>Administrasi</i>						
4. Otoritas untuk persetujuan AMDAL	5	5	5	2	3	3
5. Koordinasi dengan perencanaan/pemberian izin	3	2	2	3	5	5
6. Koordinasi dengan pengendalian polusi	2	2	3	4	5	5
7. Keahlian sektoral untuk AMDAL	4	No data	2	3	3	3
<i>Penapisan dan Pelingkupan</i>						
8. Prosedur penapisan	3	1	3	2	3	3
9. Metode Penapisan	2	2	2	1	1	1
10/11. Prosedur/Metode Pelingkupan	3	3	2	3	4	3
<i>Isi Studi AMDAL</i>						
12. Isi laporan AMDAL	No data	3	2	2	3	2
13. Kualitas analisa	2	3	1	3	3	1
14. RKL/RPL Operasional	5	2	5	2	4	1
15. Pertimbangan proyek alternatif	2	5	2	1	1	1
<i>Peninjauan dan prosedur partisipasi publik</i>						
16. Peninjauan isi laporan AMDAL	3	3	2	3	3	3
17. Persyaratan partisipasi masyarakat	2	2	3	3	1	3
18. Akses	1	4	3	2	1	3

Kategori	Mesir	Polandia	Turki	Seluruh Studi Kasus	CS #1	CS #2
informasi						
<i>Pengawasan dan Pelaksanaan</i>						
19. Pengawasan RKL/RPL	1	1	1	2	3	5
20. Penegakan hukum dan kepatuhan	2	1	3	2	3	3
<b>Nilai</b>	<b>2.6</b>	<b>2.5</b>	<b>2.3</b>	<b>2.3</b>	<b>2.8</b>	<b>2.8</b>

<sup>1</sup> Nilai rata-rata berasal dari 10 studi kasus.

Pada area kunci yang penting sebagaimana dinyatakan oleh KLH (seperti tercantum di atas) – partisipasi masyarakat, penegakan dan penguatan hubungan antara AMDAL dan perizinan – bukti-bukti menunjukkan bahwa setidaknya terdapat hal-hal yang dapat diperoleh dengan mempelajari bukti mengenai praktek AMDAL yang tumbuh, sama dengan mencari jawaban dari luar negeri.

Bila upaya kunci dari efektivitas AMDAL konsisten dengan standar minimum di seluruh kategori, tabel tersebut juga secara jelas menunjukkan kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh banyak negara dalam melaksanakan AMDAL sebagai alat perencanaan yang efektif.

### ***4.3 Menilai pengalaman internasional pada bidang terpilih***

#### **Memperkuat hubungan antara AMDAL dan perencanaan/perizinan**

Sangatlah sulit bagi AMDAL untuk berfungsi secara efektif bila hubungan dengan perencanaan pembangunan lemah atau bila hukum perencanaannya sendiri kurang memiliki otoritas. AMDAL berkembang di negara-negara dengan tradisi perencanaan yang relatif kuat, memungkinkan bagi prinsip lingkungan hidup untuk secara efektif diperkenalkan melalui aplikasi penapisan AMDAL, pelingkupan, penilaian dan prosedur persetujuan. Namun, banyak negara berkembang yang kemudian terus berjuang untuk mendirikan perencanaan spasial yang efektif. Dalam hal rencana, mereka dikonsultasikan terlebih dahulu secara luas dan karena itu terbuka terhadap modifikasi dengan frekuensi tinggi berdasarkan kepentingan yang tertanam. Dalam hal terdapat tingkat rahasia yang tinggi mengenai perencanaan fisik, telah terbukti tidak mungkin secara virtual bagi AMDAL untuk mencapai potensinya – dan sejauh ini paling baik dapat dipandang sebagai input teknis terhadap persetujuan proyek.

Konfigurasi yang ideal dari AMDAL dan prosedur perencanaan akan bervariasi antara negara yang satu dengan negara yang lain, tetapi tetap sesuai dengan sejumlah prinsip-prinsip dasar. Sebagai contoh, izin untuk mendirikan atau mengoperasikan fasilitas baru tidak boleh dikeluarkan sebelum pembersihan lingkungan hidup. Di Latvia, permohonan atau izin konstruksi harus dilengkapi dengan permohonan kepada otoritas AMDAL yang berkaitan, di Lithuania penyisihan AMDAL merupakan bagian dari prosedur perencanaan spasial bagi perkembangan baru, sementara di Polandia, yang diutamakan adalah

persyaratan AMDAL di atas tipe izin perkembangan lainnya, telah diciptakan hukumnya. Sebagai tambahan dari pendirian prinsip yang penting ini, spesifikasi dari prosedur administratif yang menghubungkan AMDAL dengan perencanaan harus diperjelas. Hal ini mengharuskan mereka untuk mempersiapkan secara terinci dan mempublikasikan, baik dalam hal bagaimana AMDAL diterapkan terhadap perkembangan rencana spasial yang baru (berdasarkan AMDAL dan strategis) serta persetujuan terhadap proyek investasi individual (proyek berdasarkan AMDAL).

### **Mengimplementasikan dan menegakkan rencana manajemen lingkungan hidup**

Secara tradisional, keseimbangan usaha yang diterapkan dalam AMDAL lebih dipusatkan pada persiapan proyek dibandingkan dengan implementasinya. Hal ini untuk menegaskan bahwa perhatian terhadap pengawasan dampak nyata dari proyek dan efektivitas rencana mitigasinya sangat kecil. Hal ini mencerminkan karakter dasar AMDAL sebagai alat untuk memprediksi, tetapi sebagai konsekuensinya, proses AMDAL secara alami telah menjadi linear dan tidak *iterative*. Yang lebih buruk lagi, risiko proyek telah menjadi suatu latihan pro-forma dibandingkan latihan yang tulus dalam hal manajemen lingkungan hidup. Studi terkini Bank terhadap negara-negara Eropa Timur dan Asia Tengah menunjukkan bahwa banyak negara yang tidak memiliki persyaratan legal dapat mengikat aksi pihak pengembang dengan studi AMDAL. Dengan memusatkan pada persiapan proyek diharapkan bahwa dampak yang terburuk dapat dieliminasi melalui keputusan lokasi dan rancangan, dibandingkan upaya pengawasan dan tindak lanjut yang mahal dan menantang secara teknis. Terdapat logika yang tidak dapat dibantah mengenai pendekatan ini dalam konteks miskin sumber daya, tetapi dalam jangka panjang hal ini melarang pembelajaran dan inovasi, dan sistem tersebut dapat mengalami kegagalan dalam menghadapi tantangan yang akan muncul seiring dengan perkembangan di masa depan.

Kemudian, praktek perlindungan lingkungan hidup di negara berkembang seringkali berorientasi pada peraturan, terlaksana dengan buruk, dan ditegakkan dengan lemah. Alasan yang terkandung dari penegakan yang lemah ini sangat berhubungan dengan masalah institusional dan sumber daya manusia seperti juga kebijakan yang berorientasi pada prioritas pertumbuhan jangka pendek, akan tetapi di banyak negara berkembang terdapat kecenderungan untuk tetap mencapai buku peraturan. Indonesia saat ini tengah mempertimbangkan untuk memperkenalkan sanksi dalam sistem AMDAL seperti juga di Filipina, Vietnam, Malaysia dan Cina, yang telah menetapkan hukuman bagi pelanggaran yang berhubungan dengan AMDAL. Namun, sejauh ini bukti dari negara-negara tersebut cenderung tidak konklusif, berhadapan dengan pandangan yang dianut secara luas (di antara praktisi AMDAL) bahwa penegakan yang efektif adalah fungsi dari keseluruhan kesehatan sistem AMDAL, bukan hanya salah satu bagian dari sistem tersebut. Terdapat pengenalan yang luas bahwa keberhasilan dalam penegakan adalah fungsi dari tingkatan hubungan kemitraan yang ada antara pengatur dan pengembang.

### **Meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam AMDAL**

Dalam dekade terakhir ini terdapat peningkatan konsensus mengenai pengertian keterlibatan masyarakat dalam AMDAL, khususnya bahwa dibutuhkan proses dialog dua arah dan bahwa dibutuhkan keahlian yang signifikan dalam mengkomunikasikan pesan-pesan yang kompleks dengan menggunakan media yang berbeda. Sejumlah negara berkembang amat cepat dalam menangkap hal-hal yang penting dari keterlibatan masyarakat yang berarti dan bahkan untuk menterjemahkan prinsip-prinsip ini dalam peraturan yang berhubungan dengan AMDAL. Namun, bukti pelaksanaannya mengecewakan. Alat-alat dan prosedurnya masih harus dikembangkan, birokrat tidak dapat bekerja secara efektif dengan sektor informal dan sektor informal tersebut tetap menaruh curiga terhadap maksud pihak birokrat. Beberapa komentar berkembang, mengusulkan bahwa keterlibatan masyarakat telah hilang dari proses-proses AMDAL atau terdorong menuju tingkat yang lebih akhir.

Pada saat yang bersamaan terdapat salah perhitungan yang tersebar dengan luas (sebagian besar dalam komunitas internasional) mengenai tingkat usaha dan sumber daya yang dibutuhkan untuk menterjemahkan hal retorik tersebut menjadi kenyataan, khususnya investasi yang diperlukan untuk menyediakan akses informasi yang cukup dan berjangka waktu lama. Konsekuensinya, sebagian besar negara berkembang melarang praktek-praktek “konsultasi” dibandingkan “partisipasi”. Dan terhadap sejumlah butir yang terbatas dalam proses tersebut. Sebagai contoh, pertemuan masyarakat seringkali digunakan sebagai alat untuk menyakinkan komentar masyarakat terhadap pernyataan draft AMDAL. Agar pendekatan ini menjadi lebih efektif, alat-alat dan prosedur yang spesifik harus dipersiapkan oleh pemerintah, dan masyarakat perlu diinformasikan mengenai hak-hak dan kewajibannya yang terkait. Suatu variasi diterapkan di Polandia dimana terdapat persyaratan untuk pertemuan administratif di AMDAL untuk dapat ‘dibuka bagi umum’ – suatu keberadaan yang penting tetapi tidak membutuhkan suatu alat dan prosedur yang berkelanjutan dalam menerapkannya.

Suatu ukuran sederhana yang lebih lanjut yang dapat memperbaiki dampak konsultasi adalah untuk menempatkan persyaratan dalam komisi peninjauan AMDAL untuk menjelaskan mengapa opini, proposal, atau usulan dari masyarakat tidak dipertimbangkan. Pendekatan yang demikian menyentuh masalah yang fundamental dari akses masyarakat terhadap informasi, yang tetap menjadi faktor pembatas kunci bagi proses konsultasi masyarakat di sebagian besar negara. Konvensi Aarhus telah sukses dalam reformasi *leveraging* dalam masalah ini di negara-negara Eropa, terutama negara blok Soviet dahulu. Hal ini dapat memberikan suatu model persetujuan yang sama untuk dilakukan di belahan lain di dunia.

## **5. *Kesimpulan dan Implikasi***

### **5.1 *Kesimpulan secara Keseluruhan***

Contoh-contoh praktek yang baik teridentifikasi dalam studi ini dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian utama yang memberikan arti secara keseluruhan mengenai apa yang benar dalam AMDAL (meskipun hanya di beberapa tempat saja), dan mengenai sumbangan nyata yang akan diberikan para pelaku AMDAL di seluruh Indonesia dalam melanjutkan upaya peningkatan sistem dari dalam. Yang terpenting adalah bahwa hasil studi kasus menunjukkan bagaimana:

- yang sudah ada dapat dimanfaatkan dengan lebih baik tanpa harus melakukan perubahan secara keseluruhan terhadap sistem;
- disesuaikan dengan lebih baik terhadap keadaan setempat tanpa harus mengarah kepada ‘pemecahan’ kebijakan dan peraturan; dan
- AMDAL dapat dijual secara lebih efektif kepada pemerintahan, masyarakat dan swasta, terutama di mana otoritas lingkungan hidup mengakui nilai bangunan dan mempertahankan hubungan rekanan dengan pihak berkepentingan tersebut.

Studi tersebut telah mengidentifikasi beberapa faktor pemengaruh kunci yang mempengaruhi timbulnya praktek ANDAL yang baik, termasuk:

- ketertarikan dan pengamatan masyarakat yang menimbulkan suatu rasa keberadaan dan tanggung jawab yang lebih besar di antara pelayan masyarakat;
- tekanan dari tingkat politik untuk meningkatkan efisiensi di dalam birokrasi, mempromosikan investasi ke dalam dan untuk mempromosikan kesinambungan lingkungan hidup;
- kualitas kepemimpinan yang ditunjukkan oleh kepala badan-badan lingkungan hidup setempat dan pejabat senior mereka;
- ketersediaan para profesional yang berkompentensi secara teknis dari sudut pandang persiapan AMDAL (konsultan), pelingkupan dan peninjauan (Tim Teknis), dan pelaksanaan AMDAL (pengembang); serta
- tingkat komitmen dari pengembang terhadap tujuan manajemen lingkungan hidup.

Meskipun kepentingan dan perpaduan relatif dari beberapa faktor ini bervariasi, kualitas kepemimpinan yang terhubung dengan tingkat ketertarikan/pengamatan masyarakat seringkali timbul sebagai kekuatan yang dominan. Perpaduan semacam ini biasa ditemukan di pusat ekonomi utama dimana akibat dari pembangunan lebih terlihat dan di mana terdapat potensi terbesar badan yang ada. Di bagian-bagian ini, AMDAL memiliki peluang terbesar untuk menjadi suatu alat yang lebih efektif dalam jangka pendek ke jangka panjang. Pemindahan pengalaman dan pengetahuan dari pusat ekonomi dapat

membantu mendukung revitalisasi AMDAL di daerah-daerah yang kurang berkembang untuk periode yang lebih panjang.

## **5.2 Kesimpulan Khusus**

### **Prosedur AMDAL yang ada dapat dimanfaatkan dengan lebih baik**

Banyak yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kinerja AMDAL tanpa harus melakukan perubahan secara keseluruhan terhadap sistem. Kekuatan dari studi kasus adalah bahwa mereka menunjukkan bagaimana hal ini dapat tercapai secara praktis, memberikan tantangan secara implisit terhadap pihak lain untuk mencapai standar yang sama. Contoh yang paling baik ditemukan dalam kaitannya dengan: pelingkupan lingkungan hidup; memfungsikan Tim Teknis; dan membuat RKL/RPL lebih operasional.

Kinerja pelingkupan lingkungan hidup, tanpa diduga-duga, tinggi, terutama karena otoritas setempat telah memperkenalkan beberapa tingkat konsultasi sejak awal (misalnya, sebelum finalisasi KA-ANDAL). Saat itu, Tim Teknis mampu menjadikan permasalahan dan keprihatinan yang timbul menjadi suatu lingkup studi AMDAL yang terdefinisi dengan lebih jelas. Pedoman pelingkupan KLH yang ada (Surat Keputusan 09/2000) digunakan dalam proses ini, meskipun mereka akan memperoleh manfaat dari penapisan berdasarkan pengalaman di lapangan dan dari diseminasi yang lebih luas untuk mempromosikan konsistensi pendekatan dari satu daerah ke daerah yang lain.

Meskipun kebanyakan RKL/RPL merupakan dokumen dengan kualitas rendah yang condong menuju standardisasi mitigasi dan upaya pengawasan, dua dari studi kasus tersebut (CS#1 dan CS#8) menunjukkan apa yang dapat terjadi apabila dokumen-dokumen ini menjadi alat yang berharga baik bagi pengembang maupun bagi otoritas lingkungan hidup. Dalam kedua kasus ini, RKL/RPL seringkali ditinjau dan diperbaiki (dua tahun sekali) yang mana menimbulkan konsekuensi khusus bagi pengembang. Laporan pengawasan yang berkaitan juga diajukan kepada otoritas lingkungan hidup tepat pada waktunya. Contoh-contoh tersebut memiliki kekuatan secara khusus karena tujuan keseluruhan AMDAL seharusnya adalah membuat EMP operasional dan kemudian menerapkannya. Merupakan suatu kegagalan besar dari AMDAL dan sistem AMDAL di seluruh dunia bahwa hal ini jarang terjadi.

Otoritas setempat juga telah menunjukkan bagaimana mereka dapat memanfaatkan sistem dengan lebih baik dengan memastikan tersedianya para ahli teknis dan sektoral yang memadai di titik-titik kritis dalam proses. Fungsi pengendalian kualitas AMDAL awalnya bergantung pada Tim Teknis, yang memberikan dukungan teknis kepada badan peninjau resmi (Komisi AMDAL) pada tahap ToR dan rancangan (draft) laporan. Dengan Tim Teknis yang dilengkapi dengan individu-individu yang berkomitmen dan kompeten sebagai staf, secara normal dapat diharapkan suatu hasil yang lebih baik secara keseluruhan, dimulai dengan pelingkupan permasalahan kunci yang jelas dan dimasukkan melalui analisa dampak dan definisi mitigasi lingkungan hidup yang tepat dengan kualitas yang lebih tinggi. Setelahnya, selama pelaksanaan AMDAL, pengendalian

kualitas memindahkan kepada suatu unit khusus dalam otoritas lingkungan hidup yang (apabila memiliki sumber yang dan dikelola dengan baik) dapat memainkan suatu peranan kunci dalam membuat RKL/RPL lebih operasional.

### **AMDAL dapat beradaptasi dengan keadaan setempat dengan lebih baik.**

Sementara peraturan lingkungan hidup nasional menetapkan elemen penting dari sistem AMDAL (penapisan, pelingkupan, partisipasi masyarakat, dan peninjauan AMDAL), otoritas meminta ketegasan yang lebih untuk keadaan setempat di beberapa daerah. Ketegangan antara kebutuhan akan peraturan yang *over-arching* yang konsisten dan berlaku secara nasional melawan kebutuhan yang sama akan ketegasan setempat merupakan satu ciri dari sistem AMDAL di seluruh dunia, terutama di negara-negara besar yang memiliki variasi geografis dan sosio-kultural yang luas. Sebagai contoh, banyak negara di Amerika Serikat hanya terus menerapkan hukum Federal AMDAL sementara yang lain telah mengembangkan sistem mereka sendiri berdasarkan suatu kombinasi dari hukum Federal dan peraturan tingkat negara yang lebih spesifik.

Studi kasus menunjukkan bahwa proses ‘menyesuaikan dan mengadopsi’ peraturan AMDAL nasional dengan kebutuhan setempat telah dimulai di beberapa propinsi. Hal ini jelas merupakan suatu proses yang tidak sempurna, namun kenyataan bahwa otoritas tertentu mengakui adanya kebutuhan ini dipergunakan (dalam studi ini) sebagai indikator praktek yang baik. Keprihatinan yang sah dari Kementerian Lingkungan Hidup adalah bahwa tindakan semacam itu dapat mengarah ke perpecahan dan kelemahan yang lebih lanjut dari sistem AMDAL. Di saat yang sama, terdapat suatu hal yang tak dapat dihindarkan dalam proses, terutama di daerah ekonomi yang lebih maju. Hal ini menempatkan Kementerian dalam posisi di mana mereka perlu untuk lebih terlibat secara signifikan dalam mendukung perkembangan peraturan dan standar pelaksanaan sub-nasional, yang memberikan fleksibilitas yang lebih tinggi dari satu lokasi ke lokasi lainnya sementara tetap konsisten dengan tujuan AMDAL yang luas. Beberapa calon daerah kunci yang memberikan fleksibilitas yang lebih tinggi termasuk:

- menyesuaikan diri dengan kriteria dan prosedur penapisan nasional,
- memilih dan menerapkan alat dan teknik keterlibatan masyarakat
- mengaitkan AMDAL dengan perizinan,
- Memilih upaya penerapan.

Sebagai contoh, Metropolitan Jakarta sudah secara efektif mengembangkan prosedur yang jelas yang menghubungkan persetujuan AMDAL dengan penerbitan izin pembangunan. Hal ini memberikan kejelasan yang amat dibutuhkan dalam kaitannya dengan fungsi AMDAL pada tingkat propinsi dari sudut pandang pendukung dan departemen pemerintahan yang bertanggung jawab atas pemberian izin. Bidang praktek yang baik lainnya berhubungan dengan integrasi AMDAL dengan peraturan pengendalian polusi setempat seperti pelaksanaan pengendalian sampah (yang dalam beberapa kasus juga mengikutsertakan sanksi administratif), melalui mekanisme RKL/RPL. Dalam bidang penapisan lingkungan hidup, beberapa otoritas setempat telah mulai menambahkan kriteria nasional yang ada dengan prosedur setempat, seperti

konsultasi masyarakat dan studi penapisan, guna menghasilkan keputusan penapisan yang lebih sarat informasi. Sampai dengan saat ini, akibat yang selalu timbul adalah penerapan standar yang lebih tegas daripada hanya standar nasional, namun hal ini menunjukkan kenyataan bahwa penapisan merupakan satu langkah dalam proses atas mana para otoritas lingkungan hidup yang kompeten perlu pengendalian yang lebih.

### **AMDAL dapat diromosikan dengan lebih efektif**

Studi kasus secara meyakinkan menunjukkan seberapa efektifnya AMDAL saat otoritas lingkungan hidup setempat mulai bekerja secara lebih dekat dengan para pemangku kepentingan ‘kunci’, termasuk cabang lain dalam administrasi, masyarakat dan pendukung proyek. Sebagai contoh, pihak swasta merupakan klien AMDAL, atau paling tidak harus dianggap sebagai rekanan dalam proses. Studi kasus menunjukkan bahwa apabila otoritas lingkungan hidup mengenali faktor ini dan dapat mengambil langkah positif untuk mengembangkan hubungan yang positif, lebih banyak lagi yang dapat diharapkan dalam hal pelaksanaan AMDAL. Contoh-contoh yang paling baik adalah dari Metropolitan Jakarta dan Yogyakarta dimana pendekatan yang lebih kolaboratif terhadap perkembangan RKL/RPL (termasuk suatu pendekatan berdasarkan peningkatan secara progresif) telah mengarah kepada catatan kinerja yang sudah ditingkatkan lebih jauh lagi.

Sama dengan itu, jalan melalui mana AMDAL berhubungan dengan cabang dan fungsi lain birokrasi penting dalam meningkatkan efektivitasnya, terutama dalam hal perencanaan dan pengendalian pembangunan. Beberapa studi kasus menunjukkan langkah-langkah yang telah diambil oleh otoritas lingkungan hidup setempat untuk memperkuat hubungan antara AMDAL dan perizinan melalui pembuatan peraturan setempat (CS#1 dan CS#2). Contoh yang paling baik adalah dari Metropolitan Jakarta di mana terdapat pengakuan tambahan atas kebutuhan untuk melanjutkan advokasi dalam pemeritahan guna melaksanakan AMDAL secara efektif. Di sini, otoritas lingkungan hidup membutuhkan waktu untuk menjelaskan prosedur AMDAL kepada departemen kunci lainnya melalui pemanfaatan ‘road show’ tahunan, dan menghabiskan waktu untuk membahas dan menjawab pertanyaan mengenai pendekatan-pendekatan yang berbeda dalam melaksanakan prosedur. Kelambanan birokrasi dikurangi, dengan cara ini membantu mempersingkat perkembangan prosedur persetujuan. Di saat yang sama, dimana permasalahan lingkungan hidup yang signifikan timbul, hal ini cenderung dianggap serius oleh departemen lini.

Studi kasus juga menunjukkan, kepada suatu pengakuan yang meningkat antara pejabat lingkungan hidup, akan pentingnya masyarakat (masyarakat sipil dan proyek yang mempengaruhi masyarakat) sebagai pemangku kepentingan yang tulen dalam proses AMDAL, dan mengenai kebutuhan selanjutnya untuk mendekati keterlibatan masyarakat dengan cara yang lebih terorganisir. Biasanya, AMDAL berinteraksi dengan masyarakat dengan dua cara: (i) tidak menimbulkan komentar apapun dan kebanyakan berlalu begitu saja, (ii) mengarah kepada keluhan masyarakat yang signifikan untuk alasan-alasan yang kebanyakan melampaui lingkup AMDAL yang mengarah kepada interaksi yang cukup erat dan seringkali kurang baik antara proyek yang mempengaruhi masyarakat dan pengembang. Tak ada di antaranya yang diinginkan. Yang terakhir dapat berakibat

pemaksaan perubahan lokasi dan rancangan, namun kemudian menyisakan hanya sedikit sekali energi/keinginan yang positif untuk terlibat dalam pendekatan yang konstruktif terhadap permasalahan yang lebih penting mengenai pelaksanaan rencana mitigasi dan pengawasan. Maka dari itu, bukanlah sesuatu yang aneh kalau sikap masyarakat terhadap AMDAL seringkali kurang dari positif.

Namun, beberapa studi kasus (CS#5, CS#6 dan CS#10) menunjukkan suatu pendekatan terhadap kesadaran dan keterlibatan masyarakat yang mengakui pentingnya membangun hubungan rekanan dan pemahaman dari tahap awal. Untuk otoritas setempat ini, pengalaman masa lalu telah menunjukkan nilai dari peningkatan kualitas dan alur informasi sejak awal dalam proses sebagai suatu cara untuk meningkatkan kualitas perikatan pada tiap titik kritis, seperti ToR dan peninjauan AMDAL. Beberapa studi kasus, terutama contoh-contoh Metropolitan Jakarta (CS#1 dan CS2), menunjukkan bagaimana para pejabat terpengaruhi kerjanya oleh suatu perasaan bahwa terdapat ketertarikan dan pengamatan oleh masyarakat dalam cara dimana proyek baru dikembangkan dan disetujui. Dengan ini, timbul suatu kesadaran akan kebutuhan untuk menanggapi tekanan ini dengan menjalankan standar dalam serangkaian bidang dari menghubungkan AMDAL dengan perizinan secara lebih efektif sampai dengan memastikan kualitas laporan yang lebih tinggi dan meningkatkan fokus pada pengawasan dan ketaatan.

### 5.3 Tindakan Kebijakan yang Direkomendasikan

Bagian ini merangkum implikasi kebijakan dalam bentuk tindakan-tindakan khusus yang timbul dari masing-masing tiga bidang praktek yang baik yang tematis. Tindakan yang diajukan dianggap layak karena mereka secara keseluruhan atau sebagian diambil dari contoh-contoh praktek yang baik yang telah ada yang timbul dari studi kasus.

Tindakan yang diajukan ‘ditandai’ untuk membedakannya dari: **(Re)** implikasi langsung untuk peninjauan atas peraturan 27/1999; **(Lo)** implikasi berjangka waktu lebih panjang setelah reformasi peraturan; dan **(Qp)** implikasi tertentu untuk rancangan proyek percontohan untuk propinsi yang saat ini sedang difinalisasikan di Jawa Barat dan Kalimantan Timur.

Target	Tindakan
Implikasi langsung untuk peninjauan atas peraturan 27/1999 (Re)	1,2,8,9,10,11
Implikasi berjangka waktu lebih panjang setelah reformasi peraturan (Lo)	3,4,5,6,7
Implikasi tertentu untuk rancangan proyek percontohan untuk propinsi (Qp)	3,4,6,7

#### Pemanfaatan yang lebih baik atas prosedur AMDAL yang ada

1. **Memperkuat dan menyebarkan pedoman pelingkupan nasional yang ada (Surat Keputusan 09/2000).** Pedoman pelingkupan lingkungan hidup nasional

yang ada (Surat Keputusan 09/2000) memberikan suatu pengenalan yang baik kepada prinsip-prinsip proses dan menggarisbawahi mengapa pelingkupan penting untuk dilakukan. Maksudnya adalah bahwa hasil utama dari pelingkupan seharusnya adalah serangkaian ToR yang terinci untuk studi AMDAL yang utama yang berfokus pada bidang-bidang akibat yang penting. Namun, agar pedoman ini lebih bermanfaat dan lebih dapat diterapkan terhadap kondisi setempat, dibutuhkan suatu versi yang telah diperbaiki yang dibangun atas pengalaman praktek yang baik selama lebih dari 5 tahun belakangan ini. Hubungan yang jelas antara pedoman mengenai keterlibatan masyarakat (Surat Keputusan 08/2000) dan penapisan lingkungan hidup (KepMen 86/2002) yang ada harus dibuat (Lo).

2. **Memperkuat dan menyebarkan pedoman keterlibatan masyarakat nasional yang ada (Surat Keputusan 08/2000).** Upaya yang dilakukan oleh KLH selama akhir 1990-an untuk memperkuat peranan keterlibatan masyarakat sepertinya telah membuahkan hasil. Tujuh dari sepuluh studi kasus menunjukkan praktek yang baik dalam bidang, dan dalam semua kasus digunakan Surat Keputusan 08/2000 sebagai acuan. Di saat yang sama terdapat pengakuan pada semua tingkat bahwa pedoman ini seringkali sulit untuk dilaksanakan dan membutuhkan perbaikan, khususnya bahwa seharusnya pedoman ini tidak terlalu preskriptif, melainkan menetapkan prinsip dan cara untuk praktek yang baik dan membiarkan staf operasional yang memutuskan bagaimana pelaksanaannya. Pengalaman studi kasus menerapkan prinsip-prinsip penting yang seharusnya tercermin dalam pedoman nasional: (i) guna meningkatkan kualitas konsultasi dan dialog pada tahap-tahap penting (seperti ToR dan peninjauan ANDAL), perlu untuk meningkatkan secara substansial kualitas dan alur informasi proyek sejak awal proses, (ii) dibutuhkan adanya suatu pemahaman yang dalam atas struktur tingkat komunitas untuk informasi dan diseminasi, (iii) dibutuhkan suatu rencana kegiatan yang jelas untuk keterlibatan masyarakat dan hal ini memerlukan adanya masukan dari spesialis yang keahliannya melampaui keahlian yang biasa diharapkan dari konsultan AMDAL, (iv) proses tersebut sebisa mungkin harus dibuat terlihat bagi masyarakat yang terkena dampak proyek, misalnya dengan sesekali mengadakan rapat peninjauan AMDAL di tingkat kecamatan. Studi kasus #5 memberikan salah satu contoh terbaik mengenai bagaimana melaksanakan rencana keterlibatan masyarakat yang efektif di tingkat sub nasional (Lo).
3. **Mengembangkan pilihan untuk memperkuat prosedur dan pedoman nasional mengenai UKL/UPL (KepMen 86/2002).** Benar bagi KLH dan otoritas lingkungan hidup di tingkat propinsi untuk menekankan pentingnya penguatan dan pengembangan alternatif alat manajemen lingkungan hidup bagi AMDAL. Apabila suatu AMDAL keseluruhan tidak diwajibkan, maka seringkali dibutuhkan analisa pada tingkat yang lebih rendah (UKL/UPL). Malah, untuk kebanyakan daerah, terutama di luar Jawa, UKL/UPL merupakan instrumen utama manajemen lingkungan hidup yang digunakan. Namun, sama halnya dengan AMDAL, analisa tersebut telah menjadi terlalu *formulaic* dan jarang sekali berbuntut pada pelaksanaan tindakan secara nyata. Pada tingkat ini, para pengembang tidak mengharapakan untuk harus bertanggung jawab atas

permasalahan lingkungan hidup dan sosial, dan otoritas setempat cenderung mengawasi. Intinya, sistem ini hampir mati. Pendekatan KLH belakangan ini adalah menyerahkan tanggung jawab atas UKL/UPL seluruhnya pada tingkat setempat. Kosekuensinya adalah terdapat hanya sedikit ketertarikan dalam menilai efektivitasnya dan memperkenalkan reformasi. Saat ini penting bagi KLH untuk kembali memusatkan perhatian pada bagaimana untuk memperkuat UKL/UPL, termasuk kemungkinan untuk memperkenalkan kembali suatu sistem AMDAL dengan dua tahap (**Re,Qp**).

4. **Memperkuat peranan Tim Teknis dalam pengkajian AMDAL.** Studi kasus menunjukkan peran penting Tim Teknis (panel pengkajian teknis) baik dalam meningkatkan kualitas AMDAL maupun mempengaruhi rancangan proyek. Uji Coba di tingkat propinsi seharusnya merekomendasikan cara-cara untuk memperkuat kekuasaan dari badan ini dan memastikan bahwa individu yang tepat akan ditugaskan dari kasus ke kasus, juga secara rutin mengikutsertakan satu individu yang berpengalaman dalam bidang keterlibatan masyarakat. Paket peninjauan AMDAL terkomputerisasi dapat dicoba dan diadaptasi pada tingkat sub-nasional sebagai dasar untuk meningkatkan kualitas dan konsistensi peninjauan AMDAL dari satu daerah ke daerah yang lain. (**Re,Qp**).
5. **Memperkuat dan memperjelas fungsi pengawasan dan pengendalian BPHLD.** Unit pengendali lingkungan hidup yang telah dibentuk di banyak otoritas lingkungan hidup setempat memainkan suatu peranan yang penting dalam memastikan bahwa AMDAL dilaksanakan dengan efektif. Apabila AMDAL telah disetujui, maka adalah fungsi dari unit-unit tersebut untuk memastikan bahwa RKL/RPL diterapkan. Lebih jauh lagi, mereka memastikan bahwa terdapat hubungan antara AMDAL dengan persyaratan perizinan lingkungan hidup lainnya, seperti izin pembuangan air buangan setempat. Pengalaman studi kasus menggarisbawahi pentingnya unit pengendalian lingkungan hidup yang berfungsi secara efisien baik dalam kaitannya dengan membangun hubungan rekanan dengan pengembang, dan meminta pertanggungjawaban pengembang apabila dibutuhkan. Ukuran kapasitas bangunan untuk revitalisasi AMDAL perlu mempertanggungjawabkan hubungan penting ini (**Re**).

#### **AMDAL dapat disesuaikan dengan lebih baik dengan keadaan setempat**

6. **Mengembangkan pilihan-pilihan untuk menyaring pedoman penapisan nasional (KepMen 17/2001) agar lebih mencerminkan keadaan setempat.** Lebih dari sebelumnya, studi ini menunjukkan biaya-biaya yang tinggi (terutama dalam hal waktu dan cara mengerjakan) yang berhubungan dengan menerapkan AMDAL secara efektif dan menggarisbawahi kebutuhan untuk hal ini tidak digunakan secara berlebihan. KLH mengakui kenyataan ini dan mengusulkan untuk mendefinisikan ulang lingkup AMDAL yang sesuai, termasuk perbaikan pada pedoman penapisannya (KepMen 17/2001). Lebih jauh lagi, terdapat pengakuan secara umum bahwa meskipun peraturan ini jelas dan memberikan konsistensi dari satu daerah ke daerah lainnya, peraturan ini menjadi instrumen

yang cukup kasar saat dilaksanakan secara lokal. Uji coba tingkat propinsi seharusnya lebih memperhatikan bagaimana meningkatkan kaitan antara prosedur penapisan lingkungan hidup dengan keadaan setempat. Satu pilihan adalah dengan mengizinkan suatu proses dua tahap dalam penapisan, termasuk kegunaan awal dari suatu pedoman nasional yang ditambahkan dengan pertanyaan-pertanyaan tambahan untuk dijawab pada tingkat lokal. Pertanyaan akan dirancang untuk memperkenalkan informasi pendahuluan mengenai sosial dan lingkungan hidup yang dapat digunakan untuk mengambil keputusan terakhir pada tingkat pengkajian lingkungan hidup yang dibutuhkan (**Re,Qp**).

7. **Perpindahan otoritas untuk persetujuan AMDAL pada tingkat sub-nasional kepada Kepala-kepala Lingkungan Hidup.** Otoritas untuk persetujuan AMDAL tetap menjadi kelemahan dalam sistem di tingkat sub nasional. Pada tingkat nasional, Menteri Lingkungan Hidup menyetujui AMDAL, sementara pada tingkat sub nasional otoritas ini berada di tangan Kepala Daerah (propinsi, kabupaten, kota) yang mengakibatkan keprihatinan atas konflik kepentingan. Dalam beberapa kasus, otoritas telah didelegasikan dari Kepala Daerah ke Kepala Lingkungan hidup untuk daerah tersebut, sebagai suatu cara untuk menyederhanakan prosedur administrasi. Namun, langkah tambahan untuk secara resmi memindahkan otoritas penuh kepada Kepala Lingkungan Hidup melalui perundang-undangan setempat yang tepat harus dipertimbangkan sebagai suatu cara untuk mengadaptasi secara lebih baik proses AMDAL dalam desentralisasi. Bahwa perundang-undangan harus mewajibkan bahwa baik keputusan untuk menyetujui maupun faktor penting yang menginformasikan keputusan tersebut diungkapkan secara publik. Hal ini akan meningkatkan otoritas namun lebih penting lagi tanggung jawab para Kepala Lingkungan Hidup kepada masyarakat dalam hal keputusan yang diambil mengenai AMDAL. Uji coba tingkat propinsi harus mengevaluasi lebih jauh dan melapor kembali mengenai kelayakan dalam memperkenalkan tindakan ini sebagai suatu elemen dari revitalisasi AMDAL (**Re,Qp**).
8. **Audit atas peraturan sub-nasional AMDAL untuk mengidentifikasi kekuatan/kelemahan dan mempromosikan konsistensi.** Terdapat persediaan peraturan lingkungan hidup sub nasional yang meningkat dengan cepat yang sedang dikembangkan baik pada tingkat propinsi maupun tingkat kabupaten/kota, yang kebanyakan berkaitan secara khusus dengan AMDAL. KLH secara langsung mengkritik cara-cara kebijakan nasional dilaksanakan secara lokal dan ketidakkonsistenan yang terus meningkat yang timbul dari satu daerah ke daerah lain. Pada waktu yang sama, penting bagi KLH untuk menemukan cara yang positif untuk berhubungan dengan otoritas setempat guna mempromosikan konsistensi dan standar minimum di daerah yang berbeda-beda. Audit atas peraturan AMDAL sub nasional yang ada akan menjadi awal yang baik guna mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan yang ada. Hal ini dapat mengarah kepada pengembangan suatu proyek untuk memfasilitasi diskusi dan pembelajaran di antara yang terpilih, secara potensial termasuk pembangunan kapasitas untuk pejabat setempat dan anggota DPR. Integrasi AMDAL dengan

perencanaan dengan perizinan dapat menjadi titik awal yang berguna, berdasarkan studi kasus yang menjadi acuan dalam laporan ini. Mendorong otoritas setempat untuk mengembangkan peraturan untuk memperkuat otoritas Kepala Lingkungan Hidup dalam hubungannya dengan persetujuan AMDAL dapat dijadikan bidang yang lain (Lo).

### **AMDAL dapat dijual dengan lebih efektif**

- 9. Kembangkan jaringan pembagian informasi dan pembelajaran untuk ‘bagaimana melaksanakan’ praktek AMDAL yang baik.** Untuk 3-5 tahun ke depan Revitalisasi AMDAL perlu untuk mengembangkan mekanisme yang lebih kuat untuk transmisi pembelajaran dan pembagian informasi, termasuk menunjukkan praktek yang baik. KLH jelas memiliki posisi yang kuat secara institusional untuk membantu memfasilitasi proses ini. Beberapa reorganisasi fungsi AMDAL dan Direktorat Perencanaannya akan diwajibkan untuk lebih berkonsentrasi dalam memfasilitasi pelaksanaan AMDAL di daerah. Guna mempersingkat waktu yang dibutuhkan, hal ini mungkin juga mengakibatkan dikembalikannya tanggung jawab atas pengkajian AMDAL tingkat nasional ke sektor-sektor. Kementerian Dalam Negeri, yang memiliki Direktorat Lingkungan Hidup, juga dapat berperan secara khusus dalam membuka peluang bagi daerah untuk berbagi pengalaman. Terdapat beberapa kementerian lini yang memiliki departemen lingkungan hidup yang relatif aktif dan pengalaman AMDAL yang signifikan yang berkeinginan melihat adanya peningkatan yang progresif, khususnya Kementerian Pekerjaan Umum dan Kementerian Pertambangan dan Energi. Di luar pemerintahan, terdapat beberapa elemen sektor swasta yang berkeinginan melihat AMDAL memberikan hasil yang lebih baik dan agar terdapat kepastian dan konsistensi yang lebih baik, terutama pada tingkat sub-nasional. Para donor dapat secara potensial mendukung proses ini melalui penetapan dana ‘cara pelaksanaan’ yang dapat diakses oleh otoritas di tingkat provinsi dan daerah untuk mempromosikan inovasi dan praktek yang baik. Di daerah lain, organisasi independen seperti Badan Penilaian Lingkungan Hidup (Institute of Environment Assessment) juga memiliki peranan dalam bidang ini. Beberapa tahun belakangan ini Bank Dunia mendukung Badan Afrika Selatan untuk Penilaian Lingkungan Hidup (SAIEA) yang telah mengembangkan suatu rencana kegiatan untuk pengkajian dan penilaian AMDAL dengan pembangunan kapasitas yang berhubungan. Pendekatan tersebut berpusat di sekitar pembentukan ‘*knowledge nodes*’ untuk AMDAL di Afrika Selatan, menyediakan penilaian kualitas yang independen, pembangunan kapasitas, fungsi penelitian dan pembangunan dan jaringan. Setelah dibentuk, *knowledge node* dapat menjadi katalisator untuk peningkatan sistem AMDAL secara progresif (Lo).
- 10. Tunjukkan pengalaman yang ada mengenai mekanisme untuk mempromosikan AMDAL di pemerintahan.** Terdapat suatu kebutuhan untuk memastikan bahwa otoritas lingkungan hidup setempat mengakui nilai pekerjaan mempromosikan AMDAL di sekitar pemerintahan, khususnya yang berkaitan dengan memastikan kejelasan dalam hal persetujuan AMDAL dan izin

pembangunan. Mencapai kejelasan peraturan dalam bidang ini membutuhkan suatu mekanisme yang jelas yang apabila tercapai harus diterapkan melalui pemberitahuan baik kepada pejabat tingkat tinggi maupun menengah dalam sejumlah departemen pengeluaran yang penting. Studi kasus #1 memberikan contoh bagaimana hal ini telah tercapai di DKI Jakarta. Studi kasus #2 dan #3 menunjukkan upaya-upaya yang dilakukan Kabupaten Bandung untuk membentuk suatu Forum Izin Lokasi sebagai mekanisme penjas untuk investasi baru. Bagian teknis dalam otoritas Dinas/perizinan yang berkaitan, seperti Bina Marga dan Energi dan pertambangan, juga memiliki peranan yang lebih langsung dalam peningkatan kualitas AMDAL yang biasanya lemah dalam kaitannya dengan deskripsi proyek. Masukan dari sektor teknis yang relevan harus timbul di awal studi AMDAL! Konsultan harus diinstruksikan untuk bekerja sama erat dengan staf sektor teknis yang relevan untuk memeriksa asumsi dan temuan mereka sebelum mengajukan draft laporan mereka. Studi kasus #5 menunjukkan nilai persetujuan yang dekat selama proses AMDAL dari bagian teknis yang relevan (Lo).

- 11 Tunjukkan pengalaman yang ada dalam mengembangkan hubungan rekanan dengan sektor swasta.** Baik otoritas KLH maupun sub nasional perlu untuk lebih mempromosikan hubungan rekanan dengan sektor swasta dalam melaksanakan AMDAL. Pendekatan ini bersifat mendasar dalam peningkatan catatan penerapan AMDAL. Contoh yang jelas mengenai manfaat pendekatan-pendekatan berdasarkan kolaborasi dengan sektor swasta, disediakan dalam studi ini, sebagai lawan dari pendekatan yang terlalu mengatur, terutama dalam hal pengembangan operasional RKL/RPL. Studi kasus Metropolitan Jakarta harus dipertunjukkan dan , pada waktunya, dibandingkan dengan pendekatan yang lebih tradisional untuk penerapan, yang dikembangkan di Propinsi DI Yogyakarta. Studi kasus #8 juga memberikan contoh yang jelas mengenai bagaimana suatu RKL/RPL yang jelas dan tegas dapat dikembangkan melalui kolaborasi yang dekat (yang melampaui pengkajian standar/biasa, komentar dan hubungan persetujuan) antara pengembang dan otoritas setempat (Lo).

## **Tambahan A: Daftar Istilah Studi**

### **Peninjauan terhadap Praktek AMDAL yang Terbaik dan Perbandingannya dengan Norma Internasional**

#### **Tujuan dan Sasaran**

Pelaksanaan hal ini merupakan bagian dari serangkaian kegiatan yang lebih luas yang dilaksanakan oleh Bank Dunia sebagai dukungan terhadap proyek Revitalisasi AMDAL Pemerintahan Indonesia. Proyek ini akan mengidentifikasi pengalaman praktek AMDAL yang terbaik di bawah pemerintahan berbentuk desentralisasi baik di Indonesia maupun di luar negeri, serta menilai potensi untuk membuat tiruannya secara lebih luas dalam negeri. Peninjauan tersebut akan berkonsentrasi pada permasalahan-permasalahan yang dipilih secara ketat (yakni permasalahan yang bersifat pendahuluan, sesuai dengan KLH dan juga dianggap penting/kritis oleh para rekanan proyek lainnya), di mana termasuk di dalamnya, antara lain, penerapan proses AMDAL: prosedur penapisan dan pelingkupan, dan prosedur peninjauan dan pemberian persetujuan. Peninjauan tersebut akan memberikan informasi mengenai perkembangan dalam Uji Coba (Pilots) AMDAL di Daerah dan memberikan masukan untuk rekomendasi kebijakan akhir dari program AMDAL Bank Dunia secara keseluruhan. Sehingga, fleksibilitas dalam memperkenalkan pekerjaan tambahan yang timbul dari tahap persiapan model daerah akan dapat dipertahankan guna memastikan bahwa peninjauan tersebut memberikan tanggapan baik kepada keprihatinan yang dirasakan secara nasional maupun lokal.

#### **Metodologi**

Studi ini akan dilaksanakan dalam dua tahapan. Tahap I melibatkan pencarian fakta di Indonesia, yang akan dibangun di atas lingkup kerja yang dilaksanakan antara April dan Juni 2004, yang mengidentifikasi adanya aspek penting dalam proses AMDAL yang membutuhkan peningkatan, khususnya:

##### *Proses Persiapan AMDAL*

- Pelingkupan AMDAL;
- Integrasi AMDAL dengan kelayakan teknis dan ekonomis proyek;
- Koneksi untuk perencanaan ruang dan perizinan;

##### *Pelaksanaan AMDAL*

- Proses peninjauan dan pemberian persetujuan atas AMDAL;
- Mitigasi dan pengawasan Lingkungan hidup;
- Sanksi dan penerapan;

#### **Pendekatan Alternatif pada AMDAL**

- Alternatif Peralatan Manajemen Lingkungan

Penemuan fakta di Indonesia akan dilaksanakan dengan sampel 15-20 orang dari pihak berwenang setempat (sebagai contoh, kabupaten/kotamadya dan propinsi), yang akan dipilih berdasarkan bukti adanya praktek AMDAL yang baik, serta inovasi, pengalaman

yang diperoleh selama studi pelingkupan oleh Bank, kabupaten/kotamadya GRIP Bank Dunia dan kabupaten/kotamadya yang saat ini berpartisipasi dalam Program Tata Kelola Lingkungan Hidup yang Baik. Perhatian khusus akan diberikan dalam konteks tertentu dalam mana AMDAL diterapkan dalam hal:

- Dimensi hukum dan peraturan;
- Dimensi kelembagaan (kapasitas, kemandirian, koordinasi,...);
- Dimensi fiskal dan anggaran;
- Masyarakat sipil dan LSM (akuntabilitas, transparansi,...); dan
- Akses pada pengetahuan dan keahlian.

Hubungan yang erat dengan Konsultan yang terlibat dalam uji coba di daerah (lihat di bawah) penting di awal Tahap I guna memastikan bahwa hasil dirancang untuk mendukung persiapan uji coba tersebut.

Tahap II akan menggunakan pengalaman dan konteks dari luar negeri (baik dalam Asia Timur maupun daerah lain dengan minimal lima tahun pengalaman dalam manajemen lingkungan hidup secara desentralisasi) guna mengidentifikasi pengalaman AMDAL yang relevan dan dapat ditiru, yang dapat dicoba di Indonesia untuk: (i) meningkatkan efektivitas sistem AMDAL di tingkat nasional dan lokal; dan (ii) memastikan bahwa Program Revitalisasi AMDAL KLH secara keseluruhan sejalan dengan praktek AMDAL internasional yang baik.

Tahap II akan diterapkan dengan melaksanakan suatu peninjauan kilat atas pengalaman yang relevan dan studi kasus yang tersedia bagi negara-negara lain dalam EAP dan daerah lainnya, para ahli dalam Bank dan donatur multilateral dan bilateral lainnya, akademis serta LSM yang menyinggung mengenai manajemen AMDAL yang desentralisasi dan pelaksanaannya. Hasil dari Tahap I dan II akan digabung guna memberikan jalan bagi peningkatan dan inovasi untuk diutamakan dalam sistem AMDAL yang ada.

Sedang dalam pertimbangan bahwa setelah rampungnya Tahap I dan II dari kegiatan yang diajukan, sejumlah terbatas dinas dapat dilaksanakan ke negara-negara yang terletak di daerah Asia Timur dan/atau daerah yang diinginkan.

### **Pemerintah dan Pihak Imbangan lainnya**

KLH dan pihak berwenang setempat yang terpilih akan menjadi rekanan utama dalam persiapan peninjauan yang diajukan, sehingga memperbaharui kolaborasi yang membuahkan hasil yang dimulai dengan persiapan pelaksanaan pelingkupan AMDAL April lalu. Sebagai tambahan, kelompok tersebut juga akan meminta persetujuan dari, serta berkonsultasi dengan Kementerian Pekerjaan Umum. Sebagai tambahan, kolaborasi akan dilakukan dengan para akademis, masyarakat sipil, LSM, dan donor multilateral

dan/atau bilateral yang aktif di Indonesia, dan juga di luar negeri yang bergerak dalam bidang AMDAL.

### **Hasil**

Termasuk pula dalam hasil adalah satu set laporan studi kasus (satu dari tiap kabupaten/kotamadya dan/atau propinsi terpilih), 2-3 rapat kerja untuk meninjau hasil survey, dan satu buah laporan akhir yang berisi pengalaman praktek terbaik yang paling memungkinkan untuk ditiru di Indonesia

### **Jadwal**

Program Desentralisasi dan Reformasi AMDAL akan dilaksanakan selama jangka waktu 12 bulan. Tabel di bawah ini merangkumkan jadwal kerja AMDAL, termasuk Peninjauan Praktek Terbaik AMDAL:

## Tambahan B: Format Laporan Studi Kasus

15 halaman (Bahasa Inggris)

### Bagian 1 – Latar Belakang Informasi

<b>Lokasi</b>	
Status dari Otoritas Lingkungan Hidup (Badan, Dinas, Kantor)	
Jumlah staf AMDAL yang terlatih (A,B,C)	
Tanggal penetapan Komisi AMDAL	
Jumlah AMDAL yang telah ditinjau sejak tanggal ini	
Penjabaran sektor-sektor (pertambangan, pariwisata, pemukiman kehutanan)	
Daftar SK/Perda mengenai AMDAL yang telah dikeluarkan	
Penjelasan dasar mengenai sistem AMDAL	Tuliskan 2-3 paragraf yang menjelaskan tahap-tahap yang biasa dilalui dalam proses AMDAL, mulai dari indentifikasi suatu proyek, sampai dengan peninjauan dan pemberian persetujuan atas dokumen AMDAL.

**Bagian 2 – Mengidentifikasi Praktek yang Baik** (serangkaian sub-kategori akan menjadi pedoman dalam penelitian dan pelaporan untuk tiap kategori informasi)

### Informasi Kontekstual

Kategori	Penjelasan	Bukti Praktek yang baik
Perundang-undangan dan prosedur		
Administrasi		
Kapasitas AMDAL		

### Informasi khusus untuk Proyek (Studi Kasus #1)

Kategori	Penjelasan	Bukti Praktek Yang baik
Penapisan		

Pelengkupan		
Isi Studi AMDAL		
Proses peninjauan dan partisipasi masyarakat		
Pengawasan dan penerapan		

### Informasi Khusus Proyek (Studi Kasus #2)

Kategori	Penjelasan	Bukti Praktek Yang baik
Penapisan		
Pelengkupan		
Isi Studi AMDAL		
Proses peninjauan dan partisipasi masyarakat		
Pengawasan dan penerapan		

### Bagian 3 – Menjelaskan Praktek Yang baik

Contoh	Penjelasan rinci	Faktor penyumbang
Contoh #1		
Contoh #2		
Contoh #3		

### Bagian 4 – Pelajaran yang diperoleh dan permasalahan untuk dibahas lebih lanjut

Tambahan 1 – Daftar rapat yang diadakan

Tambahan 2 – Daftar dokumen yang ditinjau

Tambahan 3 –

### Tambahan C: Alat Penilaian dalam Identifikasi Praktek AMDAL yang Baik<sup>16</sup>

Kriteria	Pedoman pemeringkatan (1=rendah)
<i>Perundang-undangan dan Pedoman</i>	
1. Perundang-undangan dan prosedur setempat (lokal)	1. Kepatuhan hanya terhadap perundang-undangan dan prosedur nasional. 3. Terdapat beberapa tingkat lokal (SK, Perda) melaksanakan perundang-undangan yang mengadaptasi peraturan AMDAL nasional. 5. Melaksanakan perundang-undangan yang disesuaikan secara keseluruhan dengan keadaan setempat.
2. Pedoman umum dan khusus	1. Kepatuhan yang tegas terhadap pedoman nasional. Pedoman terbatas tersedia pada tingkat sub-nasional dengan memperhitungkan keadaan setempat (lokal). 3. Beberapa pedoman nasional “diinterpretasikan” dan/atau “Dikembangkan” lebih jauh lagi agar sesuai dengan keadaan setempat (lokal) 5. Pedoman disesuaikan secara keseluruhan dengan persyaratan setempat (lokal)
3. Ketentuan untuk penilaian lingkungan hidup secara kumulatif dan/atau strategik	1. AMDAL tidak mempertimbangkan dampak lingkungan hidup yang tidak langsung, baik kumulatif maupun strategik 3. Beberapa percobaan dilakukan dengan penilaian lingkungan hidup tingkat kumulatif maupun strategik 5. Terdapat pedoman yang komprehensif untuk EA sektoral dan regional
<i>Administrasi</i>	
4. Kewenangan untuk persetujuan atas AMDAL	1. Badan lingkungan hidup yang relevan (BPLHD/Environmental Unit) tidak memegang kewenangan mutlak dalam menyetujui atau menolak AMDAL. 5. Badan lingkungan hidup yang relevan (BPHLD/Environmental Unit) memegang kewenangan mutlak dalam menyetujui atau menolak AMDAL.
5. Koordinasi dengan badan lainnya yang bertanggung jawab atas persetujuan perencanaan	1. Hubungan antara AMDAL dengan persetujuan/perizinan pembangunan tidak jelas 3. Dokumen AMDAL merupakan prasyarat pengeluaran Izin prinsip, izin lokasi dan/atau bangunan. 5. Terdapat prosedur yang jelas guna memastikan bahwa AMDAL merupakan prasyarat persetujuan proyek
6. Koordinasi dengan pengendalian polusi lainnya dan upaya	1. Hubungan antara pengendalian polusi dan prosedur pengelolaan lingkungan hidup lainnya tidak jelas. 5. Persyaratan pengendalian polusi secara jelas tergambar dalam

<sup>16</sup> Diambil dari: Konrad von Ritter and Vladimir Tsirkunov. Russian Federation: How well is Environmental Assessment Working in Russia?. A Pilot Study to Assess the Capacity of Russia's EA System. Juni 2002.

pengelolaan lingkungan hidup lainnya	RKL/RPL.
7. Keahlian sektoral dalam pelaksanaan AMDAL	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keahlian khusus sektoral dalam melaksanakan atau meninjau studi AMDAL seringkali tidak tersedia atau tidak tersebar.</li> <li>3. Anggota Komisi AMDAL bervariasi sesuai dengan jenis/sektor proyek.</li> <li>5. Juri peninjau dipilih secara khusus menurut sektor proyek/lingkup AMDAL.</li> </ol>
<i>Penapisan &amp; Pelingkupan</i>	
8. Kategori penapisan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hanya menggunakan kategori penapisan nasional dan batasan yang diwajibkan (KepMen 17/2001)</li> <li>5. Kategori dan pedoman penapisan secara keseluruhan dapat disesuaikan/ rentan terhadap faktor lingkungan hidup setempat.</li> </ol>
9. Metode penapisan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keputusan penapisan merupakan suatu formalitas berdasarkan informasi atau konsultasi setempat yang terbatas.</li> <li>3. BPHLD/Dinas Lingkungan berkonsultasi dengan para pemangku kepentingan dalam hal keputusan penapisan, termasuk badan-badan non-pemerintahan.</li> <li>5. Proses penapisan lingkungan hidup yang komprehensif melibatkan banyak faktor, kunjungan ke lokasi, konsultasi dan peninjauan oleh kolega (<i>peer review</i>).</li> </ol>
10/11. Prosedur dan metode pelingkupan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dalam memberikan persetujuan atas KA-ANDAL, para anggota komisi hanya memperhatikan kebenaran administratif. Definisi yang jelas mengenai lingkup AMDAL jarang ditemui.</li> <li>3. Lingkup teknis studi ANDAL secara jelas membedakan antara permasalahan yang 'penting' dan 'kurang penting'.</li> <li>5. Pelingkupan dan perkembangan studi ToR didasarkan pada analisa pendahuluan, konsultasi masyarakat dan <i>peer review</i>. Bentuk dan isi studi AMDAL secara jelas ditetapkan dari pelingkupan.</li> </ol>
<i>Isi Studi AMDAL</i>	
12. Isi laporan studi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kepatuhan yang tegas terhadap struktur yang ditetapkan dalam pedoman nasional.</li> <li>3. Isi laporan studi bervariasi berdasarkan hasil pelingkupan.</li> <li>5. Struktur yang komprehensif diberikan berdasarkan praktek terbaik internasional, yang disesuaikan sesuai kebutuhan dengan keadaan setempat dan amat rentan terhadap pelingkupan.</li> </ol>
13. Kualitas analisa	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Informasi dasar kurang fokus, isinya kebanyakan merupakan informasi yang tidak relevan dan analisa yang amat terbatas.</li> <li>3. Beberapa analisa kuantitatif atas dampak yang tersedia dalam studi berhubungan dengan keadaan dasar.</li> <li>5. Tingkat kebesaran dan kepentingan dampak kunci dinilai dengan menggunakan baik metode kuantitatif maupun kualitatif.</li> </ol>
14. Pertimbangan atas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Studi ANDAL hanya mempertimbangkan satu alternatif.</li> </ol>

alternatif	<p>3. Proyek alternatif timbul dan dianggap sebagai hasil dari AMDAL.</p> <p>5. AMDAL harus mengikutsertakan penilaian atas alternatif, termasuk alternatif ‘tidak ada proyek’.</p>
15. Rencana operasional manajemen lingkungan hidup	<p>1. Bagi para pengambil keputusan, rumusan RKL/RPL kekurangan substansi dan memiliki nilai operasional yang terbatas.</p> <p>5. Termasuk dalam EMP adalah kelonggaran khusus dan rencana pengawasan berdasarkan daerah yang terkena dampak kunci yang diidentifikasi dalam studi AMDAL.</p>
<i>Proses Peninjauan dan Partisipasi Masyarakat</i>	
16. Metode peninjauan atas isi dan substansi laporan yang diajukan	<p>1. Anggota komisi lebih memperhatikan kebenaran administratif dibandingkan dengan mendiskusikan permasalahan lingkungan hidup dan sosial yang substansif.</p> <p>3. Anggota komisi terlibat dalam suatu diskusi penting mengenai permasalahan teknis dan dapat merekomendasikan perubahan untuk lokasi dan/atau rancangan proyek.</p> <p>5. Untuk memastikan konsistensi dengan ToR, maka <i>peer review</i> juga termasuk di dalamnya, dan dapat mengikutsertakan kunjungan ke lapangan oleh para ahli lingkungan hidup.</p>
17. Persyaratan untuk partisipasi masyarakat	<p>1. Masyarakat yang terkena dampak proyek tidak menyadari bahwa proses AMDAL dapat menjadi jalur untuk menyampaikan keprihatinan mereka.</p> <p>5. Partisipasi masyarakat mengarah kepada perbaikan atas ANDAL/RKL/RPL, atau keluhan selama pelaksanaan proyek memastikan bahwa RKL/RPL diterapkan.</p>
18. Pengaturan akses pada laporan ANDAL.	<p>1. Tidak dibuat pengaturan secara khusus untuk akses pada informasi.</p> <p>3. Laporan diletakkan di tempat umum dan dipublikasikan dalam surat kabar setempat.</p> <p>5. Ketentuan bahwa informasi yang dapat diakses adalah dalam bahasa setempat adalah wajib sebelum tahap akhir ToR dan setelah perampungan rancangan AMDAL/EMP.</p>
<i>Pengawasan dan Penerapan</i>	
19. Persyaratan untuk tindak lanjut dan pengawasan	<p>1. RKL/RPL tidak digunakan atau tidak dijadikan acuan setelah peninjauan dan persetujuan selesai.</p> <p>3. RKL/RPL merupakan suatu dokumen operasional, dan dapat ‘diperbaiki’ selama proyek berjalan.</p> <p>5. Berlaku prosedur formal berdasarkan pelaporan secara rutin.</p>
20. Penerapan dan kepatuhan	<p>1. Ketidakpatuhan terhadap RKL/RPL tidak dipedulikan.</p> <p>5. Laporan pengawasan yang mengakibatkan pihak pengembang terpaksa mengambil tindakan untuk mengurangi kerusakan lingkungan hidup, atau izin ditarik kembali.</p>

- 1-2 - Praktek biasa atau kurang  
3 - Praktek Baik

- 4-5 - Mengarah pada atau sama dengan praktek terbaik (diambil dari WB EIA Practice, OP 4.01.1999)

### **Tambahan D: Lokakarya mengenai Identifikasi Praktek AMDAL yang Baik**

Kantor Bank Dunia di Jakarta  
30 Mei 2005

#### **Jadwal**

- 08.30 – 09.00 Minum kopi dan pendaftaran  
Sesi 1 Timbal balik dari para partisan mengenai Studi atas Praktek yang Baik  
09.00 – 09.30 Perkenalan dan kata sambutan (Bank Dunia, KLH)  
09.30 – 10.15 Presentasi temuan kunci dalam Studi (Bank Dunia)  
10.15 – 12.00 Diskusi Panel (Moderator)

#### Lunch Break

- Sesi 2 Karakteristik praktek AMDAL yang baik  
13.15 – 13.30 Perkenalan kelompok diskusi (Fasilitator)  
13.30 – 15.30 Diskusi Kelompok (Fasilitator x 2)

#### *Rehat*

- Sesi 3 Mempromosikan praktek AMDAL yang baik  
16.00 – 16.15 Rangkuman presentasi diskusi kelompok (Fasilitator)  
16.15 – 17.15 Diskusi Panel (Moderator)  
17.15 – 17.30 Kesimpulan (Qipra)  
Penutupan

## **Daftar Partisan**

### DKI Jakarta:

Drs. Ridwan Panjaitan, MSi., Kepala Divisi Pencegahan Dampak Lingkungan Hidup, BPLHD DKI Jakarta

Ir. Diah Ratna Ambarwati, MSi., Kepala Sub-divisi AMDAL, BPLHD DKI Jakarta

Ir. Yunani, MSi., Kepala Divisi Pengendalian Dampak Lingkungan Hidup BPLHD DKI Jakarta

Adlina Nainggolan, SKM, Kepala Sub-divisi Pengendalian Manajemen Dokumentasi Lingkungan Hidup, BPLHD DKI Jakarta

### Sulawesi Selatan:

Ir. H. Tan Malaka Guntur, MSi., Kepala BAPEDALDA Sulawesi Selatan

Ir. Burhanuddin S. Laside, MS., Kepala Divisi Dampak Lingkungan Hidup, BAPEDALDA Propinsi Sulawesi Selatan

Ir. H. Mukhtar Patau, Kepala Divisi Lingkungan Hidup, Kabupaten Jeneponto, Sulawesi Selatan

Ir. Gunawan Palaguna, MSi., Kepala BAPEDALDA, Kabupaten Maros, Sulawesi Selatan

### Kabupaten Bandung:

Ibu Mulyaningrum, Kepala Dinas Lingkungan Hidup, Kabupaten Bandung

Said Sadiman, Kepala Divisi AMDAL

### Yogyakarta:

Bp. Soedarmadji, Kepala BAPEDALDA

Bp. Sarjuni, Kepala SubBidang AMDAL

### Propinsi Jawa Timur:

Bp. Hartoyo, Kepala BAPEDALDA

Ibu Dyah Susilowati, Kepala Sub-Bidang AMDAL, BAPEDALDA

### Kota Surabaya:

Bp. Paryadi, Kepala Bidang Perizinan Dinas LH Kota Surabaya

Bp Iman Santoso, Kepala Sie AMDAL, Dinas LH, Kota Surabaya

### KLH:

Dana Kartakusuma, Kepala Divisi AMDAL

Dadang Purnama, Divisi AMDAL

Pak Askary, Divisi AMDAL

Ibu Esther, Divisi AMDAL

Bank Dunia:

Angus Mackay, Spesialis Lingkungan Hidup

Konsultan:

Isna Marifa, Qipra Kualitas Galang  
Rudy Yuwono, Qipra Kualitas Galang  
Taufiq Afiff, Qipra Kualitas Galang  
Waty Suhardi  
Nila Oktaviani

## **Catatan Diskusi**

### **Sesi 1 : Moderator : Dadang Purnama (KLH)**

Dadang Purnama (KLH):

Meskipun hasil studi masih berupa rancangan, namun temuan-temuannya sudah mencerminkan keadaan yang sebenarnya di daerah. Hasil dari temuan studi kurang lebih sama dengan hasil yang diharapkan KLH.

Masih terdapat beberapa perbedaan dalam pandangan, sebagai contoh, mengenai kriteria hukum dan peraturan dan prosedur (permasalahan penapisan). Namun, hal tersebut bukanlah hal yang penting.

Syahrul Arifin (BAPEDALDA Propinsi Jawa Timur):

Studi ini seharusnya sudah menggunakan metode pengambilan sampel yang berdasar sehingga secara statistik tingkat kepercayaannya dapat dipertanggungjawabkan. Jumlah sampel yang terlalu sedikit akan menimbulkan bias.

Mengapa tidak mengevaluasi seluruh dokumen AMDAL yang ada?

Pengambilan sampel dapat dilakukan berdasarkan sektor kegiatan. Sebagai contoh, untuk sektor industri, hasilnya akan lebih terfokus dan representatif.

Pelaksanaan AMDAL yang baik tidak hanya karena Komisi, namun juga karena semua pihak. Studi ini tidak menyoroti komunitas industri dan investor secara cukup.

Penilaian yang telah dilakukan merupakan satu langkah menuju ke arah yang benar, namun akan lebih baik apabila penilaian atas AMDAL yang tidak baik juga dilaksanakan.

Pengalaman Propinsi Jawa Timur: Gubernur meminta agar penyelesaian AMDAL tidak akan melampaui 30 hari. Pada kesempatan ini, kami memohon izin dari KLH untuk menerapkan uji coba tersebut.

Diah Sulistyawati (BAPEDALDA Propinsi Jawa Timur):

Mengapakah kasus jalan tol diambil dari Propinsi Jawa Timur? Kasus ini dihentikan setengah jalan. Sebenarnya, masih banyak contoh kasus lain yang lebih baik. Kinerja Komisi AMDAL dan peraturan AMDAL di Jawa Timur sudah cukup memadai. Namun, karena contoh kasus yang dipilih tidak cukup tepat, contoh baik tersebut tidak diidentifikasi secara maksimal.

RKL/RPL belum dilaksanakan karena kegiatan belum dilakukan, sehingga belum terdapat contoh penerapan AMDAL yang baik. Apabila contoh kasus diambil dari sektor industri, maka penerapan RKL/RPL yang baik akan dicatat dalam studi ini.

Propinsi Jawa Timur memang benar akan menerapkan proses Studi AMDAL dalam 30 hari. Apabila perizinan yang berkaitan dengan AMDAL tidak dapat diterima oleh badan lainnya karena mereka menganggap hal tersebut dapat menimbulkan rintangan, maka sebaiknya aspek ini dihilangkan dari PP 27/1999.

Soedarmadji (BAPEDALDA Propinsi DI Yogyakarta):

Yogya memiliki sumber alami yang terbatas. Perubahan sekecil apapun dapat menimbulkan kekacauan dalam komunitas. Pemilihan studi kasus menghadapi banyak halangan karena kriteria yang ditetapkan seperti:

Harus dilaksanakan setelah era otonomi daerah

Studi AMDAL harus telah diratifikasi

Apakah studi ini dapat dipertanggungjawabkan secara statistik, mengingat terbatasnya jumlah dan jenis kegiatan?

Seperti yang telah kita ketahui, AMDAL bersifat sebagai pelengkap. AMDAL biasanya disusun setelah studi kelayakan yang lain (teknis dan ekonomis) telah dilaksanakan. Oleh sebab itu, AMDAL merupakan akhir dari proses kelayakan dari suatu kegiatan tertentu, sehingga akhirnya rencana kegiatan “telah” atau “harus” disetujui. Apabila AMDAL akan disusun secara konsisten dari awal atau digabung dengan studi kelayakan lainnya, maka fungsi AMDAL yang sebenarnya dapat direalisasikan. Peran masyarakat dan LSM amat nyata, karena karakteristik Yogyakarta yang adalah suatu propinsi kecil dengan sumber energi yang terbatas. Dalam studi kasus PT Sarihusada di Yogya: Mengapa pelaksanaan RKL dan RPL nya baik? Hal ini lebih merupakan “kebutuhan” pemrakarsa untuk memenuhi kepentingan/tugas dari manajemen lingkungan hidup.

Pertanyaan saya untuk Bank Dunia dan KLH adalah apakah yang akan menjadi tindak lanjut dari studi dan lokakarya ini?

Burhanuddin Laside (BAPEDALDA Propinsi Sulawesi Selatan):

Perbaikan dalam hal alasan pemilihan kasus oleh Propinsi Sulawesi Selatan. Sebenarnya, alasan pemilihan kasus pelabuhan ini seharusnya adalah ‘kelayakan teknis dipengaruhi diubah’ dan bukan ‘kualitas studi ANDAL yang baik’. Hal ini hanya merupakan kesalahan editorial (alasan tersebut di atas ditukar dengan alasan untuk kasus PLTU).

Secara prinsipal, pandangan dan masukan kami telah diakomodir dalam rancangan laporan untuk studi ini.

Pada slide presentasi halaman 25 , butir 1: Tidak terdapat hubungan yang jelas antara AMDAL dan perencanaan. Kami mengusulkan agar kata ‘Tidak’ digantikan dengan ‘Belum berlaku’.

Pengalaman di Sulawesi Selatan, berdasarkan instruksi Gubernur, BAPEDALDA saat ini secara aktif memfasilitasi penyusunan AMDAL untuk proyek pemerintahan guna menetapkan suatu rancangan untuk pihak lainnya yang diwajibkan untuk menyusun AMDAL.

Dalam beberapa kasus, kualitas analisa dokumen AMDAL tidak cukup baik. Kini, terdapat kecenderungan untuk tidak melaksanakan evaluasi/analisa kuantitatif, dibandingkan dengan waktu sebelumnya di mana penekanannya adalah pada analisa kuantitatif.

Kami setuju dengan temuan yang tidak terlalu baik, dalam aspek pelaksanaan RKL/RPL. Setiap dokumen RKL/RPL seringkali tidak dilengkapi dengan rancangan manajemen yang jelas dan rinci, sehingga dibutuhkan adanya ahli baru untuk hal ini. Umumnya, pemrakarsa tidak siap untuk menambah staf ahli seperti demikian karena permasalahan biaya, sehingga rancangan teknik mesin dilaksanakan oleh para ahli yang sudah ada. Kami di Sulawesi Selatan, mewajibkan adanya penjelasan atas manajemen lingkungan hidup sampai dengan rancangan teknik mesin.

Setelah masa otonomi daerah, terjadi semacam “tarik-tarikan” wewenang antara Propinsi dan Kabupaten. Terkadang, Kabupaten mengevaluasi suatu AMDAL yang didasarkan pada suatu Surat Keputusan Menteri yang merupakan wewenang Propinsi. Apabila hal ini terjadi, Propinsi, dengan segala konsekuensinya, akan menulis surat kepada Kabupaten yang menyatakan bahwa evaluasi atas AMDAL tersebut tidak berlaku. Hanya itulah

tindakan yang dapat diambil oleh Propinsi; tidak terdapat sangsi apapun yang dapat diterapkan dan tidak terdapat tindak lanjut,

Seringkali terjadi bahwa kegiatan telah dimulai sementara AMDAL masih dalam proses. Hal ini dikarenakan tidak adanya peraturan yang jelas yang menghubungkan AMDAL dengan perizinan. BAPEDALDA sebagai badan yang memvalidasi AMDAL tidak memiliki wewenang untuk mengeluarkan izin kegiatan. Walaupun terdapat koordinasi antarbadan, namun dalam pelaksanaannya, pengeluaran izin (untuk mana wewenang berada di tangan Kabupaten) masih dilakukan tanpa menyelidiki status AMDAL.

Angus Mackay (Bank Dunia):

Terdapat dua hal yang diharapkan dapat dicapai oleh studi ini, yaitu:

Diseminasi secara vertikal: bahwa temuan dari studi dan masukan dari partisan diskusi akan menjadi sumbangan guna merevitalisasi AMDAL pada tingkat nasional.

Diseminasi secara horizontal: Badan Lingkungan Hidup di daerah dapat mengambil manfaat dari hasil studi dan mengembangkan hal ini lebih jauh lagi di daerah.

Tindak lanjut dari kegiatan ini sebenarnya bergantung pada apa yang diinginkan Daerah dan apa yang akan dilakukannya. Bank Dunia akan mempertimbangkan proposal yang diajukan oleh Daerah dalam hal meningkatkan pelaksanaan AMDAL yang baik di daerah, serta kesempatan untuk kerja sama terbuka lebar.

Waty Suhadi and Nila Oktaviany (Konsultan Bank Dunia):

Studi ini merupakan studi kasus, sehingga metodologi yang diterapkan tidak sama dengan metodologi penelitian secara sampling. Grafik hasil studi (dalam slide presentasi) didasarkan hanya pada 10 kasus yang dievaluasi. Dengan mempertimbangkan bahwa studi ini mencakup proses evaluasi AMDAL (tidak hanya evaluasi dokumen AMDAL) dan batasan (waktu, dana, dll), kami memiliki metode studi kasus.

Memang benar bahwa hasil studi tidak dapat merepresentasikan keadaan di yang sebenarnya Indonesia, namun sebagai pendekatan awal sampai dengan suatu studi serupa akan dapat dilaksanakan di masa depan dengan metode yang lebih baik, hasil ini akan dapat memberikan gambaran dari keadaan yang umumnya terjadi di daerah.

Pemilihan jalan tol di Propinsi Jawa Timur dilakukan karena kegiatan tersebut berada di dua kabupaten, sehingga memungkinkan untuk meneliti dampak silang di Kabupaten (secara khusus di era otonomi daerah) dalam proses AMDAL. Dalam slide halaman 25, butir-butir ini merupakan kesimpulan dari evaluasi atas cakupan AMDAL yang dilaksanakan terlebih dahulu oleh Bank Dunia di tahun 2004; dan bukan merupakan kesimpulan atas studi ini. Yang benar adalah bahwa kesimpulan dari evaluasi tersebut terlihat dikontradiksi oleh studi ini. Hal ini berarti bahwa kita menemukan contoh pelaksanaan AMDAL yang baik.

Adalah benar bahwa tidak terdapat contoh pelaksanaan/peraturan KSL ditemukan dalam studi ini.

Syahrul Arifin and Diah Sulistyawati (BAPEDALDA Propinsi Jawa Timur):

Dalam penggunaan metode alternatif untuk studi kelayakan lingkungan hidup, Anda menyebutkan antara lain KLS, studi risiko lingkungan hidup dan studi dampak kumulatif. Harap hilangkan studi dampak kumulatif karena merupakan bagian dari studi AMDAL dan bukan merupakan studi yang terpisah.

Dadang Purnama (KLH):

Sampai dengan batas di mana hasil studi ini akan digunakan untuk suatu penilaian revitalisasi, hal ini dapat dilakukan secara hati-hati dan fokus.

Klarifikasi: diseminasi hasil studi ini akan dilaksanakan oleh KLH untuk menghindari kesalahpahaman pada saat peniruan untuk daerah lain. BD memainkan peran rekanan pendukung, sehingga tanggung jawab diseminasi tetap berada di tangan KLH dan KLH akan melaksanakan.

Mengenai jangka waktu evaluasi AMDAL dan validasi selama 30 hari, hal ini tidak melanggar hukum karena dalam peraturan disebutkan jangka waktu maksimal 75 hari. Halangan yang paling mungkin adalah berapa banyak waktu yang dibutuhkan untuk memeriksa, membagikan dan membahas dokumen AMDAL. Kami harus mengingat bahwa percepatan waktu tidak seharusnya mengorbankan kualitas dokumen AMDAL.

Akan dilaksanakan diskusi khusus mengenai proyek uji coba di Jawa Timur.

Said Sadiman (Layanan Lingkungan Hidup Kabupaten Bandung):

Penilaian ANDAL sudah cukup baik, namun RKL/RPL tidak operasional. Mengapa? RKL/RPL tidak perlu mencakup rincian rancangan, dimensi, dll. Bagaimanakah dokumen RKL/RPL dapat menjadi terinci apabila rincian rancangan teknik mesin belum dibuat pada saat dokumen AMDAL disusun?

Proposal: AMDAL seharusnya lebih diwajibkan untuk izin lokasi, dan tidak untuk suatu izin usaha tetap. Sebagai contoh, untuk pemukiman tidak dibutuhkan izin usaha.

Muhamad Askary (KLH):

Jumlah dokumen AMDAL di Indonesia mencapai puluhan ribu, sehingga pasti terdapat suatu pembenaran mengapa studi kasus yang terpilih (10 kasus) dinilai representative untuk menjelaskan pelaksanaan AMDAL yang baik.

Memang benar bahwa pelaksanaan AMDAL yang baik, antara lain mencakup tidak menyelidiki peraturan: Suatu contoh ditemukan dalam kategori penapisan. Saya khawatir akan timbulnya malpraktek AMDAL, yaitu penerapan AMDAL yang baik dengan melanggar peraturan. Hal ini akan menimbulkan contoh yang buruk dan berlawanan dengan aspek penerapan hukum dari AMDAL itu sendiri.

Aspek zona perencanaan amatlah penting. Kami menyarankan agar pengalaman penerapan AMDAL di daerah lain, di bawah kondisi yang lebih khusus, juga dapat dipresentasikan.

Selain hal yang baik, aspek buruk AMDAL juga perlu dinilai. Apakah AMDAL merupakan suatu studi kelayakan atau suatu pedoman teknis? Terdapat banyak persepsi yang berbeda untuk hal ini.

Harus diperhatikan bahwa pelaksanaan AMDAL yang baik ini bukanlah sesuatu yang bertempat di “surga”.

Ridwan Pandjaitan (BPLHD DKI Jakarta):

Sulit untuk menghubungkan AMDAL dengan proses perizinan. Sebagai ‘pendatang baru’, AMDAL dianggap sebagai penghambat dalam sistem perizinan.

Di DKI Jakarta, mekanisme AMDAL yang berkaitan dengan Izin Bangunan sudah diterapkan secara keseluruhan. Namun, hubungan antara AMDAL dengan Izin Usaha

Tetap (IUT) masih diperjuangkan. Diharapkan bahwa AMDAL (pelaksanaan RKL/RPL) juga akan diintegrasikan ke dalam IUT.

Terlalu lama waktu yang digunakan untuk menyusun studi AMDAL, harus ditetapkan suatu batasan waktu yang pasti. Harus terdapat pertanggungjawaban moral dalam menyusun suatu AMDAL yang baik.

Sejak awal RKL/RPL memang tidak operasional. Para pemrakarsa mengalami banyak kesulitan dalam menginterpretasikan dan menerapkan RKL/RPL. Sampai dengan saat ini, DKI Jakarta telah melakukan upaya peningkatan, antara lain dengan memberikan pelatihan dalam penyusunan matriks rencana RKL/RPL dan laporan pelaksanaan bagi para pelaksana RKL/RPL.

DKI Jakarta tidaklah kaku dalam menaati peraturan KepKa 08/2000, karena sepertinya pemberitahuan melalui media elektronik dan cetak seringkali tidak efektif dalam menjangkau masukan dari masyarakat.

Pemberitahuan hanya dilakukan melalui media cetak dan papan-papan di lokasi proyek. Padahal sosialisasi (konsultasi publik) selalu dilakukan dengan melibatkan Dewan Desa/Kota.

Pengalaman DKI Jakarta: BPHLD memberikan tanggapan paling lambat 10 hari setelah menerima rancangan dokumen AMDAL.

Bapak Sarjuni (BAPEDALDA Propinsi DI Yogyakarta):

Belum tersedia petugas perizinan yang berhubungan langsung dengan AMDAL di tingkat kabupaten dan kotamadya.

Contoh kasus di Yogya: suatu kegiatan untuk mana AMDAL nya belum rampung namun sepertinya telah memiliki suatu Izin Bangunan. Kasus ini diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, dan pemerintah mengalami kekalahan dalam proses peradilan. Hal ini menunjukkan belum mencukupinya sistem peraturan yang sesuai dengan prosedur AMDAL yang benar pada tingkat kabupaten dan kotamadya.

Rudy Tambunan (DKI Jakarta):

Di DKI Jakarta, semua pengembang diwajibkan untuk menyusun AMDAL. BPHLD telah mengajukan usul agar ada suatu bagian dalam Layanan Struktur Kota yang harus berkoordinasi dengan BPHLD. Pada tahun ke lima setelah mekanisme AMDAL dilaksanakan di DKI Jakarta, Layanan Struktur Kota telah menjadi target untuk mengeluarkan perintah.

Dalam contoh kasus Kelapa Gading Boulevard, konstruksi bangunan di lokasi terlihat tidak sesuai dengan rancangan yang diajukan selama proses evaluasi AMDAL. Sebagai konsesuensinya, terjadi banjir di daerah tersebut. Di sinilah kita dapat melihat pentingnya pengawasan setelah AMDAL disetujui.

Sampai saat ini, sudah terdapat 300 studi AMDAL yang dievaluasi, 400 telah menjalankan RKL/RPL. Dengan angka demikian, BPHLD mengalami kesulitan untuk mengawasi. Guna mengurangi beban pengawasan RKL/RPL, BPHLD telah mendelegasikan tugas pengawasan kepada Kotamadya. DKI Jakarta juga menerapkan

konsep manajemen tanah lingkungan hidup untuk mengurangi beban pengawasan. Untuk suatu tanah tertentu, pengawasan akan menjadi tanggung jawab pemilik tanah.

### **Sesi 3: Moderator: Rudy Tambunan (DKI Jakarta)**

Angus Mackay (Bank Dunia):

Menarik untuk menemukan adanya hubungan antara AMDAL dengan *Proper* yang berdasarkan pasar. Apakah yang menjadi dasarnya?

Dari seluruh temuan penerapan AMDAL yang baik, apakah yang menjadi faktor penyebab gabungannya?

Apabila kita menemukan bahwa partisipasi masyarakat yang cukup besar dalam studi ini terlihat tidak didukung oleh atau tidak sama dengan akses yang baik ke informasi, apakah yang menjadi penyebabnya?

Diskusi teknis yang baik juga terlihat tidak diimbangi dengan pelaksanaan yang baik. Mengapa demikian?

Sarjuni (BAPEDALDA Propinsi DI Yogyakarta):

*Proper System* dapat menjadi suatu stimulan sehingga para pemrakarsa menjalankan AMDAL (RKL/RPL). Sangsi administratif diterapkan di Yogya. Dalam beberapa kasus, kegiatan dikategorikan sebagai wajib AMDAL namun mereka tidak memiliki dokumen AMDAL.

Kami mengusulkan agar penyusunan dokumen manajemen lingkungan hidup diatur pada tingkat daerah.terdapat beberapa strategi untuk memperkuat pelaksanaan AMDAL.

Diah Sulistyawati (BAPEDALDA Propinsi Jawa Timur):

Selain dari nilai kebudayaan, juga perkenalkanlah aspek sosial dan ekonomi. Sebagai tambahan, terdapat beberapa kegiatan yang awalnya merupakan UKL/UPL dan kemudian menjadi AMDAL karena kebijakan Kepala Daerah.

Hubungan antara *Proper System* dan AMDAL mendorong pelaksanaan AMDAL, khususnya pelaksanaan RKL/RPL.

Soedarmadji (BAPEDALDA Propinsi DI Yogyakarta):

Melihat membanjirnya pelanggaran peraturan, yang menjadi pertanyaan adalah apakah AMDAL masih dibutuhkan.

AMDAL masih dibutuhkan. Namun, kami perlu menyederhanakan AMDAL tersebut (prosedur dan birokrasinya).

Salah satu strategi yang harus diikuti pemrakarsa adalah menjadikan AMDAL sebagai suatu keharusan dan bukan hanya sebagai kewajiban semata. Siapkan sanksi hukum yang jelas.

Apabila memang tidak terdapat AMDAL, apakah kami membutuhkan suatu model pengganti? Namun adalah lebih baik untuk memperbaiki apa yang kita miliki daripada membuat sesuatu yang baru.

Taufiq Afiff (Konsultan BD):

Menanggapi pertanyaan Angus: mengapa akses ke informasi sedikit sedangkan partisipasi masyarakat besar. Seringkali terjadi dalam rapat komisi laporan AMDAL tidak dibaca oleh anggota Komisi. Apabila ditanyakan mereka berkilah bahwa laporan tersebut baru diterima sehari sebelumnya. Masyarakat mungkin juga tidak tertarik dengan dokumen AMDAL, walaupun laporan tersebut dapat diperoleh melalui berbagai sistem, sebagai contoh, Internet.

Ketertarikan untuk membaca dari masyarakat Indonesia masih rendah. Lebih baik membuat versi dokumen AMDAL yang ringkas dan mudah dimengerti. Dalam rapat komisi, antusiasme pihak-pihak yang hadir cukup besar. Awalnya sesi berjalan dengan sopan, namun setelahnya mereka dapat saling melawan, seperti mereka sedang menyidang “terdakwa”.

Suatu rapat Komisi yang aktif tidak selalu menghasilkan proposal yang positif. Pemeriksaan atas laporan AMDAL tidak berkorelasi dengan RKL/RPL. Penyusunan RKL/RPL masih dibuat berdasarkan suatu rencana kerja yang belum jelas. Tidak terdapat mekanisme yang mengatur permasalahan ini.

Dadang Purnama (KLH):

AMDAL VS *Proper*: sistem kesalahan AMDAL masih belum memadai. Seberapa seringkah dalam satu tahun dilakukan pengawasan RKL/RPL (di LH: 10 kali per tahun)? *Proper* bersifat sukarela. Kesalahan bukan berarti langsung memberikan sanksi, namun melakukan konsultasi bersama guna menyelesaikan permasalahan. Berawal dari sukarela, namun dalam perkembangannya menjadi suatu “Kewajiban”.

Partisipasi masyarakat: akan lebih baik apabila KA telah dipersiapkan sebelumnya. Dengan demikian masyarakat akan memiliki bahan untuk ditinjau/dipelajari sebelum melakukan sosialisasi/konsultasi.

Laporan AMDAL terlalu banyak isinya: seharusnya terdapat suatu rangkuman yang mudah untuk dipahami.

Sanksi hukum adalah penting dan merupakan suatu kebutuhan baik bagi badan penerbit izin maupun bagi pemrakarsa yang berusaha melanggar peraturan.

RKL/RPL yang tidak lagi terbaru dapat diamandemenkan. KLH telah menerbitkan KepMen 45/2005 mengenai kesalahan pelaksanaan RKL/RPL. Karena sifat RKL yang dinamis, RKL dapat disesuaikan dengan persetujuan KLH. Namun, hal ini harus dilaksanakan secara hati-hati karena dapat saja terjadi bahwa amandemen yang diajukan hanya merupakan suatu manipulasi pemrakarsa. Amandemen tersebut harus menunjukkan bahwa alternatif operasional itu masuk akal dan untuk itu tujuan dari RKL perlu diamandemenkan.

Muhamad Askary (KLH):

RKL/RPL dapat diamandemenkan. Mekanismenya dapat diatur. Terdapat 3 aspek yang mendasari amandemen yang demikian: 1) tren perubahan kualitas lingkungan hidup, 2) kepatuhan terhadap standar yang berlaku, dan 3) apakah titik kritisnya telah dilalui (melampaui standar kualitas).

AMDAL akan ditempatkan sebagai suatu bagian dari studi kelayakan, AMDAL harus mematuhi peraturan standar kualitas. Bagaimana standar tersebut harus dicapai bukanlah permasalahannya.

Said Saidiman (Layanan Lingkungan Hidup Kabupaten Bandung):

KepMen 45/2005: untuk kegiatan yang telah selesai (sebagai contoh, suatu perumahan yang telah selesai dibangun/pengembang), siapakah yang akan bertanggung jawab untuk pelaksanaan RKL selanjutnya?

Isna Marifa (Qipra Galang Kualita):

Para pelaksana AMDAL sangat antusias dalam membahas AMDAL. Di Jawa Barat, pembahasan AMDAL tidak kunjung berakhir. Permasalahan AMDAL berlapis-lapis, dan memiliki banyak dimensi. Terdapat banyak pilihan untuk meningkatkannya tapi tidak ada yang optimal.

Studi Pelaksanaan AMDAL yang Baik: terlihat ada beberapa contoh AMDAL yang baik. Sudah terdapat cukup banyak tantangan. Tidak ada salahnya untuk mulai dari hal-hal yang baik. Namun, di dalam Diskusi, selalu ada permasalahan yang bagaikan dua sisi uang logam. Dengan demikian, diskusi mengenai sisi buruk AMDAL juga tak dapat dihindari.

Apa yang telah kita bahas hari ini dapat menjadi masukan bagi KLH. Untuk daerah, mereka diharapkan untuk lebih waspada, sebagai contoh, dalam hal penapisan, hubungan dengan perizinan, dll. Terdapat pekerjaan rumah bukan hanya untuk KLH namun untuk seluruh lembaga lingkungan hidup di daerah-daerah.

Dadang Purnama (KLH):

Revitalisasi AMDAL akan diformulasikan secara maksimal dan konsisten. Mari kita mulai. Mencari titik-titik lemah tak akan ada habisnya.

## **Tambahan E: Referensi**

Dollaris Suhady dan Nila Oktaviany (2005). Laporan studi kasus. Praktek Analisa Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL) yang Baik di Indonesia. Disusun untuk Bank Dunia Indonesia, didukung oleh Kementerian Lingkungan hidup Republik Indonesia.

Inter-American Development Bank (2001). Peninjauan atas Penilaian Dampak Lingkungan hidup di Negara-negara Terpilih di Amerika Latin dan Karibia: Metodologi, Hasil dan Tren. IDB Center for Development Studies.

METAP (2000). Evaluasi dan perkembangan masa depan sistem AMDAL di Mesir. Laporan disusun di bawah Proyek Penguatan Institusional METAP EIA.

METAP (2001). METAP (2001). Evaluasi dan perkembangan masa depan system AMDAL di Turki. Laporan disusun di bawah Proyek Penguatan Institusi METAP EIA.

METAP (2003). Bekerja bersama dalam mengelola lingkungan hidup: memperkuat Sistem AMDAL di daerah Mediterania, disusun oleh Centre des Technologies de l'Environnement de Tunis (CITET).

Kementerian Lingkungan Hidup (2005). Laporan Pendahuluan Program Revitalisasi Analisa Dampak Lingkungan Hidup. Hasil dari Konsep Analisa dan Peningkatan Sistem AMDAL di Indonesia.

Purnama, Dadang (2003). Reformasi proses AMDAL di Indonesia: Meningkatkan peran keterlibatan masyarakat. Peninjauan atas Penilaian Dampak Lingkungan Hidup (Environmental Impact Assessment Review), 23 (2003) 415-439.

Badan Afrika Selatan untuk Penilaian Lingkungan Hidup (Southern African Institute for Environmental Assessment) (2002). Melapor kepada Bank dunia untuk periode Mei 2001 – April 2002.

Bank Dunia (2002). Sistem Penilaian Dampak Lingkungan hidup di Eropa dan Negara-negara Asia Tengah. Departemen Pembangunan Lingkungan Hidup dan Sosial Secara Berkesinambungan untuk Eropa dan Asia Tengah.

Bank Dunia (2002). Sistem Penilaian Dampak Lingkungan hidup di Eropa dan Negara-negara Asia Tengah. Laporan Negara Polandia.

Bank dunia (2003). Suatu Peninjauan atas Sistem Penilaian Lingkungan hidup. Pengalaman Rusia dan Internasional. Departemen Pembangunan Lingkungan Hidup dan Sosial Secara Berkesinambungan untuk Eropa dan Asia Tengah.

Bank Dunia dan Hydro Quebec International (2004). Peningkatan Kapasitas untuk Penilaian Dampak – Suatu rangkuman dari Studi Tujuh Daerah. Sumbangan untuk

Deklarasi dan Rencana Tindakan IAIA Marrakech untuk Lokakarya Peningkatan Kapasitas.

Bank Dunia (2004). Peluang untuk Inovasi di Indonesia – Suatu Penilaian Pendahuluan Negara atas AMDAL.