

Keterlibatan Masyarakat Pada Proses Amdal: Potensi Permasalahan, Implikasi & Faktor Penyebab

Community Involvement in the Amdal Process: Potential Problems, Implications & Causes

Irja Tobawan Simbiak

Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik, Universitas Cenderawasih,
Yabansai Kec. Heram, Kota Jayapura, 99224

* simbiakirja@gmail.com

Article History:

Received: 30 April 2022

Revised: 22 Mei 2022

Accepted: 18 Juni 2022

Keywords: *Environmental Impact Analysis; Environmental Permit; Participation; Community Engagement.*

Abstract: *This study thoroughly examines the mechanism for public participation required by the Minister of Environment Regulation No. 17 of 2012 (MER 17/2012) during EIA studies. The study also aims to address various potential problems and implications that arise from the implementation of MER 17/2012, including a discussion of the causal factors. This study finds that the MER 17/2012, in general, provides a mechanism for public involvement in the EIA process. Through the MER 17/2012, the public can receive notifications about activity/project proposals, including information about EIA document preparations, as well as regarding the issuance and issuance of Environmental Permits. The MER 17/2012 also provides procedures that allow the public to give suggestions, opinions, and responses. Equally important, the MER 17/2012 also requires public participation in their representations in the EIA Review Commission memberships. However, the analysis of this study reveals several potential problems that could have implications for the limited participation process. The various mechanisms provided still lack in detail and are the main factors that trigger many potential problems. This study concludes that although the MER 17/2012 has provided space for participation in the EIA process, various shortcomings in the mechanisms available in the MER 17/2012 have implications for limited public participation. Therefore, public involvement that depends on the MER 17/2012 needs to be equipped with more adequate mechanisms to maximize the benefits.*

Abstrak

Studi ini bertujuan untuk melakukan tinjauan menyeluruh terhadap mekanisme partisipasi masyarakat yang diisyaratkan oleh Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 17 Tahun 2012 dalam pelaksanaan studi AMDAL. Studi ini juga bertujuan untuk mendiskusikan berbagai potensi permasalahan dan implikasi dalam implementasi PerMenLH 17/2012 termasuk pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi. Studi ini mendapati bahwa PerMenLH 17/2012, secara garis besar, menyediakan mekanisme untuk keterlibatan masyarakat pada proses AMDAL. Lewat PerMenLH 17/2012, masyarakat berkesempatan untuk mendapatkan pemberitahuan mengenai usulan kegiatan/ proyek termasuk proses penyusunan dokumen AMDAL, serta mengenai permohonan dan penerbitan Izin Lingkungan. PerMenLH 17/2012 juga menyediakan prosedur yang memungkinkan masyarakat untuk dapat memberikan saran, pendapat dan tanggapan. Tidak kalah pentingnya, PerMenLH 17/2012 juga mensyaratkan partisipasi masyarakat lewat perwakilan mereka di Komisi Penilai AMDAL. Walaupun demikian, analisis studi ini memetakan adanya sejumlah potensi permasalahan yang dapat berimplikasi pada terbatasnya proses partisipasi itu sendiri. Berbagai mekanisme yang diberikan masih kurang mendetil dan merupakan faktor utama yang memicu sejumlah potensi permasalahan tersebut. Studi ini menyimpulkan bahwa meskipun PerMenLH 17/2012 telah memberikan ruang partisipasi pada proses AMDAL, berbagai kekurangan pada mekanisme yang tersedia dalam PerMenLH 17/2012 berimplikasi pada terbatasnya partisipasi masyarakat. Karenanya, keterlibatan masyarakat yang bersandar pada PerMenLH 17/2012 perlu dilengkapi dengan mekanisme yang lebih memadai agar manfaatnya menjadi lebih maksimal.

Kata Kunci: Analisa Mengenai Dampak Lingkungan; Izin Lingkungan; Partisipasi; Keterlibatan Masyarakat.

PENDAHULUAN

Analisis mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) sebagai instrumen berperan untuk menilai apakah suatu proyek yang diusulkan dapat atau tidak merusak lingkungan secara signifikan (Therivel dkk. 1992). AMDAL pada dasarnya dapat dianggap sebagai "sebuah proses terdepan dan sistematis yang mencari efek terhadap lingkungan dari kegiatan pembangunan" (Glasson dkk. 1999, hal. 4). Banyak yang setuju bahwa hasil AMDAL itu penting, dan harus menjadi pertimbangan utama yang berkontribusi pada proses pengambilan keputusan (Modak & Biswas 1999; Glasson dkk. 1999; Robert & D Rudolf 2004). Oleh karena itu, AMDAL dapat dikategorikan sebagai bantuan, atau alat untuk pengambilan keputusan.

Sejak keputusan yang dibuat tentunya memiliki konsekuensi tidak hanya untuk kelompok-kelompok tertentu saja pada masyarakat luas, penting untuk menggabungkan mereka semuanya yang terpengaruh ke dalam proses pengambilan keputusan (Harding dkk. 2009). Alasan untuk hal tersebut bertumpu pada gagasan bahwa orang-orang yang terkena dampak keputusan lingkungan harus memiliki hak untuk berkontribusi, dan idealnya mempengaruhi, proses pengambilan keputusan (lihat UNECE 1998; Morrison-Saunders dkk. 2008). Selain itu, Kelman (1992) menunjukkan bahwa partisipasi publik adalah proses memeriksa masalah dalam suatu kelompok, yang mencakup interaksi di antara orang-orang dengan pendapat dan kepentingan yang berbeda-beda, dan akhirnya dapat mengarah pada keputusan yang sah yang mencerminkan kepentingan orang-orang tersebut. Menurut Thomas (1998), selama proses partisipasi publik, informasi akan

tersebar di antara orang-orang, yang akan memungkinkan mereka untuk berperan dalam mengidentifikasi masalah dan nilai-nilai yang relevan dan memantau proses pengambilan keputusan. Ebisemiju (1993) berpendapat bahwa keputusan yang berwawasan lingkungan memiliki peluang lebih besar untuk dicapai jika didukung oleh proses partisipasi publik yang kuat. Dengan demikian, partisipasi publik adalah tahap kritis yang mempengaruhi keberhasilan AMDAL (Morgan 1998).

Karena itu, memberdayakan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan AMDAL merupakan indikator yang baik dan tidak boleh dihindari. Sejauh mana masyarakat dapat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan AMDAL di negara manapun harus menjadi salah satu kriteria utama untuk menilai kualitas AMDAL negara tersebut. Meskipun banyak pendekatan ilmiah digunakan dalam persiapan studi AMDAL, produk akhir yaitu dokumen AMDAL itu sendiri, lebih dapat diterima / sah (Wood 2003a; Staerdahl dkk. 2004; Sinclair & Diduck 2005) jika publik dapat mengambil bagian dalam proses AMDAL. Seperti yang disoroti oleh banyak ahli, peningkatan peran publik dalam AMDAL, sebagai alat penting dalam menilai proposal pembangunan, adalah sangat mendasar (Hartley & Wood 2005; Palerm 2000; Wood 2003a; Jay dkk. 2007; Fischer dkk. 2008).

Ide mengenai pentingnya keterlibatan masyarakat pada proses Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) sebenarnya sudah dimulai di Indonesia sejak diperkenalkannya Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1986 (PP 29/1986), yaitu kebijakan AMDAL yang pertama. Demikian pula halnya ketika Pemerintah Indonesia menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 1993 (PP 51/1993) tentang AMDAL sebagai pengganti PP 29/1986 tersebut. Namun, peran publik selama periode ini kecil karena kedua peraturan tersebut tidak memberikan mekanisme yang jelas untuk keterlibatan publik (Briffett 1999). Permasalahan seperti bagaimana informasi harus disebarluaskan kepada publik, serta kapan dan dimana masyarakat dapat merespons melalui pemberian pendapat tetap masih belum jelas (Purnama, 2003).

Pemerintah Indonesia baru akhirnya melibatkan masyarakat setelah mengamandemen PP 51/93 dan menggantikannya dengan PP 27 Tahun 1999 tentang AMDAL. Tidak seperti dua regulasi AMDAL terdahulu, pemerintah juga akhirnya menerbitkan mekanisme partisipasi untuk masyarakat yang pertama yaitu KepDal 08/2000 tentang Keterlibatan Masyarakat dan Keterbukaan Informasi dalam Proses Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup. Lewat KepDal 08/2000 pemrakarsa dan Instansi Lingkungan Hidup yang berwenang pada dasarnya wajib untuk melibatkan masyarakat dalam penyusunan dokumen KA-ANDAL dan dalam penilaian dokumen ANDAL, RKL dan RPL. Dalam penyusunan KA-ANDAL, pemrakarsa / instansi terkait wajib untuk memberi informasi / pengumuman mengenai rencana proyek dan studi AMDAL yang akan dilakukan dan juga mengumpulkan pendapat atau tanggapan (feedback) masyarakat melalui konsultasi dan/ atau komentar yang dikirimkan secara tertulis/ terekam. Sementara dalam penilaian ANDAL, RKL dan RPL, pemrakarsa dan instansi terkait wajib untuk mengikutsertakan perwakilan masyarakat terkena dampak di Komisi Penilai AMDAL. Baik pada proses penyusunan KA-ANDAL maupun penilaian ANDAL, RKL dan RPL masyarakat tetap dapat berkontribusi dengan mengirimkan komentar tertulis/ terekam. Integrasi keterlibatan masyarakat tersebut oleh Purnama (2003) disimpulkan sebagai pergeseran peran masyarakat dari semula yang tidak terlibat (non-involvement) menjadi terlibat secara langsung (direct involvement) di proses AMDAL Indonesia. Namun, implementasi KepDal 08/2000 tidak lepas dari sejumlah permasalahan. Purnama (2003) dan Simbiak (2017) dalam studi mereka masing-masing mendapati bahwa tidak semua persyaratan dieksekusi dengan baik oleh pemrakarsa / instansi lingkungan hidup berwenang (compliance

issues). Selain itu, mereka juga menegaskan bahwa sejumlah mekanisme pada KepDal 08/2000 masih kurang detil dan berpotensi untuk mengurangi manfaat partisipasi yang diikuti oleh masyarakat (operational issues). Berbagai kekurangan tersebut menunjukkan bahwa peran masyarakat di AMDAL masih belum memadai. Ruang untuk perbaikan yang dapat mendukung peran masyarakat yang lebih baik lagi masih terbuka lebar.

Seiring dengan kebutuhan atas pengelolaan lingkungan yang lebih baik dalam mencapai pembangunan berkelanjutan (sustainable development), Pemerintah Indonesia kemudian kembali mengamandemen Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan menggantikannya dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH). Sebagaimana diminta oleh UU 32/2009, Pemerintah Indonesia kemudian menerbitkan PP 27/2012 mengenai Izin Lingkungan yang sebagian besar memuat berbagai ketentuan mengenai proses AMDAL. Selanjutnya, untuk menggantikan KepDal 08/2000, pemerintah juga menerbitkan PerMenLH 17/2012 tentang Pedoman Keterlibatan Masyarakat dalam Proses Analisa Dampak Lingkungan Hidup dan Izin Lingkungan. Meskipun demikian, pembahasan yang komprehensif mengenai bentuk keterlibatan masyarakat pada proses AMDAL, yang kini telah berintegrasi dengan proses Izin Lingkungan, masih terbatas. Studi yang dilakukan oleh Purnama (2003) dan Simbiak (2017) mengenai peran masyarakat hanya meliputi proses-proses AMDAL pada regulasi AMDAL yang sudah tidak berlaku lagi (PP 29/1986, PP 51/1993 & PP 27/1999) di Indonesia. Karenanya, penulis bermaksud untuk melengkapi kekurangan tersebut. Studi ini, karenanya, bertujuan untuk mendapatkan pemahaman mengenai bentuk keterlibatan masyarakat dalam proses AMDAL, untuk mengembangkan konsep terkait isu-isu yang mungkin muncul, dan implikasinya selama penerapan PerMenLH 17/2012 serta untuk menyediakan argumen mengenai faktor-faktor yang melatarbelakangi berbagai permasalahan tersebut.

METODE

Untuk mencapai tujuan-tujuan dari studi ini maka penting untuk mendapatkan pemahaman terhadap proses AMDAL dan partisipasi masyarakat yang kini diberlakukan di Indonesia terlebih dahulu. Karenanya, pembahasan awal menitikberatkan pada PP 27/2012 sebagai acuan utama yang mengatur mekanisme pelaksanaan proses AMDAL. Kemudian, tinjauan menyeluruh terhadap PerMenLH 17/2012, atau selanjutnya disebut sebagai Pedoman Partisipasi, dilakukan untuk memperoleh pemahaman lanjut mengenai prosedur atau mekanisme keterlibatan masyarakat pada setiap tahapan AMDAL. Tinjauan terhadap kedua regulasi tersebut pada dasarnya menyediakan perspektif tentang bagaimana masyarakat dilibatkan dalam proses AMDAL di Indonesia.

Pendekatan penting yang perlu dilakukan selanjutnya adalah mengembangkan pemahaman mengenai pelaksanaan partisipasi yang dapat memberikan banyak manfaat. Berbagai konsep dari studi terdahulu terkait praktek-praktek partisipasi yang baik dalam proses AMDAL merupakan tolak-ukur utama disini. Lewat pemahaman yang diperoleh, analisis mengenai sejauh mana proses AMDAL di Indonesia telah mengadopsi konsep-konsep partisipasi yang baik, dan berbagai potensi permasalahan yang mungkin terjadi pada proses partisipasi yang diatur oleh PerMenLH 17/2012 beserta implikasinya pada masyarakat dapat dilakukan.

Hal yang juga penting untuk mendapatkan perhatian yaitu pembahasan mengenai faktor-faktor yang berperan sebagai pemicu berbagai potensi persoalan/implikasi pada partisipasi masyarakat. Dalam menentukan faktor-faktor tersebut, berbagai ketentuan dalam PerMenLH 17/2012 merupakan sumber informasi yang menjadi pegangan utama dalam studi ini. Hubungan

antara potensi masalah/implikasi pada proses partisipasi dan dukungan dari mekanisme yang tersedia merupakan indikatornya disini dalam membangun argumen-argumen yang dibutuhkan. Selanjutnya, pada bagian akhir, penutup berupa kesimpulan terkait dengan temuan-temuan dan rekomendasi untuk implementasi proses partisipasi yang lebih baik juga disediakan dalam studi ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012 Tentang Izin Lingkungan

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012, fase awal AMDAL Indonesia dimulai dengan proses penapisan (lihat Gambar 1). Penapisan adalah tahap penilaian dampak lingkungan untuk menentukan apakah suatu proposal proyek memiliki dampak lingkungan yang signifikan atau tidak (Glasson dkk. 2005). Penilaian ini dilakukan melalui daftar yang telah ditentukan, yaitu jenis-jenis rencana proyek dan/ atau kegiatan, yang wajib untuk melakukan pekerjaan AMDAL, yang ditetapkan oleh Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 5 Tahun 2012 (PermenLH 5/2012).

Ketika rencana proyek yang diusulkan merupakan sasaran dari daftar yang ditentukan tersebut, pemrakarsa kemudian menyiapkan Kerangka Acuan Analisis Dampak Lingkungan Hidup (KA-ANDAL). Sebagai alternatif, pendekatan ilmiah juga dapat digunakan untuk mengevaluasi daya dukung lingkungan tipologi ekosistem lokal yang hasilnya memprediksi dampak-dampak signifikan. Dalam hal ini, meskipun skala / ukuran proyek yang diusulkan mungkin lebih kecil dari yang diuraikan dalam daftar yang ditentukan, pemrakarsa masih diminta untuk tetap melakukan studi AMDAL.

Dalam KA-ANDAL, dampak signifikan, ruang lingkup studi, dan metode untuk menilai dampak ditentukan. KA-ANDAL, yang kadang-kadang dikenal sebagai AMDAL awal, ditentukan berdasarkan kesepakatan antara para pemrakarsa dan anggota Komisi Penilai AMDAL. Proyek yang jenisnya tidak muncul pada daftar yang ditentukan tidak harus melakukan persiapan studi AMDAL. Selama keadaan darurat, pemrakarsa juga dimungkinkan untuk melanjutkan kegiatan tanpa melalui AMDAL, meskipun kasus demikian sangat jarang (lihat Gore & Fischer 2014).

Setelah anggota Komisi Penilai AMDAL menyetujui KA-ANDAL, pemrakarsa kemudian melanjutkan dengan persiapan rancangan AMDAL yang terdiri dari dokumen ANDAL, Rencana Pengelolaan Lingkungan Hidup (RKL) dan Rencana Pemantauan Lingkungan Hidup (RPL), secara berurutan.

Ketiga dokumen ini memiliki prioritas yang berbeda. ANDAL memberikan penilaian aktual dampak lingkungan dan sosial budaya sebelum pelaksanaan rencana proyek. Di sisi lain, RKL menetapkan desain dan rencana operasi untuk mengurangi dampak negatif yang potensial, sementara RPL menetapkan rencana untuk pemantauan dan pelaporan komponen lingkungan yang terkena dampak signifikan sebagai hasil dari pengerjaan proyek.

Ketika pembahasan draft dokumen AMDAL selesai, anggota Komisi Penilai AMDAL kemudian menghasilkan output berupa Rekomendasi Hasil Penilaian Akhir, yang memungkinkan pihak atau lembaga yang berwenang (competent authorities) untuk membuat keputusan terhadap rencana proyek yang diusulkan. Waktu maksimum yang diberikan untuk memberikan rekomendasi dan membuat keputusan dalam tahap ini adalah 75 dan 10 hari kerja berturut-turut. Rekomendasi yang dibuat oleh Komisi Penilai AMDAL dapat mengambil bentuk berupa keputusan bahwa proyek tidak dapat dilanjutkan jika tidak layak secara lingkungan (Tidak Layak Lingkungan Hidup); bahwa proyek dapat berjalan seperti yang diusulkan jika Layak Lingkungan Hidup; atau

bahwa proyek perlu memenuhi persyaratan tambahan baru dan ditinjau kembali oleh anggota Komisi Penilai AMDAL.

Perlu diketahui, pada saat pemrakarsa mengusulkan draft dokumen AMDAL untuk penilaian sebagaimana didiskusikan diatas, pemrakarsa sebagaimana diatur oleh PP 27/2012 dapat mengajukan surat permohonan Izin Lingkungan Hidup ke pihak / lembaga berwenang (Menteri; Gubernur; Bupati/Walikota). Semua izin terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan, seperti izin buangan limbah, izin emisi, izin pengelolaan limbah B3 wajib disertakan juga sebagai bahan penilaian.

Selanjutnya, pada saat Komisi Penilai AMDAL mengeluarkan rekomendasi bahwa draft dokument AMDAL telah memenuhi ekspektasi mereka, lembaga berwenang segera mengeluarkan Keputusan Layak Lingkungan yang dilanjutkan dengan pemberian Izin Lingkungan pada pemrakarsa.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 17 Tahun 2012 tentang Pedoman Keterlibatan Masyarakat dalam Proses Analisa Dampak Lingkungan Hidup & Izin Lingkungan

Pemberlakuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup bagaimanapun juga membutuhkan keterlibatan publik yang lebih kompleks, tidak hanya selama persiapan dan peninjauan dokumen AMDAL (Pasal 25/c) tetapi juga selama pengumuman untuk permohonan dan setelah penerbitan Izin Lingkungan (Pasal 39).

Menanggapi hal semacam itu, pemberlakuan Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012 juga perlu untuk dilengkapi dengan instrumen partisipasi yang sesuai. Atas dasar tersebut, maka diperkenalkanlah PerMenLH 17/2012 tentang Pedoman Keterlibatan Publik dalam AMDAL dan Izin Lingkungan. Perlu diketahui bahwa Pedoman Partisipasi ini merupakan yang kedua dalam sejarah AMDAL di Indonesia.

Dalam mengimplementasikan PerMenLH 17/2012, diharapkan proses partisipasi publik berjalan ke arah yang lebih bermakna. Oleh karena itu, PerMenLH 17/2012 menetapkan empat tujuan: (1) masyarakat mendapatkan informasi mengenai rencana usaha dan/ atau kegiatan yang penting terhadap lingkungan, (2) masyarakat dapat meminta saran, pendapat dan/ atau memberikan tanggapan atas rencana usaha dan/ atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan, (3) masyarakat dapat terlibat dalam proses mengambil keputusan terkait dengan pembahasan kelayakan atau ketidaklayakan atas rencana usaha dan/ atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan, dan (4) masyarakat dapat meminta saran, pendapat dan/ atau tanggapan atas proses Izin Lingkungan.

Pada bagian masyarakat, menurut Pedoman Partisipasi umumnya terbagi atas 3 jenis. Yang pertama adalah 'masyarakat yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses AMDAL'. Mereka yang jatuh pada kategori ini adalah mereka yang berada di luar dan/ atau berbatasan langsung dengan batas wilayah studi AMDAL yang terkait dengan rencana usaha dan/ atau kegiatan. Pedoman Partisipasi, selanjutnya, mengidentifikasi dua jenis konsep masyarakat lainnya, yaitu 'masyarakat yang terkena dampak' dan 'masyarakat pemerhati lingkungan'. Masyarakat yang terkena dampak adalah mereka yang berada di dalam batas wilayah studi AMDAL (yang menjadi batas sosial) yang akan merasakan dampak dari keberadaan rencana usaha dan/ atau kegiatan. Mereka terdiri dari masyarakat yang akan mendapatkan manfaat dan masyarakat yang akan mengalami kerugian. Selanjutnya, anggota masyarakat yang peduli lingkungan dan juga tidak terpengaruh, tetapi mereka memiliki minat pada rencana / kegiatan proyek termasuk dampak potensial.

Tidak diragukan lagi, status masyarakat yang terkena dampak menyiratkan tingkat keistimewaan (priviledge) berupa hak yang lebih besar dalam hal penilaian dokumen AMDAL. Bentuk keterlibatan berdasarkan kategori dan hak-hak masyarakat dalam studi AMDAL dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1 Kategori & Hak Masyarakat dalam Proses AMDAL

Tahapan & Hak-Hak Masyarakat	Kategori		
	Masyarakat terkena dampak	Masyarakat pemerhati lingkungan	Masyarakat yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses AMDAL
Tahap Pengumuman Awal: Masyarakat berhak mendapatkan informasi mengenai rencana proyek/ kegiatan serta studi AMDAL yang akan dilakukan.	✓	✓	✓
Tahap Penyusunan KA-ANDAL: Masyarakat berhak memberikan saran, pendapat atau tanggapan (SPT) melalui konsultasi, atau mengirimkannya secara tertulis.	✓	✓	✓
Tahap Penilaian Dokumen AMDAL: Masyarakat berhak berkontribusi pada proses penilaian dokumen AMDAL melalui perwakilan mereka dalam Komisi Penilai AMDAL.	✓	NA.	NA.
Tahap Pengumuman Permohonan Izin Lingkungan: Masyarakat berhak memberikan SPT secara tertulis/ terekam dan mendapatkan informasi mengenai akses ke draft dokumen AMDAL.	✓	✓	✓
Tahap Pengumuman Akhir: Masyarakat berhak mendapatkan informasi mengenai Keputusan atas Izin Lingkungan yang telah diterbitkan dan mendapatkan informasi mengenai akses ke dokumen AMDAL telah difinalkan.	✓	✓	✓

Secara umum, proses dimulai dengan pengumuman proyek yang diusulkan oleh pemrakarsa. Namun, Pedoman Partisipasi menunjukkan bahwa untuk pengumuman tertulis, media yang disarankan adalah televisi and radio. Walau tidak disebutkan secara jelas dalam Pedoman Partisipasi, Purnama (2003) dalam studinya menjelaskan bahwa strategi lainnya berupa kunjungan ke lokasi domisili masyarakat untuk tujuan pengumuman atau pendekatan berupa pemberitahuan (direct notification approach) juga masuk pada kategori bentuk pengumuman tidak tertulis. Demi terpenuhinya kewajiban penyediaan pengumuman kepada masyarakat dalam proses AMDAL, praktek-praktek berupa pemberitahuan secara langsung dari sering digunakan pada masyarakat yang berada di lokasi terpencil (remote area) dan/ tidak memiliki akses informasi yang memadai (Simbiak 2017). Pengumuman dalam bentuk tertulis, bagaimanapun juga, memiliki peranan yang penting dalam proses AMDAL. Pedoman Partisipasi secara khusus memprioritaskan penggunaan media seperti surat kabar/koran (lokal/nasional) untuk dapat menjangkau masyarakat secara luas. Media publikasi lainnya yg diprioritaskan adalah papan pengumuman. Pedoman Partisipasi secara spesifik meminta agar penempatannya dilakukan pada lokasi yang strategis, dan dapat diakses oleh masyarakat terkena dampak. Alat-alat pendukung yang berguna seperti brosur, pamflet, spanduk, situs web, SMS (Short Message Service), jejaring sosial dan lainnya juga dapat digunakan jika dianggap layak untuk pemberitahuan.

Table 2 Klasifikasi dan Persyaratan untuk Pengumuman AMDAL & Izin Lingkungan

Indikator	Persyaratan untuk Pengumuman AMDAL				Persyaratan untuk Pengumuman Izin Lingkungan		
	Bentuk Tertulis		Bentuk Tidak Tertulis		Bentuk Tertulis		
	Wajib	Pelengkap (optional)	Wajib	Pelengkap (optional)	Permohonan Izin lingkungan	Penerbitan Izin Lingkungan	
Media	Koran; & papan Pengumuman*.	Brosur; pamflet; spanduk; <i>website</i> ; SMS; papan; pengumuman**; & media sosial.	NA.	Televisi ; & Radio.	Situs internet (<i>Website</i>); & papan pengumuman*.	Situs internet (<i>website</i>).	
Isi Pengumuman – Informasi	<ul style="list-style-type: none"> • Nama dan alamat pemrakarsa; • Jenis rencana usaha dan/atau kegiatan; • Skala/besaran dari rencana usaha dan/atau kegiatan; • Lokasi rencana usaha dan/atau kegiatan; 				<ul style="list-style-type: none"> • Nama dan alamat pemohon izin lingkungan; • Jenis rencana usaha dan/atau kegiatan; 		Informasi mengenai Keputusan Izin Lingkungan yang telah diterbitkan.

	<ul style="list-style-type: none"> • Dampak potensial yang akan timbul (contoh: potensi timbulnya limbah cair, potensi emisi dari cerobong, potensi keresahan masyarakat, dan lain-lain) dan konsep umum pengendalian dampaknya; • Tanggal pengumuman tersebut mulai dipasang dan batas waktu pemberian saran, pendapat, dan tanggapan (SPT) dari masyarakat; • Nama dan alamat pemrakarsa dan Instansi Lingkungan Hidup yang menerima SPT dari masyarakat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Skala/besaran dari rencana usaha dan/atau kegiatan; • Lokasi rencana usaha dan/atau kegiatan; • Tanggal pengumuman tersebut mulai dipasang; • Batas waktu pemberian SPT dari masyarakat; • <i>Link</i> dan cara mengakses dokumen AMDAL. • Nama dan alamat instansi lingkungan hidup yang menerima SPT dari warga masyarakat; • Nama dan alamat wakil masyarakat dan organisasi lingkungan hidup yang akan duduk sebagai anggota Komisi Penilai AMDAL. 	
Bahasa	Secara keseluruhan penggunaan Bahasa Indonesia bersifat wajib, sementara pilihan untuk melakukan terjemahan dalam bahasa daerah disesuaikan dengan lokasi pengumuman. Khusus untuk pengumuman mengenai izin lingkungan yang sudah diterbitkan wajib menggunakan Bahasa Indonesia.		
Keterangan	<p>* : Papan pengumuman wajib ditempatkan di lokasi yang dapat diakses oleh masyarakat yang terkena dampak.</p> <p>** : Papan pengumuman dapat ditempatkan pada Instansi Lingkungan Hidup dan instansi pemerintah lainnya yang bertindak sebagai pemrakarsa.</p>		

Sumber: direkonstruksi dari PerMenLH No. 17 Tahun 2012

Bentuk Keterlibatan Masyarakat dalam Proses AMDAL

Tinjauan terhadap beberapa studi terdahulu menunjukkan bahwa pelaksanaan proses partisipasi yang baik perlu untuk mempertimbangkan sejumlah pendekatan sehingga manfaat-manfaat dari keterlibatan masyarakat dalam proses AMDAL dapat lebih dirasakan. Berikut ide atau gagasan mengenai pendekatan-pendekatan yang perlu digarisbawahi dalam pelaksanaan proses partisipasi masyarakat dalam proses AMDAL.

Studi ini mendapati bahwa pengumuman publik merupakan pendekatan awal yang penting dalam proses AMDAL. Penyebaran informasi perlu dilakukan sedini mungkin untuk memungkinkan peluang yang lebih besar bagi publik untuk mendapatkan pemahaman, dan untuk meningkatkan kesadaran mereka mengenai proyek atau kegiatan yang akan berlangsung di wilayah mereka, dan untuk memungkinkan diskusi yang konstruktif dengan para pembuat keputusan (Doelle & Sinclair 2006; Dalton 2005; McGlashan & Williams 2003).

Usaha untuk mendapatkan input atau masukan dari masyarakat juga merupakan salah satu pendekatan penting yang mendapatkan perhatian dalam studi ini. Diargumentasikan bahwa mengumpulkan masukan sebanyak mungkin dari awal merupakan peluang penting dalam upaya mendapatkan informasi, memeriksa pendapat, dan menentukan ruang lingkup dan fokus penilaian dampak (Mulvihill & Baker 2001; Kennedy & Ross 1992; Donnely dkk. 1998). Beberapa ahli, seperti Kruopiene dkk. (2009), Wood dkk. (2006), dan Palerm (2000), juga menambahkan bahwa adalah penting bagi mereka yang bertanggung jawab dalam penyusunan dokumen (AMDAL) agar dapat mempertimbangkan berbagai masukan dari masyarakat sebagai pemangku kepentingan dan menyebutkannya dalam proposal AMDAL (KA-ANDAL).

Karenanya, konsultasi sebagai sarana untuk mendapatkan masukan dari masyarakat, juga perlu diprioritaskan dalam proses partisipasi masyarakat. konsultasi memiliki peran penting dalam partisipasi karena dapat membangun komunikasi dengan masyarakat, mengumpulkan ide / nilai-nilai yang mereka miliki, meningkatkan pemahaman / kesadaran mereka, dan meningkatkan dukungan mereka untuk AMDAL itu sendiri (Lockie dkk. 1999; Bielele 1998; Momtaz & Gladstone 2008). Ketika publik terlibat dengan baik dalam tahap konsultasi, kemungkinan untuk mendukung proposal meningkat, terutama ketika menyangkut pengambilan keputusan AMDAL (Momtaz & Kabir 2013). Memahami manfaat dari penerapan tahap ini, studi-studi sebelumnya telah mengamati bahwa pertimbangan beberapa aspek seperti dilibatkannya semua yang memungkinkan untuk menjadi pemangku kepentingan (potential stakeholders), aksesibilitas ke tempat untuk pertemuan konsultasi, waktu konsultasi yang memadai, dan dialog yang bermakna adalah penting dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan proses konsultasi (Petts 1999; Harding dkk. 2009; Bisset 2000; Mwenda dkk. 2012; Doelle & Sinclair 2006; Ryu dkk. 2004; Lisitzin 2005; Heiland 2005).

KESIMPULAN

Temuan-temuan terkait dengan kesenjangan prosedural dalam penelitian ini adalah sinyal bahwa manfaat dari proses partisipasi dapat terhambat oleh Pedoman Partisipasi yang belum terbingkai dengan baik. Ketentuan yang ambigu atau tidak jelas dalam perundang-undangan atau pedoman dapat secara substansial menghambat pengembangan keterlibatan publik dalam proses AMDAL (Vasconcelos dkk. 2000; Ebisemiju 1993; WALHI 1994). Munculnya sejumlah potensi permasalahan adalah konsekuensi dari berbagai kelemahan yang melekat dalam Pedoman Partisipasi itu sendiri. Berbagai pontesi masalah tersebut, pada dasarnya, adalah cermin, yang mengungkapkan ketidakmampuan pedoman yang ada untuk menegakkan partisipasi dalam

AMDAL (Hughes 1998). Karenanya, Pedoman Partisipasi, yang terlalu umum sulit untuk digunakan dalam situasi tertentu, dan tidak dapat mempertahankan proses partisipasi yang optimal. Meskipun dapat dikatakan bahwa penyelenggara studi AMDAL harus bertanggung jawab atas improvisasi untuk mencapai proses partisipasi yang memadai, penelitian ini berpendapat bahwa para pemrakarsa jarang mengembangkan pendekatan baru terhadap ketentuan yang ada dalam Pedoman Partisipasi untuk mendapatkan keterlibatan masyarakat yang lebih baik. Kekhawatiran serupa telah diantisipasi oleh Palerm dan Aceves (2004) yang memperingatkan bahwa selama tidak ada mekanisme khusus yang dirancang untuk mendorong masyarakat untuk terlibat, kepentingan mereka akan terisolasi. Hughes (1998) menegaskan bahwa pedoman yang ambigu memberikan ruang bagi praktisi dan lembaga AMDAL untuk mengurangi tingkat keterlibatan pemangku kepentingan. Oleh karena itu, pembentukan Pedoman Partisipasi yang lebih spesifik dan jelas adalah penting untuk meningkatkan partisipasi seluruh kelompok masyarakat dalam proses AMDAL Indonesia.

Khususnya di Indonesia, penelitian mengenai PerMenLH 17/2012 melengkapi pengetahuan sebelumnya tentang peran publik dalam AMDAL (KepDal 08/2000) yang dilakukan oleh Purnama (2003). Pembahasan yang dilakukan sebelumnya (bagian 1.4), menunjukkan bahwa kemunculan PerMenLH 17/2012 telah mendorong keterlibatan publik yang lebih baik dalam proses AMDAL. Namun, melalui argumentasi yang dibangun, studi ini, secara khusus, telah memberikan wawasan baru mengenai kurang memadainya Pedoman Partisipasi dan konsekuensi dari ketidakmampuan pedoman tersebut terhadap keterlibatan masyarakat dalam proses AMDAL.

Singkatnya, perlu ditegaskan kembali sebagai argumen penelitian ini, bahwa Pedoman Partisipasi belum memadai untuk mendukung keterlibatan masyarakat dalam AMDAL Indonesia, telah dibahas. Sejumlah kekurangan dalam Pedoman Partisipasi berkontribusi pada keterlibatan masyarakat yang tidak memadai di seluruh tahap partisipasi AMDAL. Oleh karena itu, ada kebutuhan mendesak untuk mengembangkan Pedoman Partisipasi yang dapat memfasilitas kepentingan masyarakat, jika perbaikan terhadap keterlibatan mereka yang lebih baik diinginkan dalam proses AMDAL.

Saran

Berdasarkan pembahasan mengenai potensi permasalahan, kekurangan dari berbagai ketentuan pada mekanisme partisipasi yang tersedia, dan implikasi pada proses partisipasi masyarakat serta, yang seharusnya dapat mengatasi berbagai isu tersebut, maka kebutuhan untuk memberikan dukungan pada mekanisme yang tersedia pada PerMenLH 17/2012 perlu untuk dilakukan.

Perlu dipertegas kembali bahwa berbagai rekomendasi berupa penyediaan mekanisme yang diberikan pada Tabel 4 di atas bersifat arahan. Pemrakarsa dan Insitusi Lingkungan Hidup yang berwenang dalam menyelenggarakan proses partisipasi, selain berkewajiban untuk tetap mengacu pada PerMenLH 17/2012, juga dapat mengadopsi arahan-arahan tersebut untuk meningkatkan kualitas peran-serta masyarakat dalam proses AMDAL.

Akhir kata, studi ini tidak lepas dari sejumlah kelemahan. Peran serta Insitusi Lingkungan Hidup dalam keterkaitannya untuk mendorong terlaksananya proses partisipasi yang baik merupakan faktor penting yang belum dibahas dalam studi ini. Selain itu, berbagai argumen dan kesimpulan yang dibangun pada studi ini merupakan konsep-konsep yang masih perlu dibuktikan kembali lewat penggunaan studi-studi kasus.

Karenanya, penelitian lanjut yang dapat mempertajam temuan studi, dan memperluas wacana mengenai proses partisipasi masyarakat di proses AMDAL ini masih terbuka lebar dan

perlu untuk dilanjutkan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Sebagai wujud penghargaan terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan sebuah KTI atau dalam penelitian dan pengembangan. Pada bagian ini disebutkan siapa yang patut diberikan ucapan terima kasih, baik secara organisasi/ institusi, pemberi donor ataupun individu.

DAFTAR REFERENSI

- Bapedal 2000, Keputusan kepala Bapedal no. 8 tahun 2000 tentang keterlibatan masyarakat dan keterbukaan informasi dalam proses analisis mengenai dampak lingkungan hidup, Environmental Impact Management Agency, Indonesia.
- Bierele, TC 1998, 'Public participation in environmental decisions: an evaluation framework using social goals', discussion paper, Resources for the Future, Washington DC, pp. 99-106.
- Bisset, R, 2000, 'Methods of consultation and public participation', in N Lee and C George (eds), Environmental assessment in developing and transitional countries, John Wiley and Sons, Chichester, pp. 149-160.
- Briffett, C 1999, 'Environmental impact assessment in Southeast Asia: fact and fiction?', GeoJournal, vol. 49, issue 3, pp. 333-338.
- Dalton, TM 2005, 'Beyond biography: a framework for involving the public in planning of U.S. marine protected areas', Conservation Biology, vol. 19, issue 5, pp. 1392-1402.
- Doelle, M & Sinclair, AJ 2006, 'Time for a new approach to public participation in EA: promoting cooperation and consensus for sustainability', Environmental Impact Assessment Review, vol. 26, issue 2, pp. 185-205.
- Donnelly, A, Dalal-Clayton, B & Hughes, R (eds) 1998, A directory of impact assessment guidelines, 2nd edn, International Institute for Environmental and Development, UK.
- Ebisemiju, FS 1993, 'Environmental impact assessment: making it work in developing countries', Journal of Environmental Management, vol. 38, issue 4, pp. 247-273.
- Fischer, TB, Gazzola, P, Jha-Thakur, U, Belcakova, I & Aschemann, R (eds) 2008, Environmental assessment lecturers' handbook, ROAD Bratislava, Bratislava.
- Frewer, L & Salter, B 2002, 'Public attitudes, scientific advice and the politics of regulatory policy: the case of BSE', Science and Public Policy, vol. 29, issue 2, pp. 137-45.
- Glasson, J, Therivel, R & Chadwick, A 1999, Introduction to environmental impact assessment, 2nd edn, UCL Press, London.
- Glasson, J, Therivel, R & Chadwick, A 2005, Introduction to Environmental Impact Assessment, 3rd edn, Routledge, London.
- Gore, T & Fischer, TB 2014, 'Uncovering the factors that can support and impede post-disaster EIA practice in developing countries: the case of Aceh province, Indonesia', Environmental Impact Assessment Review, vol. 44, January, pp. 67-75.
- Harding, R, Hendriks, CM & Faruqi, M 2009, Environmental decision making: exploring complexity and context, Federation Press, Leichhardt NSW.

- Hartley, N & Wood, CM 2005, 'Public participation in environmental impact assessment — implementing the Aarhus Convention', *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 25, issue 4, pp. 319-40.
- Heiland, S 2005, 'Requirements and methods for public participation in SEA', in M Schmidt, E Joao, and E Albrecht (eds), *Implementing strategic environmental assessment*, Springer, Berlin.
- Hughes, R 1998, 'Environmental impact assessment and stakeholder participation', 2nd edn, in A Donnelly, B Dalal-Clyton, and R Hughes (eds), *A directory of impact assessment guidelines*, International Institute for Environment and Development, IIED-WRI-IUCN, UK, pp. 21-29.
- Jay, S, Jones, C, Slinn, P & Wood, C 2007, 'Environmental impact assessment: retrospect and prospect', *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 27, issue 4, pp. 287-300.
- Kelman, S 1992, 'Adversary and cooperationist institutions for conflict resolution in public policy making', *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 11, issue 2, pp. 178-206.
- Kennedy, AJ & Ross, WA 1992, 'An approach to integrate scoping with environmental impact assessment', *Environmental Management*, vol. 16, issue 4, pp. 475-84.
- Lisitzin, K 2005, 'Building shared perspectives in heritage management', *City & Time*, 1 (3): 3, accessed 8 August 2015, <<http://www.ceci-br.org/novo/revista/docs2005/CT-2005-21.pdf>>.
- Lockie, S, Momtaz, S & Taylor, B 1999, 'Meaning and construction of social impacts: water infrastructure development in Australia's Gladstone/Calliope region', *Rural Society*, vol. 9, no. 3, pp. 529-542.
- McGlashan, DJ & Williams, E 2003, 'Stakeholder Involvement in coastal decision-making processes', *Local Environment*, vol. 8, issue 1, pp. 85-94.
- Modak, P & Biswas, AK 1999, *Conducting environmental impact assessment for developing countries*, United Nations University Press, Tokyo.
- Momtaz, S & Gladstone, W 2008, 'Ban on commercial fishing in the estuarine waters of New South Wales, Australia: community consultation and social impacts', *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 28, issues 2-3, pp. 214-225.
- Momtaz, S & Kabir SMZ 2013, *Evaluating environmental and social impact assessment in developing countries*, Elsevier Science, Burlington.
- Mulvihill, P & Baker D 2001, 'Ambitious and restrictive scoping: case studies from Northern Canada', *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 21, issue 1, pp. 363-84.
- Morgan, RK 1998, *Environmental impact assessment: a methodological perspective*, Kluwer, London.
- Morrison-Saunders, A & Early, G 2008, 'What is necessary to ensure natural justice in environmental impact assessment decision-making?', *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 26, issue 1, pp. 29-42.
- Mwenda, AN, Bregt, AK, Ligtenberg, A & Kibutu, TN 2012, 'Trends in consultation and public

- participation within environmental impact assessment in Kenya', *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 30, issue 2, pp. 130-135.
- Palerm, JR 2000, 'An empirical-theoretical analysis framework for public participation in environmental impact assessment', *Journal Environmental Planning and Management*, vol. 43, issue 5, pp. 581-600.
- Palerm, J & Aceves, C 2004, 'Environmental impact assessment in Mexico: an analysis from a consolidating democracy', *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol 22, issue 2, pp. 99-108.
- Petts, J 1999, 'Public participation and environmental impact assessment', in J Petts (ed), *Environmental impact assessment: process, methods and potential, handbook of environmental impact assessment*, Blackwell Science, Oxford pp. 145-73.
- Purnama, D 2003, 'Reform of the EIA process in Indonesia: improving the role of public involvement', *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 23, issue 4, pp. 415-439.
- Richardson, T 2005, 'Environmental assessment and planning theory: four short stories about power, multiple rationality, and ethics', *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 25, issue 4, pp. 341-365.
- Robbert & Rudolf, D 2004, *Future flashes*, Tirion Uitgevers BV, Baarn.
- Ryu, J, Walmsley, JD, Paul, S & Sachihiko, H 2004, 'The role of environmental non-governmental organisations in the environmental impact assessment process in Japan', *Impact Assessment Project Appraisal*, vol. 22, issue 4, pp. 283-293.
- Simbiak, IT 2017, 'Papuan indigenous participation in the Indonesian EIA process', PhD thesis, University of New South Wales, Australia.
- Sinclair, AJ & Diduck, AP 2005, 'Public participation in Canadian environmental assessment: enduring challenges and future directions', in K Hanna (ed), *Environmental impact assessment—practice and participation*, Oxford University Press, UK, pp. 53-74.
- Staerdahl, J, Schroll, H, Zakaria, Z, Abdullah, M, Dewar, N & Panich, N 2004, 'Environmental impact assessment in Malaysia, South Africa, Thailand, and Denmark: background, layout, context, public participation and environmental scope', *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, vol. 3, no. 1, pp. 1-19.
- Therivel, R & Partidario, MR 1996, *The practice of strategic environmental assessment*, Earthscan Publications Ltd, London.
- Thomas IG, 1998, *Environmental impact assessment in Australia: theory and practice*, 2nd edn, the Federation Press, Sydney.
- The GOI 1986, Peraturan pemerintah no. 29 tahun 1986 tentang analisis mengenai dampak lingkungan, The Ministry of State Secretariat, Jakarta.
- The GOI 1993, Peraturan pemerintah no. 51 tahun 1993 tentang analisa mengenai dampak lingkungan, The Ministry of State Secretariat, Jakarta.
- The GOI 1999, Peraturan pemerintah no. 27 tahun 1999 tentang analisis mengenai dampak lingkungan hidup, The Ministry of State Secretariat, Jakarta.

- The GOI 2009, Undang-undang no. 32 tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, The Ministry of Justice and Human Rights, Jakarta.
- The GOI 2012, Peraturan menteri lingkungan hidup no. 17 tahun 2012 tentang pedoman keterlibatan masyarakat dalam proses analisa dampak lingkungan hidup dan izin lingkungan, Menteri Negara Lingkungan Hidup, Jakarta.
- The GOI 2012, Undang-undang no. 27 tahun 2012 tentang izin lingkungan hidup, The Ministry of Justice and Human Rights, Jakarta.
- The GOI 2012, Peraturan menteri negara lingkungan hidup no. 5 tahun 2012 tentang jenis rencana usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup, Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia, Jakarta.
- UNECE 1998, Convention on access to Information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, Convention in Aarhus on 25 June 1998, United Nations, accessed 8 July 2015, <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>>.
- WALHI 1994, Strengthening EIA capacity in Asia: a case study on the Indonesian EIA system, prepared by Indonesian forum for centre for international development and environment, and world resources institute, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, Jakarta.
- Wood, C 2003a, Environmental impact assessment: a comparative review, 2nd edn. Prentice Hall, Harlow.
- Vasconcelos, C, Hamilton, A & Barrett, P 2000, 'Public participation in EIA: a study from a Portuguese perspective', Journal of Environmental Assessment Policy and Management, vol. 2, no. 4, pp. 561-582.