

ANALISIS TERHADAP PERATURAN PRESIDEN NOMOR 14 TAHUN 2007 TENTANG BADAN PENANGGULANGAN LUMPUR DI SIDOARJO

Oleh

Prawitra Thalib*

ABSTRAK

Hukum haruslah dinamis, yang mana dengan kata lain dapat dikatakan pula bahwa hukum tersebut dapat berubah dan berkembang sebagai akibat dari faktor-faktor luar hukum yang mempengaruhi hukum tersebut. Dalam hal ini salah satu mengenai perubahan hukum sebagai bentuk dari kedinamisan hukum ini adalah mengenai kewenangan pemerintah yang terdapat pada hukum administrasi. Maka dari itu sebagai upaya dalam bidang administrasi yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut maka pemerintah yang dalam hal ini adalah Presiden Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo, yang mana dengan adanya Peraturan Presiden ini maka diharapkan dapat mampu menanggulangi atau setidaknya mengatasi maupun mengurangi dampak dari semburan lumpur panas terhadap masyarakat, negara maupun dari pihak swasta.

Keyword: Hukum, Pemerintah, Peraturan Presiden

Pendahuluan

Tragedi ‘Lumpur Lapindo’ dimulai pada tanggal 27 Mei 2006.¹ Peristiwa ini

* Kantor Hukum Anwar Rochman & Rekan, prawitra_36888@yahoo.com

¹ Berbicara mengenai semburan lumpur Lapindo tersebut maka tidak bisa dilepaskan dari kesalahan yang dilakukan oleh pihak swasta yang dalam hal ini adalah Lapindo Brantas Inc, mengenai profil singkat dari Lapindo Brantas Inc. adalah salah satu perusahaan Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) yang ditunjuk BP-MIGAS untuk melakukan proses pengeboran minyak dan gas bumi. Saat ini Lapindo memiliki 50% *participating interest* di wilayah Blok Brantas, Jawa Timur. Dalam kasus semburan lumpur panas ini, Lapindo diduga “sengaja menghemat” biaya operasional dengan tidak memasang casing. Jika dilihat dari perspektif ekonomi, keputusan pemasangan casing berdampak pada besarnya biaya yang dikeluarkan Lapindo. Medco, sebagai salah satu pemegang saham wilayah Blok Brantas, dalam surat bernomor MGT-088/JKT/06, telah memperingatkan Lapindo untuk memasang

menjadi suatu tragedi ketika banjir lumpur panas mulai menggenangi areal persawahan, pemukiman penduduk dan kawasan industri. Hal ini wajar mengingat volume lumpur diperkirakan sekitar 5.000 hingga 50 ribu meter kubik perhari (setara dengan muatan penuh 690 truk peti kemas berukuran besar). Akibatnya, semburan lumpur ini membawa dampak yang luar biasa bagi masyarakat sekitar maupun bagi aktivitas perekonomian di Jawa Timur: genangan hingga setinggi 6

casing (selubung bor) sesuai dengan standar operasional pengeboran minyak dan gas. Namun, entah mengapa Lapindo sengaja tidak memasang casing, sehingga pada saat terjadi *underground blow out*, lumpur yang ada di perut bumi menyembur keluar tanpa kendali.

meter pada pemukiman; total warga yang dievakuasi lebih dari 8.200 jiwa; rumah/tempat tinggal yang rusak sebanyak 1.683 unit; areal pertanian dan perkebunan rusak hingga lebih dari 200 ha; lebih dari 15 pabrik yang tergenang menghentikan aktivitas produksi dan merumahkan lebih dari 1.873 orang; tidak berfungsinya sarana pendidikan; kerusakan lingkungan wilayah yang tergenangi; rusaknya sarana dan prasarana infrastruktur (jaringan listrik dan telepon); terhambatnya ruas jalan tol Malang-Surabaya yang berakibat pula terhadap aktivitas produksi di kawasan Ngoro (Mojokerto) dan Pasuruan yang selama ini merupakan salah satu kawasan industri utama di Jawa Timur, kerugian material diperkirakan sebesar Rp 3 trilyun, dan masih akan bertambah.²

Tidak hanya itu lumpur ini juga bagi kesehatan manusia, karena lumpur tersebut mengandung. Kandungan logam berat (Hg), misalnya, mencapai 2,565 mg/liter Hg, padahal baku mutunya hanya 0,002 mg/liter Hg. Hal ini menyebabkan infeksi saluran pernapasan, iritasi kulit dan kanker. Tidak hanya itu kandungan fenol bisa menyebabkan sel darah merah pecah (hemolisis), jantung berdebar (*cardiac aritmia*), dan gangguan ginjal. Selain merusak lingkungan dan gangguan kesehatan, dampak sosial banjir lumpur tidak bisa dipandang remeh. Hal ini menyangkut terganggunya pendidikan dan sumber penghasilan, ketidakpastian penyelesaian, dan tekanan psikis yang bertubi-tubi, krisis

sosial mulai mengemuka. Perpecahan warga mulai muncul menyangkut biaya ganti rugi, teori konspirasi penyuaipan oleh Lapindo, rebutan truk pembawa tanah urugan hingga penolakan menyangkut lokasi pembuangan lumpur setelah skenario penanganan teknis kebocoran (menggunakan *snubbing unit*) dan (pembuatan *relief well*) mengalami kegagalan. Akhirnya, yang muncul adalah konflik horisontal.³

Maka dari itu untuk menyelesaikan permasalahan lumpur lapindo ini dibutuhkan peranan hukum yang konkrit dan cepat dalam penanganannya terhadap permasalahan ini. Karena hukum pada dasarnya adalah untuk mengatur hubungan hukum, yaitu hubungan yang tercermin pada hak dan kewajiban (antara para korban dan pihak swasta yang bertanggung jawab), akan tetapi hukum tersebut bukanlah merupakan suatu tujuan melainkan sebagai sarana atau alat untuk mencapai tujuan yang sifatnya non yuridis (finansial) maupun yuridis, selain itu hukum ini sendiri juga berkembang dikarenakan rangsangan dari luar hukum, oleh karena itu dapat dikatakan bahwa faktor-faktor diluar hukumlah yang membuat hukum itu tampak dinamis (yaitu adanya dampak-dampak yang dirasakan oleh warga masyarakat).⁴

Seperti yang telah diketahui bahwa dengan adanya Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo ini, maka tidak sepenuhnya menyelesaikan permasalahan

² www.yahoo.co.id ; **Bencana Lumpur Lapindo**, diakses pada tanggal 2 Januari 2011.

³ www.google.co.id; **Dampak Lumpur Lapindo**, diakses pada tanggal 3 Januari 2011.

⁴ Sudikno Mertokusumo, **Mengenal Hukum (Sebuah Pengantar)**, Cetakan ketiga, Liberty, Yogyakarta, Desember 2007, h. 40-41

yang ada sebagaimana yang diharapkan sebelumnya. Justru dengan adanya Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo ini, banyak permasalahan baru yang muncul kepermukaan.

Sebagai contoh pendapat bahwa Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo ini, lebih melindungi Lapindo Brantas Inc. milik keluarga Aburizal Bakrie (Mengkokesra pada saat Perpres ini disahkan) dibandingkan dengan keharusan yang sesungguhnya untuk melindungi rakyat yang dirugikan,⁵ oleh karena itu menurut Ray Rangkuti, yang juga anggota tim advokasi, berpendapat semburan lumpur Lapindo bukan saja menjadi bencana bagi warga Sidoarjo, tapi juga menjadi masalah nasional, sehingga dalam hal ini menurutnya, langkah yang dilakukan DPR bukan saja terbatas pada interpelasi, melainkan meminta pertanggungjawaban Lapindo Brantas Inc. dan jangan sampai pemerintah dan negara yang harus membayar utang-utang perusahaan kepada masyarakat yang dirugikan.⁶

⁵ Pergeseran paradigma negara yang pada hakikatnya untuk melindungi masyarakat, menjadi bertujuan untuk melindungi pihak swasta bisa saja dimungkinkan terjadi mengingat telah terjadinya pergeseran tujuan pemberian izin yang semula adalah sebagai instrumen yuridis untuk mengendalikan kehidupan masyarakat, beralih menjadi instrumen sumber pendapatan, akan tetapi sekalipun demikian negara juga harus bersikap tegas dalam menindak para pelaku usaha yang telah menyalahgunakan izin yang diterimanya dari negara sehingga menimbulkan kerugian bagi masyarakat sekitar, karena walau bagaimanapun juga berdasarkan UUD 1945 kedaulatan tertinggi tetap berada ditangan rakyat. Mengenai hal ini bandingkan dengan tulisan Tatiek Sri Djatmiati yang berjudul **Perizinan Sebagai Instrumen Yuridis Dalam Pelayanan Publik** yang disampaikan pada acara pengukuhan guru besar tanggal 24 November 2007.

⁶ www.Google.co.id; Loc.Cit.

Oleh karena banyaknya persoalan baru yang muncul tersebut maka dalam makalah ini penulis akan membahas mengenai Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo tersebut. Untuk dibahas dalam sudut pandang unsur *good governance* yang seharusnya ada dalam setiap tindakan pemerintah yang berkaitan dengan sektor publik, masyarakat dan swasta. Selain itu diharapkan pula dengan adanya analisis terhadap Peraturan Presiden ini sebagai suatu bentuk upaya penyelesaian suatu masalah maka dapat disimpulkan apakah kebijakan tersebut ini sudah berfungsi sebagai mana mestinya dan apakah proses pembuatannya maupun pihak-pihak yang mengeluarkannya memang mengharuskan dan berwenang untuk membuat kebijakan tersebut.

PEMBAHASAN

Analisis terhadap Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo tersebut dalam makalah ini ditujukan pada aspek *good governance*-nya⁷ yaitu aspek

⁷ Pelaksanaan suatu *good governance* oleh seorang pejabat publik dalam menjalankan tugas dan fungsinya dapat dikatakan sebagai suatu kewajiban yang harus dijalankan oleh seorang pejabat publik demi memenuhi hak rakyat yang berada dibawah kekuasaannya, terhadap hal inni bandingkan dengan pendapat Anwar Shah dalam bukunya yang menyebutkan "*That citizens have the right to good governance should be understood. The fact that the quality of public administration must be good instead of bad should be accepted without question. Public administrations must deliver high quality in social services and allow participation in political processes. In this sense the notion of good governance is an old and familiar term. But good governance is a recent term, reflecting the new expectations that the governed have with regard to governing*

yang melekat pada tindakan pribadi pejabat yang berwenang dalam menjalankan tugas dan fungsinya untuk mengeluarkan Perpres tersebut,⁸ hal ini dikarenakan pada dasarnya komponen yang terlibat dengan dikeluarkannya Perpres tersebut adalah sektor publik, sektor swasta dan masyarakat.

Mengenai Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo tersebut adalah suatu instrumen hukum yang termasuk dalam peraturan perundang-undangan yang kewenangannya adalah wewenang atribusi yang mutlak dimiliki oleh seorang Presiden, selain itu Perpres juga termasuk dalam peraturan perundang-undangan sebagai mana tercantum dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004⁹ Tentang

actors. "Given that the prevailing mentality was that citizens were subjects of government...and that free choice and free argumentation were the cornerstones of the organization of government, the process of concretely guiding governments toward serving the citizenry was overlooked in many if not in fact most countries", Anwar Shah; Public Sector Governance and Accountability Series, Performance Accountability and Combating Corruption, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2007, h.61.

⁸ William N Dunn; **Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua**, Cetakan kelima, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, Maret 2003, h. 1

⁹ Dalam menganalisis Perpres ini ketentuan yang akan dijadikan tolok ukur adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sekalipun pada saat sekarang sudah diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, hal ini dikarenakan pada saat Perpres tersebut dibuat tetap mengarah pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Rujukan terhadap Undang-Undang Nomor 10 tersebut hanya bersifat menjelaskan secara singkat terhadap kedudukan Perpres tersebut pada saat dibuat, bukannya menelaah secara rinci, hal ini dikarenakan yang dijadikan bahan analisis dalam makalah ini adalah materi yang dikandung oleh Perpres tersebut terhadap prinsip-prinsip *good governance* karena berkaitan dengan tiga komponen yaitu sektor publik, sektor swasta dan masyarakat, selanjutnya dengan adanya Perpres tersebut juga diharapkan adanya pencapaian tujuan negara dan

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyebutkan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang/Perpu
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah

Sebelum membahas lebih lanjut terhadap Perpres tersebut akan dibahas terlebih dahulu mengenai kewenangan pejabat yang bersangkutan (yang dalam hal ini adalah Presiden) untuk membuat Perpres tersebut, Mengenai kekuasaan ini, dapat dikatakan bahwa kekuasaan sering bersumber dari wewenang formal (*formal Authority*) yang memberikan wewenang atau kekuasaan kepada seseorang atau suatu pihak dalam bidang tertentu. Dan dalam hal ini kekuasaan tersebut bersumber dari hukum, dalam pembuatan Perpres tersebut yang dilakukan oleh Presiden adalah kekuasaannya sebagai wewenang atribusi karena kewenangan tersebut diberikan oleh Undang-Undang.¹⁰

Dalam perkembangannya kekuasaan pemerintah adalah kekuasaan diluar kekuasaan legislatif dan yudisiil, yang adakalanya lebih luas dari kekuasaan eksekutif. Yang mana dalam istilah Belanda pemerintah tersebut dikenal dengan istilah "*bestuur*". Dalam konsep "*bestuur*" ini

tujuan masyarakat.

¹⁰ Sukanto Satoto; **Pengaturan Eksistensi dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara**, Cetakan pertama, CV Hanggar Kreator, Yogyakarta, September. 2007, hal 7.

mengandung konsep sturing (*sturen*). Yang mana pada dasarnya konsep *sturen* ini mengandung unsur-unsur sebagai berikut:¹¹

1. *Sturen* merupakan kegiatan kontinyu; kekuasaan pemerintahan dalam menerbitkan izin mendirikan bangunan misalnya, tidak berhenti setelah diterbitkannya izin tersebut, tetapi kekuasaan pemerintahan senantiasa mengawasi agar izin yang dimaksud tersebut digunakan dan ditaati.
2. *Sturen* berkaitan dengan penggunaan kekuasaan; konsep kekuasaan adalah konsep hukum publik, sebagai konsep hukum publik, penggunaan kekuasaan harus dilandaskan pada asas negara hukum, asas demokrasi, dan asas instrumental. Berkaitan dengan asas negara hukum adalah asas, *wet en recht-matigheid van bestuur*, asas demokrasi yang berkaitan dengan asas keterbukaan, sedangkan yang berkaitan dengan asas instrumental yang merupakan hakekat hukum administrasi sebagai instrument adalah asas efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan pemerintahan.
3. *Sturen* meliputi bidang diluar legislative dan yudisiil; lebih luas dari eksekutif.
4. *Sturen* senantiasa diarahkan pada suatu tujuan (*doelgerichte*).

Selanjutnya sebelum mengkaitkan prinsip-prinsip *good governance* dengan Peraturan Presiden tersebut akan diuraikan secara singkat mengenai

karakteristik dari *good governance*¹² yang dirumuskan oleh UNDP (*United Nation Development Programme*), yang antara lain adalah:¹³

1. *Participation*;
2. *Rule of law*;
3. *Transparency*;
4. *Responsiveness*;
5. *Consensus orientation*;

¹² Selain itu Anwar Shah dalam bukunya juga menyebutkan mengenai ukuran dari adanya *good governance* dalam suatu pemerintahan, ukuran tersebut menandakan beberapa kondisi tertentu yang mana apabila kondisi tersebut tercapai maka kemungkinan besar pemerintahan tersebut menerapkan konsep-konsep *good governance* dalam menjalankan tugasnya, adapun mengenai ukuran tersebut antara lain adalah: “1. *Ensure political transparency and a voice for all citizens: The citizen participation index measures political freedom and political stability*; 2. *Provide effective public services efficiently: The government orientation index measures judicial and bureaucratic efficiency and the absence of corruption*; 3. *Promote the health and well-being of its citizens: The social development index measures human development and equitable distribution of income*; 4. *Create a favorable climate for stable economic growth: The economic management index measures outward orientation, independence of the central bank, and an inverted debt-GDP ratio*”. Anwar Shah; **Public Sector Governance and Accountability Series, Public Services Delivery**, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2005, h.xxvii.

¹³ Terhadap sembilan karakteristik tersebut pada hakikatnya bersumber pada dua landasan utama hukum tata negara yaitu asas negara hukum dan asas demokrasi, selanjutnya prinsip-prinsip tersebut juga berkaitan dengan *good governance* yang menyangkut penyelenggaraan tiga tugas dasar pemerintah yang antara lain adalah: 1. Menjamin keamanan setiap orang dan masyarakat (*to guarantee the security of all persons and society itself*); 2. Mengelola suatu struktur yang efektif untuk sektor publik, sektor swasta dan masyarakat (*to manage an effective framework for the public sector, the private sector and civil society*); 3. Memajukan sasaran ekonomi, sosial dan bidang lainnya dengan kehendak rakyat (*to promote economic, social and other aim in accordance with the wishes of the populations*). Philippus M. Hadjon *et., al.*; **Hukum Administrasi dan Good Governance**, Cetakan Pertama, Penerbit Universitas Trisakti, Juli, 2010, h.5-9.

¹¹ *Ibid.*, h.8.

6. *Equity*;
7. *Effectiveness and efficiency*;
8. *Accountability*;
9. *Strategic vision*;

Sehingga berdasarkan uraian diatas maka dapat dikatakan bahwa Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo tersebut adalah suatu bentuk Peraturan perundang-undangan, yang merupakan kewenangan atribusi yang diberikan oleh undang-undang yang dimiliki oleh Presiden untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan, selanjutnya Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo tersebut sebagai suatu bentuk peraturan perundang-undangan dapat diuraikan sebagai berikut:

1. *Sturen* merupakan kegiatan kontinyu; dimana dalam hal ini apabila dihubungkan dengan Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo maka kekuasaan pemerintahan dalam badan penanggulangan lumpur tidak berhenti setelah dibentuknya badan tersebut, tetapi kekuasaan pemerintahan senantiasa mengawasi agar badan yang dibentuk tersebut melaksanakan tugas dan fungsinya sebagaimana mestinya.
2. *Sturen* berkaitan dengan penggunaan kekuasaan; dimana dalam hal ini apabila dihubungkan dengan Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang

Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo maka konsep kekuasaan adalah konsep hukum publik, sebagai konsep hukum publik, penggunaan kekuasaan harus dilandaskan pada asas negara hukum, asas demokrasi, dan asas instrumental, diaman Peraturan Presiden ini dibentuk oleh pejabat yang berwenang. Berkaitan dengan asas negara hukum adalah asas, *wet en recht-matigheid van bestuur*, asas demokrasi yang berkaitan dengan asas keterbukaan, sedangkan yang berkaitan dengan asas instrumental yang merupakan hakekat hukum administrasi sebagai instrumen adalah asas efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan pemerintahan yaitu menjamin terciptanya kesejahteraan dan keselamatan rakyat yang terkena dampak lumpur lapindo tersebut.

3. *Sturen* meliputi bidang diluar legislatif dan yudisiil; lebih luas dari eksekutif dimana dalam hal ini apabila dihubungkan dengan Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo maka wewenang tersebut adalah membentuk badan yang independen yang tidak merupakan bagian dari legislatif, yudisiil maupun eksekutif, yaitu badan penanggulangan lumpur sidoarjo.
4. *Sturen* senantiasa diarahkan pada suatu tujuan (*doelgerichte*) dimana dalam hal ini apabila dihubungkan dengan Peraturan Presiden Nomor

14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo, maka Peraturan Presiden ini dibentuk untuk mengatasi bencana alam yang terjadi disidoarjo, supaya dapat membantu rakyat yang terkena dampak bencana alam tersebut.

Selain hal diatas mengenai makna dari konsep sturen yang bermaksud senantiasa diarahkan pada tujuan tertentu juga tampak digambarkan dalam konsideran menimbang dari Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo tersebut. Yang mana konsideran menimbang dari Peraturan Presiden tersebut adalah :

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

Rumusan konsideran menimbang diatas tampak bahwa Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo tersebut, senantiasa diarahkan pada tujuan tertentu yaitu, sebagai kebijakan nasional yang lebih komprehensif, melanjutkan langkah-langkah penyelamatan penduduk, dan sebagai alternatif lain dari berakhirnya masa tugas Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur di Sidoarjo. sehingga Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo tersebut mengandung tiga unsur yang antara lain adalah:

1. Mengenai unsur berbentuk peraturan atau keputusan yang dibuat oleh pejabat publik yang berwenang, dari unsur ini maka tampak bahwa Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo telah memenuhi unsur ini, karena Perpres ini adalah instrumen hukum yang berbentuk peraturan perundang-undangan dan berbentuk peraturan yang dikeluarkan oleh pejabat publik yang berwenang membuat peraturan tersebut yaitu presiden
2. Mengenai unsur mengatur akibat hukum baru maka sudah jelas bahwa Perpres ini juga menimbulkan akibat hukum baru. Hal ini ditunjukkan dalam rumusan Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo yang mengatur:

- (1) Dengan Peraturan Presiden ini dibentuk Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo yang selanjutnya disebut Badan Penanggulangan.
- (2) Badan Penanggulangan bertugas menangani upaya penanggulangan semburan lumpur, menangani luapan lumpur, menangani masalah sosial dan infrastruktur akibat luapan lumpur di Sidoarjo, dengan memperhatikan risiko lingkungan yang terkecil.
- (3) Badan Penanggulangan melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada Presiden.

Yang mana dari Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo tersebut, dapat dijelaskan bahwa secara tidak langsung telah menimbulkan akibat hukum baru yaitu pembentukan badan penanggulangan lumpur Sidoarjo beserta tugas umum dari badan penanggulangan tersebut, yang mana selanjutnya dalam Pasal 2 s/d Pasal 14 akan dijabarkan secara mendetail mengenai tugas pokok dan fungsi dari badan penanggulangan tersebut.

3. Mengenai unsur menimbulkan hak dan kewajiban baru maka Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo juga menimbulkan hak dan kewajiban baru yang antara lain adalah:

- a. Kewajiban dari badan penanggulangan lumpur Sidoarjo Pasal 1 ayat 2 dan 3;
- b. Kewajiban dari Dewan Pengarah (bagian dari badan penanggulangan lumpur Sidoarjo) Pasal 3 ayat 1;
- c. Kewajiban dari Dewan pelaksana (bagian dari badan penanggulangan lumpur Sidoarjo) Pasal 7 s/d Pasal 11;
- d. Kewajiban Lapindo Brantas Inc. Pasal 15;¹⁴
- e. Hak dari badan penanggulangan lumpur Sidoarjo Pasal 14 dan 16;
- f. Hak Masyarakat yang terkena dampak lumpur Pasal 15.

Akan tetapi sekalipun Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo sebagai suatu peraturan perundang-undangan telah memenuhi syarat-syarat dan unsur-unsurnya terutama yang berhubungan dengan tujuan tertentu yaitu menyelamatkan masyarakat yang terkena dampak semburan lumpur Lapindo. Tetap saja ada kelemahan-kelemahan yang dinilai telah menguntungkan pihak Lapindo Brantas Inc. dan justru merugikan negara. Yang mana kelemahan-kelemahan tersebut antara lain adalah:

1. Peraturan Presiden tersebut dianggap merugikan warga dan cenderung memihak Lapindo Brantas Inc., karena dalam Pasal 15 ayat 1 yang mengatur:

¹⁴ Dalam Pasal 15 inilah yang nantinya akan menjadi nadi permasalahan yang ada dalam Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo tersebut.

2. "Dalam rangka penanganan masalah sosial kemasyarakatan, PT Lapindo Brantas membeli tanah dan bangunan masyarakat yang terkena luapan lumpur Sidoarjo dengan pembayaran secara bertahap, sesuai dengan peta area terdampak tanggal 22 Maret 2007 dengan akta jual-beli bukti kepemilikan tanah yang mencantumkan luas tanah dan lokasi yang disahkan oleh Pemerintah"
3. Dari Pasal tersebut diatur bahwa Lapindo Brantas Inc. akan membeli tanah dan rumah masyarakat yang terkena dampak semburan lumpur, dan dalam pasal ini juga tidak menyebutkan ganti rugi yang harus dibayar oleh perusahaan kepada masyarakat selain biaya tanah dan rumah. selain itu ada juga keganjalan dalam pelaksanaan pembelian tanah dan rumah tersebut yang tercantum dalam Pasal 15 ayat 2 tersebut yang mengatur :
4. "Pembayaran bertahap yang dimaksud, seperti yang telah disetujui dan dilaksanakan pada daerah yang termasuk dalam peta area terdampak 4 Desember 2006, 20% (dua puluh perseratus) dibayarkan di muka dan sisanya dibayarkan paling lambat sebulan sebelum masa kontrak rumah 2 (dua) tahun habis"
5. Yang mana dapat dikatakan bahwa pembayaran yang 80% tersebut masih ngambang dan tidak jelas dan faktor inilah yang memancing penolakan sebagian besar warga yang dirugikan akibat semburan lumpur panas tersebut.¹⁵
6. Peraturan Presiden tersebut dianggap merugikan negara dan cenderung memihak Lapindo Brantas Inc.. Terutama rumusan Pasal 14 ayat 1 yang mengatur "Biaya administrasi Badan Penanggulangan didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)". Selain itu kerugian lain yang dianggap merugikan negara dan menguntungkan Lapindo Brantas Inc. antara lain terdapat juga dalam Pasal 15 ayat 3 dan ayat 6 yang mengatur :
7. Ayat 3 "Biaya masalah sosial kemasyarakatan di luar peta area terdampak tanggal 22 Maret 2007, setelah ditandatanganinya Peraturan Presiden ini, dibebankan pada APBN
8. Ayat 6 "Biaya untuk upaya penanganan masalah infrastruktur termasuk infrastruktur untuk penanganan luapan lumpur di Sidoarjo, dibebankan kepada APBN dan sumber dana lainnya yang sah.
9. Peraturan Presiden tersebut secara konkrit belum menunjukkan atau mengutarakan kesalahan-kesalahan dari PT Lapindo Brantas dalam menimbulkan semburan lumpur panas tersebut. Sehingga dapat disimpulkan bahwa semburan lumpur panas di Sidoarjo tersebut adalah murni bencana alam nasional bukan

¹⁵ www.Google.co.id; Loc Cit.

akibat dari kesalahan pengeboran PT Lapindo Brantas.

10. Selain itu Peraturan Presiden tersebut juga cacat menurut hukum. Terutama Pasal 15 yang secara formil cacat hukum karena bentuknya sekali selesai (*einmaligh*) dan sifatnya menetapkan (*beschikkhing*). Padahal format Peraturan Presiden harusnya mengatur (*regeling*) dan berlaku sampai peraturan tersebut dicabut atau diubah (*dauerhaftigheid*).¹⁶

11. Selain itu Jual beli yang terdapat dalam Peraturan Presiden tersebut pada dasarnya juga mengandung cacat hukum karena bukan didasari oleh kebebasan berkontrak dan kesepakatan. Jual beli tersebut juga menegaskan hak-hak korban mendapatkan ganti rugi seperti hak atas restitusi dan rehabilitasi atas kerugian selain tanah dan bangunan, seperti kehilangan pekerjaan dan penghidupan yang layak.¹⁷

Kelemahan-kelemahan diatas yang terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo tersebutlah, yang menyebabkan Komisi Nasional Hak Asasi manusia merekomendasikan peraturan presiden tersebut dicabut, sebagaimana yang diungkapkan ketua Komnas

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Bahkan hingga kini mengenai proses ganti kerugian sebagaimana yang diatur dalam Perpres Nomor 14 Tahun 2007 belum juga diselesaikan oleh pihak Lapindo Brantas.Inc. sekalipun warga dan pihak perusahaan sudah melakukan ikatan jual beli sebagaimana yang diamanatkan oleh Perpres tersebut, www.surabayapagi.com; hancurnya bangunan negara hukum Indonesia, diakses pada tanggal 6 Januari 2011.

HAM Syafruddin Ngulma Simeulue mengatakan:¹⁸

”penetapanperaturanitumenghilangkan kewajiban Lapindo Brantas Inc untuk memberikan ganti rugi dengan pola jual beli tanah. Menurut dia, peraturan itu membuat masyarakat menderita. Lapindo tidak hanya harus mengganti kerugian, tetapi juga mengembalikan lagi kondisi warga. Akibat eksplorasi itu, lanjutnya, banyak hak asasi warga terlanggar, seperti hak atas rasa aman serta masa depan yang baik”.

Bahkan Komisi Nasional Hak Azasi Manusia juga menyatakan, ganti rugi terhadap korban semburan lumpur Lapindo harus ditanggung sepenuhnya oleh Lapindo Brantas. Dimana dalam hal ini Negara tidak seharusnya mengeluarkan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk ikut menanggung kerugian tersebut.

Uraian diatas menjelaskan bahwa ada beberapa prinsip *good governance* yang diabaikan oleh pemerintah dalam mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo tersebut, adapun mengenai prinsip-prinsip *good governance* yang diabaikan beserta penjelasannya adalah sebagai berikut:¹⁹

¹⁸ www.kompas.com; Lumpur Lapindo dan PT Lapindo Brantas, diakses pada tanggal 3 Januari 2011.

¹⁹ Mengenai analisis prinsip-prinsip *good governance* ini terhadap Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo tersebut, penulis merujuk pada uraian lebih lanjut tentang sembilan prinsip *good governance* yang dijelaskan oleh Paulus Effendie Lotulung dalam tulisannya yang berjudul “tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam korelasinya dengan hukum administrasi”. Phillipus M. Hadjon, *et.,al.*; **Op.Cit.**,h.38-40.

1. Prinsip *rule of law*;²⁰ dalam prinsip ini kerangka hukum haruslah adil serta dilaksanakan tanpa pandang bulu terutama yang berkaitan dengan HAM, dalam Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo, tampaknya telah mengabaikan prinsip ini, hal tersebut tampak dari materi atau muatan Perpres tersebut yang pada hakikatnya berusaha mengatasi dampak dari semburan lumpur tersebut yang diakibatkan oleh kesalahan teknis pihak swasta, akan tetapi Perpres tersebut mengabaikan hukuman yang harus diberikan kepada pihak swasta dan membebankan segala kerugian kepada APBN, bahkan terhadap masalah ganti kerugian pun Perpres tersebut tidak mengatur secara tuntas dan final, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 15 Perpres tersebut.

2. Prinsip *transparency*;²¹ selanjutnya

²⁰ Mengenai prinsip *rule of law* ini Anwar Shah berpendapat bahwa “*Public sector corruption thrives where laws apply to some but not others and where enforcement of the law is often used as a device for furthering private interests rather than protecting the public interest. A common symbol of the breakdown of the rule of law in highly corrupt countries is the police acting as lawbreakers rather than law enforcers (stopping motorists for invented traffic violations as an excuse for extracting bribes, for example). The independence of the judiciary—a pillar of the rule of law—is also usually deeply compromised in highly corrupt countries*”. Anwar Shah; **Performance Accountability...Op.Cit.**,h.242.

²¹ Mengenai transparansi ini Shah juga berpendapat bahwa “*Internal and external stakeholders may choose to amplify citizen voice and strengthen exit mechanisms in order to enhance transparency, accountability, and the rule of law. Strengthening local governance and establishing home rule may be important tools in this regard*”. **Ibid.**,h.250.

Perpres ini dalam pelaksanaannya juga dianggap tidak transparansi, hal ini dikarenakan masih banyak hal-hal yang ditutup-tutupi dan dikatakan sebagai sesuatu yang *classified*, padahal Perpres ini lahir karena bencana yang merupakan kesalahan Lapindo Brantas Inc. tersebut lahir karena kesalahan pihak perusahaan yang mengakibatkan kerugian pada sektor publik dan masyarakat.

3. Prinsip *consensus orientation*; dalam prinsip ini hendaknya pejabat publik tersebut melalui kewenangan yang dimilikinya tersebut menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk mendapatkan pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur, akan tetapi dalam Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo pilihan terbaik yang muncul justru demi kepentingan sektor swasta yang dalam hal ini adalah Lapindo Brantas Inc.²²

²² Terhadap hal ini menarik sekali untuk dibandingkan dengan pendapat Ramesh Mishra yang menyatakan bahwa dalam era globalisasi sekarang ini salah satu cara untuk meningkatkan kesejahteraan sosial adalah dapat ditunjukkan dalam wujud hubungan antara standar sosial, standar ekonomi dan kapasitas negara, sehingga dalam tiga aspek sosial (masyarakat), ekonomi (sektor swasta) dan negara (sektor publik) harus berkoherensi antara satu sama lain demi terwujudnya kondisi kesejahteraan sosial di suatu negara, hal ini sebagaimana yang disebutkan dalam bukunya yang menyatakan “*In a globalizing world, then the way to institutionalize social welfare as an aspect of development would be to express it as a social standard in relation to the economic standard and capacity of nations...the link with the economic standard would provide an automatic social escalator in that as societies develop economically, their social standard of living rises in tandem*”. Ramesh Mishra; **Globalization and The Welfare State**, Edward

4. Prinsip *effectiveness and efficiency*; Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo tersebut juga dianggap telah mengabaikan prinsip ini, karena dengan adanya Perpres ini diharapkan dapat mengganti segala kerugian yang layak bagi warga masyarakat, namun kenyataannya, kerugian hanya diganti dengan biaya yang tidak pasti²³ juga dengan masa pembayaran yang tidak pasti karena Perpres ini hanya mengatur bahwa pembayaran dilakukan 20% di muka dan sisanya 80% dibayarkan kemudian tanpa adanya tenggang waktu tertentu.
5. Prinsip *accountability*; dalam Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo tersebut, tampak bahwa negara adalah pihak yang bertanggung jawab terhadap kesalahan teknis yang dilakukan Lapindo Brantas Inc., karena semua dana untuk mengatasi dampak yang muncul tersebut ditanggung seluruhnya dari APBN, selanjutnya pertanggung jawaban perusahaan terhadap masyarakat juga dianggap tidak jelas dan final dan berisiko tidak menyelesaikan permasalahan

Elgar Publishing limited, 1999, .h.119.

²³ Hal ini dikarenakan dalam Perpres tersebut tidak ditentukan apakah besarnya ganti rugi harus melebihi harga pasar atau sesuai dengan harga pasar, padahal kerugian yang didapat jauh lebih besar dari pada harga pasaran tanah dan rumah pada saat itu, sehingga terindikasi bahwa dengan adanya ganti rugi ini bencana lumpur tersebut, PT. Lapindo Brantas melalui Perpres tersebut berusaha meraih keuntungan dengan memberikan ganti rugi yang seadanya sekaligus membeli banyak lahan dengan harga murah.

secara utuh dan tuntas dan yang lebih penting lagi Perpres tersebut tidak mengatur lebih lanjut mengenai sanksi yang diberikan kepada pihak swasta yang telah lalai dalam menjalankan kegiatannya sesuai dengan prosedur teknis yang ada.

6. Prinsip *strategic vision*; Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo tersebut juga dianggap tidak memiliki *strategic vision* yang jelas karena tidak menjamin pemulihan terhadap segala dampak yang muncul dari masyarakat yang menjadi korban bencana tersebut, terutama dampak sosiologis, psikologis, moral dan immateriil lainnya.

Terhadap Perpres tersebut juga telah diajukan upaya uji materiil di Mahkamah Agung pada bulan Agustus 2007, yaitu mengenai klausul ganti rugi sebagaimana yang tercantum dalam pasal 15 Perpres tersebut, akan tetapi pada tanggal 14 Desember 2007 Mahkamah Agung memutuskan untuk menolak permohonan uji materiil terhadap Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo, karena dinilai tidak terbukti adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan pemerintah untuk mengeluarkan Perpres tentang BPLS.²⁴

Demikianlah analisis terhadap Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo yang ditinjau dari aspek *good governance*-

²⁴ www.antarane.ws.com; MA tolak uji materiil Perpres Lumpur Lapindo.

nya. Dari Perpres tersebut dapat dilihat bahwa dalam membuat suatu peraturan yang berkaitan dengan tiga komponen yaitu sektor publik, sektor swasta dan masyarakat pejabat publik tersebut (yang dalam hal ini adalah Presiden) tidak menetapkan sesuatu yang sama adil dan sama rata bagi ketiga sektor tersebut, hal ini menunjukkan bahwa negara Republik Indonesia ini masih membutuhkan perbaikan-perbaikan diberbagai sektor terutama di sektor publik yang mengatur dan mengendalikan semua sektor lainnya, dengan adanya makalah ini diharapkan dapat memberi sedikit pencerahan mengenai pelaksanaan wewenang dimasa yang akan datang bahwa hendaknya kewenangan tersebut dijalankan dengan memperhatikan prinsip-prinsip *good governance* yang ada sehingga tidak menguntungkan salah satu pihak dengan merugikan pihak yang lain.

PENUTUP

Bahwa pada dasarnya Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo ini dibentuk, adalah untuk mengatasi masalah semburan lumpur Sidoarjo, yang dampaknya dirasakan amat luas dan untuk menyelamatkan penduduk yang terkena dampak semburan lumpur tersebut. Selain itu Peraturan Presiden ini dibentuk sebagai pengaturan lebih lanjut mengenai tugas pokok dan fungsi Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur di Sidoarjo yang berakhir masa tugasnya. Bahwa dalam Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo tersebut, dalam hal formalnya sudah jelas

bahwa yang berwenang mengeluarkannya adalah Presiden Republik Indonesia sedangkan dalam materinya masih banyak kelemahan-kelemahan yang harus diperbaiki agar tidak merugikan negara dan masyarakat serta terlalu menguntungkan PT Lapindo Brantas. Terutama kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam Pasal 14 dan Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo tersebut.

Bahwa hendaknya Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo ini, ditekankan tidak hanya untuk pembentukan Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo saja, beserta tugas dan fungsi serta hak masyarakat. Akan tetapi juga untuk memperetegas kesalahan dari PT Lapindo Brantas dan tidak merugikan negara sama sekali. Oleh karena itu hendaknya Pasal-Pasal yang merugikan negara dan menguntungkan PT Lapindo Brantas yang terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo tersebut diperbaiki, direvisi atau diuji materikan agar tidak merugikan negara dan masyarakat serta terlalu menguntungkan PT Lapindo Brantas.

DAFTAR BACAAN

Buku-Buku

Dunn, William, N. **Pengantar Analisis kebijakan Publik Edisi Kedua**, Cetakan kelima, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, Maret 2003.

Hadjon, Philippus, M. *et.,al.* **Hukum**

Administrasi dan Good Governance, Cetakan Pertama, Penerbit Universitas Trisakti, Juli, 2010

Mertokusumo, Sudikno, **Mengenal Hukum (Sebuah Pengantar)**, Cetakan ketiga, Liberty, Yogyakarta, Desember 2007.

Mishra, Ramesh, **Globalization and The Welfare State**, Edward Elgar Publishing limited, 1999.

Satoto, Sukamto, **Pengaturan Eksistensi dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara**, Cetakan pertama, CV Hanggar Kreator, Yogyakarta, September. 2007.

Shah, Anwar, **Public Sector Governance and Accountability Series, Public Services Delivery**, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2005.

Perat Perwan, **Public Sector Governance and Accountability Series, Performance Accountability and Combating Corruption**, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2007.

Makalah dan Tulisan

Djatmiati, Tatiek Sri, **Perizinan Sebagai Instrumen Yuridis Dalam Pelayanan Publik**, Airlangga University Press, yang disampaikan pada pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Hukum Administrasi di Surabaya pada hari Sabtu tanggal 24 November 2007.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur di Sidoarjo.

Situs Internet

www.antaranews.com; MA tolak uji materiil Perpres Lumpur Lapindo, diakses pada tanggal 6 Januari 2011.

www.surabayapagi.com; Hancurnya Bangunan Negara Hukum Indonesia, diakses pada tanggal 6 Januari 2011.

www.kompas.com; Lumpur Lapindo dan PT Lapindo Brantas, diakses pada tanggal 3 Januari 2011.

www.Google.co.id; Dampak lumpur Lapindo, diakses pada tanggal 3 Januari 2011.

www.Yahoo.co.id; Bencana Lumpur Lapindo, diakses pada tanggal 2 Mei 2011.