



Naskah Akademik

Peraturan Pemerintah tentang Tata Kelola dan Tata Niaga Minyak Jelantah



Naskah Akademik

**Peraturan Pemerintah
Tentang Tata Kelola dan
Tata Niaga Minyak Jelantah**

2024



Kata Pengantar

Draf Naskah Akademik Peraturan Pemerintah tentang Tata Kelola dan Tata Niaga Minyak Jelantah ini merupakan bagian dari kerja sama antara Traction Energy Asia dan Center for Environmental Law and Climate Justice Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Naskah akademik ini merupakan sebuah kajian yang penting untuk melihat sejauh mana peraturan perundang-undangan di Indonesia—sebagai bagian dari intervensi pemerintah—telah ikut campur dalam pengelolaan minyak jelantah.

Naskah akademik ini didasari oleh pertimbangan bahwa adanya perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan yang menunjukkan bahwa minyak jelantah, yang selama ini hanya menjadi residu, ternyata memiliki potensi sebagai sebuah bahan baku untuk energi. Sebagai sebuah produk nabati, maka minyak jelantah dapat dijadikan sebagai salah satu bahan baku energi baru terbarukan. Hasil penelitian empiris yang dilakukan oleh Traction Energy Asia menunjukkan adanya potensi yang besar bagi Indonesia untuk mengolah minyak jelantah secara maksimal. Sayangnya, dengan potensinya sebagai *feedstock* energi, belum ada sebuah intervensi formal yang dibuat oleh pemerintah untuk mengelola dan mengusahakan minyak jelantah ini secara berkelanjutan.

Oleh karena itu, naskah akademik ini menjadi sebuah pondasi awal bagi diskusi lebih jauh tentang tata kelola dan tata niaga minyak jelantah sebagai bahan baku energi. Kajian ini telah dilaksanakan melalui *desk-study* dan juga melalui diskusi terpumpun yang penting untuk mendapatkan umpan balik atas draf akademik yang sedang disusun. Lebih jauh, kajian ini juga ikut memuat aspek teoritis, empiris, aspek prinsip-prinsip yang relevan dengan pengelolaan lingkungan dan energi, serta landasan filosofis, sosiologis serta yuridis dari pembentukan peraturan pemerintah ini. Dari hasil kajian tersebut, naskah akademik ini memberikan arahan berupa bab mengenai jangkauan pengaturan serta ruang lingkup pengaturan dari tata kelola dan tata niaga minyak jelantah.

Kami ingin mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada seluruh pihak yang telah membantu dan memberikan masukan dalam proses penyusunan naskah akademik ini. Semoga naskah akademik ini dapat membantu agenda transisi energi yang semakin genting di tengah permasalahan krisis iklim.

Depok, 11 Juli 2024

Tim Penyusun Naskah Akademik

Daftar Isi

KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG	1
B. IDENTIFIKASI MASALAH	5
C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK	5
D. METODE PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK	5
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS.....	7
A. KAJIAN TEORITIS.....	7
a. Kegagalan Pasar	7
b. Campur Tangan Pemerintah dan Instrumen Atur dan Awasi (<i>Command and Control</i>).....	9
c. Instrumen Ekonomi.....	12
d. Instrumen Atur Diri Sendiri (<i>Self Regulation</i>)	13
e. Instrumen Sukarela (<i>Voluntarism</i>)	13
f. Instrumen Pendidikan dan Informasi (<i>Information Strategies</i>)	14
i. Pelatihan dan pendidikan	16
ii. Mekanisme pelaporan oleh usaha/kegiatan	16
iii. Hak masyarakat atas informasi	17
iv. Sertifikasi produk	17
v. Sistem penghargaan lingkungan.....	18
B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG BERKAITAN DENGAN PENYUSUNAN NORMA.....	19
C. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN, KONDISI YANG ADA, PERMASALAHAN YANG DIHADAPI MASYARAKAT, DAN PERBANDINGAN DENGAN NEGARA LAIN	20
a. Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, dan Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat	20
b. Perbandingan dengan Negara Lain	22
i. Uni-Eropa (<i>European Union</i>)	22
ii. Amerika Serikat	27
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	29
A. UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 (UUD NRI TAHUN 1945).....	29
B. UNDANG-UNDANG	30
a. Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup <i>jo.</i> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.....	30
b. Undang-Undang No. 30 Tahun 2007 tentang Energi.....	32
C. PERATURAN PEMERINTAH.....	33
a. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.....	33
b. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 101 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun <i>juncto</i> Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	37

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS.....	39
A. LANDASAN FILOSOFIS.....	39
B. LANDASAN SOSIOLOGIS.....	40
C. LANDASAN YURIDIS.....	41
 BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN	 43
A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN	43
B. RUANG LINGKUP DAN MATERI MUATAN	43
 BAB VI PENUTUP.....	 52
A. SIMPULAN.....	52
B. SARAN	53
 DAFTAR PUSTAKA.....	 54

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pada tahun 2000, perubahan kedua UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) memulai babak baru perlindungan terhadap lingkungan hidup dan sumber daya alam. UUD NRI 1945 mengadopsi hak bagi setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Ketentuan lengkap dari hak ini menyatakan bahwa: “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”¹ Ketentuan tentang hak atas lingkungan ini berada di bawah Bab tentang Hak Asasi Manusia yang menunjukkan bahwa hak ini merupakan bagian integral dari kewajiban negara untuk menghormati dan memenuhi hak dasar warga negaranya.

Selain ketentuan terkait Hak atas Lingkungan, UUD NRI 1945 juga mengatur tentang bagaimana negara melakukan pengelolaan sumber daya alam. Pada pasal 33, UUD NRI 1945 memberikan sebuah asas dan penjelasan lebih jauh mengenai posisi negara dalam pengelolaan kekayaan alam di Indonesia. Pada ayat 1, negara menjalankan perekonomian berlandaskan asas kekeluargaan dengan demikian dijalankan sebagai sebuah usaha bersama antara seluruh Rakyat Indonesia. Selanjutnya, Pasal 33 ayat (2) menyatakan bahwa terdapat beberapa cabang produksi yang merupakan sumber daya alam kritis bagi negara. Sumber daya alam yang kritis ini dinilai dari dampaknya yang mempertaruhkan hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, pada cabang-cabang produksi tersebut, UUD NRI 1945 meminta agar negara turun tangan—bukan sebagai pemilik, namun sebagai entitas yang menguasai sumber daya alam tersebut. Penegasan tentang negara sebagai pemegang hak penguasaan sumber daya alam ini terdapat pada ayat 3 yang menyatakan: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”²

Ketentuan pasal 33 tersebut memunculkan beberapa pendapat tentang esensi dari hak penguasaan negara. Pendapat pertama menyamakan hak penguasaan negara ini dengan *public trust doctrine*.³ Dalam konteks negara *common law*, ketentuan tersebut banyak diadopsi sebagai dasar tanggung jawab negara untuk mengelola sumber daya alam demi

1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ps. 28H ayat (2).

2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ps. 33 ayat (3).

3 Lihat misalnya: Simon Butt dan Prayekti Murhajanti, “Country Studies: Indonesia”, dalam: Emma Lees dan Jorge E. Viñuales (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2019), hlm. 234. Lihat juga: M. Daud Silalahi, *Pengaturan Hukum Sumber Daya Air dan Lingkungan Hidup di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2002), hlm. 9

kesejahteraan warga negara.⁴ Negara adalah pihak yang dipercayakan (*trustee*), sumber daya alam adalah benda yang dipercayakan (*the trust property/res*), dan masyarakat sebagai pihak yang mempercayakan dan memperoleh manfaat dari property tersebut (*the beneficiary*). Negara dalam hal ini adalah pihak yang dipercayakan oleh masyarakat untuk mengelola sumber daya alam sebagai barang publik. Negara memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya alam ini dan dibatasi oleh kepentingan dari pemberi kepercayaan (publik/masyarakat).⁵

Pendapat lain dapat ditelusuri dari tokoh yang terlibat di balik penyusunan UUD 1945. Mohammad Hatta, sebagai salah satu penyusun, mengungkapkan esensi utama negara ketika memegang hak menguasai ini. Menurut Hatta, hak menguasai tidak serta-merta membuat sumber daya alam tidak dapat dikelola oleh aktor non-negara seperti, individu maupun korporasi. Setiap aktor selain negara dapat berperan aktif untuk melaksanakan pengelolaan terhadap kekayaan alam tersebut. Mohammad Hatta menekankan bahwa esensi dari hak menguasai negara ini adalah negara menjadi pengatur (*regulating*) dan pengawas (*overseeing*) terhadap pemanfaatan sumber daya alam sehingga terjamin bahwa sumber daya alam tersebut dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁶ Namun, hal sebaliknya juga berlaku bahwa Negara tetap berhak untuk menyelenggarakan hak menguasai tersebut dengan secara langsung mengusahakan cabang-cabang produksi yang mempertaruhkan hajat hidup warga negara.

Pendapat terakhir yang dapat dirujuk adalah hasil interpretasi yang dibuat oleh putusan pengadilan. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI) sendiri merumuskan tentang esensi hak penguasaan negara dalam pengelolaan sumber daya alam. MK RI, melalui Putusan No. 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Uji Materi UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, mengartikan hak penguasaan ini lahir dari konsep kedaulatan rakyat atas seluruh kekayaan alam yang terdapat di dalam yurisdiksi Indonesia. Rakyat selanjutnya memberikan mandat kepada Negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁷ Dengan demikian, MK RI meminta negara untuk menggunakan instrumen hukum yang ada demi mengatur pengelolaan sumber daya alam agar warga negara mencapai kesejahteraan. Walaupun demikian, sebagaimana disampaikan oleh Hatta, Negara memiliki peran untuk ikut serta dalam pengelolaan jika sumber daya alam tersebut berdampak pada hajat hidup warga negara Indonesia.

Namun demikian, Negara belum secara menyeluruh menjalankan hak penguasaan terhadap beberapa potensi sumber daya alam yang ada di Indonesia—khususnya terkait sumber daya energi. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Traction Energy Asia pada 2022, salah satu sumber daya energi yang belum dikelola secara maksimal oleh Negara adalah minyak jelantah (*used-cooking oil*) sebagai bioenergi yang ramah lingkungan.⁸ Mengingat begitu

4 Ibid.

5 John Arnold and Andrew Jacoby, "Examining the Public Trust Doctrine's Role in Conserving Natural Resources on Louisiana's Public Lands", *Tulane Environmental Law Journal*, Vol. 29, No. 2, (Summer 2017), hlm. 195.

6 Tri Hayati, "Hak Penguasaan Negara Terhadap Sumber Daya Alam dan Implikasinya Terhadap Bentuk Pengusahaan Pertambangan", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 49, No. 3, (November 2019), hlm. 770.

7 Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 001-021-022/PUU-I/2003, hlm. 334.

8 Traction Energy Asia, "Model Pengumpulan Minyak Jelantah (*Used Cooking Oil*) Untuk Bahan Baku Biofuel", 2022, hlm. 34-35.

banyaknya masyarakat yang bergantung pada energi, maka negara perlu segera mengelola minyak jelantah dengan potensinya sebagai *feedstock* energi.

Hasil penelitian beberapa tahun terakhir juga menunjukkan besarnya potensi energi yang dapat dihasilkan dari minyak jelantah. Dari data yang dihimpun oleh Badan Pusat Statistik (BPS), konsumsi minyak goreng di Indonesia pada tahun 2020 tercatat pada angka 11,58 liter/kapita/tahun. Secara agregat, masyarakat Indonesia mengkonsumsi minyak goreng sebanyak 13 juta ton sepanjang tahun 2019. Gabungan Industri Minyak Nabati Indonesia (**GIMNI**) memproyeksikan bahwa dari 5 liter minyak jelantah dapat dikonversikan menjadi 1 liter biodiesel. Dengan tingkat efisiensi pada rentang 40-60%, maka total 13 juta ton minyak jelantah dapat menghasilkan sekitar 3 juta ton biodiesel untuk menjadi sumber daya energi yang terbarukan. Lebih jauh, Indonesia merupakan salah satu dari lima negara terbanyak yang mengkonsumsi dan mengekspor minyak goreng saat ini di Asia.⁹ Dengan jumlah konsumsi yang besar, Negara dalam hal ini perlu melakukan intervensi terhadap pengelolaan minyak jelantah sesuai dengan mandatnya untuk menguasai sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Selain itu, negara juga perlu mengintervensi pengelolaan minyak jelantah karena adanya kegagalan pasar. Menurut Cooter dan Ulen, terdapat setidaknya empat bentuk kegagalan pasar yang membutuhkan peran negara untuk mengoreksi permasalahan ini.¹⁰ Dalam situasi pasar gagal untuk mengoreksi permasalahan seperti: monopoli, eksternalitas, barang publik dan ketidakseimbangan informasi, maka pemerintah perlu turun tangan dengan membuat regulasi untuk memperbaiki kegagalan tersebut. Maka dengan demikian, permasalahan ini oleh Ogus diterjemahkan lebih jauh dalam sebuah derajat intervensi dari pemerintah. Di dalamnya, pemerintah ikut terlibat untuk mengatur dan mengawasi kegiatan serta aktivitas dari pasar.¹¹

Sayangnya, kerangka hukum yang berlaku saat ini belum menunjukkan adanya intervensi pemerintah terhadap minyak jelantah—baik sebagai sebuah limbah maupun pemanfaatannya sebagai sumber daya energi.¹² Dalam konteks penataan, peraturan perundang-undangan di Indonesia belum mengatur dengan jelas apakah minyak jelantah termasuk sebagai sampah, sehingga diatur dalam UU No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (**UUPS**), atau termasuk sebagai limbah sehingga tunduk pada rezim UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (**UUPPLH**). Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, minyak jelantah tidak dapat dikategorikan sebagai sampah karena limitasi dari definisi sampah pada UUPS itu sendiri. UUPS mendefinisikan sampah sebagai: “[...] sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam **yang berbentuk padat**.”¹³ Definisi ini dengan demikian membatasi cakupan ‘sampah’ hanya pada sisa kegiatan manusia yang berbentuk padat. Hal ini berbeda, misalnya, dengan kerangka hukum di Uni Eropa yang mengatur sampah (*waste*) tidak terbatas pada sisa kegiatan yang berbentuk padat. Lebih jauh, dalam kerangka hukum Uni

9 Traction Energy Asia, “Model Pengumpulan Minyak Jelantah (*Used Cooking Oil*) Untuk Bahan Baku Biofuel”, 2022, hlm. 35.

10 Robert Cooter dan Thomas Ulen, “Law and Economics,” 6th ed. (New York: Addison-Wesley, 2012), hlm. 38-39.

11 Anthony Ogus, *Regulation: Legal Form and Economic Theory* (Oxford: Hart Publishing, 2004), hlm. 151.

12 Anonymous, “Potensi Minyak Jelantah Besar Bagaimana Regulasinya?” <https://wartaekonomi.co.id/read347348/potensi-minyak-jelantah-besar-bagaimana-regulasinya> diakses pada 17 Maret 2023.

13 UU No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, Ps. 1 angka (1). (**Cetak tebal oleh penulis**).

Eropa, minyak jelantah dikategorikan sebagai *municipal waste* jika berasal dari aktivitas rumah tangga dan dikategorikan sebagai *bio-waste* jika berasal dari aktivitas industri atau restoran.¹⁴ Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan sampah tidak berlaku terhadap pengelolaan minyak jelantah.

Pilihan lain adalah UUPPLH merupakan peraturan yang berlaku terhadap pengelolaan minyak jelantah. Jika diasumsikan bahwa minyak jelantah termasuk dalam rezim UUPPLH, maka minyak jelantah harus dikategorikan sebagai limbah. Berdasarkan definisi UUPPLH, limbah diartikan secara luas sebagai sisa suatu usaha/kegiatan.¹⁵ Walaupun demikian, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 5 Tahun 2014 tentang Baku Mutu Air Limbah (**PermenLH 5/2014**) tidak mengatur minyak jelantah sebagai sebuah jenis limbah spesifik. Dalam PermenLH 5/2014, minyak jelantah dikategorikan hanya sebagai hasil/sisa kegiatan dari beberapa sektor terkait seperti, limbah domestik, limbah industri minyak goreng, dan limbah industri produk minyak nabati. Dengan demikian, belum ada peraturan perundang-undangan yang secara spesifik menyatakan minyak jelantah sebagai salah satu limbah.

Dari sisi pemanfaatan sebagai sumber daya energi, kerangka hukum di bidang energi juga belum secara maksimal mengatur proses tata niaga. Padahal UU Energi telah memerintahkan negara agar mengatur bioenergi sebagai bagian dari sumber energi terbarukan.¹⁶ Sampai saat ini, Indonesia belum memiliki peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur tentang tata kelola dan pemanfaatan potensinya sebagai sumber daya energi terbarukan. Hal ini berdampak pada harga minyak jelantah yang bervariasi akibat belum adanya intervensi pemerintah terhadap aktivitas jual-beli. Oleh karena itu, negara perlu turut ikut campur dalam tata kelola minyak jelantah melalui penyusunan sebuah peraturan yang mencakup tata kelola dan pemanfaatan dari minyak jelantah.

Dalam rangka mengatur tata kelola dan pemanfaatan dari minyak jelantah, maka sebuah produk legislasi dibutuhkan sebagai bagian dari pelaksanaan hak penguasaan negara. Sebagai sebuah sumber daya energi yang potensial, minyak jelantah memerlukan campur tangan negara dalam rangka memenuhi kebutuhan energi dan mencegah adanya kegagalan pasar dalam tata kelola dan tata niaga minyak jelantah. Dengan adanya dasar hukum terhadap pengelolaan dan pemanfaatan minyak jelantah, potensi minyak jelantah diharapkan dapat tepat sasaran untuk kesejahteraan warga negara. Oleh karena itu, sebuah naskah akademik dibutuhkan untuk memberikan ulasan mendalam tentang landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis dari sebuah rancangan peraturan tentang minyak jelantah.

14 Directives 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on Wastes and Repealing Certain Directives, Ps. 3 para (3).

15 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (**UUPPLH**), Ps. 1 angka (20).

16 UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi (**UU Energi**), Ps. 1 angka (6) jo Ps. 4 ayat (2).

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Berdasarkan penjelasan dalam latar belakang di atas, naskah akademik ini merumuskan beberapa pokok persoalan yang diidentifikasi untuk proses penyusunan. Pokok permasalahan ini antara lain:

1. Bagaimana perkembangan pengelolaan minyak jelantah sebagai limbah dan sebagai sumber daya energi baik di Indonesia maupun praktik negara lain?
2. Bagaimana peraturan perundang-undangan yang berlaku mengatur tentang tata kelola dan pemanfaatan minyak jelantah?
3. Apa pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Pemerintah tentang Tata Kelola dan Pemanfaatan Minyak Jelantah?
4. Apa yang menjadi sasaran, jangkauan, arah pengaturan dan materi muatan yang perlu diatur dalam peraturan ini?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Setelah mengidentifikasi permasalahan di atas, Naskah Akademik ini dibuat untuk mencapai beberapa tujuan dan kegunaan sebagai berikut:

1. memahami perkembangan konstelasi tata kelola dari minyak jelantah di Indonesia dan prakteknya di negara lain pada saat ini;
2. mengetahui bagaimana hubungan antara keadaan tata kelola dan pemanfaatan minyak jelantah pada saat ini dengan peraturan perundang-undangan yang saat ini berlaku;
3. merumuskan pertimbangan dan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari pembentukan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Tata Kelola dan Pemanfaatan Minyak Jelantah;
4. merumuskan sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Tata Kelola dan Pemanfaatan Minyak Jelantah.

Kegunaan dari naskah akademik rancangan peraturan pemerintah ini adalah memberikan rujukan atau referensi untuk pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Tata Kelola dan Pemanfaatan Minyak Jelantah.

D. METODE PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Penyusunan naskah akademik ini dilakukan dengan metodologi berupa studi kepustakaan atau literatur dengan menelusuri data sekunder antara lain: peraturan perundang-undangan, dokumen hukum terkait dan literatur akademis seperti buku maupun artikel jurnal.

Selain melalui studi kepustakaan, naskah akademik ini juga disusun melalui metode diskusi terpumpun yang mengundang beberapa pemangku kebijakan dari institusi-institusi terkait. Melalui diskusi terpumpun, diharapkan naskah akademik ini dapat mendapat masukan dari pemangku kebijakan tentang rancangan peraturan pemerintah

tentang tata kelola dan pemanfaatan minyak jelantah. Diskusi ini mengundang antara lain perwakilan dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Badan Pengawas Obat dan Makanan, Kementerian Dalam Negeri, PT Pertamina (Persero), PT Pertamina Patra Niaga, PT Kilang Pertamina Internasional, Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia, Gabungan Produsen Makanan dan Minuman Indonesia, serta DPR RI.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

a. Kegagalan Pasar

Dalam analisis ekonomi terhadap hukum, terdapat beberapa alasan yang membenarkan campur tangan pemerintah dalam kegiatan atau aktivitas dalam pasar. Alasan tersebut adalah adanya sebuah fenomena yang disebut sebagai kegagalan pasar. Cooter dan Ulen membagi beberapa situasi yang menyebabkan terjadinya kegagalan pasar. Keempat situasi tersebut antara lain: a) monopoli terhadap suatu pasar (*monopoly or market power*); b) eksternalitas (*externality*); c) barang publik (*public goods*); dan d) ketidakseimbangan informasi (*information asymmetry*).¹⁷

Bentuk kegagalan pasar yang pertama adalah monopoli terhadap pasar. Kegagalan pasar dalam praktik dapat termanifestasi dalam beberapa bentuk, antara lain: hanya terdapat satu penjual dari sebuah produk dalam sebuah pasar, persengkongkolan antara perusahaan dan pemasok utama (kartel), dan hanya terdapat satu konsumen dari sebuah produk dalam sebuah pasar.¹⁸ Ketika situasi tersebut terjadi, maka harga yang ditentukan oleh pasar akan melambung tinggi dengan kondisi biaya produksi yang sebenarnya jauh dibawah harga tersebut. Dengan demikian, situasi ini menggambarkan adanya tidak kompetitifnya pasar. Dalam kondisi tersebut, pemerintah dapat turun tangan dengan membuat beberapa tindakan pengaturan. Tindakan pengaturannya dengan cara memantau dan mengatur harga dari produk yang dijual oleh produsen tersebut. Selain itu, pemerintah juga dapat membuat sebuah peraturan tentang persaingan usaha untuk permasalahan kartel. Dalam kondisi memang pemerintah menghendaki adanya monopoli untuk komoditas tertentu, pemerintah perlu menetapkan harga dari produk tersebut.

Bentuk kegagalan pasar selanjutnya adalah eksternalitas. Umumnya, dalam sebuah ekosistem pasar, aktivitas jual-beli terjadi antara dua pihak yang bersepakat tentang harga dan keuntungan yang diperoleh. Namun, keuntungan atau kerugian dari aktivitas pasar ini tidak selamanya dinikmati oleh pihak yang melakukan jual-beli tersebut. Dalam situasi tertentu, keuntungan atau kerugian akibat aktivitas tersebut dapat terbagi kepada pihak-pihak yang sebenarnya tidak ikut serta. Situasi inilah yang disebut sebagai eksternalitas. Eksternalitas merupakan kondisi harga dari sebuah produk tidak mempertimbangkan biaya-biaya yang ditimbulkan akibat aktivitas

¹⁷ Cooter dan Ulen, *Law and Economics*, hlm. 38-41.

¹⁸ Ibid., hlm. 38.

produksi. Contoh klasik dari eksternalitas adalah pencemaran udara, pencemaran air dan kerusakan lingkungan akibat aktivitas tertentu. Artinya, biaya yang merupakan tanggungan dari produsen/perusahaan menjadi tanggungan/beban dari masyarakat secara umum.

Ketiga, sumber kegagalan pasar selanjutnya adalah komoditas yang disebut sebagai barang publik (*public goods*).¹⁹ Secara konsep, sebuah barang publik terdiri atas dua unsur penting, yakni *non-rivalrous consumption* dan *non-excludability*. Unsur pertama berbicara tentang konsumsi terhadap barang tersebut oleh seseorang tidak mengurangi jumlah bagi orang lain untuk mengkonsumsi barang tersebut.²⁰ Sedangkan unsur kedua artinya biaya yang perlu dikeluarkan untuk mencegah *free riders* sangatlah tinggi sehingga perusahaan privat (yang umumnya mengincar keuntungan) enggan untuk menyediakan jenis barang demikian.²¹ Dalam buku-buku klasik ekonomi, contoh barang publik dapat kita temukan dalam bentuk mercusuar. Oleh karena sifat mercusuar yang *non-rivalrous* dan *non-excludable*, sehingga pemerintah dalam hal ini perlu turun tangan untuk menyediakan barang tersebut dengan membuat mercusuar. Selain itu, pemerintah di hampir seluruh negara menyediakan beberapa barang publik seperti: angkatan bersenjata dan polisi, pelayanan kesehatan, termasuk pasokan energi.

Keempat, sumber kegagalan pasar adalah adanya ketidakseimbangan kepemilikan informasi. Dalam contoh sederhana, kondisi ini kita temukan ketika penjual menjadi pihak yang paling mengetahui komposisi dan kualitas sesungguhnya dari sebuah produk. Ketika situasi ini terjadi, maka informasi telah terdistribusi secara tidak seimbang di dalam sebuah pasar. Walaupun permasalahan ini dapat diobati oleh pasar sendiri dengan adanya proses tukar-menukar yang sukarela, namun ketidakseimbangan ini dapat mengganggu optimalisasi keuntungan dalam pasar. Dalam kondisi seperti inilah pemerintah perlu ikut campur tangan untuk memperbaiki permasalahan ini dengan membuat sebuah regulasi. Menurut Ogus, permasalahan ketidakseimbangan informasi ini dapat diatasi melalui dua cara: (1) kewajiban pembukaan informasi (*mandatory disclosure*); dan (2) mengontrol informasi yang menyimpang (*control of misleading information*).

Berdasarkan penjelasan di atas, maka pemerintah dalam hal ini perlu terlibat dalam urusan privat ketika terjadi kegagalan pasar. Pemerintah bertugas untuk membuat sebuah regulasi untuk menata dan mengatur kondisi tersebut. Secara teoritis, pembagian pendekatan menuju penerapan dapat dikelompokkan ke dalam beberapa kategori, yakni (a) pendekatan daya paksa (*command-and-control*); (b) instrumen ekonomi; (c) instrumen atur diri sendiri (*self regulation*); dan (d) instrumen sukarela (*voluntarism*) dan instrumen pendidikan dan informasi (*education and information instruments*).²² Dalam menyusun suatu peraturan, pembuat kebijakan dapat merangkai kombinasi beberapa pendekatan ini untuk mencapai hasil yang diinginkan. Dalam teori regulasi, kombinasi beberapa instrumen seperti ini dikenal dengan istilah *smart*

19 Ibid., hlm. 40.

20 Ibid.

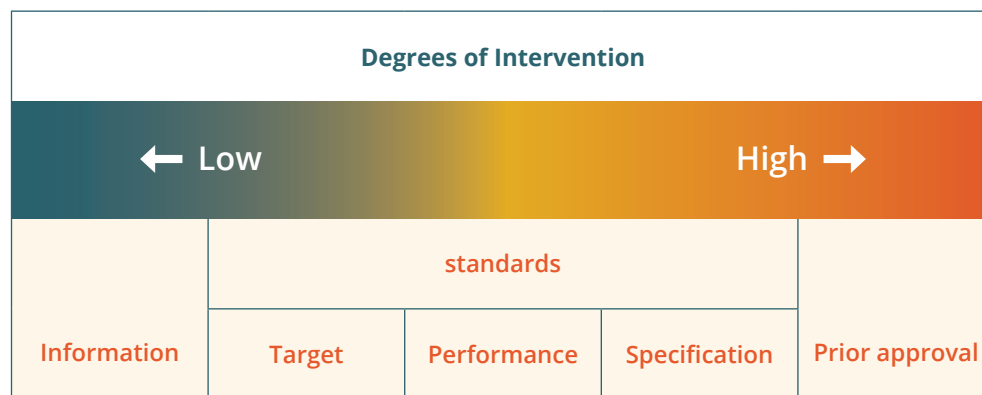
21 Ibid.

22 Neil Gunningham, Peter Grabosky, dan Darren Sinclair, *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*, (Oxford: Oxford University Press, 2004), hlm. 37-88.

regulation.²³ Penggunaan kombinasi instrumen harus sensitif terhadap konteks agar tepat guna dan tidak justru saling membatalkan fungsi satu sama lain. Pada Bab ini, kami akan membahas secara ringkas pendekatan-pendekatan penerapan yang ada secara umum. Pilihan pendekatan secara khusus dalam konteks tata kelola minyak jelantah akan dibahas dalam Bab V.

b. Campur Tangan Pemerintah dan Instrumen Atur dan Awasi (*Command and Control*)

Secara sederhana, pendekatan daya paksa atau *command-and-control* adalah pendekatan yang menggunakan suatu perintah (pemerintah melakukan *command*), diikuti dengan konsekuensi apabila perintah itu tidak dijalankan (pemerintah melakukan *control*). Terkait ini, menurut Ogus, terdapat beberapa tingkatan campur tangan pemerintah, yang dapat kita lihat dalam diagram berikut.²⁴



Gambar 2.1 Derajat Campur Tangan Pemerintah

Sumber: Ogus, *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, hlm. 151.

Pembagian dari Ogus ini dapat terbagi menjadi tiga bentuk campur tangan yang memiliki derajat yang lemah sampai kepada derajat tertinggi.²⁵ Pada derajat paling rendah, campur tangan pemerintah berbentuk regulasi tentang keterbukaan informasi. Pada derajat tingkat menengah, campur tangan pemerintah ini berbentuk regulasi standar atau baku mutu yang terdiri dari beberapa kategori standar. Masing-masing standar tersebut juga mewakili tingkat intervensi oleh pemerintah. Standar ini secara berturut-turut terdiri dari: standar target, standar performa, dan standar spesifikasi. Lalu, tingkat intervensi paling tinggi dari pemerintah adalah *prior approval* atau melalui mekanisme perizinan.

Pertama, pembahasan akan dimulai dengan regulasi informasi yang merupakan derajat campur tangan paling ringan. Sebagaimana telah dijelaskan pada paragraf sebelumnya, regulasi informasi lahir dari sebuah kegagalan pasar dalam bentuk ketimpangan informasi antara produsen dan konsumen.²⁶ Walaupun begitu, penting untuk diingat bahwa regulasi informasi ini tidak berlaku terhadap seluruh jenis barang yang dikenal di pasar. Ogus, sebagaimana dikutip oleh Wibisana,

²³ Ibid.

²⁴ Ogus, *Regulation*, hlm. 151.

²⁵ Ibid., hlm. 151-152.

²⁶ Andri Gunawan Wibisana, "Campur Tangan Pemerintah dalam Pengelolaan Lingkungan: Sebuah Penelusuran Teoritis Berdasarkan Analisis Ekonomi atas Hukum (*Economic Analysis of Law*)", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 47, No. 2 (2017), hlm. 164.

menyatakan bahwa terdapat barang-barang yang tidak lagi memerlukan kewajiban untuk membuka informasinya ke publik. Barang tersebut disebut *search goods*.²⁷ Jenis barang yang dikategorikan sebagai *search goods* secara umum adalah barang yang memiliki karakteristik yang mudah dikenali atau sudah secara umum diketahui oleh publik. Sebagai contoh, sebuah sayur bayam yang dijual di pasar. Tanpa regulasi kewajiban pembukaan informasi tentang kualitas bayam, penjual sudah terinsentif untuk membukanya kepada publik karena membuka informasi dapat mengundang perhatian dari konsumen. Oleh karena itu, Ogus menilai bahwa kewajiban pembukaan informasi (*mandatory disclosure*) tidak begitu diperlukan dalam konteks *search goods*.²⁸

Namun, terdapat dua jenis barang yang memerlukan regulasi informasi karena karakteristiknya, yakni *experienced goods* dan *credential goods*. Untuk jenis pertama, konsumen perlu terlebih dahulu mengonsumsi barang tersebut untuk mengetahui kualitas dan karakteristik barang tersebut. Sedangkan untuk jenis yang kedua, konsumen bahkan tidak memiliki kemampuan dan kapasitas untuk mengetahui kualitas dan karakteristik barang tersebut. Terhadap dua jenis barang ini, maka pemerintah perlu turun tangan untuk membuat regulasi terkait informasi.²⁹

Menurut Ogus, sebagaimana dikutip oleh Wibisana, regulasi tentang informasi dapat dibagi menjadi dua bentuk, yakni kewajiban keterbukaan informasi (*mandatory disclosure*) dan kontrol terhadap informasi sesat (*control of misleading information*).³⁰ Untuk bentuk pertama, pemerintah membuat sebuah regulasi yang mewajibkan agar produsen menginformasikan kepada publik tentang harga, identitas, komposisi, kualitas, atau kuantitas tertentu dari barang yang diproduksi/dipasarkan atau kegiatan yang dilakukannya.³¹ Lalu untuk bentuk kedua, pemerintah perlu berinisiatif untuk mengontrol informasi terkait sebuah produk yang menyesatkan sehingga mendorong penafsiran yang keliru dari publik terhadap barang atau jasa tertentu.

Kedua, campur tangan dalam bentuk penyusunan sebuah standar. Standar merupakan sebuah intervensi *ex ante* dari pemerintah terhadap suatu kegiatan pasar.³² Pelaku kegiatan tertentu secara prinsip diperbolehkan untuk melakukan kegiatan tersebut tetapi wajib untuk memenuhi standar yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Walaupun demikian, kegagalan dari pelaku kegiatan untuk memenuhi standar tersebut menimbulkan pelanggaran administratif.³³ Standar, menurut Ogus, terbagi menjadi tiga jenis dari paling longgar sampai yang paling intervensi.

Jenis pertama adalah standar target. Standar target tidak mewajibkan adanya standar individual bagi seluruh pelaku kegiatan. Standar ini hanya menentukan kualitas dari sebuah target yang perlu dipenuhi oleh setiap pelaku kegiatan terlepas dari bagaimana cara masing-masing pelaku mencapai target tersebut. Dalam konteks lingkungan hidup, standar target ini dapat berbentuk baku mutu ambien.

27 Ibid., hlm. 165.

28 Ogus, *Regulation*, hlm. 134.

29 Wibisana, "Campur Tangan Pemerintah", hlm. 165.

30 Ogus, *Regulation*, hlm. 120.

31 Wibisana, "Campur Tangan Pemerintah", hlm. 165.

32 Ogus, *Regulation*, hlm. 150.

33 Ibid.

Pemerintah menentukan kualitas dari media lingkungan hidup yang harus dipatuhi oleh setiap individu. Menurut Wibisana, standar ini memiliki beberapa kelebihan dan kekurangan dalam pengelolaan lingkungan hidup.³⁴ Kelebihan standar ini adalah mempertimbangkan seluruh sumber pencemar secara komprehensif dan mendeteksi bahan-bahan yang masuk ke dalam media lingkungan hidup. Kekurangan standar ini adalah kebutuhan biaya yang besar untuk proses monitoring dan kontrol terhadap kualitas lingkungan hidup. Hal ini dikarenakan sebuah standar target mampu untuk menunjukkan sebuah permasalahan lingkungan di media lingkungan namun tidak dapat menentukan sumber dari permasalahan yang terdiri dari berbagai pencemar.

Kedua, standar kinerja atau performa mewajibkan agar setiap individu mematuhi standar atau batasan yang ditentukan oleh pemerintah. Namun, setiap individu diberikan keleluasaan dalam menentukan bagaimana mencapai standar tersebut. Pemerintah akan menentukan batasan volume dan target kualitas dari limbah yang dapat dibuang ke media lingkungan bagi seluruh individu. Standar ini secara tradisional merupakan sebuah alat bagi pemerintah untuk mengontrol operasi dari perusahaan satu per satu.³⁵ Dalam konteks hukum lingkungan di Indonesia, contoh dari standar ini antara lain: Baku Mutu Air Limbah, Baku Mutu Emisi, dan Baku Mutu Gangguan.³⁶

Menurut Wibisana, terdapat kelebihan serta kelemahan dari standar emisi atau *performance standard*.³⁷ Kelebihan standar ini terletak pada kemudahan bagi regulator untuk mengontrol dan mengawasi kinerja dari masing-masing individu. Dengan demikian, proses penegakan hukum juga lebih mudah dilaksanakan karena regulator cukup membuktikan bahwa telah terjadi pelanggaran hukum dengan menunjukkan adanya pelanggaran terhadap batas yang diperbolehkan. Di sisi lain, standar ini memiliki kelemahan karena sulit untuk mendeteksi sumber pencemar yang tidak berada dalam satu titik (*non-point sources*). Selain itu, oleh karena standar ini hanya memperhatikan standar bagi individu-individu tertentu, maka standar ini seringkali gagal untuk mendeteksi dampak lingkungan secara akumulatif. Artinya, individu dianggap tidak melampaui standar yang diperbolehkan, namun karena jumlah perusahaan yang banyak, maka daya tampung dari media lingkungan hidup terlampaui.

Jenis standar yang terakhir adalah standar spesifikasi. Standar ini mengatur individu/perusahaan agar menjalankan operasi dengan metodologi, bahan-bahan, material dan/atau melarang penggunaan metodologi atau material tertentu.³⁸ Pemerintah akan ikut campur sampai ke tahap menentukan teknologi dan cara bagi perusahaan untuk melakukan kegiatan produksi dan operasinya. Contoh dari standar ini adalah standar produksi (*production standards*) yang mengatur tentang teknologi produksi dan teknologi pengolahan limbah yang harus dimiliki oleh individu.³⁹ Dalam konteks Indonesia misalnya adalah kewajiban bagi perusahaan

34 Wibisana, "Campur Tangan Pemerintah", hlm. 168.

35 Michael G. Faure dan Roy G. Partain, *Environmental Law and Economics* (New York: Cambridge University Press, 2019), hlm. 66.

36 UUPPLH, Ps. 20 ayat 2.

37 Wibisana, "Campur Tangan Pemerintah", hlm. 169-170.

38 Ogus, *Regulation*, hlm. 151.

39 Wibisana, "Campur Tangan Pemerintah", hlm. 170.

untuk mencapai efisiensi pembakaran paling sedikit 99,99% ketika melakukan pengolahan limbah B3 secara termal.⁴⁰

Berdasarkan derajat terakhir yang Ogus kemukakan, maka perizinan atau *prior approval* merupakan campur tangan paling intervensionis. Ogus mengkualifikasi perizinan yang dimaksud dalam derajat campur tangan tersebut.⁴¹ Menurut Ogus, perizinan yang dimaksud merupakan sebuah persetujuan yang terjadi sebelum aktivitas/kegiatan tersebut dimulai. Tujuan utamanya adalah mencegah adanya sebuah kegiatan yang tidak diinginkan/dilarang dalam sebuah komunitas masyarakat tertentu. Konten dalam izin tersebut mewajibkan individu untuk memenuhi syarat atau standar tertentu sebelum diberikan izin untuk beroperasi. Unsur terakhir yang juga penting bagi Ogus adalah adanya sanksi yang menanti di akhir jika individu atau perusahaan tersebut tidak memenuhi syarat yang diatur oleh izin tersebut.

Kiss dan Shelton, sebagaimana dikutip oleh Wibisana, memandang bahwa terdapat tiga bentuk persetujuan pemerintah sebagai bagian dari campur tangan, yakni izin, lisensi, atau sertifikasi.⁴² Dalam konteks Indonesia, perizinan ini dapat dilihat misalnya dalam bentuk Persetujuan Lingkungan yang diatur oleh UU No. 11 tentang Cipta Kerja sebagai syarat dari diterbitkannya perizinan berusaha.⁴³

c. Instrumen Ekonomi

Instrumen ini berakar dari prinsip pencemar membayar (*polluter pays principle*) dalam hukum lingkungan yang berusaha untuk menyelesaikan permasalahan eksternalitas.⁴⁴ Prinsip ini meminta agar pencemar bertanggung jawab terhadap biaya eksternal yang timbul dari pencemaran lingkungan. Usaha inilah yang dikenal dengan istilah internalisasi-eksternalitas.⁴⁵ Salah satu instrumen yang dikenal dalam regulasi lingkungan untuk melaksanakan internalisasi-eksternalitas adalah melalui instrumen ekonomi atau mekanisme pasar (*market-based approach*). Instrumen ekonomi sendiri terdiri atas beberapa instrumen, antara lain: pajak lingkungan (*environmental tax*), sistem jual-beli izin (*tradeable permits*), deposito yang dapat dikembalikan (*deposit refundable system* atau *performance bonds*), hak kepemilikan (*property right*), pertanggungjawaban perdata (*civil liability*), instrumen finansial (*financial instruments*), dan subsidi terhadap pengelolaan lingkungan (*subsidy*).⁴⁶

Dari berbagai jenis instrumen ekonomi tersebut, Gunningham dan Sinclair membagi instrumen tersebut menjadi tiga tipe.⁴⁷ Tipe pertama disebut sebagai *broad-based economic instruments* atau instrumen ekonomi yang berlaku umum. Contoh instrumen ini seperti jual-beli izin (*tradable permits*) dan pajak lingkungan (*pollution tax*). Esensi dari berlaku umum di sini ialah jenis instrumen tersebut dapat digunakan berbagai

40 PP No. 101 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun, Ps. 107 ayat (1).

41 Ogus, *Regulation*, hlm. 214.

42 Wibisana, "Campur Tangan Pemerintah", hlm. 174.

43 UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (**UU Cipta Kerja**), para. 3, Ps. 21.

44 Nicolas de Sadeleer, *Environmental Law Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, (New York: Oxford University Press, 2020), hlm. 31-32.

45 Ibid., hlm. 31.

46 Andri Gunawan Wibisana, "Instrumen Ekonomi, *Command and Control*, dan Instrumen Lainnya: Kawan atau Lawan? Suatu Tinjauan Berdasarkan *Smart Regulation*", *Bina Hukum Lingkungan*, Vol. 4, No. 1, Oktober 2019, hlm. 184.

47 Neil Gunningham dan Darren Sinclair, "Smart Regulation," dalam: Peter Drahos (ed.), *Regulatory Theory: Foundations and Applications* 3rd edition, (Canberra: ANU Press, 2017), hlm. 140.

sektor industri terlepas dari metodologi, teknologi atau cara kerja dari perusahaan tersebut. Tipe instrumen kedua adalah *supply-side incentives* atau instrumen pada tahap produksi. Secara praktek, tipe ini dapat dilihat dalam instrumen subsidi finansial oleh pemerintah untuk jenis teknologi atau aktivitas industri tertentu. Sebagai contoh, pemerintah memberikan subsidi terhadap industri otomotif yang menggunakan bahan bakar berbasis listrik. Tipe instrumen terakhir adalah pertanggungjawaban perdata di mana setiap perusahaan mengkompensasi kerugian lingkungan yang ditimbulkan oleh aktivitas industrinya.

d. Instrumen Atur Diri Sendiri (*Self Regulation*)

Tidak seperti dua instrumen sebelumnya, *self-regulation* tidak menempatkan pemerintah dalam hal ini sebagai regulator utama. Gunningham dan Sinclair memandang instrumen ini sebagai sebuah proses di mana asosiasi dari sektor industri mengatur perilaku dari masing-masing anggota asosiasinya.⁴⁸ Organisasi/asosiasi industri ini umumnya akan bertindak layaknya pemerintah dengan membentuk sebuah aturan dan standar (*codes of practices*) berkaitan dengan aktivitas industri—mulai dari produksi sampai pada tahap distribusi. Jika dilihat dari sudut pandang campur tangan pemerintah oleh Ogus, maka *self-regulation* dapat dikategorikan sebagai sebuah bentuk tidak adanya intervensi dari pemerintah terhadap aktivitas industri tersebut.⁴⁹

Gunningham, et.al., membagi *self-regulation* menjadi tiga bentuk. Pertama, *self-regulation* total atau sukarela di mana industri membuat aturan mereka sendiri, mekanisme penegakan terhadap aturan tersebut tanpa adanya campur tangan pemerintah sama sekali. Kedua, *self-regulation* yang dimandatkan oleh pemerintah. Dalam hal ini, pemerintah terlibat dalam pembentukan aturan yang memerintahkan industri untuk mengatur perilakunya dan membuat sebuah mekanisme penegakan aturan industri tersebut. Ketiga, *self-regulation* semi wajib (*mandatory partial self-regulation*), di mana pemerintah memerintahkan kepada asosiasi industri menetapkan aturan (*code of practices*) dan mekanisme penegakannya dalam aspek aktivitas industri tertentu.

e. Instrumen Sukarela (*Voluntarism*)

Secara umum, penataan sukarela dibagi ke dalam empat kelompok utama. *Pertama*, komitmen sepihak oleh pelaku usaha/kegiatan, di mana pelaku usaha/kegiatan membuat program perbaikan lingkungan sendiri, dan kemudian menginformasikan hal ini kepada publik atau pemegang saham. Dalam hal ini, target perbaikan lingkungan ditentukan sendiri oleh pelaku usaha/kegiatan. Demikian pula halnya dengan monitoring, tata kelola, dan penataan terhadap target tersebut. *Kedua*, perjanjian privat antara pencemar (*polluters*) dan korbannya (*pollutees*). Dalam bentuk ini, perusahaan atau kelompok usaha dan pihak yang diperkirakan akan terkena dampak dari usaha/kegiatan mereka mengadakan perjanjian yang berisi, antara lain, program pengelolaan lingkungan atau penerapan teknologi tertentu untuk mengurangi pencemaran. *Ketiga*, adalah perjanjian antara industri dengan pemerintah. Perjanjian semacam ini biasanya memuat target penurunan pencemaran (emisi) tertentu yang ingin dicapai dalam waktu tertentu. Salah satu ciri penting dari perjanjian ini adalah

48 Neil Gunningham dan Darren Sinclair, "Regulatory Pluralism: Designing Policy Mixes for Environmental Protection," *Law & Policy*, Vol. 21, No. 1, Januari 1999, hlm. 54.

49 Ibid., hlm. 54.

adanya keinginan untuk melakukan penurunan pencemaran ketika hal tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan. *Keempat*, program sukarela yang dikembangkan oleh pemerintah, dan pelaku usaha/kegiatan diundang untuk terlibat di dalamnya. Misalnya saja pelaku usaha/kegiatan menyetujui untuk terlibat dalam program tertentu yang digagas oleh Pemerintah. Sebagai imbalannya, pelaku usaha/kegiatan ini memperoleh kemudahan-kemudahan tertentu, atau memperoleh reputasi yang baik.⁵⁰

Di sisi lain, terdapat pula perbedaan instrumen penataan sukarela ditinjau dari apakah instrumen tersebut ditujukan pada target atau pada implementasi tertentu. Pada satu sisi penataan sukarela dapat dilakukan melalui penentuan tujuan atau target tertentu, misalnya penurunan emisi. Penataan sukarela seperti ini disebut sebagai *target-based voluntary approach*. Di sisi lain, penataan sukarela dapat dibuat dalam rangka menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan, misalnya melalui penentuan cara untuk menaati baku mutu yang ditetapkan pemerintah. Penataan sukarela seperti ini disebut sebagai *implementation-based voluntary approach*.⁵¹

Penaatan sukarela memiliki potensi masalah terkait transparansi, ketidakjelasan insentif bagi pelaku usaha/kegiatan, kurangnya kepercayaan publik, atau bahkan kemungkinan adanya persoalan *free-rider* atau *regulatory capture*. Karena itulah maka implementasi penataan sukarela perlu memperhatikan beberapa hal, yaitu: a). target yang jelas dan transparan; b). adanya patokan (*baseline, business-as-usual*) yang dijadikan ukuran untuk membandingkan dengan target yang ingin dicapai; c). adanya dorongan/insentif yang kredibel dari pemerintah agar pelaku usaha/kegiatan mau melakukan lebih baik dari *business-as-usual*; d). adanya pengawasan yang kredibel dan dapat diandalkan; e). partisipasi pihak ketiga pada saat penentuan target dan monitoring pelaksanaan penataan sukarela; f). adanya ancaman sanksi bagi kegagalan untuk mencapai target; g). adanya ketentuan terkait penyediaan informasi yang memadai; h). adanya upaya untuk memastikan bahwa penataan sukarela tidak memiliki efek persaingan usaha yang tidak sehat.⁵²

f. Instrumen Pendidikan dan Informasi (*Information Strategies*)

Gunningham, Graborsky, dan Sinclair menyatakan bahwa instrumen pendidikan dan informasi terdiri dari berbagai instrumen yang cukup luas dan sering kali tumpang tindih. Mereka membagi instrumen ini ke dalam pelatihan dan pendidikan (*education and training*), mekanisme pelaporan oleh pelaku usaha/kegiatan (*corporate environmental reporting*), hak masyarakat atas informasi (*community right to know*), sertifikasi produk (*product certification*), dan sistem penghargaan.⁵³

50 OECD, *Voluntary Approaches for Environmental Policy: Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes* (Paris: OECD, 2003), hlm. 18-19.

51 Ibid., hlm. 19.

52 Ibid., hlm. 19-20.

53 Gunningham, et.al., *Smart*, hlm. 60. Pemaparan sedikit berbeda diberikan oleh Gunningham dan Sinclair di dalam tulisan mereka yang lain. Di dalam tulisan tersebut, Gunningham dan Sinclair tidak memasukkan sistem penghargaan ke dalam bagian instrumen pendidikan dan informasi. Lihat: Gunningham dan Sinclair, "Regulatory", hlm. 54.

Sebelum masing-masing kelompok instrumen tersebut dibahas lebih lanjut, perlu kiranya dijelaskan pada bagian ini bahwa instrumen pendidikan dan informasi ini memiliki kaitan yang erat dengan regulasi tentang informasi. Akses publik tidak hanya terbatas pada apa yang disebut sebagai informasi publik, tetapi juga dapat terkait dengan informasi privat, dalam arti informasi yang sebenarnya tidak dikuasai oleh pemerintah. Akses publik atas informasi seperti ini diatur di dalam regulasi tentang informasi (*information regulation*), yang dapat dikelompokkan ke dalam dua kelompok besar. *Pertama*, ketentuan yang mewajibkan dibukanya informasi (*mandatory disclosure*). Dalam kelompok ini, pemerintah menetapkan berbagai kewajiban kepada pelaku usaha/kegiatan agar menyediakan informasi kepada publik terkait harga, identitas, komposisi, kualitas, atau kuantitas tertentu dari barang yang diproduksi/dipasarkan atau kegiatan yang dilakukannya. *Kedua*, ketentuan yang melarang atau mengontrol informasi yang menyesatkan (*control of misleading information*).⁵⁴

Regulasi tentang informasi dapat dibenarkan karena beberapa alasan. Alasan pertama berangkat dari pandangan bahwa ketiadaan informasi merupakan sebuah bentuk kegagalan pasar (*market failure*). Dalam hal ini, pertama-tama kita berbicara tentang ketidakseimbangan informasi (*information asymmetry*), yaitu sebuah kondisi di mana pihak yang memiliki informasi mengeksploitasi ketidaktahuan pihak atas informasi untuk kepentingan dirinya sendiri (dan pada saat yang sama menciptakan kerugian pada pihak lain yang tidak memiliki informasi). Misalnya, produsen atau penjual barang seringkali merupakan pihak yang paling mengetahui tentang kualitas dari barang yang dihasilkan atau dijualnya. Merekalah yang akan mengetahui informasi tentang, misalnya, cacat tersembunyi dari produk yang dihasilkan/dijual. Konsumen seringkali tidak memiliki pengetahuan atas informasi atas barang tersebut. Dalam kondisi ini, produsen/penjual dapat saja menyembunyikan informasi yang sesungguhnya dari produk yang dihasilkan/dijualnya, dengan maksud agar konsumen tetap membeli produk tersebut. Apabila hal ini terjadi, maka produsen/penjual memperoleh keuntungan dengan jalan mengeksploitasi ketidaktahuan konsumen; sementara konsumen menjadi pihak yang menderita kerugian karena membeli produk yang cacat. Kondisi *information asymmetry* ini dapat saja diatasi tanpa adanya campur tangan pemerintah, misalnya dengan menyediakan garansi atau jaminan-jaminan lainnya terkait kualitas produk. Akan tetapi, terkadang *information asymmetry* sangat parah, sehingga mengakibatkan konsumen menderita kerugian karena membeli produk yang sebenarnya cacat, atau justru malah menjadi enggan untuk membeli produk tertentu, karena sama sekali tidak mempercayai informasi yang disediakan produsen.⁵⁵ Dalam kondisi inilah kita membutuhkan peraturan tentang informasi, yang akan memaksa produsen/pelaku usaha untuk menyediakan informasi kepada publik (dalam hal ini konsumen), serta akan memastikan bahwa informasi yang diberikan kepada publik tersebut merupakan informasi yang benar.

Ditinjau dari perspektif pengendalian *information asymmetry*, regulasi tentang informasi ini semakin diperlukan ketika publik semakin tidak memiliki kemampuan untuk menguji kualitas informasi yang tersedia. Sebaliknya, jika konsumen

54 Ogus, *Regulation*, hlm. 121.

55 Cooter dan Ulen, *Law & Economics*, hlm. 41-42.

memiliki kemampuan untuk menguji informasi tentang kualitas sebuah barang, maka peraturan tentang informasi menjadi tidak begitu penting. Dalam konteks perlindungan konsumen, Ogus menyatakan bahwa *mandatory disclosure* menjadi kurang diperlukan apabila terkait dengan barang yang memiliki karakteristik "*search goods*", karena produsen akan memiliki insentif untuk menyediakan informasi secara sukarela terkait barang ini. Sebaliknya, *mandatory disclosure* menjadi diperlukan apabila terkait dengan barang yang memiliki karakteristik "*experience goods*" dan "*credence goods*" karena terkait barang-barang ini produsen memiliki insentif yang rendah, atau bahkan tidak memiliki insentif sama-sekali, untuk menyediakan informasi secara sukarela.⁵⁶ Dalam pandangan ini, maka regulasi tentang informasi berfungsi untuk membuat *credence goods* menjadi seolah-olah bersifat *search goods*.

Kualitas pengelolaan lingkungan hidup dari pelaku usaha/kegiatan dapat dianggap sebagai *credence goods*. Dengan asumsi ini maka dapat dibayangkan adanya *information asymmetry*, dalam arti bahwa publik tidak akan dengan sendirinya memiliki kemampuan untuk kualitas lingkungan dan kinerja lingkungan dari pelaku usaha/kegiatan. Untuk ini, diperlukan berbagai mekanisme dan peraturan informasi (*information regulation*) terkait pengelolaan lingkungan, yang pada satu sisi memberikan kewajiban adanya pembukaan informasi lingkungan kepada publik, sedang pada sisi lain menjamin bahwa informasi yang diberikan kepada publik tidak akan menyesatkan. Beberapa contoh dari kelompok instrumen dari Gunningham dkk berikut ini akan menjelaskan bagaimana mekanisme dan peraturan informasi tersebut bekerja di dalam prakteknya.

i. Pelatihan dan pendidikan

Menurut Gunningham, dkk., pendidikan dan pelatihan harus disesuaikan dengan kebutuhan industri, terutama dalam rangka menjembatani persoalan informasi yang bisa menghambat kinerja lingkungan perusahaan. Menurut mereka kunci dari keberhasilan pendidikan dan pelatihan adalah adanya internalisasi kesadaran dan tanggung jawab lingkungan ke dalam pengambilan keputusan.⁵⁷

ii. Mekanisme pelaporan oleh usaha/kegiatan

Gunningham dkk memasukkan laporan tahunan atau "neraca hijau" (*eco-balance sheets*) sebagai contoh dari mekanisme pelaporan oleh pelaku usaha/kegiatan. Pelaporan seperti ini tidak hanya berguna sebagai sarana usaha/kegiatan untuk memberikan informasi kepada publik terkait kinerja lingkungan

56 Ogus, *Regulation*, hlm. 134. Pembagian barang ke dalam tiga karakteristik "*search goods*", "*experience goods*", dan "*credence goods*" dapat dilihat dari penjelasan berikut.

Kadang kala konsumen memiliki informasi/pengetahuan tentang kualitas dari barang yang akan membelinya. Misalnya apel. Sebelum membeli/mengonsumsi apel tertentu, konsumen telah memiliki pengetahuan tentang kualitas (dalam hal ini membayangkan rasa) dari apel tersebut. Berdasarkan pengetahuan ini, konsumen kemudian menentukan pilihannya, misalnya apakah akan membeli apel yang berwarna merah atau hijau. Barang seperti apel inilah yang dikategorikan sebagai *search goods*. Pada sisi lain, sering kali konsumen hanya akan memiliki pengetahuan/informasi tentang sebuah barang hanya setelah ia mengonsumsi barang tersebut. Jika sial, konsumen dapat saja merasa tertipu, dalam arti bahwa mereka baru menyadari buruknya kualitas sebuah barang hanya setelah barang tersebut dibeli. Barang inilah yang disebut sebagai *experience goods*. Dalam banyak kasus lainnya, konsumen tidak pernah memiliki kemampuan untuk mengetahui informasi tentang kualitas sebuah barang, meskipun barang tersebut telah dikonsumsi. Barang seperti ini disebut sebagai *credence goods*. Dalam kondisi ini, konsumen menjadi pihak yang sangat lemah, karena sangat mungkin mereka menjadi korban dari informasi palsu atau menyesatkan yang disediakan produsen, tanpa pernah menyadari bahwa mereka telah menjadi korban. Lihat: Gilles Grolleau dan Sandoss Ben Abid, "Fair Trading in Markets for Credence Goods: An analysis Applied to Agri-food Products," *Intereconomics*, Vol. 36(4), July 2001, hlm. 208-209.

57 Gunningham, *et.al.*, *Smart*, hlm. 61.

usaha/kegiatan tersebut, tetapi juga berguna cara untuk usaha/kegiatan untuk melakukan introspeksi terkait kinerja lingkungan mereka. Tentu saja, di samping keuntungan ini, persoalan terbesar dari mekanisme pelaporan sukarela seperti ini adalah kurangnya verifikasi oleh pihak ketiga independen.⁵⁸

iii. Hak masyarakat atas informasi

Menurut Gunningham, dkk., akses atas informasi merupakan salah satu syarat penting bagi efektifnya pelibatan masyarakat di dalam pengambilan keputusan. Dalam konteks ini, banyak negara telah memiliki aturan mengenai kewajiban membuka informasi, misalnya praktek CTRK (*community right to know*) di AS. Praktek ini telah berisi pemberian informasi kepada publik terkait pelepasan limbah ke media lingkungan. Informasi ini berguna tidak hanya untuk membuat publik mengetahui dampak lingkungan dan kinerja lingkungan dari usaha/kegiatan, tetapi juga untuk menjadi dasar bagi pemerintah dalam mengembangkan pengendalian pencemaran lingkungan yang efektif.⁵⁹

Lebih jauh lagi, Gunningham dkk juga berpendapat bahwa pembukaan informasi memiliki potensi, yang bahkan dapat lebih besar dibandingkan dengan potensi standar/baku mutu, untuk mengubah perilaku pelaku usaha/kegiatan menjadi lebih ramah lingkungan. Menurut mereka, pembukaan inform “[n]o executive likes to see their company exposed publicly at the bottom of the performance rankings; resulting managerial exhortation is likely to have greater impact than any fixed standard which regulatory authorities might be inclined to impose.”⁶⁰

iv. Sertifikasi produk

Gunningham dkk memasukan *eco-labeling* ke dalam contoh dari sertifikasi produk. Menurut mereka, pada saat pasar tidak menyediakan dorongan kepada pelaku usaha/kegiatan untuk membuka informasi mengenai kualitas pengelolaan lingkungan hidup mereka, maka pemerintah dapat menerapkan kewajiban pembukaan informasi yang, salah satunya, dilakukan melalui mekanisme pemberian label lingkungan pada produk yang dijual di pasar. Keberhasilan dari program ini akan tergantung pada tersedianya mekanisme dan standar untuk label baik yang dibuat oleh pemerintah, maupun melalui program akreditasi lingkungan oleh pihak swasta (non pemerintah).⁶¹

Selain itu, meskipun informasi yang diberikan kepada publik dapat saja merupakan informasi yang sukarela, misalnya melalui program labeling dan program akreditasi yang dibuat secara sukarela oleh pihak non-pemerintah, namun intervensi pemerintah masih tetap diperlukan. Dalam hal ini, keberadaan pemerintah diperlukan untuk mengontrol dan menghilangkan kemungkinan munculnya informasi yang menyesatkan.

58 Ibid., hlm. 62.

59 Ibid., hlm. 63-64.

60 Ibid., hlm. 64.

61 Ibid., hlm. 65-66.

v. Sistem penghargaan lingkungan

Dengan sistem penghargaan ini, perbuatan ramah lingkungan yang selama ini terjadi tanpa pernah disadari dan tanpa adanya perhatian, justru diberikan penghargaan dan diberikan publisitas. Menurut Gunningham, dkk., sistem penghargaan memiliki potensi untuk memberikan edukasi, meningkatkan kesadaran publik, dan mendorong adanya perhatian publik terhadap masalah dan kondisi lingkungan hidup. Menurut mereka, penghargaan terhadap perlindungan lingkungan dapat memberikan manfaat yang lebih besar terhadap perubahan perilaku dibandingkan dengan penghukuman terhadap pencemaran lingkungan.⁶²

Secara umum, sistem pemberian pendidikan dan informasi dapat memiliki peran esensial dalam mendorong terjadinya perubahan ke arah perilaku ramah lingkungan. Menurut Gunningham dkk, sistem ini terutama bekerja dengan baik apabila pada satu sisi dapat secara optimal memanfaatkan sentimen *self-interest* pelaku usaha/kegiatan, sehingga perilaku ramah lingkungan memberikan daya tarik yang lebih besar dibandingkan dengan perilaku tidak ramah lingkungan; dan pada sisi lain memberikan kesadaran pada pelaku usaha/kegiatan tentang pentingnya pengelolaan lingkungan yang baik.⁶³

Lebih dari itu, menurut Gunningham, dkk., sistem pendidikan dan informasi memiliki beberapa kelemahan dan hal penting yang perlu memperoleh perhatian serius. Di samping bergantung pada tidak adanya kesenjangan antara kepentingan publik dan kepentingan privat, keberhasilan instrumen pendidikan dan informasi juga sangat bergantung pada kemampuan publik untuk memberikan konsekuensi positif pada perilaku ramah lingkungan dan konsekuensi negatif pada perilaku sebaliknya. Untuk itu, syarat keberhasilan instrumen ini juga sangat bergantung pada kapasitas publik untuk mengetahui dan membedakan perilaku ramah lingkungan dari yang tidak ramah lingkungan.⁶⁴

Dari uraian Gunningham, dkk. di atas terlihat bahwa instrumen pendidikan dan informasi akan mengalami kegagalan apabila digunakan sebagai satu-satunya instrumen untuk mendorong internalisasi eksternalitas lingkungan. Instrumen tersebut karenanya hanya dapat digunakan secara komplementer terhadap instrumen lainnya.

62 Ibid., hlm. 66.

63 Ibid., hlm. 68.

64 Ibid., hlm. 69.

B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG BERKAITAN DENGAN PENYUSUNAN NORMA

- a. Tanggung Jawab Negara
Negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan. Negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.⁶⁵
- b. Kelestarian dan Keberlanjutan
Setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pelestarian daya dukung ekosistem dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup.⁶⁶
- c. Keserasian dan Keseimbangan
Pemanfaatan lingkungan hidup harus memperhatikan berbagai aspek seperti kepentingan ekonomi, sosial, budaya, dan perlindungan serta pelestarian ekosistem.⁶⁷
- d. Keterpaduan
Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait.⁶⁸
- e. Manfaat
Segala usaha dan/atau kegiatan pembangunan yang dilaksanakan disesuaikan dengan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan harkat manusia selaras dengan lingkungannya.⁶⁹
- f. Kehati-hatian
Ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha dan/atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bukan merupakan alasan untuk menunda langkah-langkah meminimalisasi atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.⁷⁰
- g. Keadilan
Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, baik lintas daerah, lintas generasi, maupun lintas gender.⁷¹ Dalam teori hukum lingkungan, dikenal prinsip *intergenerational equity* (keadilan antargenerasi) dan *intragenerational equity* (keadilan dalam satu generasi). Kedua prinsip ini diperkenalkan dalam kerangka hukum lingkungan internasional melalui Rio Declaration pada tahun 1992.⁷²
- h. Pencemar Membayar
Setiap penanggung jawab yang usaha dan/atau kegiatannya menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup wajib menanggung biaya pemulihan lingkungan.⁷³

65 UUPPLH, Ps. 2 Huruf a.

66 UUPPLH, Ps. 2 Huruf b.

67 UUPPLH, Ps. 2 Huruf c.

68 UUPPLH, Ps. 2 Huruf d.

69 UUPPLH, Ps. 2 Huruf e.

70 UUPPLH, Ps. 2 Huruf f.

71 UUPPLH, Ps. 2 Huruf g.

72 United Nations (1992). A/CONF.151/26 (Vol. I). Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Annex I: Rio Declaration on Environment and Development.

73 UUPPLH, Ps. 2 Huruf j.

- i. Partisipatif
Setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan aktif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, baik secara langsung maupun tidak langsung.⁷⁴
- j. Proksimiti (*Proximity Principle*)
Prinsip ini belum diadopsi dalam peraturan perundang-undangan terkait lingkungan hidup maupun pengelolaan sampah. Namun, dalam *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes* 1989, yang telah disahkan oleh Indonesia dalam Keppres No. 61 Tahun 1993 mengadopsi ini dalam pembukaan dari konvensi ini. Prinsip ini menghendaki agar pengelolaan limbah dilakukan pada instalasi paling memadai (secara teknologi dan lingkungan) dan paling dekat dari sumber limbah.⁷⁵
- k. Kearifan Lokal
Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat.⁷⁶
- l. Tata Kelola Pemerintahan yang Baik
Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dijiwai oleh prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan.⁷⁷
- m. Otonomi Daerah
Pemerintah dan pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷⁸
- n. Ketahanan Nasional
Pengelolaan energi harus mencapai kemampuan nasional dalam pengelolaan energi.⁷⁹
- o. Keterpaduan
Pengelolaan energi yang harus mencapai pengelolaan energi secara terpadu antarsektor.⁸⁰

C. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN, KONDISI YANG ADA, PERMASALAHAN YANG DIHADAPI MASYARAKAT, DAN PERBANDINGAN DENGAN NEGARA LAIN

a. Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, dan Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Pada tahun 2022, Traction Energy Asia menerbitkan laporan kajian bertajuk “Identifikasi Potensi Ketersediaan dan Model Pengumpulan Minyak Jelantah dari Rumah Tangga dan Usaha Mikro untuk Bahan Baku Biodiesel: Studi Lima Kota di Pulau Jawa dan Bali.”⁸¹ Kajian ini dilakukan di Bandung, Semarang, Surakarta, Surabaya, dan Denpasar. Ditemukan bahwa secara umum terdapat tiga jenis praktik pengumpulan minyak jelantah, yaitu praktik jual-beli, praktik penukaran minyak jelantah dengan cara donasi.

74 UUPPLH, Ps. 2 Huruf k.

75 *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes* (1989), Ps. 4 ayat (2) huruf (a).

76 UUPPLH, Ps. 2 Huruf l.

77 UUPPLH, Ps. 2 Huruf m.

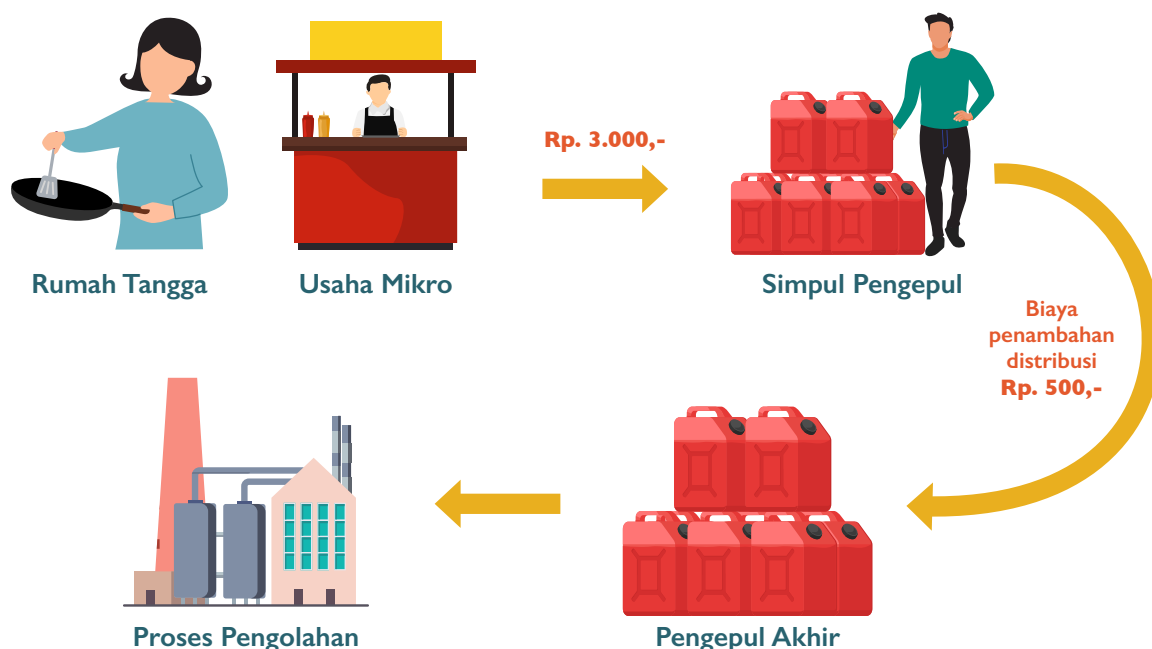
78 UUPPLH, Ps. 2 Huruf n.

79 UU Energi 2007, penjelasan ps. 2.

80 UU Energi 2007, penjelasan ps. 2.

81 Traction Energy Asia, “Model Pengumpulan Minyak Jelantah (*Used Cooking Oil*) Untuk Bahan Baku Biofuel”, 2022.

Kajian ini menemukan model pengumpulan minyak jelantah yang sudah ada saat ini, tanpa intervensi regulasi. Rumah Tangga dan Usaha Mikro menjual minyak jelantah ke Simpul Pengepul. Kemudian, Simpul Pengepul menjual minyak jelantah ke Pengepul Akhir, untuk kemudian dilakukan Proses Pengolahan minyak jelantah menjadi *biofuel*.



Gambar 2.1 Model Pengumpulan Minyak Jelantah sebelum adanya Intervensi Pemerintah

Sumber: Traction Energy Asia, 2022

Beberapa kesimpulan penelitian tersebut yang relevan terhadap penyusunan peraturan ini, sebagai berikut:⁸²

- Potensi minyak jelantah di lima kota besar Jawa dan Bali dari sektor RT sebesar 2.847,07 kiloliter/bulan atau 34.164,84 kiloliter/tahun, sedangkan potensi minyak jelantah dari sektor usaha mikro sebesar 1.509,64 kiloliter/bulan atau 18.115,68 kiloliter/tahun.
- Dari aspek mengumpulkan minyak jelantah, sebagian besar yaitu 71,88% responden RT (dari total 288 responden) dan 58,08% responden usaha mikro (dari total 260 responden) menyetujui mengumpulkan minyak jelantah. Pandangan terhadap program bantuan pengumpulan minyak jelantah, baik kebutuhan sosialisasi dan manfaat minyak jelantah, bantuan jeriken penampung minyak jelantah, maupun kurir penjemput minyak jelantah.
- Dari aspek nilai jual pengumpulan minyak jelantah yang diinginkan responden, jumlah harga yang diinginkan oleh warga yang paling banyak muncul (nilai modus) adalah Rp3.000,00/liter minyak jelantah sebagai insentif kegiatan pengumpulan minyak jelantah.

82 Traction Energy Asia, "Model Pengumpulan Minyak Jelantah (*Used Cooking Oil*) Untuk Bahan Baku Biofuel", 2022, hlm. 92.

Para peneliti merekomendasikan dibuatnya regulasi sebagai berikut:⁸³

1. Regulasi tata kelola pemanfaatan minyak jelantah sebagai bahan baku biodiesel yang mengatur perihal:
 - a. definisi minyak jelantah sebagai limbah;
 - b. definisi, kriteria baku, dan fungsi minyak jelantah sebagai bahan baku biodiesel;
 - c. penetapan minyak jelantah sebagai bahan baku komplementer biodiesel dari kategori limbah;
 - d. penetapan harga minyak jelantah sebagai bahan baku biodiesel dari kategori limbah agar harga tidak fluktuatif;
 - e. tata niaga minyak jelantah sebagai bahan baku biodiesel;
 - f. penetapan Indeks Kualitas Lingkungan Hidup (IKLH) sebagai indikator wajib kinerja pemerintah daerah untuk mendorong pemerintah daerah mengeluarkan regulasi dan mengimplementasikan program untuk memobilisasi kegiatan pengumpulan minyak jelantah di daerah.
2. Regulasi yang mengatur pemberian insentif kepada pemangku kepentingan industri biodiesel berbasis minyak jelantah, mulai dari pihak penghasil UCO, pengepul UCO, hingga pengolah biodiesel UCO.
3. Regulasi yang mengimbau pembatasan penggunaan minyak goreng berulang kali (aspek kesehatan) dan regulasi yang melarang pembuangan minyak jelantah ke sembarang tempat (aspek lingkungan hidup) untuk menyediakan basis kegiatan kampanye pengumpulan minyak jelantah. Dengan demikian, kelompok masyarakat dapat secara masif melakukan sosialisasi bahaya penggunaan minyak jelantah untuk kesehatan maupun bahaya membuang minyak jelantah sembarangan bagi kelestarian lingkungan.
4. Dari hasil studi ini, sektor rumah tangga dan unit usaha mikro sangat berpotensi menghasilkan minyak jelantah sehingga perlu disusun model-model pengumpulan yang diinginkan oleh masyarakat yang disertai oleh implementasi program bantuan pengumpulan minyak jelantah, baik dalam kebutuhan sosialisasi dan manfaat minyak jelantah. Dengan demikian, pasokan bahan baku industri biodiesel berbasis minyak jelantah dapat terjamin.

b. Perbandingan dengan Negara Lain

i. Uni-Eropa (*European Union*)

Minyak jelantah dalam tata kelola energi terbarukan di Uni-Eropa menjadi sebuah wacana yang mengemuka sejak adanya target bauran energi regional sebesar 32 % pada tahun 2030.⁸⁴ Dalam perkembangannya, Uni-Eropa bahkan meningkatkan target bauran energi dalam RED II pada angka 42,5 % pada tahun 2030. Hal ini dilatarbelakangi oleh proposal *European Green Deal* yang meningkatkan komitmen pengurangan gas rumah kaca regional eropa mencapai 55% dari level 1990 pada tahun 2030. Dengan demikian, Komisi Uni-Eropa semakin melihat adanya kepentingan besar untuk juga meningkatkan bauran energi yang berasal dari energi rendah karbon.⁸⁵ Dengan jumlah energi terbarukan yang hanya melibatkan 21,8

83 Traction Energy Asia, "Model Pengumpulan Minyak Jelantah (*Used Cooking Oil*) Untuk Bahan Baku Biofuel", (2022), hlm. 93.

84 EU Directive 2018/2001 on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources (EU RED II), Ps. 3 para (1).

85 Anonymous, "European Green Deal: EU agrees stronger legislation to accelerate the rollout of renewable energy," https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_2061, diakses 6 Juli 2023.

%, Uni-Eropa mulai memasukkan beberapa jenis bahan bakar nabati dalam agenda transisi energi regional. Salah satu yang menarik perhatian dan relevan dengan pembahasan draf akademik ini adalah minyak jelantah atau *used cooking oil*.⁸⁶

Sebelum dijadikan sebagai sebuah bahan baku untuk energi, minyak jelantah sebenarnya telah diatur sebelumnya dalam rezim pengelolaan sampah di bawah *EU Waste Directives* 2008 (EU WD 2008). Dalam peraturan ini, minyak jelantah termasuk sebagai '*bio-waste*' yang didefinisikan sebagai: "...*biodegradable garden and park waste, food and **kitchen waste from households, offices, restaurants, wholesale, canteens, caterers and retail premises and comparable waste from food processing plants.***"⁸⁷ Sebagai konsekuensinya, terdapat beberapa proses pengelolaan yang harus dilakukan oleh negara-negara anggota. Konsekuensi ini dilakukan dalam hierarki pengelolaan sampah yang diatur oleh EU WD 2008, yakni dari tahap penggunaan kembali (*re-use*), pendauran ulang (*recycle*), dan *recovery*.⁸⁸

EU WD 2008 meminta kepada negara-negara anggota untuk menyiapkan sebuah target *re-use* dan *recycle* secara khusus untuk sampah dari bahan nabati paling lambat pada 31 Desember 2024. Target pencapaian *re-use* dan *recycle* ini nantinya harus disampaikan kepada Komisi Uni-Eropa dalam bentuk laporan dan disertai juga dengan rancangan pengaturan ke depan.⁸⁹ Selain itu, EU WD 2008 juga meminta kepada negara-negara anggota memastikan bahwa sampah berbahan nabati dikelola dengan cara menyiapkan tempat pengumpulan khusus untuk nantinya dihitung dan diverifikasi secara mandiri.⁹⁰ Dengan demikian, EU WD 2008 mengamanatkan agar sampah berbahan nabati untuk dikelola terpisah dari sampah-sampah jenis lain. Hal ini juga ditekankan kembali oleh EU WD 2008 yang memerintahkan negara-negara anggota untuk memastikan bahwa sampah berbahan nabati tidak lagi dikumpulkan dan didaur ulang dalam satu tempat yang sama dengan jenis sampah yang lain paling lambat pada 31 Desember 2023.⁹¹

Selain harus memperhatikan tempat pengumpulan dari sampah tersebut, EU WD 2008 juga mengatur bahwa setiap negara anggota wajib untuk mematuhi beberapa ketentuan keberlanjutan ketika mengelola sampah berbahan nabati. Ketentuan tersebut antara lain: (1) mendorong adanya pendaurulangan yang memperhatikan perlindungan lingkungan dengan menerapkan standar tertentu; (2) mendorong adanya pengomposan untuk sampah nabati tertentu; (3) mempromosikan penggunaan produk yang berbahan baku sampah nabati.⁹² Untuk mendorong adanya pengelolaan sampah nabati yang berkelanjutan, EU WD 2008 meminta agar Komisi Uni-Eropa membentuk standar pengelolaan sampah nabati kepada *the European standardisation organisations*.⁹³

86 Annex IX Part B, EU RED II. Selain itu, penelitian dari Grinsven, et.al., menunjukkan adanya permintaan yang cukup tinggi terhadap UCO da UCOME sebagai bahan bakar nabati. Grinsven, et.al., memprediksi bahwa Uni-Eropa membutuhkan sekitar 27-37 Mton/tahun pada tahun 2030. Lihat: Anouk van Grinsven, et.al., "Used Cooking Oil (UCO) as Biofuel Feedstock in the EU", *CE Delft Report*, April 2021, hlm. 6. <selengkapnya: cedelft.eu/wp-content/uploads/sites/2/2021/04/CE_Delft_200247_UCO_as_biofuel_feedstock_in_EU_FINAL-v5.pdf>

87 EU Directive 2008/98/EC on Waste and Repealing Certain Directives (EU WD 2008), Ps. 3 para (4).

88 EU WD 2008, Ps. 4 para (1).

89 EU WD 2008, Ps. 11 para (6).

90 EU WD 2008, Ps. 11a para (9).

91 EU WD 2008, Ps. 22 para (1).

92 EU WD 2008, Ps. 22 para (2).

93 EU WD 2008, Ps. 22 para (3).

Dari ketentuan EU WD 2008, terdapat beberapa kesimpulan terkait pengelolaan minyak jelantah sebagai salah satu produk nabati. Pertama, EU WD 2008 tidak mengatur secara spesifik tentang minyak jelantah sebagai salah satu sampah/limbah. Namun, berdasarkan cakupan 'sampah nabati' atau *bio-waste*, maka minyak jelantah dapat dikategorikan sebagai sampah nabati. Dengan demikian, ketentuan-ketentuan tentang *bio-waste* berlaku untuk pengelolaan minyak jelantah di negara-negara anggota Uni-Eropa. Kedua, EU WD 2008 secara eksplisit meminta kepada negara-negara anggota agar mengelola sampah nabati sebagai sebuah jenis sampah yang berbeda. Oleh karena itu, EU WD 2008 telah meminta agar terdapat perlakuan yang berbeda dengan cara membuat target pengumpulan tersendiri, mendirikan tempat pengumpulan yang berbeda dan kewajiban untuk tidak mencampurkannya dengan jenis sampah yang lain.

Pada tahap pendauran kembali, minyak jelantah dapat menjadi salah satu bahan bakar nabati yang digunakan sebagai bagian target capaian bauran energi sebesar 14% di sektor transportasi pada tahun 2030.⁹⁴ Selain itu, RED II 2018 juga mewajibkan lebih jauh mengenai konsumsi bahan bakar nabati yang mencapai persentase tertentu. Dalam Annex IX part A dan B, RED II 2018 memasukan beberapa jenis biofuel yang perlu mencapai target. RED II 2018 menargetkan bauran konsumsi energi di sektor transportasi paling sedikit 0,2 % pada tahun 2022, 1 % pada tahun 2025 dan 3,5 % pada tahun 2030.⁹⁵

Sebagai salah satu jenis biofuel, minyak jelantah memiliki cara kalkulasi yang berbeda menurut RED II 2018. Minyak jelantah menjadi salah satu bahan bakar energi di mana penghitungan gas rumah kaca yang dikurangi dihitung dua kali lipat dari jumlah bahan bakar nabati dalam Annex IX A.⁹⁶ Hal ini merupakan instrumen insentif yang digunakan agar penggunaan dua bahan baku energi ini semakin dipromosikan.

Dalam melihat kebijakan pelipatgandaan jumlah tersebut, maka perlu memahami kondisi permintaan dan ketersediaan minyak jelantah sebagai bahan baku energi di Eropa. Minyak jelantah di Eropa secara umum berasal dari industri pemrosesan makanan, restoran dan usaha kuliner.⁹⁷ Hal ini berbeda dengan Indonesia yang mana rumah tangga menjadi salah satu penyumbang terbesar minyak jelantah.⁹⁸ Uni-Eropa sendiri memiliki angka permintaan yang cukup besar terhadap minyak jelantah sebagai salah satu bahan baku energi. Pada tahun 2019, Grinsven, et.al., menyajikan bahwa kebutuhan minyak jelantah di Uni-Eropa dan UK mencapai angka 2,8 Mton/tahun. Hal ini berarti 18,5% bahan bakar nabati yang digunakan berasal dari minyak jelantah.⁹⁹ Dengan laju permintaan yang saat ini, kedua region ini diprediksi membutuhkan sekitar 6,1-6,4 Mton per tahun pada 2030. Sayangnya, kebutuhan ini tidak tercukupi dengan kondisi ketersediaan minyak jelantah di Uni-

94 Lihat: RED II 2018, Ps. 25 para (1) dan Annex IX para (b).

95 RED II 2018, Ps. 25 para (1).

96 RED II 2018, Annex IX para (b).

97 Grinsven, et.al., "Used Cooking Oil (UCO)", hlm. 5.

98 Pada data yang dihimpun oleh tim penulis dari Traction Energy Asia, rumah tangga di wilayah Jabodetabek rata-rata menghasilkan 1,18 liter minyak jelantah per bulan. Dengan angka efisiensi pada 0,46 liter minyak jelantah per 1 liter minyak goreng, maka tim peneliti dari Traction Energy Asia menyimpulkan setidaknya dapat dihasilkan 9,2 juta liter minyak jelantah di Jabodetabek dalam satu bulan. Lihat: Traction Energy Asia, "Model Pengumpulan Minyak Jelantah (*Used Cooking Oil*) Untuk Bahan Baku Biofuel", 2022, hlm. 34-35.

99 Grinsven, et.al., "Used Cooking Oil (UCO)", hlm. 5.

Eropa dan Inggris. Ketersediaan minyak jelantah hanya mencapai angka 0,7-1,2 Mton per tahun sedangkan hampir 1,4 Mton diimpor dari luar Uni-Eropa.¹⁰⁰

		Tahun 2019	Potensi Tahun 2030
		Mton/tahun	Mton/tahun
Permintaan	Uni Eropa dan Inggris Raya	2,8	6,1-6,4
	Global	5,12	
	Potensi Permintaan Global		27-37
Ketersediaan	Uni Eropa dan Inggris Raya	0,7-1,2	1,7
	Global	1,4	1,4
	Jumlah ketersediaan Uni Eropa dan Inggris Raya	2,1-2,6	3,1-3,3

Tabel 2.1 Kondisi Permintaan dan Ketersediaan Minyak Jelantah di Eropa

Sumber: Grinsven, et.al., "Used Cooking Oil (UCO)", hlm. 6.

Selain itu, Grinsven, et.al., juga mengidentifikasi adanya potensi masalah dalam pengelolaan minyak jelantah di Eropa—yang bisa jadi juga berlaku untuk praktek di negara lain.¹⁰¹ Pertama, adanya potensi minyak jelantah dijual dengan harga yang lebih mahal dibandingkan harga minyak goreng. Hal ini dikarenakan adanya kebijakan insentif berupa *double-counting* bagi minyak jelantah. Dengan demikian, Grinsven, et.al., melihat pentingnya intervensi pemerintah dalam menjaga agar harga minyak jelantah tidak melampaui harga minyak goreng itu sendiri. Kedua, insentif *double counting*, selain mendorong penggunaan minyak jelantah, juga mendorong adanya praktek ilegal dengan mencampur minyak jelantah dengan minyak goreng untuk secara 'diam-diam' meningkatkan produksi jelantah.¹⁰² Ketiga, oleh karena kriteria keberlanjutannya hanya berdasarkan paragraf 10 pasal 29, maka adanya potensi bahwa bukti keberlanjutan dari produk minyak jelantah tersebut palsu.

Secara umum, RED II memperkenalkan dua kriteria keberlanjutan dalam rangka transisi energi. RED II memperkenalkan konsep *Indirect Land-Use Change* sebagai salah satu parameter dalam kriteria keberlanjutan. Selain itu, RED II juga memperkenalkan sebuah kriteria yang berusaha untuk menyesuaikan dengan target penurunan emisi gas rumah kaca Uni-Eropa atau disebut *greenhouse gas emissions saving criteria*.¹⁰³ Kriteria keberlanjutan dalam RED II memiliki beberapa tujuan implementasi, yakni: a) berkontribusi pada target penurunan gas rumah kaca regional dan target bauran energi terbarukan; b) mengukur kepatuhan kewajiban energi terbarukan, yakni target pencapaian bauran energi sebesar 14% di sektor transportasi pada tahun 2030; c) sebagai syarat untuk pemberian bantuan finansial terhadap proyek transisi kepada bahan bakar nabati.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Ibid., hlm. 6.

¹⁰¹ Ibid., hlm. 7.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ RED II 2018, Ps. 29 para (2), (3), (4), (5), (6), (7) dan (10).

¹⁰⁴ RED II 2018, Ps. 29 para (1).

Walaupun begitu, RED II membatasi keberlakuan kriteria keberlanjutan hanya terhadap beberapa bahan baku energi terbarukan. Untuk bahan bakar yang diproduksi dari limbah, sampah, atau aktivitas lain di luar pertanian, perikanan, dan kehutanan, maka hanya kriteria *GHGs saving* yang berlaku terhadap dirinya.¹⁰⁵

Sebagai kriteria keberlanjutannya, *GHGs saving* berlaku secara berjenjang terhadap instalasi-instalasi produksi dari bahan bakar yang berasal dari minyak jelantah. Kriteria ini dijelaskan lebih jauh dalam tabel di bawah ini:

Titik Penghitungan Produksi	Nilai Minyak Goreng yang Tidak Terpakai	Nilai Minyak Goreng Bekas
Pada atau Sebelum 5 Okt 2015	50 %	Transportasi
Dari 6 Okt 2015-31 Des 2020	60 %	Transportasi
Dari 1 Januari 2021-seterusnya	65 %	Transportasi
Dari 1 Januari 2021-31 Desember 2025	70 %	Energi
Dari 1 Januari 2026	80 %	Energi

Tabel 2.2 Kriteria Penurunan Gas Rumah Kaca untuk Produksi Energi Terbarukan di Uni-Eropa

Sumber: Olahan Penulis dari Pasal 29 paragraf (10) RED II

Dari kriteria tersebut, maka RED II menghendaki agar instalasi-instalasi produksi yang baru semakin menggunakan teknologi termutakhir dalam rangka mengurangi emisi gas rumah kaca yang ditimbulkan.

Walaupun begitu, target penurunan dan penghitungan gas rumah kaca yang timbul dari produksi energi ini bukan tanpa kelemahan—termasuk ketika nantinya diterapkan dalam konteks minyak jelantah. Brandão, et.al., menyatakan bahwa terdapat penghitungan yang kurang representatif karena cakupan yang tidak komprehensif ketika menghitung jejak emisi dalam produksi energi dari minyak jelantah.¹⁰⁶ Hal ini terjadi dari proses produksi dari minyak jelantah sampai menjadi *hydrogenated vegetable oil* atau HVO.

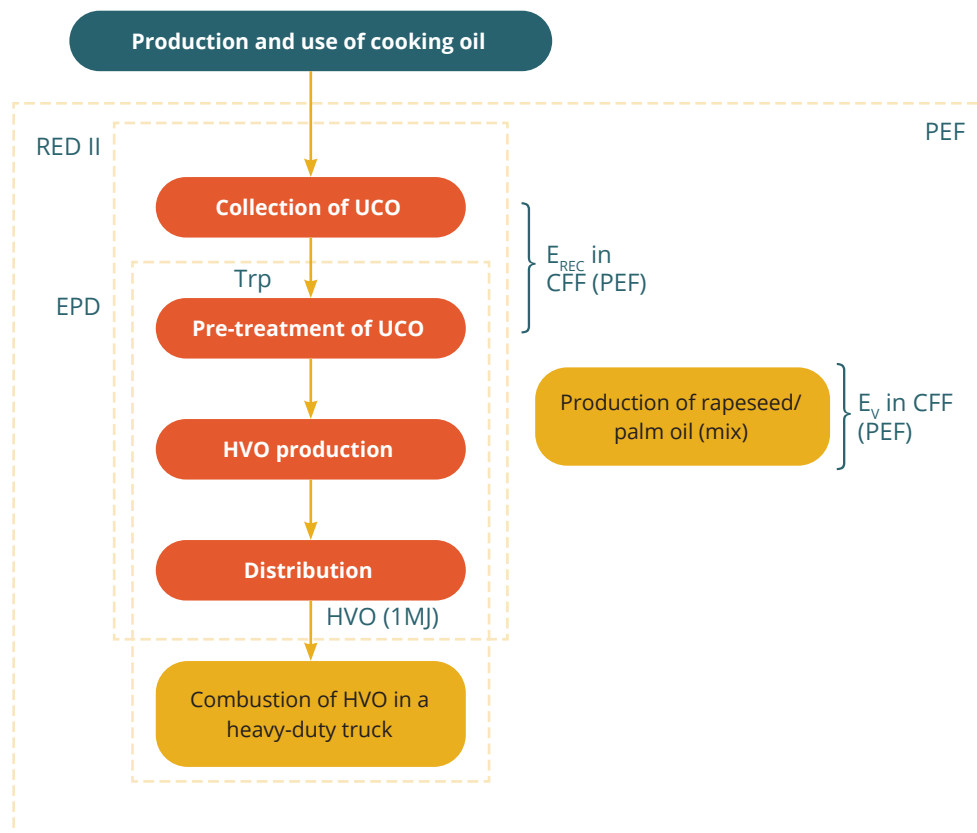
Menurut Brandão, et.al., RED II gagal untuk memasukan tahap produksi minyak goreng sebagai bagian dari penghitungan jejak emisi. Pada gambar di atas, Brandão, et.al. menunjukan bahwa RED II tidak memperhitungkan tahap produksi dan penggunaan minyak goreng sebagai bagian penghitungan pengurangan gas rumah kaca.¹⁰⁷ Oleh karena itu, Brandão, et.al. melihat ini sebagai bentuk tidak representatifnya penghitungan pengurangan gas rumah kaca pada bahan baku energi berupa minyak jelantah.¹⁰⁸

105 RED II 2018, Ps. 29 para (1).

106 Miguel Brandão, et.al., "RED, PEF, and EPD: Conflicting Rules for Determining the Carbon Footprint of Biofuels Give Unclear Signals to Fuel Producers and Customers," *Frontiers Climate*, Vol. 4, (Oktober, 2022), hlm. 9.

107 Brandão, et.al., "RED, PEF, and EPD...", hlm. 10.

108 Ibid.



Gambar 2.2 Rantai Pasokan Produksi Minyak Jelantah menjadi HVO

Sumber: Brandão, et.al., "RED, PEF, and EPD...", hlm. 9.

ii. Amerika Serikat

Pengelolaan minyak jelantah sebagai bahan baku biofuel tidak diatur di tingkat federal di Amerika Serikat. Minyak jelantah hanya disebut sebagai salah satu komoditas yang dapat digunakan untuk *advanced biofuel*,¹⁰⁹ namun tidak terdapat peraturan mengenai pengelolaannya.

Sementara di tingkat negara bagian, Rhode Island memiliki peraturan tentang "Used Cooking Oil Recycling"¹¹⁰ (daur ulang minyak jelantah). Peraturan ini mulai berlaku pada 1 Januari 2012. Hingga saat ini, Rhode Island merupakan satu-satunya negara bagian yang memiliki peraturan khusus tentang pengelolaan minyak jelantah. Peraturan ini cukup singkat, hanya berisi lima pasal, sebagai berikut.

Pasal § 23-18.17-1 berisi tujuan peraturan, yaitu:

- (1) *To establish a safe and environmentally sound used cooking oil collection initiative in Rhode Island that covers all commercial facilities that generate used cooking oil in the state;*
- (2) *To promote the recycling of used cooking oil;*
- (3) *To develop a strategy for waste reduction in the state with the participation of procedures, processors and consumers;*

¹⁰⁹ Code of Federal Regulations, Title 7, Subtitle B, Chapter XLII, Part 4288, Subpart B, § 4288.102.

¹¹⁰ West's General Laws of Rhode Island Annotated, Title 23. Health and Safety, Chapter 18.17, Used Cooking Oil Recycling, § 23-18.17.

- (4) *To eliminate the dumping of used cooking oil in landfills and down sewer drains in order to minimize sewer damage and maintenance costs and extend the capacity of landfills; and*
- (5) *To promote the creation of green jobs.*

Pasal § 23-18.17-2 berisi temuan-temuan mengenai minyak jelantah. Dinyatakan bahwa minyak jelantah menyumbat sistem saluran pembuangan, menyebabkan pencemaran lingkungan, dan berdampak buruk terhadap kesehatan manusia dan hewan. Dinyatakan juga bahwa perlu ada upaya untuk mencegah dampak-dampak tersebut.

Pasal § 23-18.17-3 berisi definisi. Minyak jelantah atau *used cooking oil* didefinisikan sebagai "*grease generated from using vegetable oil or animal fat for cooking.*" Definisi ini sangat sederhana dan tidak mengkategorikan minyak jelantah sebagai limbah maupun komoditas.

Pasal § 23-18.17-4 berisi peraturan mengenai daur ulang yang aman bagi lingkungan hidup (*environmentally sound*). Pasal ini mewajibkan produsen minyak jelantah untuk menyimpan wadah untuk mengumpulkan minyak jelantah, serta menyimpan semua minyak jelantah di wadah tersebut untuk kemudian didaur ulang.

Terakhir, pasal § 23-18.17-5 berisi larangan pembuangan minyak jelantah dengan cara apapun selain didaur ulang.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini memuat tentang kajian dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia sesuai dengan hierarki peraturan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan demikian, Bab ini membahas seluruh peraturan perundang-undangan terkait Pengelolaan Minyak Jelantah sebagai Limbah dan Pemanfaatannya.

A. UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 (UUD NRI TAHUN 1945)

Batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 tidak secara spesifik mengatur tentang pengelolaan minyak jelantah sebagai limbah maupun proses pemanfaatannya. Namun, batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 mengatur beberapa poin yang dapat ditarik hubungannya dengan proses pengelolaan limbah dalam rangka perlindungan lingkungan dan pemanfaatan sumber daya alam yang ada di Indonesia. Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sendiri dalam UUD NRI Tahun 1945 memiliki tujuan yang dapat dirujuk dari Pasal 28H ayat (1) tentang Hak Asasi Manusia. Dalam pasal ini, UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa: *"Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan."*¹¹¹ Pasal yang sama juga menjadi dasar pertimbangan dalam UUPPLH. Pertimbangan ini lebih jauh diterjemahkan dalam tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Selain tentang hak atas lingkungan hidup yang baik, batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur tentang tanggung jawab negara dalam pengelolaan lingkungan hidup (*public trust doctrine*) dan hak penguasaan negara terhadap sumber daya alam. Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 memberikan sebuah kewenangan bagi negara untuk menguasai sumber daya alam sebagai milik Bangsa Indonesia. Hak penguasaan ini dengan demikian melahirkan beberapa kewenangan lain, antara lain: kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*).¹¹²

¹¹¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ps. 28H ayat (1).

¹¹² Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 001-021-022/PUU-I/2003, hlm. 334.

Hak atas lingkungan yang baik dan hak penguasaan negara terhadap sumber daya alam ini telah diejawantahkan dalam beberapa Undang-Undang yang lebih jauh mengatur tentang pengelolaan limbah maupun pemanfaatan terhadap sumber daya energi. Undang-Undang yang mengatur, misalnya: Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang No. 30 Tahun 2007 tentang Energi. Walaupun demikian, peraturan perundang-undangan yang ada belum secara spesifik mengatur tentang status minyak jelantah secara tegas.

Dengan demikian, UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur secara spesifik tentang pengelolaan minyak jelantah sebagai limbah dan pemanfaatannya sebagai sumber daya energi. Namun, UUD NRI Tahun 1945 memberikan dasar pemikiran bagi negara untuk ikut campur dalam pengelolaan minyak jelantah ini. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 28H dan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

B. UNDANG-UNDANG

a. Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang yang berlaku bagi tata kelola lingkungan hidup di Indonesia pada saat ini adalah UUPPLH dengan beberapa perubahan pasca disahkannya Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. UUPPLH lahir dari pertimbangan dalam UUD NRI 1945 yang meminta negara untuk memenuhi hak dari masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat serta kewajiban negara untuk mengelola sumber daya alam demi kesejahteraan masyarakat. Berangkat dari dua pertimbangan ini, UUPPLH mengatur lebih jauh tujuan, prinsip, kebijakan dan instrumen-instrumen dalam rangka perlindungan lingkungan hidup di Indonesia.

UUPPLH memiliki sebuah tujuan lebih rinci tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, menurut UUPPLH, bertujuan untuk mencapai antara lain:¹¹³ a) perlindungan terhadap wilayah NKRI dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup; b) penjaminan terhadap keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia; c) penjaminan terhadap kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem; d) perlindungan untuk kelestarian fungsi lingkungan hidup; e) keserasian, keselarasan dan keseimbangan lingkungan hidup; f) penjaminan terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan; g) penjaminan atas pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia; h) pengendalian pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana; i) pembangunan berkelanjutan; j) antisipatif terhadap isu global.

Berdasarkan tujuan-tujuan tersebut, UUPPLH menerjemahkan tujuan tersebut dalam beberapa instrumen kebijakan. Ruang lingkup dari UUPPLH terdiri dari: a)

¹¹³ UUPPLH, ps. 3.

perencanaan; b) pemanfaatan; c) pengendalian; d) pemeliharaan; e) pengawasan; f) penegakan hukum.¹¹⁴ Pada tahap awal, UUPPLH meminta pemerintah untuk membuat sebuah perencanaan terhadap perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pada tahap ini, pemerintah melaksanakannya dengan sebuah tahapan yang terdiri dari: a) inventarisasi lingkungan hidup; b) penetapan wilayah ekoregion; dan c) penyusunan RPPLH. Setelah menuangkan hasil perencanaan tersebut dalam sebuah dokumen perencanaan, yakni RPPLH, pemerintah menggunakannya untuk dasar bagi pemanfaatan sumber daya alam. Pada tahap ini, pemanfaatan harus memperhatikan hasil inventarisasi dan karakteristik sumber daya alam dari suatu wilayah sehingga dapat tetap lestari dan bebas dari pencemaran dan kerusakan.

Selama pemanfaatan dari sumber daya alam tersebut, UUPPLH memerintahkan agar pemerintah membuat sebuah langkah-langkah pengendalian terhadap pencemaran dan/atau kerusakan yang timbul akibat kegiatan atau usaha yang memanfaatkan sumber daya alam. Langkah-langkah pengendalian ini meliputi antara lain: langkah pencegahan, penanggulangan; dan pemulihan. Dalam tahap pencegahan terdapat beberapa instrumen penting antara lain: baku mutu lingkungan hidup, amdal, UKL-UPL dan juga perizinan.¹¹⁵ Instrumen ini dapat dikategorikan sebagai sebuah manifestasi dari campur tangan pemerintah dalam tata kelola lingkungan hidup sebagaimana telah dibahas pada bab sebelumnya. Walaupun demikian, dalam melakukan pencegahan, UUPPLH juga membuka adanya instrumen lain yang ikut serta dalam pengelolaan lingkungan, yakni: instrumen ekonomi lingkungan hidup, audit lingkungan hidup, serta instrumen lain sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan.¹¹⁶

Dari pengaturan tersebut, tim penulis sendiri berpendapat bahwa jika pemerintah ingin melakukan tata kelola terhadap minyak jelantah, maka UUPPLH merupakan rezim pengaturan yang berlaku. Hal ini didasari oleh beberapa ketentuan yang relevan terhadap minyak jelantah. Pertama, pemerintah dapat mengatur bahwa minyak jelantah merupakan bagian dari 'limbah' sesuai dengan definisi yang dibuat oleh UUPPLH. Limbah dalam UUPPLH didefinisikan sebagai sebuah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan.¹¹⁷ Dengan definisi tersebut, limbah dalam UUPPLH mencakup minyak jelantah yang merupakan sisa suatu kegiatan baik dilakukan dalam skala kecil maupun besar. Kedua, jika minyak jelantah merupakan limbah, maka proses pengelolaannya membutuhkan campur tangan pemerintah baik itu dalam bentuk penentuan standar emisi dan instrumen penilaian dampak lingkungan bagi usaha-usaha yang menghasilkan limbah minyak jelantah dalam skala besar. Oleh karena itu, UUPPLH bekerja dengan cara menentukan baku mutu bagi minyak jelantah sebagai sebuah limbah dan menentukan penilaian dampak lingkungan seperti apa yang perlu dipenuhi bagi usaha atau kegiatan tertentu. Dari kedua instrumen yang relevan di atas, UUPPLH selanjutnya meminta agar ketentuan lebih jauh baik untuk pengelolaan limbah dan tentang baku mutu lingkungan hidup diatur dalam peraturan menteri.

114 UUPPLH, ps. 4.

115 UUPPLH, ps. 14. Lihat juga: Andri G. Wibisana, "Campur Tangan Pemerintah dalam Pengelolaan Lingkungan: Sebuah Penelusuran Teoritis Berdasarkan Analisis Ekonomi atas Hukum (*Economic Analysis of Law*)", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 47(2), 2017, hlm. 178.

116 UUPPLH, ps. 14.

117 UUPPLH, ps. 1 angka (20).

b. Undang-Undang No. 30 Tahun 2007 tentang Energi

Undang-Undang lain yang relevan untuk menjadi dasar pengaturan tata kelola dan tata niaga minyak jelantah adalah Undang-Undang No. 30 Tahun 2007 tentang Energi (**UU Energi**). Sama halnya dengan UUPPLH, UU Energi juga merujuk pasal yang sama dalam UUD NRI 1945 sebagai dasar pengelolaan sumber daya alam, yakni pasal 33 UUD NRI 1945.¹¹⁸ Dengan demikian, UU Energi mengakui bahwa negara memiliki hak penguasaan terhadap seluruh sumber daya energi demi kesejahteraan masyarakat.

Dalam UU Energi, negara memiliki kewenangan dalam bentuk penguasaan terhadap sumber daya energi seperti fosil, panas bumi, hidro skala besar, dan sumber energi nuklir. Frasa yang berbeda digunakan bagi sumber daya energi baru dan sumber daya energi terbarukan. UU Energi menyatakan bahwa sumber daya energi baru dan sumber daya energi terbarukan diatur oleh negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam definisinya, sumber daya energi terbarukan dalam hal ini mencakup antara lain: panas bumi, angin, bioenergi, sinar matahari, aliran dan terjunan air, serta gerakan dan perbedaan suhu lapisan laut. Dengan demikian, minyak jelantah dalam hal ini dapat menjadi salah satu sumber daya bioenergi yang termasuk sebagai sumber daya energi terbarukan.

Walaupun menggunakan frasa yang berbeda dengan sumber daya energi sebelumnya, UU Energi tetap meminta pemerintah untuk melakukan pengelolaan terhadap sumber daya energi terbarukan tersebut. UU energi meminta agar pemerintah dan/atau pemerintah daerah wajib meningkatkan penyediaan energi baru¹¹⁹ dan terbarukan baik termasuk dengan skema kerjasama dengan badan usaha atau perseorangan.¹²⁰ Selain itu, pemerintah dan pemerintah daerah juga diminta agar melakukan pemanfaatan dan pengusahaan terhadap sumber daya energi baru dan terbarukan.¹²¹

Dengan demikian, UU Energi memerintahkan pemerintah maupun pemerintah daerah untuk melakukan penyediaan, pemanfaatan dan pengusahaan sumber daya energi terbarukan. Dalam energi terbarukan tersebut, minyak jelantah sebagai salah satu sumber daya bioenergi tentunya perlu untuk disediakan, dimanfaatkan dan diusahakan oleh negara melalui sebuah instrumen pengaturan. Hal ini sesuai dengan perintah UU Energi agar sumber daya energi baru dan terbarukan diatur oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

UU Energi menyatakan bahwa pengaturan lebih jauh tentang sumber daya energi baru dan terbarukan akan diatur dalam peraturan perundang-undangan lain. Sayangnya, belum ada peraturan pelaksana yang secara khusus mengatur tentang sumber daya energi baru dan terbarukan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

¹¹⁸ UU Energi, pertimbangan.

¹¹⁹ Dalam UU Energi, yang dimaksud dengan penyediaan energi antara lain: a. inventarisasi sumber daya energi; b. peningkatan cadangan energi; c. penyusunan neraca energi; d. diversifikasi, konservasi, dan intensifikasi sumber energi dan energi; dan e. penjaminan kelancaran penyaluran, transmisi, dan penyimpanan sumber energi dan energi. Lihat: UU Energi, ps. 20 ayat (1).

¹²⁰ UU Energi, ps. 20 ayat (3) jo. ps. 20 ayat (5).

¹²¹ UU Energi, ps. 21 ayat (3) jo. ps. 23.

Walaupun begitu, terdapat beberapa instrumen pengaturan bidang energi yang menjadi landasan yuridis bagi pemerintah untuk segera melakukan transisi kepada energi baru terbarukan. Pertama, Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2017 telah menetapkan Rencana Umum Energi Nasional yang merupakan pelaksanaan dari Pasal 12 ayat (2) dan Pasal 17 ayat (1) UU Energi. Sebagai strategi untuk mengembangkan energi yang mempertimbangkan fungsi lingkungan, Dewan Energi Nasional dan Pemerintah Pusat menetapkan salah satu program, yaitu pencapaian maksimal penggunaan Energi Terbarukan.¹²² Untuk mencapainya, salah satu kegiatan yang dikembangkan adalah dengan target bauran energi primer dari sumber EBT paling sedikit 23% pada tahun 2025 dan paling sedikit 31% pada tahun 2050.¹²³ Selain itu, program lain yang juga ditetapkan adalah adanya pencapaian minimal penggunaan minyak bumi. Untuk melaksanakan program tersebut, kegiatan yang dilakukan adalah dengan menekan penggunaan energi primer minyak bumi menjadi kurang dari 25% pada tahun 2025 dan kurang dari 20% pada tahun 2050.¹²⁴

Dengan demikian, walaupun belum memiliki kerangka hukum yang memadai untuk pemanfaatan minyak jelantah sebagai sumber energi, Dewan Energi dan Pemerintah Pusat telah menetapkan kebijakan ke depan dengan melakukan pengembangan energi. Salah satu sumber daya energi yang berpotensi untuk membantu pengembangan ini adalah penggunaan minyak jelantah.

C. PERATURAN PEMERINTAH

a. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Setelah berlakunya UU Cipta Kerja, pemerintah menerbitkan peraturan turunan yang secara khusus mencakup seluruh persoalan tata kelola dan perlindungan lingkungan hidup dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Selanjutnya: PP 22/2021). Secara umum, PP 22/2021 mencakup beberapa ruang lingkup pengaturan, antara lain: a) persetujuan lingkungan; b) perlindungan dan pengelolaan mutu air; c) perlindungan mutu udara; d) perlindungan mutu laut; e) pengendalian kerusakan lingkungan hidup; f) pengelolaan limbah B3 dan pengelolaan limbah non-B3; g) dana penjaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan hidup; h) sistem informasi lingkungan hidup; i) pembinaan dan pengawasan; dan j) pengenaan sanksi administratif.

Berdasarkan ruang lingkup di atas, bagian ini secara khusus mengulas ketentuan-ketentuan mana saja yang relevan dengan tujuan naskah akademik ini. Bagian ini menggarisbawahi beberapa ketentuan yang penting untuk dimasukkan sebagai bagian dalam rancangan peraturan pemerintah untuk tata kelola dan tata niaga minyak jelantah.

122 Peraturan Presiden No. 22 Tahun 2017 tentang Rencana Umum Energi Nasional (PP RUEN), Lampiran II, hlm. 21.

123 PP RUEN, Lampiran II, hlm. 21.

124 PP RUEN, Lampiran II, hlm. 21.

PP 22/2021 pertama-tama mengatur persoalan dokumen perizinan serta persyaratan dalam proses perizinan berusaha. Setiap rencana usaha dan/atau kegiatan yang berdampak terhadap lingkungan hidup wajib memiliki dokumen lingkungan hidup antara lain: a) Amdal; b) UKL-UPL; atau c) SPPL.¹²⁵ Dokumen Amdal atau UKL-UPL keduanya merupakan bagian dari proses mendapatkan persetujuan lingkungan sedangkan SPPL, oleh karena dampak yang tidak signifikan pada lingkungan hidup, tidak termasuk dalam bagian penyusunan persetujuan lingkungan hidup. PP 22/2021 mengatur pembagian jenis usaha dan/atau kegiatan sesuai dengan dokumen lingkungan hidup yang dibutuhkan. Pertama, PP 22/2021 menyatakan bahwa Amdal wajib dimiliki oleh setiap rencana usaha dan/atau kegiatan yang memiliki dampak penting terhadap lingkungan hidup.¹²⁶ Lebih jauh, dampak penting terhadap lingkungan hidup ini dielaborasi dengan menetapkan aktivitas atau kegiatan yang merupakan jenis rencana usaha yang besaran/skalanya wajib Amdal.¹²⁷ Selain itu, kegiatan yang memiliki dampak penting terhadap lingkungan hidup juga diartikan sebagai sebuah rencana usaha yang dilakukan di dalam dan/atau berbatasan langsung dengan kawasan lindung.¹²⁸

Untuk UKL-UPL, PP 22/2021 membatasi ruang lingkupnya untuk usaha dan/atau kegiatan yang tidak memiliki dampak penting bagi lingkungan hidup. Hal ini lebih jauh dijelaskan dengan beberapa unsur antara lain: a) jenis rencana usaha dan/atau kegiatan tersebut tidak memiliki dampak penting; b) jenis rencana usaha dan/atau kegiatan yang lokasi usaha dan/atau kegiatan dilakukan dan/atau tidak berbatasan langsung dengan kawasan lindung; dan c) termasuk jenis rencana usaha dan/atau kegiatan selain dari wajib Amdal. Lalu, jenis usaha yang memiliki SPPL. Jenis usaha dan/atau kegiatan yang tidak memiliki dampak penting terhadap lingkungan hidup dan tidak termasuk UKL-UPL wajib memiliki SPPL. PP 22/2021 memberikan rincian rencana usaha dan/atau kegiatan seperti: a) tidak memiliki dampak penting dan tidak wajib UKL-UPL; b) merupakan usaha dan/atau kegiatan usaha mikro dan kecil yang tidak memiliki dampak penting; dan c) jenis usaha dan/atau kegiatan yang dikecualikan dari wajib UKL-UPL.¹²⁹

Setelah pembahasan tentang persetujuan lingkungan, PP 22/2021 juga mengatur persoalan pengelolaan dan pengendalian pencemaran air. Salah satu pendekatan pengendalian pencemaran air adalah dengan melakukan pencegahan pencemaran air.¹³⁰ Pencegahan terhadap pencemaran air dilakukan terhadap dua jenis sumber pencemar, yaitu sumber pencemar nirtitik (*non-point sources*) dan sumber pencemar

125 PP 22/2021, ps. 4.

126 PP 22/2021, ps. 5 ayat (1).

127 PP 22/2021 memberikan kriteria usaha dan/atau kegiatan yang memiliki dampak penting bagi lingkungan hidup sebagai berikut:

- a. perubahan bentuk lahan dan bentang alam;
- b. eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan;
- c. proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan Pencemaran Lingkungan Hidup dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
- d. proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;
- e. proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya;
- f. introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, hewan, dan jasad renik;
- g. pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan nonhayati;
- h. kegiatan yang mempunyai risiko tinggi dan atau mempengaruhi pertahanan negara; dan/atau
- i. penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi Lingkungan Hidup.

128 PP 22/2021, ps. 2 ayat (2) huruf (b).

129 PP 22/2021, ps. 7 ayat (1) dan (2).

130 PP 22/2021, ps. 127 ayat (2).

titik (*point sources*). Untuk pencemaran nirtitik, PP 22/2021 menyatakan bahwa pencegahan dilakukan melalui cara pengelolaan terbaik.¹³¹ Sedangkan untuk pencegahan terhadap sumber pencemar titik, PP 22/2021 mengatur beberapa langkah: a) penyediaan sarana dan prasarana; b) pelaksanaan pengurangan, penggunaan kembali, pendauran ulang, perolehan kembali manfaat, dan/atau pengisian kembali Air Limbah; c) penetapan Baku Mutu Air Limbah; d) Persetujuan Teknis untuk pemenuhan Baku Mutu Air Limbah; e) penyediaan personel yang kompeten dalam pengendalian Pencemaran Air; f) internalisasi biaya Perlindungan dan Pengelolaan Mutu Air; dan g) penerapan sistem perdagangan alokasi beban pencemar air.

Berkaitan dengan tata kelola limbah minyak jelantah, maka bagian ini membahas beberapa langkah pencegahan yang relevan. Pertama, tentang penyediaan sarana dan prasarana untuk pengendalian pencemaran air. PP 22/2021 mengatur bahwa pemerintah dan/atau pemerintah daerah harus menyediakan sarana dan prasarana terhadap sumber air limbah yang berasal dari rumah tangga dan air limpasan atau nirtitik (*non-point sources*).¹³² Dalam penjelasannya, PP 22/2021 mengelaborasi maksud dari limbah rumah tangga meliputi limbah kegiatan rumah tangga, seperti air mandi, cuci dan kakus.¹³³ Selain itu, pemerintah dan/atau pemerintah daerah juga menyediakan sarana dan prasarana pengendalian pencemaran air kepada usaha mikro dan kecil.¹³⁴ Dalam penyediaan sarana dan prasarana, pemerintah dan/atau pemerintah daerah dapat bekerja sama dengan badan usaha yang memiliki perizinan usaha.¹³⁵ Sebagai salah satu bentuk pencegahan, PP 22/2021 mengatur lebih lanjut agar peraturan perundang-undangan mengatur secara khusus tentang penyediaan sarana dan prasarana pengendalian pencemaran air ini. Naskah akademik ini dengan demikian menyimpulkan bahwa salah satu ruang lingkup yang penting diatur adalah soal kewajiban pemerintah dan/atau pemerintah daerah untuk mengatur sarana dan prasarana untuk pengendalian pencemaran air—dalam hal ini adalah pencemaran akibat limbah minyak jelantah. Namun, sayangnya, PP 22/2021 mengatur limbah rumah tangga ini terbatas pada aktivitas air mandi, cuci, dan kakus. Dengan demikian, PP 22/2021 membatasi limbah rumah tangga hanya pada aktivitas-aktivitas tersebut dan tidak mencakup limbah dari aktivitas rumah tangga seperti minyak jelantah.

Jika sebuah limbah yang berasal dari sumber spesifik dan tidak termasuk sebagai limbah B3, PP 22/2021 mengkategorikan jenis limbah tersebut sebagai limbah nonB3. Limbah Non-B3 sendiri dibagi menjadi dua jenis, yakni: Limbah nonB3 terdaftar dan Limbah nonB3 khusus.¹³⁶ PP 22/2021 mengatur bahwa limbah nonB3 terdaftar termuat dalam daftar limbah nonB3 yang dimasukkan dalam Lampiran XIV PP 22/2021. Untuk limbah nonB3 khusus, PP 22/2021 mendefinisikannya sebagai limbah B3 yang dikecualikan dari Limbah B3 berdasarkan penetapan pengecualian dari pengelolaan limbah B3. Uniknya, definisi ini sendiri berbeda

131 Sayangnya, pada peraturan ini tidak dijelaskan apa yang dimaksud dengan frasa “pengelolaan terbaik.” Lihat: PP 22/2021, ps. 128 ayat (2).

132 PP 22/2021, ps. 129 ayat (1) dan (2).

133 PP 22/2021, penjelasan ps. 129 ayat (2) huruf (a).

134 PP 22/2021, ps. 129 ayat (3).

135 PP 22/2021, ps. 129 ayat (5).

136 PP 22/2021, ps. 450 ayat (1).

dengan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 19 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengelolaan Limbah Non-Bahan Berbahaya Beracun (selanjutnya: Permen LHK 19/2021). Menurut PermenLHK 19/2021, limbah nonB3 merupakan "...sisa suatu usaha dan/atau kegiatan yang tidak menunjukkan karakteristik Limbah B3."¹³⁷ Dengan demikian, masih terdapat kerancuan tentang posisi limbah minyak jelantah khususnya untuk sektor industri yang termasuk sebagai sumber pencemar spesifik.

Meskipun demikian, PP 22/2021 sebenarnya telah memberikan ruang pengaturan lebih jauh untuk pemanfaatan limbah nonB3 sebagai salah satu sumber energi. Dalam PP 22/2021, setiap orang yang menghasilkan limbah nonB3 dapat memanfaatkan limbah nonB3 dalam berbagai macam tujuan. Pemanfaatan limbah nonB3 ini meliputi:¹³⁸

- a. pemanfaatan Limbah nonB3 sebagai substitusi bahan baku;
- b. pemanfaatan Limbah nonB3 sebagai substitusi sumber energi;
- c. pemanfaatan Limbah nonB3 sebagai bahan baku;
- d. pemanfaatan Limbah nonB3 sebagai produk samping; dan
- e. pemanfaatan Limbah nonB3 sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

PP 22/2021 mengatur lebih jauh hal yang perlu diperhatikan dan persyaratan bagi pemanfaatan limbah nonB3 yang dimanfaatkan sebagai substitusi sumber energi. Pertama, PP 22/2021 meminta agar limbah nonB3 harus memenuhi persyaratan total konsentrasi zat pencemar. Kedua, jika aktivitas pemanfaatan limbah nonB3 tersebut menimbulkan emisi dan/atau air limbah maka pemanfaat wajib memenuhi baku mutu emisi dan baku mutu air limbah.

PP 22/2021 juga mengatur tentang pengolahan air limbah sebagai bagian dari pencegahan pencemaran air.¹³⁹ Sebagai bagian dari pencegahan, PP 22/2021 mengatur bahwa pengolahan terdiri dari beberapa aktivitas, antara lain: a) pemanfaatan dengan cara pengurangan, penggunaan kembali, pendauran ulang, perolehan kembali manfaat, dan/atau pengisian kembali Air Limbah; b) pemanfaatan dengan cara aplikasi ke tanah; dan/atau c) pembuangan ke badan air permukaan dan/atau ke formasi tertentu.¹⁴⁰ Walaupun begitu, PP 22/2021 tetap mewajibkan agar pengolahan tersebut terlebih dahulu mematuhi ketentuan standar seperti baku mutu air limbah sehingga tidak menimbulkan dampak pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁴¹ Berdasarkan ketentuan tersebut, maka PP 22/2021 telah memberikan ruang bagi adanya proses pengolahan kembali limbah sebagai salah satu komoditas ekonomi yang dapat dimanfaatkan. Sebagai salah satu limbah, minyak jelantah dengan ini dapat dilakukan proses pengolahan melalui penggunaan kembali, pendauran

137 PermenLHK No. 19/2021, ps. 1 ayat (4).

138 PP 22/2021, ps. 459 ayat (3).

139 PP 22/2021, ps. 130 ayat (1).

140 PP 22/2021, ps. 130 ayat (2).

141 PP 22/2021, ps. 130 ayat (3).

ulang, dan perolehan kembali manfaat. Dengan demikian, PP 22/2021 sebenarnya memberikan ruang untuk melakukan pemanfaatan terhadap limbah cair seperti minyak jelantah.

Ketentuan dalam PP 22/2021 yang memiliki keterkaitan dengan tujuan naskah akademik ini adalah pelarangan bagi setiap orang untuk memasukkan air limbah ke air tanah, mata air dan danau tertutup.¹⁴²

Dari uraian singkat terhadap pengaturan PP 22/2021, maka tulisan ini menemukan kekosongan aturan khususnya mengenai tata kelola minyak jelantah sebagai limbah apalagi sebagai sebuah komoditas untuk diolah menjadi sumber daya energi. Dalam konteks minyak jelantah sebagai limbah rumah tangga, PP 22/2021 sendiri hanya membatasi pengertian rumah tangga pada limbah dari aktivitas mandi, cuci dan kakus. Sehingga pembatasan demikian menimbulkan kerancuan apakah minyak jelantah termasuk sebagai limbah dari aktivitas rumah tangga. Sebuah aturan tersendiri dibutuhkan untuk secara khusus menyatakan bahwa minyak jelantah ini sebagai limbah rumah tangga.

Walaupun begitu, PP 22/2021 membuka ruang agar pemerintah secara khusus mengatur tentang pengolahan limbah untuk pendauran ulang dan/atau pemanfaatan kembali limbah. Dengan ketentuan tersebut, maka pemerintah dapat membentuk sebuah peraturan perundang-undangan khusus yang mencakup pengaturan tentang pemanfaatan limbah. Oleh karena itu, PP 22/2021 telah membuka ruang bagi pemerintah untuk mengatur minyak jelantah sebagai limbah yang berpotensi untuk dimanfaatkan kembali sebagai sumber daya bioenergi.

b. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 101 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun *juncto* Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 101 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) (selanjutnya: PP 101/2014) sebenarnya tidak lagi berlaku sepenuhnya pasca disahkannya PP 22/2021. Namun, secara umum, PP 101/2014 masih berlaku sepanjang PP 22/2021 tidak mengatur sebaliknya. Sehingga dalam naskah akademik ini, tim penyusun akan memasukkan ruang lingkup pengaturan tentang Limbah B3.

- i. Penghasil Limbah B3 (dengan Izin Pengelolaan Limbah untuk kegiatan Penyimpanan Limbah B3);
- ii. Pengumpul Limbah B3 (dengan Izin Pengelolaan Limbah untuk kegiatan Pengumpulan Limbah B3);
- iii. Pengangkut Limbah B3 (dengan Izin Pengelolaan Limbah untuk kegiatan Pengangkutan Limbah B3);
- iv. Pemanfaat Limbah B3 (dengan Izin Pengelolaan Limbah untuk kegiatan Pemanfaatan Limbah B3);

¹⁴² PP 22/2021, ps. 159 huruf (a).

- v. Pengolah Limbah B3 (dengan Izin Pengelolaan Limbah untuk kegiatan Pengolahan Limbah B3); dan
- vi. Penimbun Limbah B3 (dengan Izin Pengelolaan Limbah untuk kegiatan Penimbunan Limbah B3).

Dari peraturan ini, naskah akademik ini mengusulkan agar model pengaturan dari peraturan pemerintah tentang tata kelola dan tata niaga minyak jelantah dapat mengikuti model pemanfaatan limbah B3.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Landasan filosofis sendiri adalah pertimbangan yang mendeskripsikan tentang pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah negara yang telah disepakati bersumber dari Pancasila dan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam hal ini, Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan pandangan serta falsafah bagi negara tentang bagaimana seharusnya mengelola sumber daya alam untuk kemakmuran masyarakat dan pemenuhan terhadap hak atas lingkungan hidup yang baik.

UUD NRI 1945 mengadopsi hak bagi setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Ketentuan lengkap dari hak ini menyatakan bahwa: "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan."¹⁴³ Salah satu upaya pemerintah untuk menyediakan lingkungan hidup yang baik dan sehat ini adalah dengan mengelola permasalahan lingkungan seperti permasalahan eksternalitas. Lebih jauh, pemenuhan terhadap hak ini juga semakin penting dikarenakan tidak sebatas hak yang terpisah dari hak-hak dasar lain. Dalam UU Hak Asasi Manusia, hak atas lingkungan ini telah menjadi sebuah pra-syarat bagi pemenuhan hak dasar lain, yakni hak atas hidup. Hal ini sesuai dengan tujuan pembentukan pemerintah negara Indonesia untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum.

Selain itu, untuk memajukan kesejahteraan umum, UUD NRI 1945 juga memerintahkan negara untuk mengelola sumber daya alam dengan prinsip-prinsip tertentu. Pada pasal 33, UUD NRI 1945 memberikan sebuah asas dan penjelasan lebih jauh mengenai posisi negara dalam pengelolaan kekayaan alam di Indonesia. Pada ayat 1, negara menjalankan perekonomian berlandaskan asas kekeluargaan dengan demikian dijalankan sebagai sebuah usaha bersama antara seluruh Rakyat Indonesia. Selanjutnya, Pasal 33 ayat (2) menyatakan bahwa terdapat beberapa cabang produksi yang merupakan sumber daya alam kritis bagi negara. Sumber daya alam yang kritis ini dinilai dari dampaknya yang mempertaruhkan hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, pada cabang-cabang produksi tersebut, UUD NRI 1945 meminta agar negara turun tangan—bukan sebagai pemilik, namun sebagai entitas yang menguasai sumber daya alam tersebut. Penegasan tentang negara sebagai pemegang hak penguasaan sumber daya alam ini terdapat pada ayat 3 yang menyatakan: "Bumi dan air dan kekayaan

¹⁴³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ps. 28H ayat (2).

alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Dengan adanya tiga ketentuan di atas, maka negara juga wajib memenuhi kebutuhan sumber daya yang kritikal seperti sumber daya energi.

Salah satu cara negara dapat melakukan fungsinya adalah melakukan tindakan pengaturan dan pengelolaan terhadap sumber daya energi di Indonesia. Melalui pembentukan peraturan ini, negara diharapkan melakukan fungsi *regelendaad*.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Secara sosiologis, terdapat empat alasan utama perlunya pengaturan minyak jelantah sebagai bahan baku biodiesel. Pertama, perlu dipikirkan dampak penggunaan bahan bakar terhadap masyarakat. Pembakaran bahan bakar minyak dari fosil menghasilkan karbondioksida (CO₂), yang termasuk kategori gas rumah kaca (GRK) yang diatur dalam rezim United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).¹⁴⁴ GRK menyebabkan pemanasan global, yang kemudian menyebabkan perubahan iklim, yang telah terbukti mengancam hak asasi manusia, seperti hak untuk hidup dan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.¹⁴⁵

Penggunaan energi alternatif semakin penting untuk segera dilakukan sebagai upaya untuk menurunkan emisi GRK dari sektor energi atau transportasi. Salah satunya adalah dengan penggunaan bahan bakar berbasis tumbuhan (*biofuel*). Namun demikian, seiring semakin berkembangnya industri ini, terdapat banyak persoalan baru yang muncul, yang pada akhirnya menunjukkan bahwa bahan bakar ini ternyata masih memiliki jejak karbon yang cukup tinggi sebagai akibat alih fungsi lahan (*land use change*, LUC). Bahan bakar berbasis tumbuhan ini, terutama apabila berasal dari tumbuhan pangan, dikhawatirkan akan menimbulkan persaingan antara kebutuhan penyediaan pangan dengan kebutuhan akan *biofuel*, selain juga akan mengganggu keamanan pangan, dan mendorong alih fungsi lahan secara langsung sebagai akibat permintaan yang meningkat akan tumbuhan penghasil bahan bakar. Selain itu, peningkatan produksi *biofuel* juga dikhawatirkan akan mendorong perpindahan lahan pertanian ke daerah lain (*indirect land use change*, ILUC), yang pada akhirnya akan meningkatkan ancaman deforestasi dan peningkatan emisi dari sektor lahan dan kehutanan (*land use, land use change, and forestry*, LULUCF).¹⁴⁶ Singkatnya, alternatif penggunaan biodiesel berbasis minyak sawit mentah (CPO) berpotensi menimbulkan emisi GRK yang tinggi pada sektor hutan dan alih fungsi lahan, dikarenakan karakteristik usaha sektor pengolahan CPO yang membutuhkan penggunaan lahan luas.¹⁴⁷ Karena itu, diperlukan alternatif bahan bakar yang tidak menimbulkan emisi GRK tinggi.

Kedua, sebagai salah satu upaya pengurangan emisi GRK, Indonesia sedang melakukan transisi energi dari energi fosil ke energi baru dan terbarukan (EBT). Kebijakan Energi Nasional (KEN) mengamanatkan meningkatnya bauran energi primer dari EBT menjadi 23% pada 2025

¹⁴⁴ United Nations (1992). *United Nations Framework Convention on Climate Change*. FCCC/INFORMAL/84. Art. 4 (2) (a).

¹⁴⁵ Beberapa kasus yang menguji hal ini: *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands* (2015); *Friends of the Irish Environment v. Ireland* (2017); *Notre Affaire à Tours and Others v. France* (2018); *Neubauer, et al. v. Germany* (2020).

¹⁴⁶ Evgenia Pavlovskaja, “Analysis of the Main Innovations in Directive 2015/1513 on Renewable Energy,” *Renewable Energy Law and Policy Review* 6, no. 4 (2015), hlm. 294.

¹⁴⁷ Traction Energy Asia (2019). *Emisi Gas Rumah Kaca dari Produksi Biodiesel di Indonesia Berdasarkan Analisa Daur Hidup (Life Cycle Analysis)*. Working Paper. Jakarta: Traction Energy Asia.

dan 31% pada 2050.¹⁴⁸ Lebih lanjut, sebagai sarana peningkatan EBT, salah satu kegiatan yang dicanangkan dalam Rencana Umum Energi Nasional (RUEN) adalah “meningkatkan produksi biodiesel sebesar 1,6 juta KL pada tahun 2025 sebagai campuran BBM untuk pemanfaatan sektor transportasi, industri dan pembangkit listrik.”¹⁴⁹

Ketiga, kajian yang telah dilakukan oleh Traction Energy Asia¹⁵⁰ menunjukkan bahwa praktik pengumpulan minyak jelantah, dengan berbagai skema, telah berkembang di masyarakat. Hukum layaknya berkembang mengikuti perubahan masyarakat. Dalam hal ini, pemerintah sebagai regulator perlu memberi batasan-batasan yang jelas agar praktik yang sudah ada tidak menyebabkan hal-hal yang tidak diinginkan, contohnya dampak buruk terhadap kesehatan dan lingkungan. Batasan yang sama perlu diberikan untuk praktik-praktik yang saat ini belum ada, namun diprediksi akan muncul, atau dengan sengaja dirancang untuk muncul, contohnya kewajiban pengumpulan minyak jelantah untuk usaha non mikro.

Keempat, terdapat beberapa temuan dalam kajian yang menggambarkan opini masyarakat yang pro terhadap pengumpulan minyak jelantah. Sebagian besar responden, yaitu 71,88% responden RT dan 58,08% responden unit usaha mikro, menyetujui kegiatan pengumpulan minyak jelantah.¹⁵¹ Lebih lanjut, hampir semua responden menyatakan membutuhkan adanya program bantuan pengumpulan minyak jelantah, berupa sosialisasi manfaat kegiatan pengumpulan minyak jelantah, bantuan jeriken penampung minyak jelantah, serta kurir penjemput minyak jelantah. Dengan menyusun payung hukum yang tepat, pemerintah dapat memfasilitasi tersalurkannya bantuan-bantuan ini.

C. LANDASAN YURIDIS

Landasan yuridis mempertimbangkan alasan yang mendeskripsikan bahwa sebuah peraturan berusaha untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan keadilan. Selain itu, landasan yuridis berkaitan dengan persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu membentuk Peraturan Perundang-undangan yang baru. Persoalan-persoalan peraturan ini dapat berbentuk seperti peraturan yang sudah tidak dapat mengikuti perkembangan, peraturan yang tidak koheren, tidak harmonis atau saling tumpang tindih, belum adanya peraturan turunan, peraturannya sudah ada namun tidak memadai, atau materi muatan tidak pernah diatur sama sekali.

Sejauh ini, peraturan perundang-undangan tentang tata kelola dan tata niaga minyak jelantah belum pernah dibuat. Walaupun beberapa peraturan telah secara implisit mengindikasikan bahwa minyak jelantah merupakan limbah, peraturan-peraturan ini belum secara spesifik mengatur tata kelola minyak jelantah sebagai limbah. Lebih jauh, ketika berbicara minyak jelantah yang memiliki potensi energi, peraturan perundang-undangan energi sebatas mengatur minyak jelantah sebagai bagian dari biofuel. Sayangnya, belum ada peraturan

148 Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional. LN Tahun 2014 No. 300. TLN No. 5609. Pasal 9 huruf f (1).

149 Peraturan Presiden No. 22 Tahun 2017 tentang Rencana Umum Energi Nasional. LN Tahun 2017 No. 43. Lampiran I, hlm. 76.

150 Traction Energy Asia (2022). Laporan Penelitian Identifikasi Potensi Ketersediaan dan Model Pengumpulan Minyak Jelantah dari Rumah Tangga dan Usaha Mikro untuk Bahan Baku Biodiesel: Studi Lima Kota di Pulau Jawa dan Bali.

151 Traction Energy Asia (2022). Laporan Penelitian Identifikasi Potensi Ketersediaan dan Model Pengumpulan Minyak Jelantah dari Rumah Tangga dan Usaha Mikro untuk Bahan Baku Biodiesel: Studi Lima Kota di Pulau Jawa dan Bali, hlm. 7.

khusus yang menjelaskan tata niaga dari minyak jelantah dari pengelolaan di hulu sampai pengelolaan di hilir. Kedua pengaturan ini dapat dilihat dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup No. 32 Tahun 2009 dan UU Energi No. 40 Tahun 2007.

Mempertimbangkan kondisi bahwa belum ada pengaturan secara khusus tentang tata kelola dan tata niaga tentang minyak jelantah, maka sebuah peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur ini perlu segera dibuat. Hal ini bertujuan untuk mengakomodasi kebutuhan-kebutuhan khusus dalam pengelolaan minyak jelantah yang memiliki karakter yang berbeda dengan limbah-limbah lain. Sebagai contoh, minyak jelantah merupakan limbah yang dihasilkan dari non-point sources atau limbah rumah tangga. Sehingga dari besarnya volume limbah dari limbah rumah tangga, sebuah peraturan yang mengatur proses penampungan, pengangkutan dan standar-standar tertentu. Lebih lanjut, minyak jelantah juga ternyata memiliki potensi sebagai *feedstock* energi. Dari potensi ini, maka minyak jelantah memerlukan sebuah kerangka hukum yang mengatur proses pemanfaatan dan tata niaga.

Oleh karena masih adanya kekosongan hukum untuk pengaturan tata kelola dan tata niaga minyak jelantah, maka naskah akademik ini melihat bahwa hal ini merupakan landasan yuridis yang penting. Sebuah pengaturan yang komprehensif dan terpadu diperlukan untuk mengatur pengelolaan dan potensi pemanfaatan minyak jelantah sebagai *feedstock* energi.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN

A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN

Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Tata Kelola dan Pemanfaatan Minyak Jelantah diarahkan untuk meningkatkan perlindungan lingkungan hidup dari dampak minyak jelantah serta memanfaatkan potensi minyak jelantah sebagai salah satu sumber daya energi terbarukan.

Rancangan Peraturan Pemerintah ini menjangkau pengaturan tentang minyak jelantah sebagai salah satu limbah yang belum diatur secara optimal dan membuat arah kebijakan pemanfaatannya sebagai sumber daya energi terbarukan. Pelaksanaan ini dilakukan dengan pengaturan minyak jelantah sebagai limbah yang perlu diatur oleh pemerintah. Sehingga, pemerintah perlu mengatur secara rinci pengelolaan, penampungan, pengangkutan sampai kepada tahap pemanfaatan minyak jelantah tersebut.

B. RUANG LINGKUP DAN MATERI MUATAN

1. Ketentuan Umum

Sesuai dengan lampiran nomor 98 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ketentuan umum berisi: batasan pengertian atau definisi; singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Pada tahap produksi, terdapat dua subjek yang perlu didefinisikan dalam Ketentuan Umum, yaitu Rumah Tangga dan Pelaku Usaha. Rumah Tangga adalah orang yang menghasilkan minyak jelantah melalui konsumsi minyak goreng untuk keperluan rumah tangga. Sedangkan Pelaku Usaha adalah orang atau badan hukum yang menghasilkan minyak jelantah melalui konsumsi minyak goreng untuk keperluan usaha. Pelaku Usaha mencakup antara lain UMKM, hotel, restoran, kafe, dan industri pangan.

2. Dampak Kesehatan Minyak Jelantah

Pada intinya, bab ini bertujuan mencegah penggunaan minyak goreng berulang kali untuk konsumsi pangan, karena praktik ini berdampak buruk terhadap kesehatan.

Untuk mencapai tujuan tersebut, bab ini mengamanatkan disusunnya peraturan, serta berisi kewajiban, larangan, dan kewenangan subjek-subjek terkait dampak kesehatan penggunaan minyak jelantah. Dalam hal peraturan, bab ini mengamanatkan BPOM untuk membuat peraturan tentang pembatasan penggunaan minyak goreng untuk produksi makanan, serta mekanisme pengawasannya.

Pelaku Usaha dilarang menggunakan minyak goreng secara berulang-ulang. Definisi penggunaan secara berulang dan batas maksimum penggunaan diatur dalam peraturan BPOM. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan pengawasan dan menjatuhkan sanksi administrasi terhadap pelanggar. Selain itu, Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan edukasi kepada Rumah Tangga agar tidak menggunakan minyak goreng secara berulang-ulang.

3. Dampak Lingkungan Minyak Jelantah

Bab ini bertujuan mencegah terjadinya dampak buruk terhadap lingkungan hidup dalam pengelolaan minyak jelantah. Bab ini dibagi ke dalam beberapa subbab yang masing-masing membahas satu tahap dalam pengelolaan minyak jelantah.

Terkait produksi minyak jelantah, perlu dinyatakan bahwa penanganan minyak jelantah hanya boleh dengan cara daur ulang. Secara lebih spesifik, terdapat beberapa larangan yang menegaskan hal ini. Baik Pelaku Usaha maupun Rumah Tangga dilarang membuang minyak jelantah. Selain itu, baik Pelaku Usaha maupun Rumah Tangga dilarang mencampur minyak jelantah dengan sampah maupun limbah lain. Hal ini dikarenakan karena minyak jelantah, walaupun memiliki potensi untuk digunakan sebagai bahan baku (*feedstock*) bagi biofuel, adalah tetap merupakan limbah. Karena merupakan limbah, intervensi pemerintah melalui regulasi pengelolaan minyak jelantah sebagai bahan baku *biofuel* menjadi penting untuk mencegah potensi pencemaran ataupun kerusakan lingkungan hidup—termasuk juga di dalamnya kesehatan masyarakat—yang dapat timbul akibat dari pengelolaan limbah minyak jelantah yang tidak dikontrol dan diawasi oleh organ pemerintahan terkait.

Dari sudut peraturan perundang-undangan, kewenangan pemerintah untuk mengatur sesuatu hal sebagai limbah bersumber dari Pasal 63 UUPPLH yang mengatur ruang lingkup tugas dan wewenang pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam melaksanakan upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Secara teoretis, intervensi pemerintah melalui regulasi juga diperlukan karena sekurang-kurangnya dua alasan, yakni: i.) menginternalisasi eksternalitas dari potensi pencemaran akibat pembuangan UCO yang sembarangan; dan ii.) karena alasan yang pertama, adanya kebutuhan untuk memastikan bahwa pemanfaatan UCO aman untuk lingkungan di tahapan pengangkutan dan pengolahannya.

Dari perspektif analisa ekonomi, sebagaimana telah disinggung pada Bab II di atas,¹⁵² eksternalitas adalah suatu bentuk kegagalan pasar yang menuntut adanya intervensi pemerintah. Sebagai residu dari penggunaan minyak goreng, minyak jelantah adalah limbah yang selalu dibuang. Barulah belakangan dengan adanya perkembangan teknologi kekinian disadari bahwa UCO yang sejatinya adalah limbah ternyata

152 Lihat bagian A., sub-bagian a. tentang kegagalan pasar.

memiliki potensi sebagai bahan baku bagi biofuel. Ketika UCO tidak lagi diperlakukan sebagai sekedar limbah melainkan bahan baku, maka potensi pencemaran UCO yang awalnya adalah *non-point sources* sekarang menjadi *point-sources* karena akumulasi UCO sudah dapat diidentifikasi akan terkumpul pada satu titik tertentu dalam proses pengangkutan dan/atau penampungan.

Satu implikasi penting dari berubahnya UCO menjadi polutan *point-source* potensial adalah bahwa kontrol dan pencegahan terhadap pencemaran akibat UCO—misalnya, kebocoran besar—lebih mudah untuk dilakukan. Berbeda ketika UCO hanya menjadi limbah rumah tangga, walaupun tetap memiliki potensi mencemari, UCO adalah polutan *non-point source* yang sulit diidentifikasi sumber pencemarannya karena titik-titiknya yang sporadis.¹⁵³ Sebagai ilustrasi, dampak pencemaran dari potensi kebocoran penampungan lima liter UCO limbah rumah tangga dengan kebocoran 500 liter UCO dalam rangkaian kegiatan pengumpulan, pengangkutan, dan/atau penampungan untuk diolah menjadi *biofuel* tentu akan lebih kecil dan cenderung lebih mudah diinternalisasi oleh si pencemar. Karenanya, ketika identifikasi sumber pencemaran potensial dapat dilakukan dengan mudah, regulasi harus mengatur internalisasi potensi eksternalitas dari pencemaran melalui kontrol yang lebih ketat dan terarahkan pada pencemar potensial tertentu. Dalam konteks pengelolaan UCO, diperlukan regulasi yang mengatur mulai dari pengumpulan, pengangkutan, penampungan, sampai dengan pengolahan UCO.

Terkait pengumpulan, pengangkutan, dan penampungan minyak jelantah, pada subbab ini, kementerian di bidang lingkungan hidup diamanatkan untuk menerbitkan standar spesifikasi alat dan instalasi pengumpulan dan penampungan minyak jelantah. Demikian pula terkait pengangkutan minyak jelantah, kementerian di bidang lingkungan hidup diamanatkan untuk menerbitkan standar spesifikasi pengangkutan minyak jelantah.

Subbab terakhir mengatur tentang pengolahan minyak jelantah. Secara legal, biofuel yang berasal dari minyak jelantah diperlakukan sama dengan Bahan Bakar Nabati (BBN) lainnya. Oleh karena itu, dipertegas bahwa mekanisme perizinan dalam pengolahan minyak jelantah mengikuti peraturan perundang-undangan tentang Badan Usaha Bahan Bakar Nabati (BUBBN). Subbab ini perlu mengamankan adanya Standar Nasional Indonesia (SNI) dalam proses pengolahan minyak jelantah menjadi biofuel. Terakhir, subbab ini memerintahkan kementerian di bidang energi untuk memasukkan pertimbangan keberlanjutan (*sustainability criteria*) dalam SNI Bahan Bakar Nabati berbasis UCO, dengan catatan bahwa menteri perlu segera mengatur standar keberlanjutan untuk *biofuel* lainnya.

4. Pengaturan Harga Penjualan Minyak Jelantah (UCO) oleh Pemerintah

Harga UCO perlu diatur oleh pemerintah. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi terjadinya inflasi harga UCO ketika terciptanya pasar yang baru untuk UCO, yakni *biofuel*. UCO yang sebelumnya memiliki nilai komersial hampir nihil, sekarang menjadi bernilai karena adanya teknologi baru yang dapat mengolah UCO menjadi bahan bakar *biofuel*. Pengaturan harga ini sangat penting dilakukan untuk menghindari

153 Lihat: Daniel J. Fiorino, *Making Environmental Policy* (University of California Press, 1995), hlm. 20.

situasi, jika tidak diregulasi, dimana UCO bisa memiliki harga jual yang lebih tinggi dari minyak goreng murni ketika harganya sepenuhnya ditentukan oleh mekanisme permintaan-penawaran pasar. Penentuan harga UCO dilakukan dengan dua cara:

- a. Menteri ESDM menentukan harga maksimum UCO yang dapat diperjualbelikan di Indonesia. Hal ini dilakukan agar penggunaan UCO di Indonesia tetap kompetitif, mengingat harga bahan bakar di Indonesia sudah ditentukan.
- b. Menteri Keuangan menetapkan tarif ekspor (bea keluar dan pungutan ekspor) UCO. Hal ini dilakukan agar pelaku usaha tidak terdorong untuk mengekspor UCO ke negara lain. Alternatif dari tarif ekspor adalah larangan ekspor UCO. Namun demikian, tarif ekspor lebih aman dari sisi perdagangan internasional dibandingkan dengan larangan ekspor. Saat ini telah ada pula contoh bea keluar dan pungutan ekspor yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan untuk produk CPO.¹⁵⁴

c.

5. Bahan Bakar Nabati berbasis UCO dan Nilai Ekonomi Karbon

Bagian ini menjelaskan potensi UCO sebagai salah satu *feedstock* energi dan bagaimana memaksimalkannya sebagai salah satu sumber energi yang dapat mencapai target bauran energi dan target pengurangan emisi gas rumah kaca di sektor energi. UCO sendiri dapat dikonversi menjadi bahan bakar, yakni Hydroprocessed Vegetable Oils (HVO) dan Hydroprocessed Esters and Fatty Acids (HEFA).¹⁵⁵ Walaupun begitu, peraturan ini nantinya perlu untuk mengakomodasi adanya perkembangan jenis bahan bakar yang berasal dari bahan baku minyak jelantah sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Selain itu, peraturan pemerintah ini juga memperkenalkan adanya konsep *carbon credit* yang berasal dari upaya *carbon offsetting* dengan penggunaan UCO sebagai bahan baku energi rendah karbon. Peraturan pemerintah ini perlu menyelaraskan dengan ketentuan *carbon offsetting* sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2021 tentang Nilai Ekonomi Karbon (**Perpres NEK**). Seperti praktek di Uni-Eropa, penggunaan UCO sebagai bahan baku energi diberikan insentif sehingga menggerakkan pengolah UCO dengan imbalan berupa capaian pengurangan emisi gas rumah kaca. Mekanisme pemberian *offset* terhadap penggunaan UCO tentunya perlu diatur lebih jauh dalam peraturan turunan dengan memperhatikan Perpres NEK yang telah menetapkan mekanisme pelaksanaan serta mekanisme perdagangannya.

Sebagai syarat memperoleh *Carbon Credit*, peraturan pemerintah ini memperkenalkan adanya pertimbangan keberlanjutan atau *sustainability criteria* bagi instalasi-instalasi pengolah UCO menjadi bahan baku energi. Belajar dari kriteria keberlanjutan dalam RED II, tujuan dari adanya kriteria ini antara lain agar: a) proses pengelolaan UCO sebagai *feedstock* energi dapat menyesuaikan dengan target penurunan emisi nasional serta bauran energi nasional sebagaimana diamanatkan oleh RUEN; b)

154 Kementerian Perdagangan RI, "Periode 16—31 Januari 2023, Harga Referensi CPO Naik, Bea Keluar CPO USD 74/MT, dan Pungutan Ekspor CPO USD 95/MT," 16 Januari 2023, diakses dari: <https://www.kemendag.go.id/berita/siaran-pers/periode-1631-januari-2023-harga-referensi-cpo-naik-bea-keluar-cpo-usd-74mt-dan-pungutan-ekspor-cpo-usd-95mt>, pada Juli 2023.

155 Tenny Kristiana dan C. Baldino, "Potential Biofuel Production Pathways in Indonesia: Overview of Processes, Feedstocks, and Types of Fuel," <https://theicct.org/sites/default/files/publications/Potential-biofuel-pathways-indonesia-EN-apr2021.pdf> diakses pada 11 Juli 2023.

sebagai indikator dasar pemberian *carbon credit*. Belajar dari kriteria di Uni-Eropa, maka model kriteria yang diperkenalkan dapat dibuat dengan berjenjang sesuai dengan usia dari instalasi pengolahan UCO tersebut. Contoh model yang dapat diterapkan di Indonesia dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Titik Penghitungan Produksi	Target Penurunan Emisi GRK	Sektor yang Dicapuk
Instalasi yang Beroperasi Tahun 2015	X %	Pilihan Sektor/Sub-Sektor
Instalasi yang Beroperasi Dari 2016-2020	X %	Pilihan Sektor/Sub-Sektor
Dari 1 Januari 2021-seterusnya	X %	Pilihan Sektor/Sub-Sektor
Dari 1 Januari 2021-31 Desember 2025	X %	Pilihan Sektor/Sub-Sektor

Tabel 5.1 Contoh Model Indikator Dasar Pemberian Emisi sesuai *Baseline*

Dari model di atas, peraturan pemerintah ini nantinya akan meminta agar kementerian terkait membuat target penurunan yang sesuai dengan peta jalan penurunan gas rumah kaca di sektor energi dan sub-sektor yang terkait dengan energi baru-terbarukan.

6. Aspek Hukum Perdagangan Internasional Pengaturan Pengelolaan dan Distribusi Minyak Jelantah (UCO): Pengenaan Tarif Ekspor

Untuk menjaga harga jual-beli dan kebersaingan UCO di pasar, pemerintah juga harus mengatur perihal ekspor UCO. Perihal regulasi ekspor UCO akan berkaitan erat dengan rezim hukum perdagangan internasional. Sebagaimana disinggung pada poin 5 di atas, pengenaan tarif ekspor adalah pilihan kebijakan yang direkomendasikan dibandingkan dengan larangan ekspor.

Pada prinsipnya rezim hukum perdagangan internasional, yang untuk sebagian besar dibentuk oleh *World Trade Organization* (WTO), memang dirancang sejak awal dengan semangat untuk merealisasikan suatu perdagangan global yang bebas.¹⁵⁶ Sehingga ketentuan-ketentuan yang diatur dalam instrument-instrumen hukumnya—e.g., *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), *General Agreement on Trade in Services* (GATS)—memang diarahkan untuk mencegah dan melarang adanya restriksi impor dan ekspor produk yang dapat mengganggu perdagangan bebas. Dalam konteks naskah akademik ini, maka norma hukum yang relevan untuk dibahas adalah ketentuan tentang tarif dan larangan ekspor di dalam GATT.

Terkait dengan ekspor, Pasal XI(1) GATT mengatur bahwa larangan ekspor dapat digugat sebagai pelanggaran yang meminta negara anggota untuk tidak menerapkan restriksi non-tarif terhadap impor atau ekspor. Tentu saja larangan umum ini masih dapat dibenarkan, berdasarkan beberapa alasan, salah satunya untuk mencegah kekurangan bahan makanan atau produk lain di negara pengekspor (Pasal XI(2a)

¹⁵⁶ Petros C. Mavroidis and André Sapir, 'State Capitalism in the GATT/WTO Legal Order' (2023) 26 *Journal of International Economic Law* 154, hlm. 155-157.

GATT).¹⁵⁷ Akan tetapi belajar dari kekalahan Indonesia dalam kasus larangan ekspor Nikel, restriksi non tarif lebih baik dihindari.

Berbeda dari larangan ekspor, tarif ekspor justru seringkali dianggap lebih aman dari perspektif perdagangan internasional, mengingat Pasal XI(1) GATT sendiri memungkinkan negara untuk menerapkan bea (*duties, taxes, atau charges*) baik pada produk impor maupun ekspor, sepanjang negara tersebut belum memiliki negosiasi terkait konsesi pungutan ekspor, atau jika negara tersebut telah memiliki jadwal negosiasi, besarnya pungutan ekspor tidak melebihi apa yang ada di dalam jadwal negosiasi GATT negara tersebut.¹⁵⁸ Pengenaan tarif ekspor dalam prakteknya juga bahkan dianggap sebagai tindakan sukarela yang dilakukan oleh negara¹⁵⁹ dan sejauh ini belum terdapat gugatan terhadap kebijakan pengenaan tarif ekspor oleh negara. Selain itu, ketentuan-ketentuan dalam GATT pada prinsipnya hanya mengatur tentang pengenaan tarif bagi importasi produk dan bukan ekspor.¹⁶⁰ Untuk alasan-alasan di atas, pemerintah dianjurkan untuk mengambil langkah kebijakan pengenaan tarif ekspor dan bukan larangan ekspor.

Selain perihal pengenaan tarif ekspor, dari sudut hukum perdagangan internasional, patut juga diperhatikan mengenai bagaimana dana yang diterima oleh negara dari tarif ekspor dialokasikan dan digunakan. Hal ini berkenaan dengan apabila dana yang diterima dari pengenaan tarif ekspor akan digunakan untuk, misalnya, mensubsidi kegiatan industri pengelolaan UCO untuk kebutuhan produksi biofuel. Pada prinsipnya, rezim hukum perdagangan internasional membatasi dan, sampai derajat tertentu, melarang pemberian subsidi untuk komoditas perdagangan. Rezim hukum perdagangan internasional WTO tidak sepenuhnya melarang segala bentuk subsidi ataupun intervensi pemerintah dalam mekanisme pasar. WTO hanya melarang bentuk-bentuk subsidi dan/atau yang mengganggu perdagangan global yang bebas.¹⁶¹ Ada dua segi dari pengaturan WTO mengenai larangan atau pembatasan subsidi, yakni subsidi untuk komoditas ekspor dan subsidi yang mendisrupsi impor.

Pasal VI GATT mengatur bahwa negara-negara anggota GATT dapat mengenakan bea pengimbang (*countervailing duties*) terhadap komoditas impor dengan biaya yang tidak melebihi estimasi jumlah subsidi yang diberikan kepada komoditas tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk kegiatan manufaktur, produksi, ataupun ekspor komoditas tersebut dari negara asal eksportasi. Pengenaan bea pengimbang ini juga hanya dapat dibebankan jika telah dapat dipastikan bahwa subsidi ekspor akan menyebabkan atau mengancam untuk menyebabkan suatu kerugian material (*material injury*) terhadap industri domestik negara tujuan yang

157 Ilaria Espa, *Export Restrictions on Critical Minerals and Metals Testing the Adequacy of WTO Disciplines* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), hlm. 142.

158 Ibid.

159 Andrew D. Mitchell, *Legal Principles in WTO Disputes* (Cambridge University Press, 2008), hlm. 256

160 Semua buku referensi yang membahas tentang perdagangan internasional, khususnya mengenai GATT, selalu mendefinisikan tariff sebagai pembebanan bea untuk importasi produk di perbatasan (*at the border*). Lihat: Michael Trebilcock dan Joel P. Trachtman, *Advanced Introduction to International Trade Law* (Edward Elgard, Ed. 2, 2020), hlm. 36; Petros Mavroidis, *The Regulation of International Trade, Volume 1: GATT* (MIT Press, 2016), hlm. 134; Michael Trebilcock, Robert Howse, dan Antonia Eliason, *The Regulation of International Trade* (Routledge, Ed. 4, 2013), hlm. 258.

161 Debra P. Steger, 'The Subsidies and Countervailing Measures Agreement: Ahead of its Time or Time for Reform?' (2010) 4 *Journal of World Trade* 779, 780.

juga memproduksi komoditas serupa.¹⁶² Terkait dengan subsidi ekspor, pasal XVI GATT juga mengatur bahwa negara anggota eksportir wajib memberikan notifikasi kepada sesama negara anggota yang menjadi tujuan ekspor tentang kebijakan subsidi ekspornya.¹⁶³

Ketentuan mengenai subsidi ini juga diatur lebih lanjut di dalam *Subsidy and Countervailing Measures Agreement* (Perjanjian SCM). Jika GATT mengatur pembatasan kebijakan subsidi, maka Perjanjian SCM mengatur lebih lanjut tentang bentuk-bentuk subsidi yang sama sekali dilarang. Secara teoretis, pengaturan subsidi dalam rezim Perjanjian SCM dapat dibagi ke dalam kategori lampu merah, kuning, dan hijau.¹⁶⁴ Pasal 3 Perjanjian SCM mengatur jenis-jenis subsidi lampu merah yang sama sekali dilarang sejak awal, yakni: a.) subsidi yang bergantung pada, baik menurut hukum ataupun secara faktual, performa ekspor—yang adalah subsidi ekspor; dan b.) subsidi yang dikondisikan pada penggunaan barang-barang domestik dibandingkan dengan barang impor—yang adalah subsidi substitusi impor.¹⁶⁵ Masih di dalam kategori kebijakan subsidi lampu merah ini adalah jenis-jenis subsidi yang dilarang di dalam Pasal 8 Perjanjian SCM, antara lain: subsidi-subsidi tertentu untuk kegiatan riset dan pengembangan (produk ekspor), bentuk-bentuk bantuan tertentu bagi wilayah-wilayah yang tertinggal (*disadvantaged regions*), dan subsidi-subsidi tertentu untuk mendorong kepatuhan terhadap regulasi lingkungan hidup.¹⁶⁶ Selain dari jenis-jenis subsidi lampu merah yang sama sekali dilarang, ada juga jenis-jenis subsidi lampu kuning yang diperbolehkan selama tidak menimbulkan gangguan terhadap perdagangan global yang bebas.¹⁶⁷ Sedangkan untuk bentuk-bentuk subsidi lampu hijau yang diperbolehkan tanpa syarat sudah berakhir sejak tahun 2000.¹⁶⁸

Dengan memerhatikan ketentuan-ketentuan hukum perdagangan internasional dalam GATT dan Perjanjian SCM, jumlah dana yang diterima oleh Negara dari pengenaan tarif ekspor UCO sangat tidak disarankan untuk dialokasikan dan kemudian digunakan untuk, misalnya, memberikan subsidi manufaktur, distribusi, apalagi ekspor *biofuel* sebagai komoditas. Termasuk juga subsidi untuk, misalnya, riset dan pengembangan *biofuel* untuk kebutuhan ekspor. Alih-alih dialokasikan dan digunakan untuk subsidi *biofuel*, penerimaan negara dari tarif ekspor atas UCO dapat dialokasikan ke dana lingkungan hidup yang dikelola oleh Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPD LH) di bawah Kementerian Keuangan yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 137/PMK.01/2019 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup dan menjalankan fungsinya menurut Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Dana Lingkungan Hidup.

¹⁶² Lihat: Trebilcock & Trachtman, *International Trade Law*, hlm. 85.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 87.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ *Ibid.*

7. Pembinaan

- a. Kewajiban bagi Pemerintah Daerah (Kota/Kabupaten) untuk mengedukasi masyarakat umum tentang bahaya lingkungan pembuangan minyak jelantah

8. Sanksi

Peraturan yang akan dibuat perlu membedakan perlakuan terhadap pelanggaran oleh rumah tangga dan oleh pelaku usaha. Pelanggaran oleh pelaku usaha akan selalu berakibat pada penjatuhan sanksi, tetapi hal yang sama tidak selalu berlaku untuk pelanggaran oleh rumah tangga.

- a. Pelaku usaha produsen UCO menggunakan ulang
Pemerintah Kabupaten/Kota dapat menjatuhkan sanksi administratif bagi penggunaan ulang minyak goreng yang melanggar batas penggunaan minyak goreng yang ditetapkan oleh BPOM.
- b. Pelaku usaha membuang UCO di media lingkungan
Pemerintah Kabupaten/Kota atau Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dapat menjatuhkan sanksi administratif bagi pelaku usaha produsen UCO yang melakukan pembuangan UCO ke media lingkungan.
- c. Pelaku usaha pemegang Izin Usaha Niaga Bahan Bakar Nabati (IUN BBN) melakukan pengolahan dengan melanggar baku mutu
 - 1) Pemerintah Kabupaten/Kota atau Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dapat menjatuhkan sanksi administratif bagi pemegang IUN BBN yang dalam produksi BBN melanggar baku mutu lingkungan;
 - 2) Pemerintah Kabupaten/Kota atau Menteri ESDM dapat menjatuhkan sanksi administratif bagi pemegang IUN BBN yang menghasilkan BBN yang tidak memenuhi standar yang ditetapkan.

Sanksi administratif yang dapat dijatuhkan adalah:

- a. peringatan tertulis;
- b. paksaan pemerintah atau uang paksa;
- c. denda administratif;
- d. pembekuan perizinan berusaha; atau
- e. pencabutan perizinan berusaha

Peraturan yang akan dibuat perlu menetapkan secara rinci pelanggaran apa yang dapat dijatuhkan masing-masing sanksi tersebut. Hal ini perlu ditentukan agar memperkecil diskresi dalam pemberian sanksi.

Selain sanksi administratif, sanksi pidana juga dapat dijatuhkan. Sanksi pidana sebaiknya ditujukan bagi pelanggaran yang menimbulkan memiliki ancaman besar bagi munculnya, atau telah mengakibatkan, kerugian bagi lingkungan hidup atau kesehatan/keselamatan manusia.

9. Ketentuan Peralihan

Ketentuan peralihan di sini akan memuat penyesuaian terhadap seluruh pengaturan, program dan kegiatan yang terkait dengan penyelenggaraan minyak jelantah sebagai bahan baku energi terbarukan. Walaupun begitu, pengaturan dan program lain

yang telah diatur dengan peraturan perundang-undangan lain di bawah Peraturan Pemerintah tetap berlaku selama tidak bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan ini. Selain itu, program dan pengaturan lain di bawah peraturan pemerintah ini harus melakukan penyesuaian dengan ketentuan peraturan ini dalam jangka waktu tertentu.

10. Ketentuan Penutup

Ketentuan penutup akan memuat ketentuan bahwa peraturan perundang-undangan terkait penatausahaan bahan bakar nabati sebagai energi baru terbarukan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah ini. Selain itu, dalam ketentuan penutup, peraturan pemerintah ini juga memuat mengenai penetapan peraturan turunan atau pelaksanaan dari peraturan pemerintah ini dalam jangka waktu tertentu yang ditentukan oleh pemerintah. Tujuan adanya ini adalah untuk meminta kementerian terkait agar segera melakukan implementasi dari peraturan ini dalam kurun waktu tertentu.

BAB VI

PENUTUP

A. SIMPULAN

Di Indonesia, sudah ada praktik pengumpulan minyak jelantah untuk didaur ulang sebagai sumber Bahan Bakar Nabati (BBN). Masyarakat menjual minyak jelantah ke pengepul untuk kemudian dijual kembali ke produsen. Ada pula pola pengumpulan yang tidak berupa penjualan, contohnya dengan pemingkaihan isu sebagai sedekah minyak jelantah. Pada sisi produksi BBN berbasis minyak jelantah, Pertamina sudah memiliki kilang minyak yang menggunakan bahan baku minyak jelantah, yang berlokasi di Cilacap. Namun demikian, belum ada payung hukum yang jelas mengenai tata kelola minyak jelantah. Sebagai perbandingan, Uni Eropa mengatur minyak jelantah sebagai bio-waste dalam EU Waste Directives 2008, serta dalam target bauran energi dalam RED II. Sementara di Amerika Serikat, negara bagian Rhode Island memiliki peraturan yang memastikan minyak jelantah didaur ulang.

Saat ini, belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tata kelola dan pemanfaatan minyak jelantah. Namun, peraturan perundang-undangan yang ada memberi ruang untuk dibuatnya peraturan tersebut. UUD NRI Tahun 1945 menjamin hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta mengatur tentang tanggung jawab negara dalam pengelolaan lingkungan hidup (*public trust doctrine*) dan hak penguasaan negara terhadap sumber daya alam. UUPPLH jo. UUCK mengatur lebih jauh tujuan, prinsip, kebijakan dan instrumen-instrumen dalam rangka perlindungan lingkungan hidup di Indonesia. UU Energi memerintahkan pemerintah untuk melakukan penyediaan, pemanfaatan dan pengusahaan sumber daya energi terbarukan, yang mencakup minyak jelantah yang kini diketahui merupakan salah satu sumber daya bioenergi. PP 22/2021 telah memberikan ruang pengaturan untuk pemanfaatan limbah nonB3, termasuk minyak jelantah, sebagai salah satu sumber energi.

Landasan filosofis pembentukan Peraturan Pemerintah tentang Tata Kelola dan Pemanfaatan Minyak Jelantah terdapat dalam UUD NRI 1945 Pasal 28H dan Pasal 33, yang berisi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta bahwa negara melakukan tindakan pengaturan dan pengurusan terhadap sumber daya energi di Indonesia. Terdapat empat landasan sosiologis diperlukannya peraturan ini: 1) dampak penggunaan bahan bakar fosil terhadap masyarakat; transisi energi yang sedang dilakukan Indonesia; 3) praktik pengumpulan minyak jelantah telah berkembang di masyarakat; dan 4) opini masyarakat cenderung pro terhadap pengumpulan minyak jelantah. Landasan yuridis pembentukan peraturan ini pada intinya adalah untuk mengisi kekosongan hukum yang ada.

B. SARAN

Melihat telah berkembangnya praktik pengumpulan minyak jelantah di Indonesia, perlu ada payung hukum yang mengatur tata kelola minyak jelantah. Indonesia dapat berkaca pada yurisdiksi yang sudah memiliki peraturan perundang-undangan tentang tata kelola minyak jelantah, contohnya Uni Eropa dan negara bagian Rhode Island di Amerika Serikat, tentu saja dengan memperhatikan bahwa konteks ekonomi, sosial, dan politik di wilayah-wilayah tersebut berbeda dengan Indonesia.

Peraturan perundang-undangan yang ada saat ini mendukung disusunnya Peraturan Pemerintah tentang Tata Kelola dan Pemanfaatan Minyak Jelantah. Peraturan pemerintah ini sebaiknya meneruskan prinsip-prinsip yang sudah diatur di peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pembentukan pemerintah ini juga didukung adanya landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis, yang telah dijelaskan di atas. Peraturan pemerintah ini perlu mengatur tentang ketentuan umum yang berisi definisi-definisi penting terkait tata kelola minyak jelantah, dampak kesehatan minyak jelantah, dampak lingkungan minyak jelantah, harga minyak jelantah, bahan bakar nabati berbasis minyak jelantah dan nilai ekonomi karbon, pembinaan, sanksi, ketentuan peralihan, dan ketentuan penutup.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan/Putusan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

UU No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah.

UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi.

United Nations (1992). *United Nations Framework Convention on Climate Change*. FCCC/INFORMAL/84.

EU Directive 2018/2001 on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources

EU Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on Wastes and Repealing Certain Directives.

Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes (1989).

Code of Federal Regulations, Title 7, Subtitle B, Chapter XLII, Part 4288, Subpart B, § 4288.102.

West's General Laws of Rhode Island Annotated, Title 23. Health and Safety, Chapter 18.17, Used Cooking Oil Recycling, § 23-18.17.

Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

PP No. 101 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun

Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional.

Peraturan Presiden No. 22 Tahun 2017 tentang Rencana Umum Energi Nasional.

Peraturan Presiden No. 77 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Dana Lingkungan Hidup.

Peraturan Menteri Keuangan No. 137/PMK.01/2019 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 001-021-022/PUU-I/2003.

United Nations (1992). A/CONF.151/26 (Vol. I). Report of the United Nations Conference on Environment and Development.

Buku

Butt, Simon; dan Prayekti Murhajanti. "Country Studies: Indonesia." Dalam: Emma Lees dan Jorge E. Viñuales (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2019).

Silalahi, M. Daud. *Pengaturan Hukum Sumber Daya Air dan Lingkungan Hidup di Indonesia*. (Bandung: Alumni, 2002).

Cooter, Robert; dan Thomas Ulen. "Law and Economics." 6th ed. (New York: Addison-Wesley, 2012).

Fiorino, Daniel J. *Making Environmental Policy* (University of California Press, 1995).

Ogus, Anthony. *Regulation: Legal Form and Economic Theory* (Oxford: Hart Publishing, 2004).

Gunningham, Neil. Peter Grabosky, dan Darren Sinclair. *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*, (Oxford: Oxford University Press, 2004).

- Faure, Michael G. dan Roy G. Partain. *Environmental Law and Economics* (New York: Cambridge University Press, 2019).
- Mavroidis, Petros. *The Regulation of International Trade, Volume 1: GATT* (MIT Press, 2016).
- Trebilcock, Michael, Robert Howse, dan Antonia Eliason. *The Regulation of International Trade* (Routledge, Ed. 4, 2013).
- de Sadeleer, Nicolas. *Environmental Law Principles: From Political Slogans to Legal Rules*. (New York: Oxford University Press, 2020),
- Gunningham, Neil dan Darren Sinclair. "Smart Regulation" Dalam: Peter Drahos (ed.). *Regulatory Theory: Foundations and Applications* 3rd edition. (Canberra: ANU Press, 2017).
- OECD. Voluntary Approaches for Environmental Policy: Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes (Paris: OECD, 2003),
- Espa, Ilaria. *Export Restrictions on Critical Minerals and Metals Testing the Adequacy of WTO Disciplines* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015).
- Trebilcock, Michael J. dan Joel Trachtman. *Advanced Introduction to International Trade Law* (Edward Elgar, Ed. 2, 2020).
- Mitchell, Andrew D. *Legal Principles in WTO Disputes* (Cambridge University Press, 2008).

Artikel Jurnal

- Arnold, John and Andrew Jacoby. "Examining the Public Trust Doctrine's Role in Conserving Natural Resources on Louisiana's Public Lands." *Tulane Environmental Law Journal*. Vol. 29. No. 2. (Summer 2017). Hlm. 149-241.
- Gunningham, Neil; dan Darren Sinclair. "Regulatory Pluralism: Designing Policy Mixes for Environmental Protection," *Law & Policy*. Vol. 21. No. 1. Januari 1999. Hlm. 49-76.
- Hayati, Tri. "Hak Penguasaan Negara Terhadap Sumber Daya Alam dan Implikasinya Terhadap Bentuk Pengusahaan Pertambangan." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Vol. 49. No. 3. (November 2019). Hlm. 768-787.
- Mavroidis, Petros C. dan André Sapir. 'State Capitalism in the GATT/WTO Legal Order' (2023) 26 *Journal of International Economic Law* 154.
- Miguel Brandão, et.al. "RED, PEF, and EPD: Conflicting Rules for Determining the Carbon Footprint of Biofuels Give Unclear Signals to Fuel Producers and Customers." *Frontiers Climate*. Vol. 4. (Oktober, 2022). Hlm. 1-17.
- Pavlovskaia, Evgenia. "Analysis of the Main Innovations in Directive 2015/1513 on Renewable Energy." *Renewable Energy Law and Policy Review*. Vol. 6. No. 4. (2015). Hlm. 294-300.
- Steger, Debra P. 'The Subsidies and Countervailing Measures Agreement: Ahead of its Time or Time for Reform?' (2010) 4 *Journal of World Trade* 779.
- Wibisana, Andri Gunawan. "Campur Tangan Pemerintah dalam Pengelolaan Lingkungan: Sebuah Penelusuran Teoritis Berdasarkan Analisis Ekonomi atas Hukum (*Economic Analysis of Law*)." *Jurnal Hukum & Pembangunan*. Vol. 47. No. 2 (2017). Hlm. 151-182.
- Wibisana, Andri Gunawan. "Instrumen Ekonomi, *Command and Control*, dan Instrumen Lainnya: Kawan atau Lawan? Suatu Tinjauan Berdasarkan *Smart Regulation*." *Bina Hukum Lingkungan*. Vol. 4. No. 1. Oktober 2019. Hlm. 172-197.

Laporan/Artikel Daring

Anouk van Grinsven, et.al., "Used Cooking Oil (UCO) as Biofuel Feedstock in the EU", *CE Delft Report*, April 2021. <selengkapnya: cedelft.eu/wp-content/uploads/sites/2/2021/04/CE_Delft_200247_UCO_as_biofuel_feedstock_in_EU_FINAL-v5.pdf>

Anonymous, "Potensi Minyak Jelantah Besar Bagaimana Regulasinya?" <https://wartaekonomi.co.id/read347348/potensi-minyak-jelantah-besar-bagaimana-regulasinya> Diakses pada 17 Maret 2023.

Anonymous, "European Green Deal: EU agrees stronger legislation to accelerate the rollout of renewable energy," https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_2061, Diakses 6 Juli 2023.

Kementerian Perdagangan RI, "Periode 16-31 Januari 2023, Harga Referensi CPO Naik, Bea Keluar CPO USD 74/MT, dan Pungutan Ekspor CPO USD 95/MT," 16 Januari 2023, diakses dari: <https://www.kemendag.go.id/berita/siaran-pers/periode-1631-januari-2023-harga-referensi-cpo-naik-bea-keluar-cpo-usd-74mt-dan-pungutan-ekspor-cpo-usd-95mt> Diakses pada Juli 2023.

Kristiana, Tenny; dan C. Baldino. "Potential Biofuel Production Pathways in Indonesia: Overview of Processes, Feedstocks, and Types of Fuel," <https://theicct.org/sites/default/files/publications/Potential-biofuel-pathways-indonesia-EN-apr2021.pdf> Diakses pada 11 Juli 2023.

Traction Energy Asia. "Model Pengumpulan Minyak Jelantah (*Used Cooking Oil*) Untuk Bahan Baku Biofuel." 2022.

Traction Energy Asia. "Emisi Gas Rumah Kaca dari Produksi Biodiesel di Indonesia Berdasarkan Analisa Daur Hidup (Life Cycle Analysis)." *Working Paper. Jakarta: Traction Energy Asia.*

Traction Energy Asia. "Laporan Penelitian Identifikasi Potensi Ketersediaan dan Model Pengumpulan Minyak Jelantah dari Rumah Tangga dan Usaha Mikro untuk Bahan Baku Biodiesel: Studi Lima Kota di Pulau Jawa dan Bali." 2022.





TRACTION
ENERGY ASIA