

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perubahan lingkungan global telah menjadi elemen yang semakin umum dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan baik dalam lingkup internasional maupun nasional. Pada abad ke-20 manusia dihadapkan pada masalah lingkungan global yang menjadi fokus dunia internasional dalam pengelolaan secara efektif dan mencari solusi bersama antar semua atau sebagian besar negara. Masalah lingkungan yang terjadi telah memfokuskan perhatian dunia internasional pada kebutuhan untuk mengembangkan pemahaman dan mekanisme baru tentang pembangunan berkelanjutan (Clark, Mitchell, & David, 2006).

Selama dekade terakhir pentingnya isu lingkungan terkait dengan merkuri telah mendapatkan perhatian yang semakin besar karena efeknya pada kesehatan manusia dan ekosistem. Sejak revolusi industri, penggunaan merkuri telah meningkat, terutama dari pertambangan skala kecil, pembangkit tenaga listrik, dan proses industri. Hal ini telah menyebabkan peningkatan pencemaran merkuri di lingkungan global. Penggunaan merkuri ini dapat menyebabkan efek neurologis dan kesehatan yang merugikan pada manusia dan bentuk kehidupan lainnya. Begitu dilepaskan ke lingkungan, merkuri tetap ada dan beredar di atmosfer, air, tanah, dan biota sehingga dapat membahayakan ekosistem (Pirrone et al, 2009).

Salah satu insiden utama yang menyebabkan merkuri sebagai masalah lingkungan yang serius adalah insiden keracunan di Minamata, Jepang, pada tahun 1950-an. Setidaknya sekitar 3.000 penduduk (1.784 di antaranya meninggal dunia) diidentifikasi menjadi korban peristiwa ini di Provinsi Kumamoto, Kagoshima dan Niigata (Minamata

Disease Municipal Museum, 2007). Pada awal 1970-an, orang-orang di daerah pedesaan Irak mengalami keracunan merkuri setelah memakan biji gandum yang diberi pestisida dengan kandungan merkuri. Kejadian ini menyebabkan 459 orang meninggal dunia karena mengonsumsi biji yang mengandung merkuri (Goodyear, 2009).

Melihat bahaya yang ditimbulkan dari merkuri maka menggerakkan dunia internasional untuk membentuk sebuah regulasi tentang merkuri. Regulasi tentang merkuri memiliki sejarah yang panjang sebagai masalah lingkungan global. Logam berat diidentifikasi sebagai polutan yang menjadi perhatian pada *United Nations Conference on Human Environment* pada 1972 yang diadakan di Stockholm. Pembuangan merkuri di laut dilarang dalam Konvensi Oslo 1972 tentang Perlindungan Lingkungan Laut melalui Pembuangan dari Kapal dan Pesawat Udara. Pada tahun 1973, *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) merekomendasikan agar semua negara anggota mengadopsi langkah-langkah untuk mengurangi emisi antropogenik merkuri ke lingkungan hingga tingkat serendah mungkin (Selin, 2010).

Melihat potensi merkuri sebagai polutan global kemudian menggerakkan *United Nations Environmental Programme* (UNEP) melalui keputusan *Governing Council* membentuk *Global Mercury Assessment* (GMA) pada tahun 2002 (UNEP, 2002). GMA berkontribusi pada peningkatan kesadaran dan pemahaman di antara para pengambil keputusan tentang isu-isu utama yang terkait dengan merkuri dan senyawanya. Tujuannya untuk mengatur pengurangan sampai dengan penghapusan merkuri secara global dengan membentuk suatu rezim internasional.

Kesadaran masyarakat internasional terhadap bahaya penggunaan merkuri bagi keberlanjutan kehidupan umat manusia semakin meningkat dengan penandatanganan Konvensi Minamata untuk Merkuri (*The Minamata Convention on Mercury*) pada Januari 2013 oleh *Intergovernmental Negotiating Committee* (INC) (Parties et al., 2009). Hingga

tahun 2016 Konvensi Minamata sudah ditandatangani oleh 128 negara dan diratifikasi oleh 98 negara (Sudiro, Redi, & Adhari, 2016).

Dengan adanya sebuah regulasi mengenai penggunaan merkuri, *United Nation Development Programme* (UNDP) juga memiliki keterlibatan dalam penanganan masalah merkuri di dunia internasional. UNDP merupakan sebuah organisasi internasional yang bergerak dalam bidang pembangunan berkelanjutan dan masalah merkuri menjadi salah satu perhatian utama UNDP untuk dapat mengatasinya (UNDP, 2018).

UNDP telah aktif di bidang upaya pengurangan merkuri sejak tahun 1970-an, ketika mengelola *UN Revolving Fund for Natural Resources Exploration* (UNRFNRE) dari 1975 hingga 1995 dan melaksanakan sejumlah proyek ASGM yang dibiayai oleh dana bergulir. Meskipun Konvensi Minamata mulai berlaku pada akhir tahun 2016, UNDP, dengan pendanaan dari *Global Environment Facility* (GEF), telah membantu negara-negara dalam mengurangi secara bertahap dalam penggunaan merkuri. Kerja UNDP untuk mendukung Konvensi Minamata juga berusaha untuk mencapai sinergi dan keterkaitan dengan *Multilateral Environmental Agreements* (MEA), *Sustainable Development Goals* (SDGs) dan *Human Development Goals* (Engel, 2016).

Sejak itu, UNDP terus membantu negara-negara berkembang dan negara-negara dengan ekonomi dalam transisi dalam upaya mereka untuk mengurangi penggunaan dan pelepasan merkuri. Upaya tersebut terutama difokuskan pada sektor ekstraktif, dengan mendukung penghapusan merkuri yang digunakan di pertambangan untuk mengekstrak emas terutama dalam *Artisanal and Small-scale Gold Mining* (ASGM), dan di sektor kesehatan, di mana UNDP mendukung penghapusan perangkat medis yang mengandung merkuri dan pengurangan emisi merkuri. Selain itu, penerapan Konvensi Minamata tentang merkuri dengan GEF sebagai mekanisme keuangannya telah menciptakan peluang baru untuk memberikan dukungan keuangan dan teknis kepada negara-

negara dalam rangka membantu mereka dalam mengurangi pelepasan merkuri.

Salah satu penggunaan merkuri yang mengakibatkan pencemaran lingkungan adalah melalui ASGM atau dikenal dengan Pertambangan Emas Rakyat. Akan tetapi penggunaan merkuri ini tidak diimbangi dengan pengetahuan akan ancaman merkuri baik pada manusia maupun terhadap lingkungan, padahal para pekerja ASGM umumnya melakukan kontak langsung dengan merkuri tanpa menggunakan pelindung apapun (Telmer & Veiga, 2009).

Kegiatan ASGM didokumentasikan di lebih dari 70 negara dan menyediakan lapangan kerja langsung bagi setidaknya 15 juta orang dan pekerjaan tidak langsung kepada lebih dari 100 juta orang di seluruh dunia. Kegiatan tersebut tersebar di berbagai dunia seperti Brazil, Equador, Peru Selatan, Nevada, California, Papua New Guinea, Ghana, Queensland Australia, Mongolia, Tanzania, Bolivia, Zimbabwe, Philipina, Lao PDR, Sudan, Afrika Selatan, dan Indonesia (Macdonald, Lund, Blanchette, & Mccullough, 2014). Padahal menurut UNDP penggunaan merkuri di ASGM menyumbang sekitar 35% emisi merkuri dan merupakan sumber pencemaran merkuri terbesar ke udara dan air. Khususnya, uap merkuri dekat situs pembakaran amalgam dapat sangat tinggi, tidak hanya mempengaruhi kesehatan pekerja ASGM tetapi juga mereka yang berada di sekitar pusat pengolahan (Engel, 2016).

Untuk membantu negara mempersiapkan ratifikasi Konvensi Minamata, memenuhi komitmen masa depan mereka di bawah Konvensi dan mengurangi pelepasan merkuri dari berbagai sektor, maka UNDP dengan dukungan keuangan GEF mendukung negara-negara dalam melakukan kegiatan Penilaian Awal Minamata dan Rencana Aksi Nasional ASGM.

Indonesia menjadi salah satu negara yang telah menandatangani konvensi tersebut pada tanggal 10 Oktober 2013 dalam *Diplomatic Conference on Minamata Convention* yang dilaksanakan di Jepang. ASGM di Indonesia dikenal dengan kegiatan Pertambangan Emas Skala Kecil (PESK) atau Pertambangan Emas Rakyat. ASGM di Indonesia

sudah berjalan sejak lama dan memiliki peran sebagai mata pencaharian bagi masyarakat di berbagai daerah. Pertambangan Emas Rakyat ini dapat membawa dampak positif dalam menyediakan lapangan pekerjaan dan menggerakkan roda perekonomian (Insuwiasri, 2007).

Pada tahun 2009, Indonesia adalah produsen emas terbesar di dunia, dengan 140 ton produksi resmi (Ismawati, 2014). Padahal diperkirakan sekitar 713 daerah operasi ASGM berada di seluruh Indonesia (Krisnayanti, Anderson, Utomo, Feng, Handayanto, & Mudarisna, 2012). Kasus pencemaran merkuri pernah terjadi di Indonesia tahun 2004 di Teluk Buyat, Sulawesi Utara oleh PT. Newmont Minahasa Raya yang merupakan perusahaan asing penambang emas cabang dari PT Newmont di Denver, Amerika. Namun limbah dari PT Newmont tidak dikelola dengan baik sehingga menyebabkan pencemaran merkuri di laut. Limbah dari pabrik tersebut dibuang ke perairan laut Teluk Buyat sehingga menyebabkan ikan-ikan mati dan warga nelayan kehilangan mata pencahariannya sehingga masyarakat protes dan membawa kasus ini ke pengadilan (Lutfiah, 2011).

Menurut hasil penelitian *inventory mercury* di Indonesia pada tahun 2012, merkuri yang dilepas ke lingkungan sekitar 339.250 kg/tahun, setidaknya sekitar 59,37% dilepas ke udara, 15,5% dilepas ke air dan 14% dilepas ke tanah sehingga ini meningkatkan potensi terjadinya keracunan merkuri. Sekitar 57,5% emisi tersebut berasal dari sektor ASGM dengan jumlah emisi sekitar 195 ton/tahun, atau sekitar 20% dari total emisi ASGM global (Hadi, 2013).

Sebenarnya Indonesia telah meregulasi sebuah Undang-Undang dalam pengelolaan pertambangan yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Asas atau prinsip tersebut memberikan panduan agar pengelolaan pertambangan mineral dan batubara (termasuk di dalamnya emas) harus diselenggarakan secara terencana dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masa kini dan mendatang dengan cara mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan dan sosial

budaya dalam keseluruhan usaha pertambangan mineral dan batubara (UUD RI, 2009).

Dalam upaya memperoleh dukungan internasional dan mempercepat penghapusan dan penanganan dampak penggunaan merkuri khususnya pada pengolahan emas di sektor pertambangan emas rakyat, KLHK (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan) dan BPPT (Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi) kemudian mennggandeng UNDP untuk bekerja sama dalam merealisasikan program penghapusan merkuri melalui *Integrated Sound Management of Mercury in Indonesia's Artisanal and Small-Scale Gold Mining (ISMIA)*. Program ini telah diusulkan kepada GEF melalui program GEF-GOLD yang direncanakan berlangsung selama Tahun 2017-2022 (Budisatrijo, 2017). Program ini memperkenalkan teknologi ASGM yang lebih bersih yang meminimalkan atau menghilangkan pelepasan merkuri, dan mengembangkan kapasitas dan mekanisme pengaturan yang memungkinkan sektor ini untuk meminimalkan dampak negatif lingkungan. Serta memberikan pendampingan kepada negara dalam meregulasi peraturan tentang penghapusan merkuri.

GEF Council pada pertemuan Bulan Oktober 2016 telah menyetujui usulan program dari 8 negara tentang penghapusan dan penanganan dampak merkuri dari sektor ASGM untuk mendapatkan dukungan pendanaan dari GEF, sehingga pada tahun 2017 diberikan kesempatan untuk menyelesaikan dokumen penuh dalam program tersebut. Kedelapan negara yang mendapatkan persetujuan dan dukungan dari GEF terkait program penghapusan dan penanganan dampak merkuri dari sektor pertambangan emas rakyat adalah Burkina Faso, Colombia, Guyana, Indonesia, Kenya, Mongolia, Peru dan Filipina.

Christine Wellington Moore sebagai Perwakilan UNDP dalam *Launching and Inception Workshop on Integrated Sound Management of Mercury in Indonesia's ASGM* yang diadakan di Jakarta pada 5 Juni 2017,

menyampaikan bahwa Indonesia merupakan negara kandidat yang paling bagus untuk pelaksanaan kegiatan GEF Gold Program. UNDP sangat mendukung penuh dalam pelaksanaan kegiatan ini untuk mengurangi dampak kesehatan dan lingkungan terhadap masyarakat. Komitmen negara Indonesia sangat dibutuhkan untuk pelaksanaan kegiatan ini (KLHK, 2017).

Menindaklanjuti kerjasama tersebut, Pemerintah Indonesia telah menunjukkan komitmen yang kuat dengan membuat Rencana Aksi Nasional (RAN) Penghilangan Penggunaan Merkuri pada Pertambangan Emas Rakyat Tahun 2014-2018, serta isu penyelesaian permasalahan penggunaan dan dampak merkuri menjadi program prioritas nasional Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Hal ini ditegaskan oleh pernyataan Direktur Jenderal Pengelolaan Sampah, Limbah, Bahan Berbahaya dan Beracun (PSLB3) Tuti Hendrawati.

"Pemerintah telah bertindak antisipatif dengan menandatangani Konvensi Minamata untuk mengurangi bahkan menghapus dampak merkuri, dan tidak tinggal diam untuk mencapai tujuan Konvensi Minamata, dengan menyusun rencana aksi nasional tentang penghapusan merkuri pada PESK pada 2018," (Waris, 2015).

Selain itu, Presiden Indonesia telah secara khusus membahas dalam sidang kabinet terbatas pada tanggal 9 Maret 2017 dan mengeluarkan tujuh instruksi presiden terkait penyelesaian masalah merkuri di sektor PESK (Budisatrijo, 2017).

Kegiatan UNDP di bidang manajemen merkuri akan terus mendukung negara berkembang dan negara dengan ekonomi dalam transisi seperti Indonesia dalam mempersiapkan ratifikasi Konvensi Minamata, memenuhi komitmen masa depan mereka di bawah Konvensi dan mengurangi pelepasan merkuri dari sektor prioritas. Hal

ini juga sejalan dengan Rencana Strategis UNDP 2014-2017, yang tujuannya termasuk mengembangkan solusi di tingkat nasional dan sub-nasional untuk pengelolaan bahan kimia dan limbah yang berkelanjutan (UNDP, 2016). Dengan menjadi salah satu negara yang meratifikasi Konvensi Minamata kemudian menggerakkan Indonesia untuk ikut berkontribusi dalam penghapusan merkuri di sektor pertambangan emas rakyat.

B. Rumusan Masalah

Bagaimana Upaya *United Nations Development Programme* (UNDP) dalam penanganan penggunaan merkuri di sektor pertambangan rakyat di Indonesia Tahun 2016-2019?

C. Kerangka Berpikir

1. Global Governance

Dengan menguatnya globalisasi dan melemahnya peran Negara, maka berbagai persoalan atau masalah terlebih melibatkan lebih dari satu aktor, Negara maupun non-negara harus diselesaikan melalui sebuah kerja sama antaraktor. Ketidakmampuan Negara dalam mengambil keputusan untuk menyelesaikan masalah yang melibatkan kepentingan berbagai pihak itu menimbulkan sebuah krisis otoritas tentang siapakah yang kemudian berhak mengatur dan mengambil keputusan tentang suatu masalah. Hal ini mendorong perlunya sebuah tata kelola yang bersifat global atau sering disebut dengan *Global Governance*. *Global Governance* mencakup totalitas lembaga, kebijakan, norma, prosedur, dan prakarsa melalui Negara dan warganya terhadap tantangan transnasional (UNDESA, 2014).

Global Governance mengacu pada sistem dunia dan masyarakat dunia yang digunakan untuk mengatur hubungan transnasional ataupun internasional (Krahmann, 2003). Terdapat empat elemen dasar dalam *Global Governance* dalam konteks lingkungan internasional diantaranya (Winarno, 2014):

1. *The society of states*. Elemen ini penting karena dalam situasi anarkis *global governance* harus mampu

mencegah agar situasi anarkis tidak berubah menjadi kekacauan atau *chaos*. Oleh karena itu hukum internasional menjadi tumpuan bersama yang sangat penting untuk mencegah agar *the society of states* tidak terjerumus ke dalam kekacauan.

2. *Hegemony*. Dibutuhkan sebuah Negara hegemon yang mempunyai peran penting dalam sebuah dunia global. *Hegemony* merupakan bentuk *global governance* yang memiliki struktur yang hierarkis. Elemen ini merupakan hasil pemikiran dan pandangan kaum realis dalam mengkritisi *global governance*.
3. *Institutions* merupakan elemen dasar yang dikaitkan dengan institusi internasional, yang memiliki peran penting dalam seluruh dunia global. Perang penting institusi internasional dikaitkan dengan kemampuannya dalam memengaruhi banyak pihak sekaligus diberi hak untuk menelaah dan memproses persoalan, serta menawarkan solusi masalah yang ditanganinya. Beberapa institusi bisa disebutkan, misalnya PBB dan IMF, yang memiliki kemampuan untuk memaksakan keputusannya kepada aktor-aktor menyangkut berbagai masalah yang ditanganinya.
4. *Global norms* merupakan elemen penting pula bagi sebuah *global governance*. Elemen ini berisikan tentang bagaimana idealnya sebuah *global governance*. Kesetiaan kepada global norms ini oleh aktor-aktor, baik Negara maupun non-negara yang mengikuti dengan baik dan patuh terhadap *global norms*. Terdapat tiga jenis *global norms* (1) *regulative norms* adalah tipe norma yang bersifat keras dan harus diikuti oleh aktor-aktor yang ada, (2) *constitutive norms* adalah norma yang membentuk aktor-aktor dan kepentingan mereka yang terlihat dalam *global governance*, (3) *perspective norms* berisikan tentang bagaimana sesuatu itu seharusnya dijalankan.

Menurut Pattberg dan Dingwerth, *Global Governance* adalah konsep yang sangat terkait dengan *high politics*

termasuk otoritas legitimasi, demokrasi, dan program pengurangan kemiskinan. Selain itu, Pattberg dan Dingwerth membagi *global governance* menjadi dua bagian utama, penggunaan normatif dan analitis (UKEssays, 2015). Penggunaan normatif dijelaskan sebagai program politik yang menangkap visi bagaimana para pelaku tatanan dunia harus mengatasi masalah global yang paling mendesak. Ini menekankan bahwa Pemerintahan Global berfokus pada perjuangan politik, transformasi sosial, demokrasi, kekuasaan dan supremasi hukum. Sedangkan penggunaan analitis mengambil tingkat implementasi sebagai salah satu hal penting untuk pemerintahan global. Ini menekankan pada pentingnya dan perlu pemerintahan global untuk terlibat dalam mencari solusi masalah di tingkat negara bagian, regional, dan internasional.

David Held dalam *Democracy and the Global Order : From the Modern State to Cosmopolitan Governance* menjelaskan tentang demokrasi kosmopolitan dimana demokrasi ini membawa *global governance* ke level yang berbeda. Ketika suatu isu regional atau nasional suatu negara memerlukan mediasi transnasional karena suatu negara kurang mampu untuk mengatasinya maka dibutuhkan kolaborasi lintas batas (*trans-border collaboration*). Pembentukan demokrasi kosmopolitan adalah cara untuk memperkuat demokrasi yang ada di masyarakat dengan mengelaborasi dan memperkuat demokrasi dari luar melalui jaringan lembaga regional maupun internasional. Masalah lingkungan memberikan gambaran yang jelas tentang perlunya mengupayakan pemerintahan yang demokratis pada tingkat yang berbeda ini. Misalnya dalam kasus pencemaran oleh pabrik bisa di monitor secara lokal, diawasi secara nasional, diperiksa secara regional untuk standar dan risiko yang melewati batas negara, dan dievaluasi secara global dalam kaitannya dengan dampaknya terhadap kesehatan, kesejahteraan dan peluang ekonomi lainnya (Held, 1995).

Global governance juga merupakan perkembangan dan pengembangan lebih lanjut dari Hukum Internasional. Adanya *global governance* memperluas pengaruh dari aturan dan norma internasional ke dalam suatu negara (Wegener, 2008). *World Health Organization* (WHO) memberikan definisi bahwa *global governance* mengacu kepada cara bagaimana permasalahan-permasalahan global diatur. Sebagaimana tidak adanya pemerintah global, *global governance* secara khas melibatkan banyak aktor seperti negara, organisasi regional, maupun organisasi internasional. Dalam hal ini, suatu organisasi biasanya memiliki suatu peran khusus dan berfokus terhadap isu tertentu. Seperti halnya WHO yang mempunyai fokus pada isu kesehatan, maka *global governance* yang dihasilkan juga merupakan suatu konsensus yang berisi tentang isu-isu kesehatan (WHO, 2016).

Global governance dapat dipandang sebagai cara di mana aktor-aktor yang meliputi individu dan institusi publik maupun swasta, berusaha untuk mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang berlawanan melalui proses pembuatan kebijakan bersama dengan area lintas batas negara. Hal ini tidak hanya meliputi aktivitas pemerintah, namun juga termasuk aktor non-negara besar di lingkup pasar global maupun regional yang diantaranya meliputi MNCs, bank, dan institusi finansial, serta *civil society* seperti NGOs, lembaga advokasi, dan gerakan sosial, yang kemudian menghasilkan mekanisme pemerintahan dan jaringan transnasional yang melebihi ranah kewenangan kebijakan fungsional (Higgott, 2005).

2. Sustainable Development

Konsep *Sustainable Development* ini pertama dicetuskan oleh Gro Harlem Brundtland dalam *World Commission on Environment and Development* (WCED) 1987, yang mendeskripsikan pembangunan berkelanjutan yaitu pembangunan yang dapat mencukupi kebutuhan saat ini tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang

dalam rangka memenuhi kebutuhan mereka sendiri (Brundtland, 1987).

Terdapat dua konsep utama: *pertama*, ide untuk memenuhi kebutuhan, dan khususnya kebutuhan masyarakat miskin di dunia, melalui distribusi kesempatan dan sumber daya yang lebih adil; *kedua*, konsep keterbatasan pertumbuhan dan penipisan sumber daya yang dikenakan oleh kemampuan lingkungan untuk memenuhi kebutuhan masa depan. Untuk mencapai pembangunan berkelanjutan akan membutuhkan era baru dalam pertumbuhan ekonomi untuk menghilangkan kemiskinan di dunia. Namun, pada saat yang sama, negara-negara yang lebih makmur akan perlu mengadopsi gaya hidup, misalnya dalam penggunaan energi yang dapat didukung terus oleh planet ini. Konsep pembangunan berkelanjutan itu sederhana, tetapi mengimplementasikannya akan jauh dari mudah dan akan membutuhkan sejumlah perubahan yang luas dalam organisasi dan perilaku nasional dan internasional. Konsep pertumbuhan juga perlu diperluas sehingga menggabungkan faktor-faktor seperti tingkat dan ketersediaan pendidikan, kualitas dan kuantitas layanan sosial, dan keadaan lingkungan (Keeble, 2007).

Selain itu terdapat tiga aspek utama dalam pembangunan berkelanjutan *pertama* adalah aspek keberlanjutan ekonomi. Sistem ekonomi berkelanjutan harus bisa memproduksi barang dan jasa yang dikelola oleh pemerintah dan harus menghindari ketidakseimbangan alam yang bisa merusak produksi pertanian dan industri. *Kedua*, aspek keberlanjutan lingkungan yang bisa mempertahankan keseimbangan sumber daya, menghindari eksploitasi yang berlebihan terhadap sumber daya tak terbarukan serta menjaga lingkungan dari pencemaran yang dapat membahayakan ekosistem. *Ketiga*, aspek keberlanjutan sosial. Aspek ini berbicara tentang pemerataan distribusi terhadap layanan sosial, termasuk pendidikan, kesehatan, kesetaraan gender, akuntabilitas, dan partisipasi politik (UN Documents, 1987).

Pembangunan (yang pada dasarnya lebih berorientasi ekonomi) dapat diukur keberlanjutannya berdasarkan tiga kriteria yaitu : (1) Tidak ada pemborosan penggunaan sumber daya alam atau *depletion of natural resources*; (2) Tidak ada polusi dan dampak lingkungan lainnya; (3) Kegiatannya harus dapat meningkatkan *useable resources* ataupun *replaceable resource* (Jaya, 2004). Dalam konsep pembangunan berkelanjutan, tabrakan kebijakan yang mungkin dapat terjadi antara kebutuhan menggali sumber daya alam untuk memerangi kemiskinan dan kebutuhan mencegah terjadinya degradasi lingkungan perlu dihindari serta sejauh mungkin dapat berjalan secara berimbang. Pembangunan berkelanjutan juga mengharuskan pemenuhan kebutuhan dasar bagi masyarakat dan adanya kesempatan yang luas kepada warga masyarakat untuk mengejar cita-cita akan kehidupan yang lebih baik dengan tanpa mengorbankan generasi yang akan datang (Sutamihardja, 2004).

Sedangkan W. M. Adam dalam memahami pembangunan berkelanjutan terletak pada inti tantangan lingkungan dan pembangunan, serta bagaimana cara pemerintah, kelompok bisnis dan lingkungan meresponnya. Penggunaan istilah 'pembangunan berkelanjutan' mencerminkan khususnya keunggulan pada akhir abad kedua puluh dimana terjadi masalah kemiskinan global yang akut dan degradasi lingkungan global. Meskipun sekarang diakui bahwa krisis ini terkait masalah lingkungan dan pembangunan sering ditangani secara independen. Mereka harus ditangani secara terpadu; tantangan untuk melakukannya adalah politik yang tak terelakkan. Ada pilihan yang harus dibuat antara ide reformis dan radikal tentang keberlanjutan dan pembangunan (Adam, 2009).

Dimensi pengelolaan lingkungan dari pembangunan berkelanjutan tidak hanya mengharuskan untuk "tidak membahayakan" lingkungan dengan operasi dan produk mereka, tetapi juga membenteng mereka untuk membantu memulihkan lingkungan dari kerusakan yang telah terjadi.

Ini membutuhkan pengurangan jumlah energi, air, dan material yang dikonsumsi dalam pembuatan produk, mengurangi limbah, dan memulihkan situs yang terkontaminasi (Williar, 2012).

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk menjelaskan upaya *United Nations Development Programme* (UNDP) dalam mengurangi penggunaan merkuri di sektor pertambangan emas rakyat di Indonesia tahun 2016-2019.

E. Argumen Penelitian

Berdasarkan kerangka pemikiran serta permasalahan di atas mengenai upaya UNDP dalam penanganan penggunaan merkuri di Indonesia, maka penulis merumuskan argumen utama sebagai berikut:

- *Pertama*, dengan menggunakan *global norms* yang diajukan dalam konsep *global governance* riset ini ingin menunjukkan bahwa persoalan tentang pertambangan emas akan secara efektif ditangani melalui kolaborasi antara rezim internasional dengan rezim nasional di suatu negara.
- *Kedua*, dengan menggunakan aspek keberlanjutan lingkungan dalam konsep *Sustainable Development* penelitian ini berargumen bahwa UNDP dengan dukungan pendanaan *Global Environment Facility* (GEF) berusaha memberikan upayanya dalam mengurangi penggunaan merkuri di Indonesia untuk mewujudkan lingkungan global yang berkelanjutan.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang menekankan kepada teknik *library research* atau penelitian kepustakaan. Data-data yang diperoleh adalah data valid dan merupakan data sekunder yang didapatkan dari media cetak berupa buku, jurnal, majalah, surat kabar, dan dokumen-dokumen. Selain itu, data juga didapatkan dari media internet seperti situs resmi ataupun situs berita,

serta sumber-sumber lainnya yang terkait dengan dengan objek penelitian serta dapat menunjang proses penelitian.

2. Metode Analisis Data

Penelitian ini menggunakan metode analisa deduktif. Dalam metode ini peneliti akan menarik beberapa kesimpulan berdasarkan beberapa premis yang diketahui. Metode ini sering digambarkan dengan mengambil sebuah kesimpulan yang berasal dari umum menuju ke khusus (Mas'ood, 1990).

G. Jangkauan Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti akan menjangkau topik ini dari tahun 2016 dimana kerjasama antara UNDP dan Indonesia dalam program GOLD-ISMIA diusulkan ke GEF hingga tahun 2019 dimana UNDP mulai menginisiasi kerjasama dalam pengurangan penggunaan merkuri terutama dalam sektor pertambangan emas skala kecil atau pertambangan emas rakyat di Indonesia.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan mengenai Upaya *United Nations Development Programme* (UNDP) dalam Penanganan Penggunaan Merkuri di Sektor Pertambangan Emas Rakyat di Indonesia Tahun 2017 dibagi menjadi empat Bab. **BAB I** merupakan pendahuluan yang memaparkan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Kerangka Berpikir, Argumen Utama, dan Sistematika Penulisan. **BAB II** berisi tentang gambaran umum tentang UNDP dan perkembangan UNDP dalam penanganan penggunaan merkuri di dunia internasional. Di dalamnya akan dibahas gambaran umum terkait penghapusan merkuri di sektor pertambangan emas rakyat di dunia.

BAB III menjabarkan permasalahan penggunaan merkuri di Indonesia. Paparan mengenai isu penggunaan merkuri dalam Pertambangan Emas Rakyat di Indonesia. Sekaligus peran pemerintah dalam menangani permasalahan tersebut. Selanjutnya terdapat bahasan mengenai

peran UNDP di Indonesia. **BAB IV** akan membahas tentang upaya UNDP dalam penghapusan penggunaan merkuri di sektor pertambangan emas rakyat di Indonesia serta dampak yang ditimbulkan dari upaya UNDP dalam masalah tersebut dalam kerangka *global governance*. **BAB V** berisi tentang kesimpulan dari keseluruhan hasil kajian penelitian dari Upaya UNDP dalam Penghapusan Penggunaan Merkuri di Sektor Pertambangan Emas Rakyat di Indonesia Tahun 2016-2019.