

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Akhir-akhir ini isu lingkungan hidup menjadi topik perbincangan yang hangat baik secara internasional maupun nasional. Sejak konferensi tingkat dunia pertama yang membahas isu mengenai lingkungan di Stockholm pada tahun 1972. Dunia Internasional melakukan berbagai konferensi yang digelar dengan tujuan membahas solusi dari dampak buruk yang terjadi pada lingkungan hidup. Sebagai salah satu masyarakat dunia yang ikut berpartisipasi dalam Persatuan Bangsa Bangsa, Indonesia juga turut berpartisipasi didalam sebagai upaya melestarikan lingkungan hidup.

Dalam undang-undang No 32 Tahun 2009 Pasal 1 ayat 1 Tentang Perlindungan dan pengelolaan lingkungan, menjelaskan yang dimaksud dengan lingkungan hidup ialah:¹

“Kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk lain”.

Sedangkan menurut ahli yakni Otto Soemarwoto menyebutkan lingkungan hidup dapat diartikan sebagai ruang yang di tempati suatu makhluk hidup bersama dengan benda hidup dan tak hidup di dalamnya.² Dapat disimpulkan dari kedua arti tersebut bahwa lingkungan hidup adalah lingkungan hidup merupakan suatu kesatuan ruang yang mencakup unsur hidup (biotik) dan tak hidup (abiotik), termasuk manusia dan perilakunya, yang saling berinteraksi dan memengaruhi satu sama lain. Lingkungan hidup tidak hanya menjadi tempat tinggal bagi makhluk hidup, tetapi juga

¹ “Undang-Undang Lingkungan Hidup No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup”.

² Sihadi Darmo Wihardjo, *Pendidikan Lingkungan Hidup*, Edisi Pert (Pekalongan: PT. Nasya Expanding Management, 2021).

berperan penting dalam menjaga kelangsungan hidup dan kesejahteraan seluruh makhluk di dalamnya.

Pengelolaan lingkungan hidup yang tidak dilakukan secara tepat dapat menimbulkan berbagai permasalahan baru dalam aspek-aspek seperti aspek pemerataan, aspek lingkungan dan aspek konservasi.³ Kekhawatiran masyarakat internasional ini terjadi sejak perang dunia II. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi merubah pandangan masyarakat internasional dalam memandang lingkungan hidup yang perlu di lestarikan.⁴ Maka merawat lingkungan hidup tetap terjaga kelestariannya merupakan kewajiban kita sebagai manusia sebab keberlangsungan kehidupan manusia bergantung pada alam. Lingkungan hidup menyediakan berbagai sumber daya alam untuk keperluan kehidupan, seperti udara yang bersih, air yang jernih, dan tanah yang subur untuk menghasilkan pertanian. Apabila sumber kehidupan rusak, maka akan sangat mempengaruhi keberlangsungan hidup manusia.

Menurut catatan Walhi, ada 4 soal krisis lingkungan yang semakin parah yang terjadi pada tahun 2025 di Indonesia. Pertama, mengenai proyek food estate, kedua mengenai krisis lingkungan akibat pencemaran pada pertambangan, ketiga konflik agraria dan keempat kriminalisasi serta kejahatan lingkungan. Indonesia sebagai negara yang besar memiliki luas daratan mencapai 1.922.570km² dan luas perairan 6.315.22km² hal ini membuat Indonesia memiliki sumber daya yang sangat melimpah bagi warganya, salah satunya ialah pertambangan emas. Disebutkan Indonesia berada di posisi ke delapan penghasil emas terbanyak di dunia yakni sebanyak 110 metrik ton yang membuat sektor industri pertambangan memegang peranan penting dalam perekonomian Indonesia.

³ Abrar saleng, *Kapita Selekta Hukum Sumber Daya Alam, "Kaidah Keseimbangan Dalam Pengaturan Pengelolaan Sumberdaya Alam"* teks pidato pengukuhan guru besar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (Makassar: Membumi Publishing. hlm. 31).

⁴ Ibid.

Pertambangan emas di Indonesia memiliki berbagai skala, mulai dari pertambangan oleh perusahaan-perusahaan besar hingga pertambangan kecil atau pertambangan rakyat seperti Pertambangan Emas Skala Kecil atau yang sering disebut Pertambangan Emas Tanpa Izin (PETI). Kegiatan Pertambangan Emas Skala Kecil (PESK) pada praktiknya, masih banyak ditemukan menggunakan bahan dan zat merkuri yang berbahaya dan bahkan melebihi ambang batas untuk mengelolah emas.⁵ Merkuri umumnya dimanfaatkan sebagai zat kimia yang berfungsi mengikat butiran emas, sehingga mempermudah proses pemisahannya dari partikel lain.

Salah satu isu yang kemudian kini menjadi kekhawatiran masyarakat internasional mengenai isu lingkungan hidup adalah pencemaran dan keracunan merkuri yang memberikan dampak yang sangat buruk pada lingkungan juga memengaruhi kesehatan manusia. Merkuri sering disebut air raksa (Hg) yang memiliki unsur kimia yang terdapat di alam dalam bentuk logam, metilmerkuri, dan senyawa merkuri anorganik. Merkuri selain berdampak buruk kepada lingkungan, dampak paparan merkuri juga sangat berbahaya bagi manusia apabila terpapar dalam jangka waktu yang panjang. Paparan merkuri berpotensi menyebabkan masalah kesehatan ginjal, syaraf, psikologi, penurunan berat badan, rasa lelah, dan kelemahan otot yang dapat mengidentifikasi beragam gangguan kesehatan seperti tanda-tanda gangguan neurologis tremor, insomnia, dan disfungsi kognitif dan motoric. Tidak hanya untuk manusia dewasa, tetapi juga bayi dalam kandungan dan anak-anak termasuk kelompok yang sangat rentan terdampak.

Internasional POPs Elimination Network (IPEN) menyebutkan sejak berkembangnya era industrialisasi di dunia ini, jumlah total merkuri yang berada dalam lingkungan telah meningkat, menjadi dua sampai bahkan

⁵ Mochammad Farisi, Akbar Kurnia Putra, and Novianti Novianti, "Penggunaan Merkuri Pada Tambang Emas Ilegal: Diaturkah Dalam Minamata Convention?," *Uti Possidetis: Journal of International Law* 3, no. 3 (2022): 320–44.

empat kali lebih banyak dari sebelumnya telah mencemari lingkungan berada di sungai, danau, atmosfer, tanah bahkan laut.⁶ Merkuri termasuk logam yang menguap pada temperatur kamar yang disebabkan sifat kimia fisik merkuri yang pernah digunakan sebagai bahan campuran. Yang sering digunakan oleh industri seperti pembuatan amalgam, perhiasan, fungisida, bakteresida dan lain-lain.⁷

Peristiwa pencemaran merkuri yang menjadi pusat perhatian dunia sepanjang sejarah ialah yang terjadi di Jepang. Awalnya satu keluarga nelayan didiagnosis penyakit serius yang dikaitkan dengan makanan laut yang terkontaminasi. Namun, kemudian terjadi bencana Minamata yang menimpa ribuan orang, termasuk bayi yang berada dalam janin. Ini adalah insiden keracunan metil merkuri pertama dalam skala besar. Saat itu, kelebihan kandungan zat merkuri yang berasal dari industri baterai Chisso yang menimbulkan dampak keracunan dan dampaknya dapat mengakibatkan penyakit aneh, kerusakan syaraf hingga ratusan orang tewas.

Dengan perkembangan zaman yang kian modern, sehingga pendidikan mudah di akses oleh masyarakat manapun. Menjadikan masyarakat semakin sadar akan bahaya keracunan merkuri bagi manusia ataupun lingkungan hidup, sehingga masyarakat internasional dan negara-negara dunia yang diprakarsai oleh Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) mengadakan konferensi. Konferensi untuk mengatur dan mengendalikan penggunaan dan pemakaian merkuri. Melalui program lingkungan Perserikatan Bangsa Bangsa PBB yakni *United Nations environmental Programme (UNEP)* yang berfungsi untuk mengkoordinasikan kegiatan lingkungan dan praktik yang ramah lingkungan serta memiliki tanggung jawab untuk mengatasi masalah-masalah lingkungan.

⁶ “Pandangan IPEN Terhadap Perjanjian Global Tentang Merkuri,”.

https://ipen.org/sites/default/files/documents/ipenvision_mercury_book-id.pdf

⁷ Nusa Idaman Said, “Metode Penghilangan Logam Merkuri Di Dalam Air Limbah Industri” Vol 6 No 4. Lingkungan Hidup (2010): 1.

Pada tahun 2001, *United Nations Environmental Programme* (UNEP) melakukan studi terkait merkuri dan senyawa-senyawanya yang mencakup dampak terhadap kesehatan, sumber, distribusi, peredaran, serta teknologi pengendalian dan pencegahan merkuri. Berdasarkan hasil kajian tersebut, UNEP menyimpulkan bahwa diperlukan tindakan global untuk mengurangi risiko bahaya merkuri terhadap kesehatan manusia dan kelestarian lingkungan. Selanjutnya, pada tahun 2009, UNEP mengadakan *Governing Council* (GC) yang menghasilkan keputusan untuk memulai proses perundingan penyusunan *Global Legally Binding Instrument on Mercury* dengan membentuk *Intergovernmental Negotiating Committee* (INC).⁸

Pada bulan oktober 2013 dilaksanakan konvensi internasional baru untuk mengendalikan emisi merkuri yang akan dibuka untuk ditandatangani di Jepang. Dinamakan konvensi Minamata tentang merkuri, merupakan kesepakatan atas kesadaran bahwa pencemaran merkuri merupakan masalah berskala global dan tidak bisa ditangani oleh satu negara secara mandiri. Konvensi ini dibuat empat tahun, dengan lebih dari 130 negara menyetujui dengan konsesus untuk teks final pada Januari 2013. Konvensi ini mencakup langkah-langkah wajib dan sukarela untuk mengendalikan emisi merkuri dari berbagai sumber, untuk menghapus elemen merkuri dari produk dan industri tertentu. Untuk membatasi perdagangan merkuri dan untuk menghilangkan penggunaan merkuri pada pertambangan. Konvensi Minamata ditandatangani oleh 92 negara dalam konferensi diplomatik yang berlangsung di Minamata, Prefektur Kumamoto, Jepang, pada 10 Oktober 2013. Secara global, konvensi ini mulai diberlakukan pada 16 Agustus 2017.

⁸ Ahmad Rayhan and Widya Ayu Pramesty, "Implementasi Terhadap Minamata Convention On Mercury Di Indonesia (Studi Kasus Mengenai Pencemaran Merkuri Dan Arsen Di Teluk Buyat)," *Tirtayasa Journal of International Law* 2, no. 1 (2023): 55.

Dalam politik pembangunan hukum nasional, pada tahun 2017 Indonesia resmi meratifikasi Konvensi Minamata.⁹ Indonesia telah meratifikasi Konvensi Minamata Tahun 2013 melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2017 tentang Pengesahan Minamata Convention on Mercury. Ratifikasi ini dilakukan dengan tujuan yang jelas, yakni sebagai bentuk komitmen untuk mengurangi dampak negatif merkuri terhadap kesehatan manusia dan lingkungan. Pengesahan undang-undang tersebut dilandasi oleh kesadaran bahwa aktivitas manusia yang menggunakan merkuri dapat menimbulkan risiko serius. Selain itu, ratifikasi ini juga menjadi refleksi atas tragedi merkuri yang terjadi di Kumamoto, Jepang, pada 10 Oktober 2013. Undang-undang ini secara resmi disahkan pada 20 September 2017 oleh Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo.

Sejak ratifikasi konvensi Minamata pada tahun 2017, pemerintah Indonesia terus aktif berkontribusi pada penanganan isu-isu merkuri tingkat global antara lain melaksanakan kewajiban sebagai negara pihak. Selain itu, Indonesia juga melakukan berbagai langkah dalam pengaplikasian ratifikasi tersebut, diantaranya dengan membuat berbagai macam peraturan perundang-undangan terkait pengurangan dan penghapusan merkuri seperti:¹⁰

1. Undang-Undang Nomor 11 tahun 2017 Tentang Pengesahan Konvensi Minamata Mengenai Merkuri (Minamata Convention on Mercury).
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
3. Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2019 Tentang Rencana Aksi Nasional Pengurangan dan Penghapusan Merkuri (RAN PPM).

Dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 21 Tahun 2019, ditetapkan target pengurangan dan penghapusan merkuri di beberapa sektor

⁹ Op. Cit. hlm. 326.

<https://online-journal.unja.ac.id/Utipossidetis/article/view/19281>

¹⁰ Grace Juanita Romauli Siregar, *Kebijakan Pengurangan Dan Penghapusan Merkuri Di Indonesia, Global Opportunities for Long-Term Development of Artisanal and Small Scale Gold Mining (ASGM) Sector: Integrated Sound Management of Mercury in Indonesia's ASGM Project (GOLD-ISMLA)*.

prioritas. Target pengurangan merkuri sebesar 50% ditetapkan untuk sektor manufaktur, dan 33,2% untuk sektor energi, yang keduanya ditargetkan tercapai pada tahun 2030. Sementara itu, penghapusan merkuri secara total ditetapkan untuk dua sektor, yaitu 100% di sektor Pertambangan Emas Skala Kecil (PESK) pada tahun 2025, serta 100% di sektor peralatan kesehatan.

Dengan adanya konvensi Minamata yang mengatur mengenai penggunaan merkuri harusnya mampu mengurangi dan menghapus penggunaan merkuri sektor pertambangan emas. Namun sampai awal tahun 2025 ini, masih marak ditemukan penggunaan merkuri di dalam Pertambangan Emas Skala Kecil (PESK).

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, penulis berminat untuk melakukan penelitian dan analisis tentang *“Penghapusan Penggunaan Merkuri Dalam Pertambangan Emas Skala Kecil (PESK) Menurut Konvensi Minamata”*

B. Rumusan Masalah

1. Apakah masalah yang dihadapi Indonesia terhadap penghapusan penggunaan merkuri dalam sektor PESK?
2. Apakah mampu dalam menghapus merkuri secara permanen?

C. Tujuan Penulisan

1. Tujuan Umum
Dengan adanya penelitian ini, semoga bertambah pengetahuan mengenai Ketentuan-ketentuan Konvensi Minamata dalam hukum Internasional.
2. Tujuan Khusus
 - a. Untuk memahami bagaimana upaya Indonesia dalam penghapusan penggunaan merkuri dalam PESK.
 - b. Untuk menganalisis masalah yang dihadapi Indonesia dalam menghapus penggunaan merkuri dalam sektor PESK.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini terdiri dari manfaat secara teoritis dan juga manfaat secara praktis yang akan diuraikan sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan besar terkait pemikiran mengenai pengaturan ilmu hukum pada umumnya dan hukum lingkungan internasional khususnya.
 - b. Hasil penelitian ini juga diharapkan memberi manfaat bagi mahasiswa baik dalam pengembangan ilmu hukum hukum umumnya dan dalam hukum lingkungan internasional pada khususnya serta lebih khusus lagi mengenai efektifitas ratifikasi konvensi Minamata terhadap pertambangan emas skala kecil (PESK)
2. Manfaat praktis
 - a. Hasil penelitian ini dapat memberikan informasi yang dapat digunakan oleh program kekhususan hukum internasional agar dapat meningkatkan citra positif dalam program studi hukum universitas jambi.
 - b. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan penelitian terhadap pemerintah untuk menegakan hukum terkait penggunaan merkuri dalam pertambangan emas skala kecil (PESK).

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah panduan utama dalam menyusun argumen suatu teori. Dalam kerangka konseptual, terdapat hubungan antara konsep dan variabel yang digunakan untuk meneliti suatu fenomena.¹¹ Adapun penelitian ini yang terkait dengan penulisan yang akan dilakukan penulis sebagai berikut:

1. Ratifikasi Hukum

¹¹ Mulyni Sri Rochani, *Metodologi Penelitian* (Bandung: WIDINA BHAKTI PERSADA BANDUNG, 2021).

Ratifikasi merupakan suatu proses atau tindakan hukum yang dilakukan oleh suatu negara sebagai bentuk pengesahan resmi terhadap perjanjian atau traktat internasional yang sebelumnya telah disepakati melalui penandatanganan. Dalam konteks hukum internasional, perjanjian atau traktat tersebut dapat mencakup berbagai bidang, seperti perdamaian, ekonomi, sosial, politik, maupun lingkungan hidup.

Ratifikasi terhadap Konvensi Minamata, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, merupakan salah satu bentuk pengesahan yang memiliki makna sebagai tindakan hukum yang menyatakan kesediaan suatu negara untuk terikat secara resmi pada suatu perjanjian internasional.

Selanjutnya dijelaskan lebih terperinci dalam pasal uu PI bahwa: Pengesahan/ratifikasi perjanjian internasional dilakukan melalui UU apabila berkenaan dengan:

- a. Masalah politik, perdamaian, pertahanan dan keamanan Negara;
- b. Perubahan ilayah atau penetapan batas wilayah Negara Republik Indonesia.;
- c. Kedaulatan tau hak berdaulat Negara;
- d. Hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
- e. Pembentukan kaidah hukum baru;
- f. Pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

Pengesahan suatu perjanjian internasional oleh Pemerintah Republik Indonesia dilaksanakan apabila disyaratkan oleh isi perjanjian tersebut, dengan mekanisme formal melalui Undang-Undang atau Keputusan Presiden. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011), perjanjian internasional tertentu hanya dapat disahkan melalui Undang-Undang. Kategori "perjanjian internasional tertentu" merujuk pada perjanjian kuat dan mendasar terhadap kehidupan masyarakat, mengandung implikasi fiskal terhadap anggaran negara, serta

mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang yang memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Lebih dari sekadar prosedur legal-formal, pengesahan ini mencerminkan komitmen negara dalam menyesuaikan norma-norma internasional masuk ke dalam sistem hukum nasional. Pengesahan tersebut sekaligus menjamin efektivitas implementasi perjanjian di tingkat domestik serta memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang berkepentingan. Dengan demikian, proses ratifikasi menjadi instrumen penting untuk memastikan keterikatan hukum dan politik Indonesia terhadap ketentuan internasional yang telah disepakati, sembari tetap menjaga kesesuaian dengan kepentingan dan kedaulatan nasional.

2. Penghapusan Merkuri

Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 21 Tahun 2019 menetapkan sejumlah target terkait pengurangan dan penghapusan merkuri di berbagai sektor prioritas. Target pengurangan merkuri sebesar 50% ditujukan untuk sektor manufaktur dan 33,2% untuk sektor energi, yang direncanakan tercapai pada tahun 2030. Sementara itu, penghapusan merkuri secara total atau 100% ditargetkan untuk sektor Pertambangan Emas Skala Kecil (PESK) pada tahun 2025, serta sektor peralatan kesehatan tanpa batas waktu yang lebih lanjut, dengan tujuan eliminasi secara menyeluruh.

Terlihat jelas perbedaan signifikan arti dari Pengurangan dan Penghapusan. Pengurangan dalam KBBI berarti “dalam kelas atau kata benda sehingga pengurangan dapat menyatakan nama dari seseorang, tempat atau benda dan segala yang di bendakan.”¹² Dalam hal berarti dari jumlah total merkuri yang digunakan dalam sektor industri manufaktur,

¹² KBBI Daring, “Efektif,” KBBI, 2019.

<https://kbbi.lectur.id/pengurangan> diakses pada 16 Maret 2025

oleh pemerintah di rencangkan untuk dikurangi dari jumlah total yang digunakan sebesar 50% pada tahun 2030.

3. Pencemaran Merkuri

Pencemaran merkuri di Indonesia saat ini telah berkembang menjadi isu lingkungan yang sangat krusial dan memiliki implikasi lintas batas negara, mengingat sifat merkuri yang dapat menyebar secara global melalui sirkulasi atmosfer. Emisi merkuri yang dihasilkan dari aktivitas pembakaran di Indonesia tidak hanya berdampak lokal, melainkan juga berkontribusi terhadap akumulasi global polutan ini, yang kemudian tersebar melalui pergerakan udara ke berbagai belahan dunia. Di samping itu, keberadaan merkuri di atmosfer turut memperparah fenomena pemanasan global, karena interaksinya dengan unsur-unsur atmosferik dapat mempercepat laju peningkatan suhu melebihi prediksi ilmiah sebelumnya.

Fenomena perubahan iklim yang ditandai dengan peningkatan suhu rata-rata global juga mendorong percepatan pencairan lapisan permafrost di wilayah kutub. Proses ini menyebabkan pelepasan berbagai senyawa kimia, termasuk merkuri, yang telah terperangkap selama ratusan tahun dalam es tersebut. Merkuri yang terlepas ini dapat terbawa oleh sistem hidrologi dan atmosfer, kemudian mengendap di lautan melalui presipitasi. Akibatnya, terjadi peningkatan konsentrasi merkuri dalam ekosistem laut, khususnya dalam rantai makanan yang melibatkan ikan dan organisme laut lainnya yang menjadi sumber utama protein bagi manusia.

Akumulasi merkuri dalam biota laut mengarah pada peningkatan paparan zat berbahaya ini pada manusia melalui konsumsi pangan laut yang telah terkontaminasi. Selain itu, presipitasi merkuri ke tanah pertanian juga memungkinkan logam berat ini masuk ke dalam rantai makanan darat melalui absorpsi oleh tanaman pangan. Kondisi ini meningkatkan risiko kesehatan masyarakat secara luas.

4. Konvensi Minamata

Konvensi Minamata merupakan instrumen hukum internasional yang dirancang untuk mengatur pengendalian global terhadap penggunaan merkuri, dengan tujuan utama melindungi kesehatan manusia dan kelestarian lingkungan dari dampak negatif emisi serta pelepasan merkuri dan senyawa-senyawa merkuri yang bersumber dari aktivitas antropogenik. Sebagai negara pihak yang telah meratifikasi Konvensi ini, Indonesia secara hukum terikat untuk mematuhi seluruh ketentuan yang tercantum di dalamnya.

Secara substansial, Konvensi Minamata mencakup pengaturan terkait pengadaan dan perdagangan merkuri serta senyawa turunannya, termasuk pelarangan dan pengawasan terhadap aktivitas pertambangan primer merkuri. Di samping itu, Konvensi ini juga mengatur penggunaannya dalam produk dan proses produksi industri, pengelolaan merkuri dalam kegiatan Pertambangan Emas Skala Kecil (PESK), serta pengendalian emisi dan pelepasan merkuri ke udara, perairan, dan tanah. Lebih lanjut, Konvensi ini menetapkan ketentuan mengenai pengelolaan cadangan dan stok merkuri yang digunakan sebagai bahan baku maupun bahan tambahan produksi, tata kelola limbah yang mengandung merkuri, serta pemulihan lahan yang telah terkontaminasi. Selain aspek teknis tersebut, Konvensi juga menekankan pentingnya kerja sama internasional melalui penyediaan bantuan teknis, mekanisme pendanaan, dan pertukaran informasi guna mendukung implementasi yang efektif di tingkat nasional dan global.

F. Landasan Teori

Menurut ahli yakni, Jonathan H. Turner “Teori adalah proses pengembangan ide-ide yang membantu kita dalam menjelaskan bagaimana dan mengapa suatu peristiwa terjadi”.¹³ Adapun beberapa teori yang akan diterapkan oleh penulis dalam penelitian ini adalah:

¹³ Lili Marliyah, “Hakekat Teori Dalam Riset Sosial,” *Journal of Economic Education and Entrepreneurship* 2 No 1 2021

1. Teori Implementasi Kebijakan

Mazmanian dan Sabatier menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah proses untuk menjalankan keputusan kebijakan dalam bentuk peraturan, hukum, atau keputusan pengadilan.¹⁴ Fokus utama mereka adalah bagaimana kebijakan bisa berhasil diterapkan melalui struktur administratif, kepatuhan pelaksana, dan kondisi sosial-politik. Sedangkan menurut Pressman dan Wildavsky menekankan bahwa implementasi kebijakan adalah proses kompleks yang penuh hambatan birokrasi, di mana banyaknya aktor dan tahapan dapat memperbesar kemungkinan kegagalan implementasi.¹⁵

Teori implementasi kebijakan merupakan salah satu pendekatan dalam kajian kebijakan publik yang berfokus pada bagaimana suatu kebijakan yang telah dirumuskan secara formal dilaksanakan di tingkat operasional untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam konteks hukum internasional, seperti Konvensi Minamata tentang Merkuri, teori ini dapat digunakan untuk menganalisis proses penerjemahan norma-norma internasional ke dalam kebijakan nasional dan pelaksanaannya di tingkat lokal.

Dalam kerangka teori implementasi kebijakan, proses ini dapat dianalisis melalui dua pendekatan utama, yakni pendekatan top-down dan bottom-up. Pendekatan top-down menitikberatkan pada peran aktor pusat, seperti kementerian dan lembaga negara, dalam merancang dan mengarahkan kebijakan. Dalam hal ini, pemerintah Indonesia telah menyusun Rencana Aksi Nasional (RAN) Penghapusan Merkuri, yang bertujuan untuk mengeliminasi penggunaan merkuri di sektor PESK pada tahun 2025. Kebijakan tersebut kemudian diikuti dengan penyusunan berbagai regulasi turunan dan program-program strategis di tingkat nasional.

¹⁴ P Mazmanian, D., & Sabatier, *Implementation and Public Policy* (Scott, Foresman., 1983).

¹⁵ A Pressman, J. L., & Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland* (University of California Press, 1973).

Namun demikian, keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh kebijakan pusat, melainkan juga oleh keterlibatan dan kapasitas para aktor lokal. Oleh karena itu, pendekatan *bottom-up* menjadi penting untuk menganalisis bagaimana pelaksana kebijakan di lapangan termasuk pemerintah daerah, aparat pengawas, organisasi masyarakat sipil, dan para penambang merespons dan menyesuaikan kebijakan tersebut dengan konteks lokal. Dalam banyak kasus, resistensi dari masyarakat penambang, keterbatasan teknologi alternatif, serta lemahnya koordinasi antar-instansi menjadi hambatan dalam pelaksanaan kebijakan penghapusan merkuri secara efektif. Selain itu, teori implementasi kebijakan juga menekankan pentingnya faktor-faktor determinan dalam keberhasilan implementasi, seperti kejelasan tujuan kebijakan, konsistensi regulasi, ketersediaan sumber daya (finansial, teknologi, dan sumber daya manusia), serta adanya mekanisme monitoring dan evaluasi yang efektif.

2. Teori Kepatuhan terhadap Hukum Internasional

Teori kepatuhan memberikan kerangka analisis untuk memahami mengapa negara-negara, termasuk Indonesia, bersedia mematuhi kewajiban internasional yang mereka adopsi secara sukarela. Menurut Franck, negara akan lebih cenderung mematuhi hukum internasional jika norma-norma tersebut dianggap legitim artinya, memiliki kualitas seperti kejelasan, transparansi, konsistensi, dan kohesi dalam komunitas internasional.¹⁶ Sedangkan Harold Koh menjelaskan bahwa kepatuhan terhadap hukum internasional terjadi melalui proses hukum transnasional, yaitu interaksi (interaction), interpretasi (interpretation), dan internalisasi (internalization) oleh negara, aktor non-negara, dan masyarakat sipil.¹⁷

¹⁶ T. M Franck, *The Power of Legitimacy Among Nations* (Oxford University Press, 1990).

¹⁷ H. H. Koh, "Why Do Nations Obey International Law?," *Yale Law Journal* 106(8) (1997): 2599–2659.

Dalam konteks Konvensi Minamata, pendekatan ini tercermin melalui penyediaan bantuan teknis, pendanaan, serta mekanisme pelaporan dan pemantauan yang bersifat kolaboratif, bukan koersif. Negara-negara Pihak didorong untuk mematuhi ketentuan konvensi karena adanya dukungan kapasitas dan peluang dialog, bukan karena tekanan. Konvensi Minamata yang lahir dari proses negosiasi panjang dan disepakati oleh konsensus global memberi legitimasi moral dan hukum yang kuat bagi negara-negara untuk mematuhi ketentuannya. Dalam hal ini, keikutsertaan Indonesia dalam Konvensi Minamata mencerminkan pengakuan terhadap legitimasi norma global dalam perlindungan lingkungan dan kesehatan manusia dari dampak merkuri.

Secara keseluruhan, pendekatan kepatuhan terhadap hukum internasional dalam konteks Konvensi Minamata menekankan bahwa pemenuhan kewajiban negara tidak semata-mata didorong oleh sanksi, melainkan oleh faktor-faktor kelembagaan, norma sosial, dan proses internalisasi hukum ke dalam sistem nasional. Dalam kasus Indonesia, perumusan regulasi nasional (seperti Peraturan Presiden No. 21 Tahun 2019 tentang Rencana Aksi Nasional Pengurangan dan Penghapusan Merkuri) serta keterlibatan aktif dalam forum internasional menunjukkan bahwa proses kepatuhan tidak bersifat pasif, melainkan merupakan bagian dari proses adaptasi hukum internasional ke dalam tata kelola nasional.

3. Teori Hukum dan Pembangunan

Teori Hukum dan Pembangunan merupakan pendekatan yang menempatkan hukum sebagai instrumen penting dalam mendukung proses pembangunan ekonomi, sosial, dan lingkungan di negara berkembang. Dalam konteks ini, hukum dipandang tidak hanya sebagai seperangkat norma yang bersifat mengatur (regulatif), tetapi juga sebagai sarana yang memiliki daya transformasi terhadap masyarakat. Menurut David M. Trubek dan Marc Galanter, dua tokoh utama dalam gerakan Hukum dan Pembangunan, pendekatan ini bertumpu pada

keyakinan bahwa “*hukum yang modern dan rasional dapat menjadi alat untuk mempercepat pembangunan sosial dan ekonomi di negara-negara berkembang*”.¹⁸ Mereka menekankan bahwa institusi hukum harus mampu menciptakan kepastian hukum, perlindungan hak, dan insentif bagi perilaku produktif dalam masyarakat sebagai bagian dari strategi pembangunan nasional.

Dalam kerangka ini, penerapan Konvensi Minamata tentang Merkuri oleh Indonesia dapat dianalisis sebagai bentuk peran hukum dalam pembangunan berkelanjutan, khususnya dalam sektor Pertambangan Emas Skala Kecil (PESK). Sebagaimana diketahui, sektor PESK menyumbang penggunaan merkuri terbesar di Indonesia dan menjadi tantangan utama dalam pelaksanaan komitmen internasional terhadap penghapusan merkuri.

Melalui perspektif Hukum dan Pembangunan, pelaksanaan Konvensi Minamata bukan hanya kewajiban hukum internasional yang bersifat normatif, tetapi juga harus dilihat sebagai bagian dari upaya negara untuk mentransformasi sektor informal menuju tata kelola yang lebih sehat, inklusif, dan berkelanjutan. Hukum dalam hal ini harus hadir sebagai alat yang memfasilitasi perubahan, misalnya melalui:

1. Penyusunan regulasi nasional seperti Rencana Aksi Nasional (RAN) Penghapusan Merkuri;
2. Penyediaan insentif bagi teknologi alternatif non-merkuri;
3. Pelatihan dan pemberdayaan penambang rakyat;
4. Penguatan kapasitas kelembagaan lokal.

Namun demikian, implementasi hukum sebagai sarana pembangunan tidak lepas dari tantangan. Di banyak wilayah PESK di Indonesia, hambatan struktural seperti kemiskinan, minimnya akses terhadap teknologi ramah lingkungan, dan lemahnya penegakan hukum

¹⁸ David M. Trubek & Marc Galanter, “Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States,” *Wisconsin Law Review* 1974 No 4 (n.d.): 1062–1102.

masih menjadi kendala utama. Oleh karena itu, pendekatan Hukum dan Pembangunan mendorong agar penghapusan merkuri tidak semata-mata berbasis larangan atau represif, melainkan juga diiringi dengan program-program pembangunan yang inklusif dan berbasis hak.

G. Orisinalitas Penelitian

1. Glen Aditya Patrick Buwono Billy, Pembatasan Penggunaan Bahan Merkuri Oleh Penambangan Emas Skala Kecil (PESK) Ditinjau Dari Konvensi Minamata Tentang Merkuri sebagai Bahan dalam Proses Pengolahan Emas. Skripsi ini mengkaji bagaimana Konvensi Minamata, yang bertujuan melindungi kesehatan manusia dan lingkungan dari emisi merkuri, diimplementasikan dalam sektor PESK di Indonesia. Fokus utamanya adalah pada Pasal 7 Konvensi Minamata, yang mengatur penggunaan merkuri dalam pertambangan emas skala kecil. Penelitian ini juga menyoroti tantangan dalam mengurangi dan menghapus penggunaan merkuri oleh PESK, termasuk keterbatasan teknologi alternatif, kesadaran masyarakat, dan penegakan hukum.. Lalu pengaturan Merkuri bagi pertambangan emas skala kecil, dan membahas program-program pemerintah dalam ketentuan konvensi minamata. Dalam skripsi ini juga membahas *Conference of Parties* (COP) dan pemberlakuan (*Entry Into Force*). Dalam skripsi ini juga dapat mengetahui akibat hukum atas penggunaan merkuri bagi pertambangan emas skala kecil yang tidak sesuai ketentuan konvensi. Tujuan penelitian menganalisis ketentuan Konvensi Minamata terkait penggunaan merkuri oleh PESK, mengevaluasi implementasi kebijakan nasional Indonesia dalam membatasi penggunaan merkuri oleh PESK. Metode yang digunakan pendekatan yuridis normatif dengan analisis terhadap peraturan perundang-undangan, dokumen hukum internasional, dan literatur terkait. Data dikumpulkan melalui studi pustaka dan dianalisis secara kualitatif untuk memahami kesesuaian antara kebijakan nasional dan ketentuan Konvensi Minamata.

2. Judul Skripsi, Analisis Implementasi Konvensi Minamata dalam Pembatasan Penggunaan Merkuri di Tiongkok oleh Mochammad Nizar, Mahasiswa Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya. Tujuan dari penelitian ini menganalisis bagaimana Tiongkok sebagai negara industri besar menerapkan kebijakan pembatasan penggunaan merkuri pasca meratifikasi Konvensi Minamata, serta efektivitas kebijakan lingkungan yang diberlakukan untuk mengendalikan pencemaran merkuri, terutama dari sektor industri dan pertambangan. Metode Penelitian yang digunakan penelitian kualitatif deskriptif. Pendekatan Teoritis, Menggunakan *Green Theory* dan Diplomasi Lingkungan Internasional untuk menjelaskan perilaku negara dalam merespons isu lingkungan global. Teknik Pengumpulan Data: Studi pustaka dari sumber primer seperti dokumen resmi pemerintah Tiongkok, laporan UNEP (*United Nations Environment Programme*), serta jurnal ilmiah internasional. Fokus pembahasannya latar belakang dan urgensi Konvensi Minamata secara global, posisi dan peran Tiongkok sebagai pengguna merkuri terbesar dunia, kebijakan nasional Tiongkok dalam mengurangi penggunaan dan emisi merkuri, evaluasi komitmen dan tantangan implementasi dan sampak diplomasi lingkungan terhadap kebijakan domestik.

H. Metode Penelitian

1. Tipe penelitian

Dalam penyusunan penelitian skripsi ini, digunakan pendekatan normatif atau penelitian hukum kepustakaan, yaitu jenis penelitian yang dilakukan melalui analisis terhadap sejumlah literatur atau sumber pustaka. Menurut Soetandyo Wignjosoebroto penelitian hukum normatif distilahkan dengan penelitian hukum doktrinal, yakni “penelitian-penelitian atas hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut sang pengkonsep atau

pengembangnya”.¹⁹ Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon, Penelitian hukum normatif adalah “penelitian yang ditujukan untuk menemukan dan merumuskan argumentasi hukum melalui analisis terhadap pokok permasalahan”.²⁰ Maka peneliti menggunakan metode penelitian Normatif untuk menganalisis norma hukum yang telah ada, dalam hal ini Konvensi Minamata dan untuk merumuskan argumentasi hukum tentang pokok permasalahan dalam penelitian ini.

2. Pendekatan penelitian

Pendekatan dalam penelitian hukum ada lima pendekatan yaitu, Pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comperative approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Namun dari kelima pendekatan tersebut, yang paling relevan dan yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu:²¹

- a. Pendekatan perundang-undangan (Statute Approach)
- b. Pendekatan Sejarah (Historical Approach)
- c. Pendekatan Perbandingan (Comparative Approach)

3. Pengumpulan bahan hukum

a. Bahan hukum primer

Mukti Fajar dan Yulianto Achmad²² menjelaskan bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas, yaitu merupakan hasil dari tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh Lembaga dapat berupa

¹⁹ Wignjosoebroto Soetandjo, *Hukum Paradigma, Metode Dan Dinamika Masalahnya* (Jakarta: Huma, 2002).

²⁰ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djamiati, *Argumentasi Hukum* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005).

²¹ Sri Mamudji Sekanto Soerjoni, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi 19 (Depok: PT. Rajagrafindo Persada, 2019).

²² Mukti fajar & Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2010 hlm. 192).

- a) Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b) Konvensi Minamata yang telah diratifikasi.
 - c) Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2019 Tentang Rencana Aksi Nasional Pengurangan dan Penghapusan Merkuri (RAN PPM).
 - d) Asas Hukum.
 - e) Perjanjian .
 - f) Hukum Internasional.
- b. Bahan hukum sekunder
- Bahan hukum sekunder merupakan sumber yang berfungsi untuk memberikan penjelasan atau interpretasi terhadap bahan hukum primer. Contoh dari bahan hukum sekunder meliputi:
- a) Literatur hukum dan karya ilmiah yang relevan dengan isu atau permasalahan yang menjadi fokus penelitian.
 - b) Jurnal-jurnal ilmiah di bidang hukum dan sosial yang memiliki keterkaitan dengan topik atau permasalahan yang dikaji dalam penelitian.
 - c) Hasil penelitian dari penelitian sebelumnya yang memiliki relevansi dengan permasalahan yang menjadi objek kajian.
 - d) Makalah, artikel, dan berbagai karya tulis lainnya yang memiliki hubungan dengan topik permasalahan yang diteliti.
 - e) Berita online atau sumber internet yang relevan.
- c. Bahan hukum tersier
- Bahan hukum tersier merupakan sumber yang memberikan arahan atau petunjuk untuk memahami dan menelusuri bahan hukum primer dan sekunder. Bahan ini terdiri dari dua jenis, yaitu: Kamus Hukum
- a) Kamus Bahasa Indonesia yang digunakan untuk memahami istilah-istilah hukum yang terdapat dalam bahan hukum primer maupun sekunder.

- b) Ensiklopedia hukum yang memberikan penjelasan umum dan sistematis mengenai konsep-konsep hukum dan istilah terkait, serta membantu dalam menelusuri sumber hukum lainnya.
4. Analisis bahan hukum
- a. Mencatat dan mengumpulkan seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu yang dibahas dalam penelitian ini.
 - b. Menyusun secara sistematis bahan-bahan hukum yang relevan dengan permasalahan yang sedang dikaji.
 - c. Menginterpretasi ketentuan perundang-undangan yang memiliki kaitan dengan topik yang dianalisis.

I. Sistematika Penulisan

Secara sistematis, penulisan yang disusun secara sederhana menjadi landasan utama dalam karya ini, dengan tujuan untuk memperjelas berbagai permasalahan yang akan dibahas pada bab-bab selanjutnya. Setiap bab saling bersinggungan sehingga membentuk satu kesatuan yang utuh. Guna menentukan alur penulisan yang terarah skripsi ini, penulis membaginya ke dalam empat bab utama, yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini merupakan pendahuluan dari penulisan skripsi. Dalam bab ini penulis memberikan Gambaran secara garis besar mengenai isi penulisan yang terdiri dari Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penulisan, Kerangka Teoritis, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini merupakan tinjauan umum, pada bab ini penulis memberikan gambaraan dan penjelasan mengenai Hakikat Dan Dasar

Berlakunya Hukum Internasional, Hukum Lingkungan Internasional, Kovensi Pertambangan Emas Skala Kecil di Indonesia, dan zat merkuri.

BAB III PEMBAHASAN

Bab ini merupakan pembahasan yang dibahas sesuai dengan perumusan masalah. Dalam bab ini, penulis menguraikan berbagai tantangan yang dihadapi Indonesia dalam upaya penghapusan merkuri serta menganalisis kemampuan Indonesia dalam merealisasikan penghapusan merkuri secara permanen.

BAB IV PENUTUP

Bab ini merupakan bab penutup keseluruhan isi skripsi ini, penulis menuliskan kesimpulan berdasarkan pembahasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya dan berdasarkan Kesimpulan tersebut penulis kemudian memberikan saran yang berkenaan dengan permasalahan yang ditemui dalam penulisan ini.