

291

PENAATAN LINGKUNGAN DALAM PENERAPAN POLLUTER PAYS PRINCIPLE PADA SISTEM HUKUM LINGKUNGAN

Oleh Drs. Teguh Sudarsono, M.Si. *)

Latar Belakang

a. Pada hakekatnya pembangunan nasional merupakan upaya untuk meningkatkan taraf hidup bangsa, namun dalam pelaksanaannya sering kurang memperhatikan kaedah ekologi dan keberlanjutannya, sehingga keadaannya menjadi berakibat buruk, baik bagi kelangsungan pembangunan maupun untuk keberlanjutan hidup masyarakat, bangsa dan negaranya.

Untuk mengantisipasi dan menanggulangi keadaan tersebut, pembangunan nasional Indonesia menerapkan pola keberlanjutan dan wawasan lingkungan hidup yang mendasari nilai moralitas dan normatif tata kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia, sehingga dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982, ditentukan bahwa :

Lingkungan hidup nasional dikaruniakan Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa dan rakyat Indonesia sebagai rahmat dari pada-Nya yang wajib dikembangkan

dan dilestarikan untuk dapat menjadi sumber serta penunjang kehidupan bangsa dan rakyat serta makhluk lainnya, selain itu juga untuk menjaga kualitas hidup itu sendiri.

Kalimat wajib dikembangkan dan dilestarikan kemampuannya mengandung makna keberlanjutan dan wawasan lingkungan dalam pengelolaan maupun pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan hidup, hal tersebut secara nyata harus diwujudkan dalam konsep dan manajemen pembangunan nasional, termasuk pembangunan dalam sistem hukum nasionalnya.

b. Hukum selain berfungsi sebagai alat kontrol sosial juga sebagai sarana pembaharuan masyarakat, hal ini sesuai pendapat Van Appeldorn dalam bukunya yang berjudul *Van Inleiding tot de studie van het Nederlands Recht*, yang menyatakan bahwa "Recht is er over gehele wereld, overalwaar en samen living van mensen is", yang diartikan bahwa Hukum mempunyai fungsi mengatur kehidupan manusia dan lingkungan sekitarnya.

Oleh Siti Sundari Rangkuti dinyatakan bahwa keadaan tersebut

*) Penulis adalah Pamen Polri, Staf Meneg. Lingkungan Hidup, sedang mengikuti Program Doktor, bidang Lingkungan Hidup.

juga berlaku pada Hukum Lingkungan Nasional, karena :

Peran Hukum Lingkungan Nasional selain berkembang sebagai alat kontrol sosial yang berfungsi sebagai piranti pemagar dan sarana pembentuk kepastian (*agent of stability*), dalam prosesnya juga berperan sebagai sarana pembangunan (*toll of development*) yang berfungsi sebagai *agent of social engineering* dan *agent of change*.

Keberadaan Hukum Lingkungan selain bersifat sebagai Hukum Klasik juga sebagai Hukum Sosial yang saling mendukung, hal ini dibuktikan dengan penerapan konsep Pembangunan Nasional Jangka Panjang II yang memasukkan aspek Pembangunan sektor hukum yang meliputi kegiatan perencanaan, pembentukan, penelitian serta pengembangan hukum dengan mendasarkan pada sistem dan kerangka hukum nasional yang bersumber kepada falsafah Pancasila dan norma dasar Undang-Undang Dasar 1945, sekaligus dengan aspek Pembangunan sektor Lingkungan Hidup yang bertujuan untuk meningkatkan mutu dan manfaat sumber daya alam secara berkelanjutan, dengan cara merehabilitasi kerusakan lingkungan, serta mengendalikan pencemaran dan meningkatkan kualitas lingkungan, yang dalam pelaksanaan pembangunannya wajib mengacu pada *grand design* yang mengarah pada keberpihakan kepentingan rakyat.

Tujuan analisis dan Perumusan masalah

1. Tujuan analisis

Bertitik pangkal latar belakang di atas, maka analisis hukum ini ditujukan untuk mengefektifkan dan mengoptimalkan daya penataan lingkungan, khususnya sehubungan dengan diterapkannya Prinsip Pencemar Membayar (*Polluter pays principle*) dalam sistem hukum lingkungan nasional.

Analisis hukumnya dibatasi dalam ruang lingkup penataan lingkungan, sehubungan dengan diterapkannya Asas Tanggungjawab Mutlak (*strict liability*) dalam sistem hukum lingkungan dan sehubungan dengan adanya kekosongan berbagai lembaga dan ketentuan perundang-undangan yang dipersyaratkan dalam sistem hukum lingkungan.

2. Perumusan masalah.

Pembahasan dalam kajian hukum ini ditentukan dengan asumsi, bahwa :

Penerapan berbagai prinsip dan asas penataan serta pengelolaan lingkungan dalam sistem hukum nasional, perlu disesuaikan dengan falsafah, hukum dasar, dan tata kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia.

Dengan asumsi tersebut di atas, maka perumusan masalah dalam lingkup kajian hukum ini dibatasi pada materi pertanyaan sebagai berikut :

- a. Apa makna dari Penuaan lingkungan (*environmental compliance*) dalam Sistem hukum lingkungan, dan bagaimana cara penerapannya ?
- b. Apa Prinsip Pencemar Membayar (*Polluter pays principle*), dan bagaimana penerapannya dalam Sistem Hukum Lingkungan ?
- a. Pengawasan (*inspection*) untuk memantau status dan tingkat ketaatan masyarakat yang terkena peraturan lingkungan, sehingga dapat dilakukan tindakan terhadap para pelanggarnya;
- b. Negosiasi (*negotiation*) melalui proses pendekatan melalui proses mediasi, arbitrase, maupun rekonsiliasi guna mewujudkan program peneraan dan pengelolaan lingkungan hidup yang dipersyaratkan;

Analisis hukum tentang Penuaan lingkungan.

1. Makna Penuaan Lingkungan

Menurut Prinsip peneraan dan penegakan aturan lingkungan dari US. Environmental Protection Agency, dinyatakan bahwa :

Penuaan lingkungan (*environmental compliance*) adalah merupakan pelaksanaan sepenuhnya dari semua persyaratan lingkungan yang telah ditetapkan, sehingga keberhasilan program peneraan lingkungan ditentukan oleh berbagai persyaratan dalam pengelolaan lingkungan, dan selanjutnya keberhasilan program peneraan lingkungan juga akan mempengaruhi keberhasilan program pengelolaan lingkungan.

Penuaan lingkungan merupakan tindakan pemerintah dan atau pihak lain untuk memperbaiki atau mengendalikan kondisi yang dinilai dapat membahayakan bagi lingkungan dan atau kesehatan masyarakatnya, yang antara lain meliputi upaya :

- c. Tindakan hukum (*legal action*) untuk memberlakukan konsekuensi peneraan lingkungan terhadap para pelanggar hukum lingkungan dan atau kegiatan masyarakat yang berakibat merusak kualitas lingkungan atau kesehatan masyarakat;
- d. Promosi peneraan (*compliance monitoring*) lingkungan seperti bantuan teknis, pelatihan, dan subsidi untuk mendorong kesukarelaan masyarakat untuk melaksanakan program peneraan lingkungan yang telah ditentukan.

Dalam pelaksanaan program peneraan lingkungan sering digunakan berbagai norma sosial dan berbagai kegiatan yang telah terbukti membawa manfaat bagi masyarakatnya, sehingga dalam hal ini peneraan program peneraan lingkungan harus disesuaikan dengan masalah dan kurun waktunya sehingga dapat dilaksanakan secara efektif dan berhasilguna.

2. Komponen Penuaan dalam Program lingkungan

Manfaat dari pelaksanaan penerapan program lingkungan, adalah untuk :

- a. Melindungi kualitas dan atau kesehatan masyarakat, yang merupakan tujuan utama dari penerapan hukum lingkungan;
- b. Mengembangkan dan menguatkan kredibilitas persyaratan lingkungan yang diberlakukan, khususnya yang menyangkut kredibilitas peraturan dan kelembagaannya untuk menata dan atau mengelola lingkungannya;
- c. Menjamin terwujudnya keadilan dalam rangka melindungi pihak masyarakat yang lemah, miskin, dan rentan, sehubungan dengan dilakukannya kegiatan atau pembangunan oleh sekelompok masyarakat yang mengganggu kelestarian dan daya dukung lingkungannya;
- d. Mengurangi biaya dan tanggungjawab dalam menghadapi beban kerusakan lingkungan, karena telah dapat diciptakannya manfaat dalam jangka yang panjang sehubungan dengan terjaminnya kondisi lingkungan dan kesehatan masyarakat dalam kehidupannya, sehingga memberikan efisiensi dan menumbuhkan rasa tanggungjawabnya bersama.

Keberhasilan program lingkungan tergantung pada penentuan prioritas dalam skala dan lokasi pembangunannya, serta dari pengalamannya selama ini akan mem-

berikan landasan bagi penerapan program penataan lingkungan selanjutnya, sehingga komponen yang diperlukan dalam program penataan lingkungan, adalah :

- a. Persyaratan lingkungan yang mampu diterapkan dan dilaksanakan oleh setiap pihak yang bersangkutan;
- b. Dapat dikenalnya setiap subjek dan objek yang terkena program penataan lingkungan, sehingga semua persyaratan dapat ditentukan secara prioritas dalam pelaksanaannya;
- c. Promosi yang mampu menunjang ditaati dan dilaksanakannya program penataan lingkungan yang ditentukan bagi masyarakatnya, sehingga mereka dapat mengetahui hak dan kewajiban serta manfaat yang didapatkan dari program penataan lingkungan tersebut;
- d. Pemantauan yang efektif dari pihak yang bersangkutan terhadap pelaksanaan program penataan lingkungan, sehingga setiap pihak akan memberikan tanggapan dan reaksinya terhadap setiap pelanggaran terhadap program penataan lingkungan tersebut;
- e. Pembagian peran dan tanggungjawab yang jelas kepada aparat pemerintah dan berbagai lembaga masyarakatnya yang terlibat dan berwenang untuk melakukan program penataan lingkungan tersebut;

Dari efektifitasnya tersebut, dimungkinkan dapat dioptimalisasi program penaatan lingkungan dalam kapasitas maupun sarannya, sehingga kesemuanya itu akan memberikan validitas bagi hukum lingkungannya.

3. Implementasi Penaatan lingkungan di beberapa negara

- a. Program penaatan lingkungan di negara Belanda dimulai dengan cara menginventarisasi keseluruhan perusahaan industri yang memiliki ijin dan dinilai dari kegiatan produksi ataupun limbahnya potensial dapat menjadi sumber kerusakan lingkungan, sehingga dari laporan hasil pantauan para inspektornya dapat diterapkan dan dilaksanakan program penaatan lingkungannya;
- b. Program penaatan lingkungan di banyak negara selalu ditunjang dengan sumber dana yang dikumpulkan dari berbagai cara, antara lain dari :
 - Persentase pendapatan atau penghasilan perorangan maupun dari redistribusi penjualan suatu barang dari semua perusahaan, sehingga dari dana yang terkumpul dapat dilakukan berbagai program dan kegiatan penaatan lingkungan;

- Pemberlakuan pajak pencemaran kepada setiap perusahaan atau kegiatan yang dinilai dapat menjadi sumber kerusakan lingkungan, sehingga dari dana pajak tersebut dapat diwujudkan berbagai program penaatan lingkungan.
- Di Swedia dukungan biaya penaatan lingkungan diperoleh dari biaya inspeksi yang dipungut dari setiap perusahaan industri yang terkena pengawasan karena produksinya dinilai potensial dapat menimbulkan kerusakan lingkungan;
- Di Amerika secara nasional dukungan biaya penaatan lingkungan diperoleh dari biaya perijinan atau lisensi yang dikeluarkan untuk berbagai perusahaan yang dinilai potensial menimbulkan kerusakan lingkungan;
- Dukungan dana bagi program penaatan lingkungan di sebagian besar Negara Bagian Amerika Serikat diperoleh dari denda moneter yang didapatkan dari pelaksanaan program penegakan hukum lingkungan berupa sanksi denda terhadap perusahaan atau perorangan yang terbukti bersalah.

Dari praktek pembentukan dana penaatan lingkungan tersebut di

atas, dapat disimpulkan bahwa dalam penerapan program penataan lingkungan pada tahap awalnya dimulai dengan mengedepankan program penegakan hukum sebagai prioritas, dan kemudian berevolusi pada pengembangan program penaatannya.

c. Program penataan lingkungan di Kanada dimulai dengan mengaktifkan lembaga dan kegiatan penegakan hukum pidana lingkungan yang disertai pemberlakuan undang-undang dan sanksi denda moneter yang memberikan efek jera bagi masyarakatnya.

Pada awalnya kegiatannya memang dinilai berhasil, namun untuk tahap selanjutnya kebijaksanaan penerapan program penegakan hukum menjadi tidak efektif lagi, sehingga untuk mengantisipasi keadaan tersebut diterapkan dan dikembangkan berbagai program penataan lingkungan.

d. Kebijaksanaan dan pola mekanisme penerapan program penataan lingkungan banyak dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, sedangkan pelaksanaan teknis dan finansialnya dilakukan oleh Pemerintah di Daerah (*County*) melalui berbagai sarana dan lembaga kewenangannya.

Tugas pengawasan dan pelaksanaan program penataan lingkungan, dapat diwujudkan dalam bentuk dan kegiatan:

● Dewan Pengurus Perselisihan,

yang bertugas mengkaji, menentukan, dan menyetujui agenda kegiatan penataan lingkungan yang disepakati oleh semua pihak yang bersangkutan;

● Lembaga yang mempunyai kemampuan untuk merencanakan bentuk dan besarnya hukuman, yang bertugas untuk membantu aparat di daerah dalam mengajukan masalah lingkungan ke sidang pengadilan perdata ataupun pidananya;

● Lembaga yang mempunyai kemampuan untuk mengeluarkan perintah administrasi, guna mengantisipasi dan menghindarkan proses peradilan yang berkepanjangan, keadaan ini biasanya diarahkan pada proses perundingan (negosiasi atau arbitrase) ;

● Lembaga yang mempunyai kemampuan untuk merundingkan masalah pada penyelesaian yang kreatif, biasanya dilakukan dengan pendekatan inovatif, yaitu dengan cara penetapan suatu agunan prestasi, menentukan adanya jaminan keuangan dari pihak ketiga, mengadakan penelitian kembali terhadap masalahnya, memberikan kesempatan untuk memperbaiki proyek atau kegiatannya sampai tidak merusak lingkungan, membuat perintah penundaan proses penataan, menetapkan hukuman bersyarat, dan atau mewajibkan melakukan peman-

tauan sendiri.

- Lembaga yang mempunyai kemampuan untuk mempertimbangkan berbagai faktor ekonomi, antara lain dilakukan dengan mengadakan proyek percontohan, melakukan berbagai pendekatan ekonomi secara bertahap, memperpanjang jadwal penataan lingkungan yang ditetapkan, memaksimalkan sistem pengendali, melakukan penanguhan pembelian peralatan pengendali pencemaran dalam jangka waktu tertentu, menentukan jadwal pembayaran denda sesuai kemampuan, dan atau menentukan suatu kebijaksanaan untuk melindungi kelangsungan perusahaan secara terbatas.

e. Program penataan lingkungan di beberapa negara dilakukan dengan mengefektifkan dan mengoptimalkan program pemantauan lingkungan, antara lain dengan cara mengukur kualitas lingkungan secara berkala dengan menggunakan jaringan sarana pemantau lingkungan yang dihubungkan ke sentral komputer pengumpul data lingkungan, mengembangkan dan menginventarisasi emisi dengan parameter tertentu secara terkomputerisasi, dan atau melakukan pemeriksaan secara berkala terhadap sumber-sumber pencemar utama.

4. Implementasi Penataan lingkungan di Indonesia

Dinyatakan oleh Mochtar Kusumaatmadja (1975), bahwa :

Penaatan lingkungan merupakan proses penerapan dan penegakan hukum sehubungan dengan upaya penataan dan pengelolaan lingkungan hidup, yang pelaksanaannya diperlukan kepastian hukum, pendekatan, pemahaman dan pengertian manfaat hukum tersebut bagi masyarakat, serta konsistensi kerja aparat pelaksanaannya.

Sedangkan oleh Sarwono Kusumaatmadja (1994) selaku Menteri Negara Lingkungan Hidup, dinyatakan bahwa :

Konsep penataan hukum (law compliance) tidak berarti mengabaikan penegakan hukumnya (law enforcement), karena konsepsi penataan lebih bersifat proaktif-preventif dan tidak berorientasi hanya pada upaya penindakan hukumnya yang bersifat reaktif-represif.

Sedangkan Emil Salim (1991), menyatakan bahwa :

Keberhasilan penataan lingkungan dipengaruhi oleh berbagai hal, diantaranya oleh tinggi rendahnya derajat komitmen dan integratif kerja aparat Pemerintahnya, besarnya wujud peranserta masyarakatnya, serta konsistensi kerja aparat penegakan hukumnya.

Sikap pemrakarsa kegiatan usaha di Indonesia terhadap program penataan lingkungan, dapat dikelompokkan dalam tiga katagori, yaitu :

- Kelompok yang secara reaktif selalu berusaha untuk menaati aturan lingkungan yang dipersyaratkan, karena ketidaktaatan terhadap hal itu dirasakan hanya akan menambah kesulitan bagi kegiatan usahanya (Aturan dan norma hukum lingkungan compliance tools);
- Kelompok yang senantiasa mengantisipasi berbagai ketentuan aturan perundang-undangan lingkungan hidup sebagai suatu strategi untuk melakukan kerjasama yang intim dengan pihak pemerintah maupun masyarakat yang terkait sehubungan dengan kegiatan usahanya (Aturan dan norma hukum lingkungan sebagai corporate strategy; dan
- Kelompok yang selalu berusaha menginternalisasikan berbagai aturan dan aspek lingkungan dalam strategi untuk keberlanjutan dan kelangsungan dalam kegiatan usahanya (Aturan dan norma hukum lingkungan sebagai development component).

Dari ketiga kategori tersebut dapat diperoleh tataran psikologis yang dapat dijadikan dasar dan sasaran pembinaan dalam program dan kegiatan penataan lingkungan,

yaitu bahwa setiap pemrakarsa dan pelaku dunia usaha di Indonesia akan selalu berusaha untuk :

- Mengetahui apakah aktivitas usahanya akan menimbulkan atau menjadi sumber kerusakan bagi lingkungannya;
- Berharap agar dalam proses produksi atau kegiatan usahanya tidak memberikan dampak kerusakan bagi lingkungannya, karena keadaan itu akan memberikan kesulitan bagi kegiatan usahanya; dan
- Mengetahui beban kewajiban dan peluang yang dapat dimanfaatkan bagi efisiensi maupun peningkatan kegiatan usahanya.

Namun dari kemampuan dan niatnya untuk melaksanakan program penataan dalam pengendalian dampak lingkungan, para pemrakarsa dan pelaku kegiatan usaha industri akan cenderung untuk :

- Mencari celah atau kesempatan untuk menghindarkan diri dari aturan, persyaratan, dan sanksi yang ditentukan pada setiap program penataan lingkungan yang diberlakukan, dan bila diketahuinya bahwa mekanisme pengawasannya lemah, maka mereka akan berusaha dan atau mencoba untuk melanggarnya ;
- Mengutamakan untuk mengadakan dan menerapkan suatu teknologi lingkungan yang efektif untuk mengurangi dan

atau meniadakan limbah kegiatan industrinya, dibandingkan bila mereka harus berupaya mengurangi limbah produksi dari sumbernya, karena upaya menerapkan teknologi dinilai lebih mudah, murah, dan menambah asset; serta

- Lebih baik mengeluarkan dana untuk mengelola dan mengolah limbah kegiatan usahanya, dari pada mengeluarkan dana untuk memperbaiki kerusakan lingkungan akibat dari limbah atau kegiatan industrinya.

Dari keadaan tersebut di atas, maka program dan mekanisme penataan lingkungan di Indonesia harus ditentukan dan diterapkan dengan menggunakan pola kemitraan yang didasarkan nilai, tata cara dan kepentingan bersama.

Analisis hukum tentang Polluter Pays Principle

Untuk menerapkan program penataan lingkungan, khususnya terhadap beberapa kegiatan yang menyangkut jenis sumberdaya tertentu, sesuai ketentuan Pasal 21 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 digunakan sarana tanggungjawab yang timbul secara mutlak pada saat terjadinya peristiwa tersebut.

1. Makna Prinsip Pencemar Membayar

Makna Prinsip Pencemar Membayar atau *The Polluter pays*

principle atau *het beginsel de ver-vuiler betaalt*, pada dasarnya adalah untuk memasukkan perhitungan biaya pencegahan dan penanggulangan kerusakan lingkungan yang diinternalisasikan ke dalam biaya sosial yang dituangkan dalam aspek ekonomi insentif dan desinsentif dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Tujuan utama dari penerapan prinsip ini adalah untuk menyiapkan dana tertentu guna membiayai upaya pencegahan dan penanggulangan kasus kerusakan lingkungan. Dana pengelolaan lingkungan dihasilkan dari berbagai cara pemungutan, yang penggunaannya dapat dilakukan sebagai dana insentif (subsidi, iuran, investasi, dan atau sarana fiskal) bagi pihak yang dinyatakan sebagai pihak perusak lingkungan untuk mencegah terjadinya pencemaran atau kerusakan lingkungan atas petunjuk pemerintah. Istilah membayar (*pay* atau *betaalen*) dalam prinsip tersebut, dimaksudkan bukan untuk menimbulkan keadaan bagi pihak pencemar berkewajiban membayar sejumlah uang tertentu, namun tujuannya adalah untuk menyiapkan suatu kumpulan dana guna membiayai upaya pencegahan dan penanggulangan kerusakan lingkungan.

2. Lembaga yang bersangkutan dengan penerapan prinsip tersebut

a. The Organization of Economic

Cooperation and Development

Lembaga The Organization of Economic Cooperation dan Development (OECD) ini telah banyak memberikan rekomendasi terhadap penerapan dan pelaksanaan Prinsip Pencemar membayar dalam kebijaksanaan pengelolaan lingkungan, dalam hal ini biaya lingkungan ditentukan dari :

1. That the internalization of external effects connected with the environment obeyed an economic efficiency principle which provided a basis for a pollution control policy;
2. That such internalization should be based as far as possible on the overriding principle that "the polluters should be the payers";
3. That exceptions may have to be made to this principle which ought to be defined and analysed.

b. The European Communities

Organisasi ini telah memberikan sumbangan pikiran dalam penerapan The Polluter Pays Principle, khususnya dalam Council Recommendation on the Application of the Polluter Pays Principle, dinyatakan bahwa :

For these reasons, and having regard to Article 189 of the Treaty establishing the European Economic Community, the Council

recommends that, in respect of cost allocation and action by public authorities in the field of environmental protection, the member States conform to the principles and the rules governing their application which are contained in the Commission communication.

Dengan demikian secara historis organisasi ini banyak memberikan peran dalam pengembangan penerapan The Polluter Pays Principle sebagai pangkal tolak dalam kebijaksanaan penataan lingkungan.

c. The World Bank

Organisasi ini menganut pandangan The willingness to pay dalam memberikan petunjuk mengenai kegiatan perbankan dalam kaitannya dengan pendanaan yang berhubungan mengenai masalah lingkungan, hal ini erat kaitannya dengan penerapan The Polluter Pays Principle.

d. The United Nations Conference on the Human Environment

Lembaga ini dalam sidangnya di Stockholm pada tanggal 5-16 Juni 1972, menyatakan bahwa terdapat dugaan bertambahnya pengeluaran uang pemerintah untuk kebutuhan pengelolaan lingkungan, sehingga dalam arti luas akan menjadikan meningkatnya pengeluaran masyarakat untuk pajak guna mengatasi masalah pencemaran dan kemiskinan.

e. Environmental Resources Ltd

Organisasi para konsultan yang mempunyai ahli di bidang pengelolaan lingkungan hidup, yang dalam penelitiannya tahun 1974 telah memberikan saran terhadap upaya penyerasian peraturan perundang-undangan lingkungan hidup di negara-negara anggota OECD sehubungan dengan penerapan instrumen ekonomik sebagai salah satu upaya untuk menanggulangi masalah kerusakan lingkungan.

f. Wet Verontreiniging van Oppervlaktewateren (WVO, Stb. 536)

Dalam Staatblaad tahun 1969 ini ditentukan kewajiban pembebanan pungutan dan sumbangan perpajakan untuk penggunaan air permukaan dan kepada pihak swasta tidak boleh membiarkan sumber airnya dalam keadaan tercemar. Ketentuan ini kemudian dipertegas dengan Wet Inzake de Lucht verontreiniging Tahun 1970 (WLV, Stb. 580) dan Wet Geluidhinder Tahun 1979 (WG, Stb. 99).

3. Pemberlakuan prinsip pencemar membayar

1). Dasar pemikiran dalam penerapannya

Dasar pemikiran penerapan Prinsip Pencemar Membayar, adalah :

a. Penerapan prinsip tersebut dilatarbelakangi pemikiran

perlunya penyediaan suatu dana tertentu untuk membiayai berbagai upaya dan kegiatan dalam perlindungan dan pelestarian lingkungan, yang dimungkinkan biaya tersebut dimasukkan dalam bahagian dari biaya pokok barang dan jasa yang mengakibatkan dapat terjadinya kasus pencemaran dan atau kerusakan lingkungan;

b. Dengan penerapan prinsip tersebut memungkinkan diperolehnya suatu dana taktis untuk membiayai berbagai upaya dan kegiatan pengendalian serta penanggulangan kerusakan lingkungan hidup;

c. Dengan pemberlakuan prinsip tersebut menjadi sarana penentu pihak mana yang berkewajiban memikul biaya pencegahan pencemaran dan kerusakan lingkungan;

d. Dengan pemberlakuan prinsip hukum lingkungan tersebut memungkinkan pihak pemerintah untuk menentukan dan memberlakukan suatu baku mutu lingkungan sebagai sarana pengendali kerusakan lingkungan;

e. Dengan penerapan prinsip hukum tersebut secara langsung juga menerapkan prinsip keseimbangan ling-

kungan;

- f. Dengan diberlakukannya prinsip tersebut dalam ekonomi insentif dan disincentif lingkungan, maka dimungkinkan untuk ditentukan dasar hukum untuk pemungutan pajak (profyt beginsel) sebagai penunjang dalam upaya perlindungan dan pelestarian lingkungan.
- g. Mendasari penerapan prinsip tersebut, pihak Pemerintah dapat menentukan kebijaksanaan dan tindakan teknis tertentu untuk melaksanakan upaya penataan dan pengelolaan lingkungan hidupnya.

Dengan dasar pemikiran dalam penerapan prinsip lingkungan tersebut dimungkinkan penataan dan pengelolaan lingkungan hidup dapat dilaksanakan oleh seluruh pihak yang bersangkutan dengan terencana, baik oleh pihak pemerintah, pelaku kegiatan usaha, maupun lembaga masyarakat guna kelangsungan hidup dan kepentingan kegiatannya.

- 2) Cara penerapan prinsip tersebut di beberapa negara.

Walaupun Prinsip Pencemar Membayar merupakan asas yang sudah disepakati secara internasional, namun dalam penerapannya masih belum mendapat kesepakatan tertentu, keadaan ini dikarenakan

belum adanya kesatuan pengertian tentang :

- Pengertian siapakah pencemar (the polluter) yang dimaksudkan dalam prinsip lingkungan tersebut, karena dalam hubungan ini yang dimaksudkan dengan pihak pencemar telah dinyatakan oleh:
 - a. Steenbeek sebagai beban pembiayaan lingkungan harus ditanggung konsumen pengguna jasa lingkungan, yang langsung diperhitungkan dalam biaya hidupnya dan dibebankan secara keseluruhan ataupun dengan subsidi dari pemerintah.¹³⁾
 - b. Leenen, dinyatakan bahwa pihak pencemar adalah pihak pemerintah yang telah memungut dana secara langsung maupun tidak langsung untuk membiayai sarana umum dan lingkungan.
 - c. Sedangkan oleh Lambers dinyatakan bahwa beban biaya pencemaran dan kerusakan lingkungan dipikul secara bersama oleh kelompok pengguna jasa sarana umum dan atau fungsi lingkungan yang bersangkutan, sehingga pengalihan pembiayaan lingkungan dibebankan kepada para konsumennya.

d. Oleh Van Lieshout dinyatakan bahwa, tidak perlu ditetapkan secara yuridis siapa yang dimaksudkan pihak pencemar, tetapi makna tersebut terkandung dalam mekanisme pasar pada alokasi perhitungan harga.

e. Dalam Laporan OECD dikemukakan bahwa, pihak pencemar tidak selalu bertanggungjawab sendiri terhadap pencemaran yang ditimbulkannya, karena sering keadaan itu ditanggung bersama dengan produsennya, sehingga sebenarnya harus dibebani biaya tersebut adalah pencemar yang potensial menimbulkan resiko.

Dari berbagai pendapat tersebut di atas terlihat sangat sulit untuk menentukan pihak mana yang berkewajiban menanggung beban biaya perlindungan dan pelestarian lingkungan, sehingga untuk pertanggungjawaban dan kepastian hukum masih diperlukan makna pencemar secara yuridis.

● Pengertian tentang apa yang harus dibayar pencemar dalam prinsip lingkungan tersebut, karena sampai saat ini masih banyak persepsi tentang makna tersebut, sehingga dalam hubungan ini oleh :

a. Perundang-undangan di negara

Belanda menentukan makna tersebut dalam arti sempit berupa materi yang harus diadakan untuk penanggulangan dalam upaya konkretnya sedangkan dalam pengertian arti luasnya menyangkut pembiayaan secara umum.

b. Oleh H.J.J. Leenen dinyatakan bahwa apa yang harus dibayar harus dibedakan antara dibebankan kepada masyarakat dengan biaya yang wajib ditanggung oleh pihak pengusaha.

c. Sedangkan oleh Richard B. Steward dan James E. Krier dinyatakan bahwa, kewajiban membayar tersebut bukan berarti pihak yang telah membayar bebas untuk melakukan tindakan yang dapat berakibat terjadinya pencemaran lingkungan, karena kebijaksanaan lingkungan pada dasarnya tidak mengandung makna negatif.

d. Sedangkan OECD menentukan bahwa pencemar selayaknya dibebani kewajiban membayar semua akibat pencemaran yang ditimbulkannya, diwajibkan untuk menyiapkan dana guna upaya pencegahan pencemaran, dan menginternalisasikan biaya pencemaran ke dalam biaya produksinya.

Dari berbagai pendapat tersebut di atas dapat terlihat bagaimana luasnya pengertian terhadap apa yang harus dibayar pencemar dalam penerapan prinsip lingkungan

tersebut, sehingga dalam hal ini perlu adanya tindakan yang pasti dan mendasar secara yuridis.

- Pengertian tentang bagaimana pencemar harus membayar, sampai saat ini masih banyak sarana atau instrumen ekonomik yang digunakan untuk mekanisme pelaksanaannya, sehingga dalam hubungan ini oleh :

- a. OECD menentukan bahwa sarana untuk pelaksanaannya dapat dilakukan melalui biaya pengawasan yang dipungut secara langsung, melalui instrumen pajak, pembebanan biaya lingkungan kepada pihak yang bersangkutan, pemberian subsidi, menentukan berbagai variasi pembebanan biaya insentif, penjatuhan sanksi denda, dan atau menerapkan tarif tertentu untuk pengelolaan lingkungan.

- b. J. Mc Loughlin, menyatakan bahwa dalam memperhitungkan dan memungut biaya perlindungan lingkungan dan atau pemeliharaan sarana umum dilakukan melalui persyaratan perijinan dan redistribusi yang dikeluarkan secara pereodik.

Dari berbagai pendapat tersebut dapat dinyatakan bahwa penerapan

dan pelaksanaan Prinsip Pencemar Membayar dapat dilakukan dalam berbagai cara dan mekanisme, namun pilihan harus ditentukan secara tegas oleh Pemerintah Pusat atau Daerah yang bersangkutan.

- Pengecualian pemberlakuan dan penerapan prinsip lingkungan tersebut masih beragam, khususnya sehubungan dengan adanya kesulitan dalam memperhitungkan biaya untuk pengendalian dan pencegahan kerusakan lingkungan, adanya masalah dalam registrasi dan kuantifikasi yang menjadikan relativisasi dalam pelaksanaan prinsip tersebut, sehingga dalam hubungan ini oleh :

- a. Oleh Meerburg dan Tienstra dinyatakan bahwa perlu dilakukan pengecualian dalam pelaksanaan prinsip lingkungan, sehingga penerapannya tidak sepenuhnya dilakukan secara konsekuen.

- b. OECD merekomendasikan antara lain pemerintah berkewajiban memberikan subsidi kepada golongan ekonomi lemah dalam upaya pengelolaan lingkungannya, diberlakukan batas waktu yang ketat dalam pemberlakuan pengecualian, serta perlu bantuan keuangan yang bersifat sementara dalam

pengelolaan lingkungan.

c. Pemerintah Belanda memberikan kebijaksanaan, antara lain dengan memberikan bantuan dalam pencegahan pembuangan limbah di sungai Rhein akibat kegiatan penambangan kalium oleh Perancis, memberikan pengecualian terhadap pembuangan limbah mobil bekas oleh pihak swasta, serta memberikan sumbangan dari kas kerajaan untuk mencegah gangguan ekonomik ataupun untuk menerapkan suatu norma yang bersifat mendesak.

d. Mc Loughlin menyatakan bahwa untuk menentukan untung ruginya dalam penerapan prinsip lingkungan perlu dilakukan penelitian yang cermat terlebih dahulu.

Dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa walaupun Prinsip Pencemar membayar dalam pelaksanaannya tidak mempunyai sifat yang absolut dan terdapat berbagai keberatan dalam penerapannya, namun prinsip lingkungan tersebut mengandung ketentuan dasar (grondregel) penyiapan dana bagi pengelolaan lingkungan hidup.

3). Penerapan prinsip tersebut dalam tertib hukum Indonesia

Pembangunan bidang lingkung-

an di Indonesia mengharuskan tumbuh dan berkembangnya iklim dan suasana kemitraan dalam interaksi serta fungsi antar komponennya, sehingga dengan kemitraan dimungkinkan dapat digerakkan kekuatan dan dinamika dari setiap unsur mitranya.

Pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup diibaratkan suatu upaya untuk membentuk suatu sistem sosial yang kompleks dan suatu kelompok kerjasama yang besar dengan tujuan, visi, dan misi yang sama untuk pembangunan lingkungan hidup.

Dasar hukum kemitraan dalam pengelolaan lingkungan hidup dinyatakan pada Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 6, 7, dan 8 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982, Pasal 37 dan 38 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1994, serta Ketetapan MPR Nomor II Tahun 1993 tentang GBHN, sehingga peranan Pemerintah dalam sistem kemitraan ini lebih banyak sebagai penentu kebijaksanaan, koordinator, pengarah, fasilitator, motivator, katalisator, dan penggerak.

Dalam penerapan Prinsip Pencemar Membayar, pihak pemerintah Indonesia hanya mengembangkan iklim serta suasana yang dapat mendorong kemandirian, kreativitas, inovasi, serta peran aktif dunia usaha dan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup secara

berkelanjutan, sehingga dengan mendasarkan pada sistem kemitraan ini terjadi dilema dalam pengelolaan lingkungan-lingkungan hidup antara kepentingan :

- a. Pihak produsen dan konsumen;
- b. Pemerintah dan Swasta;
- c. Pemerintah Pusat dan Daerah;
- d. Pola sentralisasi dan desentralisasi;
- e. Konsep perencanaan *top down* dan *bottom up*.

Daftar Pustaka

ABDURRACHMAN, *Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990.

A.M. van LIESHOUT, *College materiaal Milieurecht*, Onderdeel fiscal rech Leiden, 1977.

C. KAMBERS, *Millieurecht*, Kluwer, Deventer, 1977.

D.C. MEERBUR en H. TIENSTRA, *Milieubederf en milieubeheer vanuit een economische optiek : de onhanteerbaarheid van het beginsel "de vervuiler betaalt"*, Milieurecht, Ars Aequi, Bijzonder nummer, Juli 1873.

EMIL SALIM, *Peranan Kepolisian Dalam Pelaksanaan Pola Pembangunan Berkelanjutan*, Pidato Dies Natalis, Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, Jakarta, 17 Juni 1991.

Penutup

Demikianlah bahasan hukum tentang legal cultur dalam topik Penaatan Lingkungan (*environmental compliance*) sehubungan dengan penerapan Prinsip Pencemar Membayar (*Polluter Pays Principle*) dalam sistem hukum lingkungan hidup.

EUROPEAN COMMUNITIES, *Comunsi Recommendation on the App International Legal Materials*, Vol. XIV, 1972.

H.J.J. LEENEN, *Milieuhygiene-recht*, 2de druk, Samson Uitgeverij, Alphen aan de Rijn, 1976.

J.G STEENBEEK, *Principes en Ontwikkeling van de Wetgeving Inzake het Milieubeheer*, Bouwrecht, 1972.

J. McLOUGHLIN, *The Law and Practice Relating to Pollution Control in the Member State of The European Communities*, A Comparative Survey, Graham and Trotman Ltd., 1976.

MOCHTAR KUSUMAATMADJA, *Pengaturan Hukum Masalah Lingkungan Hidup*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Universitas Padjadjaran, Bandung, 1975.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *The Polluter Pays Principle*, Director of Information, OECD, 1975.

RICHARD B. STEWARD and JAMES E. KRIER, *Environmental Law and Policy*, Merrill Company, Inc, 1978.

SARWONO KUSUMAATMADJA, *Penegakkan Hukum Dalam Upaya Mendukung Pembangunan Nasional Berwawasan Lingkungan*, Pengarahan Menteri Negara Lingkungan Hidup RI di depan Rapat Pimpinan POLRI, MABES POLRI, Jakarta, 9 Agustus 1994.

SITI SUNDARI RANGKUTI, *Hukum Dan Kebijakan Lingkungan Dalam Proses Pem-*

angunan Hukum Nasional Indonesia, Universitas Airlangga, Surabaya, 1987.

US-Environmental Protection Agency, *Principles of Environmental Enforcement*, Compliance Policy and Planning, Branch Office of Enforcement, 401 M Street, SW, Washington, DC 20460, 1992, USA.

KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT NOMOR II/MPR/1993, *Garis-Garis Besar Haluan Negara 1993-1998*, MPR-RI, 1993.

UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 1982, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Lembaran Negara Tahun 1982 Nomor 12.

BHAKTI - DHARMA - WASPADA

LMU KEPOLISIAN