

EKSISTENSI *POLLUTER PAYS PRINCIPLE* DALAM PENGATURAN HUKUM LINGKUNGAN DI INDONESIA

Muhamad Muhdar*

Abstract

Polluter- Pays Principle (PPP) was initially known as economic instrument to maintain the balance between natural resources exploitation and economic activities. In its further development, PPP was defined as basic instrument of legal responsibility. In Indonesian legal perspective, PPP was not arranged adequately, either in its basic level of law arrangement or in its definition subsisted in court's verdicts, including its clear existence in legal system. However, the principle has become reference in practical level, especially in the settlement of environmental pollution cases. For Indonesia, the position of this principle was supposed to be defined in accordance with its purposes of formulation by applying economic instruments, such as charge for guarantee fund, environmental tax, as well as charge for environmental service. In legal perspective, the principle was not relevant to be used as the basis for legal responsibility, including cannot be understood as an excuse for polluting.

Kata Kunci: *prinsip pencemar membayar, instrumen ekonomi, instrumen hukum.*

A. Latar Belakang

Pada awalnya, sumber daya alam dipandang sebagai sesuatu yang gratis dalam kegiatan ekonomi. Sumber daya alam, seperti hutan, laut, aneka tambang, semuanya dipahami sebagai sesuatu yang harus dimanfaatkan dengan tidak memperhitungkan kelangsungan daya dukung lingkungan dalam jangka panjang. Sebagai akibat dari penggunaan tanpa batas tersebut, lingkungan menjadi rusak atau tercemar sehingga mengancam keselamatan kehidupan termasuk manusia.

Kesadaran negara-negara dalam berbagai forum internasional melahirkan ber-

bagai produk hukum sebagai wujud kesadaran bersama untuk menempatkan lingkungan hidup menjadi bagian penting dalam proses pembangunan nasional masing-masing, dengan mempertautkan pada dua persoalan penting, yaitu pembangunan di bidang ekonomi dan perlindungan lingkungan.

Penggunaan sumber daya alam yang tidak terkendali untuk kegiatan ekonomi, memunculkan ketidakadilan dalam pemanfaatannya, termasuk pada level tertentu dapat mengakibatkan bencana bagi kehidupan manusia. Ketidakadilan dalam pemanfaatan sumber daya alam¹, dapat berupa penguasaan yang tidak memperhitungkan

* Kandidat Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Dosen Fakultas Hukum Universitas Balikpapan, Kalimantan Timur (e-mail: em_muhdar@yahoo.com).

¹ Schlosberg menyebutkan bahwa keadilan lingkungan adalah pendistribusian, *but it is also about individual and community recognition, participation, and functioning*. Lihat: David Schlosberg, 2007, *Defining Environmental Justice, Theories, Movements, and Nature*, Oxford University Press, New York, hlm. viii.

terjaganya lingkungan hidup untuk tetap menunjang kehidupan, termasuk terganggunya hak-hak masyarakat yang memiliki ketergantungan terhadap kelestarian fungsi-fungsi lingkungan hidup. Pemahaman terhadap kekayaan sumber daya alam sebagai 'milik bersama' dan dianggap sesuatu yang gratis akan tetap digunakan oleh pengguna sumber daya alam, jika pengaturan di bidang hukum lingkungan tidak dapat memberikan batasan yang jelas mengenai pola-pola pemanfaatan yang berkeadilan dan upaya perlindungannya. Berbagai permasalahan akan muncul, baik karena konflik pemanfaatan sumber daya alam maupun bencana kemanusiaan sebagai akibat pencemaran dan kerusakan lingkungan. Tragedi terhadap sumber kekayaan bersama yang diakibatkan oleh kegiatan ekonomi disebabkan karena tidak adanya mekanisme keseimbangan antara kegiatan ekonomi dan upaya perlindungan dan pelestariannya.² Hardin menyebutkan bahwa apa yang disebut *the commons* itu dipandang sebagai sesuatu hal yang 'gratis' sehingga segala kegiatan pemanfaatannya tidak disertai dengan biaya pemulihan untuk menjaga kesinambungannya.³ Di laut, keadaan diperparah dengan adanya pemahaman mengenai *inexhaustible resources of the oceans* dan adanya prinsip *freedom of the sea* (yang dapat juga berarti *freedom to exploit* maupun *freedom to pollute*).⁴

Dalam proses produksi, produser tidak memperhitungkan biaya pembuangan limbah dalam biaya produksi mereka, tetapi dibebankan kepada pengguna lingkungan laut lainnya. Dalam literatur ekonomi, biaya ekonomi yang dikeluarkan dari proses ekonomi pasar disebut sebagai *external economy*, atau *externality*.⁵ Keadaan ini karena adanya anggapan tradisional yang menyatakan bahwa air, misalnya, adalah barang bebas dan terbuka bagi siapa saja yang memanfaatkannya sehingga para produser berpikir bahwa keuntungan yang timbul atau biaya untuk mengendalikan pencemaran dibiarkan di luar proses produksi.

Pada awalnya, proses pembangunan ekonomi, sengaja atau tidak sengaja menempatkan masyarakat pada posisi yang sewaktu-waktu harus menghadapi bahaya pencemaran maupun perusakan lingkungan hidup. Kesadaran pelaku ekonomi untuk bertanggung jawab memikul beban atas potensi dampak negatif dari proses produksi yang ditimbulkan tidak menjadi dasar pertimbangan. Bahkan dalam politik pemanfaatan sumber daya alam, politik hukum negara berorientasi pada eksploitasi (*use oriented*) sehingga berbagai kepentingan konservasi dan keberlanjutan sumber daya alam⁶, karena semata-mata digunakan sebagai perangkat hukum (*legal instrument*) untuk mendukung pertumbuhan ekonomi

² Marsudi Triatmodjo, 2001, Pengembangan Pengaturan Hukum dan Kelembagaan Pencemaran Laut oleh Sumber dari Darat di Kawasan Asia Tenggara, Disertasi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 3

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, hlm. 371.

⁶ Dalam pengertian umum, sumber daya didefinisikan sebagai sesuatu yang dipandang memiliki nilai ekonomi. Dapat juga dikatakan sumber daya adalah komponen dari ekosistem yang menyediakan barang dan jasa yang bermanfaat bagi kebutuhan manusia.

melalui peningkatan pendapatan dan devisa negara. Sejak Pemerintah Indonesia menerima investasi modal asing melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1961 tentang Penanaman Modal Asing dan dilanjutkan dengan undangan pemerintah dalam menarik investor-investor asing mendorong pemerintah membentuk Undang-undang Pertambangan Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan. Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 merupakan apresiasi dari kebijakan negara untuk memacu pertumbuhan ekonomi nasional, melalui eksploitasi sumber daya tambang yang dimiliki Indonesia, sehingga politik hukum yang melatarbelakangi pembentukan undang-undang tersebut adalah kemauan negara mengeksploitasi sumber daya tambang untuk memacu pertumbuhan ekonomi nasional. Anggapan ini dapat saja benar bila dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan tidak memberikan pengaturan memadai dalam memberikan sanksi terhadap pelaku pencemaran, kecuali hanya memberikan landasan hukum bagi pengusaha untuk memberikan pembayaran kompensasi kepada korban pencemaran.

John Maddox memberikan argumentasi bahwa pencemaran akan dapat dipecahkan dengan menghitung ongkos-ongkos yang timbul (*price*) dan merupakan masalah ekonomi saja. Lebih lanjut diuraikan, ‘we

can reduce pollution if we are prepared to pay for it’, sehingga dipahami seberapa besar kemampuan membayar, baik dengan program untuk menciptakan alat pencegah pencemaran *anti-pollution* maupun secara tidak langsung dengan membayar kerugian yang disebabkan oleh pencemaran.⁷

E.J.Mishan dalam *the cost of economic growth* pada tahun enam puluhan memperkenalkan *polluter-pays principle* (prinsip pencemar membayar) yang menyebutkan bahwa pencemar semata-mata merupakan seseorang yang berbuat pencemaran yang seharusnya dapat dihindarinya.⁸ Mulai tahun 1972 prinsip pencemar membayar dianut dan dikembangkan oleh Negara-negara Anggota Organisasi Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (*Organization of Economic Cooperation and Development/OECD*)⁹, yang pada intinya menyebutkan, bahwa pencemar harus menanggung beban atau biaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran yang ditimbulkan. Sebagai instrument ekonomi, prinsip pencemar membayar menggunakan internalisasi biaya dalam proses produksi yang dimaksudkan sebagai tindakan preventif kemungkinan munculnya pencemaran.

Pada perkembangan selanjutnya, prinsip pencemar membayar tidak saja dipahami sebagai instrumen ekonomi, tetapi mulai bergeser pada bidang hukum. Dalam perspektif hukum positif yang dimiliki Indonesia, *Polluter Pays Principle* tidak memberikan pengaturan memadai, baik dalam tingkat

⁷ Daud Silalahi, 1996, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 12.

⁸ Rangkuti, Sundari, 2000, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, edisi kedua, Airlangga University Press, Surabaya, hlm. 238.

⁹ Philippe Sands, 2003, *Principles of International Environmental Law*, Second Edition, Cambridge Cambridge University Press, United Kingdom, hlm. 281.

dasar pengaturan hukum, pemaknaan dalam putusan-putusan pengadilan, termasuk kejelasan eksistensinya dalam sistem hukum, tetapi ditemukan dalam praktek-praktek penyelesaian kasus-kasus pencemaran yang terjadi di Indonesia.

Dari gambaran di atas, tulisan ini akan menelaah eksistensi *polluter pays principle*, terutama, apakah *polluter pays principle* memiliki pembenar menurut hukum untuk digunakan sebagai dasar pertanggungjawaban terhadap kasus-kasus pencemaran, dan bagaimana sebaiknya prinsip ini dapat digunakan dalam mendukung pengelolaan lingkungan hidup?

B. Prinsip Hukum dan Konsep Pengaturan dalam Hukum Lingkungan

Prinsip hukum adalah prinsip (asas) yang menjadi dasar bagi suatu sistem hukum¹⁰, yang berguna dalam pembuatan maupun dalam penerapan hukum.

Mengenai apa yang dinamakan asas hukum atau prinsip hukum terdapat beberapa pendapat. Paul Scholten merumuskan asas hukum sebagai pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengan ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya.¹¹

Dalam definisi tersebut tampak dengan jelas peranan asas hukum sebagai meta-

kaidah berkenaan dengan kaidah hukum dalam bentuk kaidah perilaku. Dalam definisi Scholten di atas disimpulkan lebih lanjut bahwa asas-asas hukum mewujudkan sejenis sistem sendiri, yang sebagian termasuk ke dalam sistem hukum, tetapi sebagian lainnya tetap berada di luar sistem hukum. Menurut Paul Scholten, asas-asas hukum itu berada di dalam sistem hukum maupun di belakangnya. Dalam hal ini, pikiran Scholten terarah pada sistem hukum positif. Peranan ganda dari asas hukum berkenaan dengan sistem hukum positif itu berkenaan dengan sifat asas hukum sebagai kaidah penilaian. Asas hukum mengungkapkan nilai, yang harus kita perjuangkan untuk mewujudkannya, tetapi hanya sebagian saja dapat direalisasikan dalam hukum positif. Sejauh nilai suatu asas hukum diwujudkan dalam kaidah hukum dalam sistem hukum positif, maka asas hukum itu berada dalam sistem tersebut.

Karl Larenz menyebutkan bahwa asas hukum adalah gagasan yang membimbing dalam pengaturan hukum (yang mungkin ada atau yang sudah ada), yang dirinya sendiri bukan merupakan aturan yang dapat diterapkan, tetapi yang dapat diubah menjadi demikian.¹² Robert Alexy membedakan antara asas hukum dan peraturan hukum. Menurut pendapatnya, asas hukum adalah '*optimierungsgebote*' yang berarti aturan yang mengharuskan bahwa sesuatu berdasarkan kemungkinan-kemungkinan yuridis dan faktual seoptimal mungkin direalisasikan.

¹⁰ Black mendefiniskan *principle sebagai a fundamental truth or doctrine, as of law; a comprehensive rule or doctrine which furnishes a basis or origin for others; a settled rule of action, procedure, or legal determination*, lihat: Henry Campbell Black, 1990, *Black's Law Dictionary*, 6th ed., West Publishing Co., St. Paul, hlm. 1193.

¹¹ Paul Scholten dalam J.J. H. Bruggink, 1999, *Refleksi tentang Hukum*, alih bahasa Arief Sidharta, Cetakan ke-2, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 119-120.

¹² *Ibid.*, hlm. 121.

Sebaliknya, aturan hukum adalah yang selalu dapat atau tidak dapat dipatuhi.¹³ Ron Jue membatasi pengertian asas hukum sebagai nilai-nilai yang membatasi kaidah-kaidah hukum disebut asas-asas hukum. Asas hukum itu menjelaskan dan melegitimasi kaidah hukum, di atasnya bertumpu muatan ideologis dari tatanan hukum. Karena itu, kaidah-kaidah hukum dapat dipandang sebagai operasionalisasi atau pengolahan lebih jauh dari asas-asas hukum.¹⁴

Bellefroid menyebutkan bahwa asas hukum umum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum itu merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat.¹⁵

Asas hukum mempunyai dua fungsi, yaitu fungsinya dalam hukum dan ilmu hukum. Fungsi asas hukum dalam hukum berdasarkan eksistensinya pada rumusan oleh pembentuk undang-undang dan hakim (ini merupakan fungsi yang bersifat mengesahkan) serta mempunyai pengaruh yang normatif dan mengikat para pihak. Fungsi asas hukum dalam ilmu hukum hanya bersifat mengatur dan eksplikatif (menjelaskan). Tujuannya adalah memberi ikhtisar, tidak normatif sifatnya dan tidak termasuk hukum positif.¹⁶

Polluter Pays Principle (PPP) memberi arah dalam pengaturan hukum lingkungan terkait peristiwa pencemaran. Asas ini menunjuk pada suatu kewajiban atau pembebanan kepada pencemar untuk membayar kerugian yang dialami korban. Permasalahan yang muncul kemudian menyangkut konsep yang dimaknai dalam pengaturan hukum lingkungan di Indonesia. Rumusan penjelasan dalam Pasal 34 UUPH, misalnya, menyisakan masalah tersendiri jika dilihat dari fungsi asas hukum. Asas pencemar membayar yang memiliki fungsi mengesahkan, seharusnya tidak dirumuskan dalam bagian penjelasan pasal. Penempatan rumusan ‘asas pencemar membayar’ (diartikan sebagai PPP) dalam penjelasan, berpotensi menimbulkan norma baru¹⁷, dan bahkan membingungkan, apakah menggunakan ketentuan dalam batang tubuh Pasal 34 ayat (1) UUPH atau mengikuti isi penjelasan ayat tersebut. Jika mengikuti penjelasan, maka maksud prinsip pencemar membayar, bahkan memiliki banyak pemaknaan seperti membayar untuk mencemari (*paying to pollute*) atau dapat dimaknai sebagai *license to pollute*.

C. Pengaturan *Polluter Pays-Principle*

PPP merupakan salah satu prinsip yang penting dalam pengelolaan lingkungan,

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Bellefroid dalam Sudikno Mertokusumo, 2005, *Mengenal Hukum*, Cet. ke-2, Liberty, Yogyakarta, hlm. 34.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 36.

¹⁷ Sebagai bukti penggunaan asas ini pada tingkat praktek adalah dibebaskannya tersangka pencemaran lingkungan (pembuangan slude oil/lantung) oleh Polda Kaltim Tahun 2004 dengan alasan pencemar telah melakukan pembayaran (pencemar membayar).

selain prinsip *the sustainable development, the prevention principle; the precautionary principle; and the proximity principle*.¹⁸ Pengaturan PPP untuk pertama kali dirumuskan oleh *Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)*, dan dalam ketentuan-ketentuan hukum *European Communities (EC)* tahun 1972. Selanjutnya tahun 1973, merupakan penerapan pertama kali kedalam masalah-masalah lingkungan hidup.¹⁹

Keberadaan PPP dapat ditemukan dalam berbagai dokumen hukum (terutama *soft law* dalam kategori *soft principles*)²⁰, berkembang dalam penggunaannya dan diatur dalam dokumen-dokumen hukum internasional, di antaranya, *the 1980 Athens Protocol for the Protection of the Mediteranian Sea against Pollution from Land-based Sources and activities*²¹, *the 1992 Helsinki Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents*²², *the 1993 Lugano Convention on Civil Liability for Damage resulting from Activities Dangerous to the Environment*²³, *the 1992 Helsinki Convention on the Protection and Use of Transboundary*

*Watercourses and International Lakes*²⁴, *the 1996 London Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter*.²⁵

PPP juga ditemukan dalam rumusan Prinsip ke-16 *the Rio Declaration on Environment and Development* yang menyebutkan bahwa:

*National authorities should endeavor to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the costs of pollution, with due regard to the public interests and, without distorting international trade and investment.*²⁶

Hal ini juga ditegaskan oleh Sands dengan mengemukakan bahwa '*the practical implications of the polluter pays-principle are its allocation of economic obligations in relation to environmentally damaging activities, particularly in relation to liability, the use of economic instrument, and the application of rules relating to competition and subsidy*'.²⁷ Meskipun demikian, prinsip ini telah menjadi solusi bagi beberapa

¹⁸ Michael Faure and Goran Skogh, 2003, *The Economic Analisis of Environmental Policy and Law, an Introduction*, Edward Elgar Publishing Inc., Massachusetts, USA, hlm. 5.

¹⁹ Philip Sands QC, *Op. cit.*, hlm. 281-283.

²⁰ *Soft Law* meliputi *soft principles* (seperti: *Declaration*) dan kategori sebagai *normative recommendations*. *Normative recommendation* pada umumnya berisi norma-norma tentang satndar-standar yang dapat dijadikan pedoman mengenai apa yang ditetapkan dan bagaimana melakukannya, lihat: Marsudi Triatmodjo, 1998, *Peran dan Fungsi Soft Law dalam Perkembangan Hukum Internasional tentang Hak Asasi Manusia dan Lingkungan Hidup*, *Mimbar Hukum*, Nomor 31/VIII/1998, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, hlm. 43.

²¹ *United Nations Environmental Programme (UNEP)*, 1992.

²² *United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)*, 1992.

²³ *European Communities Civil and Commercial Matters*, 1993.

²⁴ *United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)*, 1992.

²⁵ *London Protocol, (International Maritime Organization)*, 1972/1996.

²⁶ *The Rio Declaration, UN*, 1992.

²⁷ Philippe Sands, *Op. cit.*, hlm. 280

negara dalam membangun sistem hukum nasionalnya terutama dalam mengatur kasus-kasus pencemaran.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) merumuskan ‘apa yang harus dibayar’ terkait dengan penerapan prinsip pencemar membayar. Salah satu rumusannya, bahwa pencemar selayaknya dibebani kewajiban membayar akibat pencemaran yang ditimbulkan. Namun demikian, muncul penentangan dengan alasan:

- a. Pemulihan lingkungan tidak ada artinya dalam hal terjadinya kerusakan hebat yang dampaknya tidak dapat diselesaikan dengan ganti kerugian murni;
- b. Pemulihan kerusakan mengandung banyak kesulitan misalnya dampak jangka panjang dan penemuan dampak tidak langsung;
- c. Perkiraan biaya kerusakan terhadap biaya pemulihan perbaikan kerusakan seringkali sia-sia dari segi ekonomik.²⁸

Selanjutnya OECD merumuskan lebih lanjut, penerapan prinsip pencemar membayar dilakukan dengan membebani biaya kegiatan yang perlu untuk mencegah pencemaran, dalam bentuk pungutan insentif yang sama dengan biaya pembersihan limbah, atau hanya menetapkan kriteria yang mengharuskan mengambil upaya pencegahan.²⁹ Menurut OECD, upaya pengendalian pencemaran melibatkan

biaya-biaya alternatif penerapan kebijakan anti pencemaran, biaya pengukuran dan pemantauan pengelolaan, biaya riset, pengembangan teknologi unit-unit pengelolaan pencemaran, dan perawatan instalasi unit-unit pengelolaan limbah. Prinsip-prinsip yang diterapkan oleh OECD tercakup dalam tujuh kebijaksanaan yang diambil, yakni: pengendalian langsung, perpajakan, pembayaran, subsidi, macam-macam kebijakan yang bersifat insentif seperti keuntungan pajak, fasilitas kredit, dan amortisasi atau pelunasan hutang yang mempercepat (*accelarated amortization*), pelelangan hak-hak pencemaran (*the action of pollution right*), pungutan-pungutan (*charge*).

Eksistensi penerapan PPP dalam kaitannya dengan instrumen ekonomi juga memiliki kelemahan, karena pembayaran yang digantungkan kepada jumlah *pollutan* yang dikeluarkan masih harus melihat “*the lifetime of production project*” sehingga pengenaan pajak lingkungan tidak akan efektif dan menimbulkan efek negatif bagi kesejahteraan sosial.³⁰

Rumusan PPP yang menggabungkan antara instrumen ekonomi dan hukum dapat ditelusuri dari paham yang diajukan oleh Seerden, sebagai berikut:

Under the Polluter Pays-Principle, the polluter basically must avoid any negative environmental impact. He must at least repair all detrimental consequen-

²⁸ Sitti Sundari Rangkuti, *Op. cit.*, hlm. 253.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 253.

³⁰ Irina Glazyrina, Vesiliy Glazyrin, Sergey Vinnichenko, 2005, “The Polluter Pays Principle and Potential Conflicts in Society”, dalam www.sciencedirect.com/polluter_pays_principle_analysis.pdf, diakses Tanggal 30 Januari 2009.

*ces. This principle not only concerns the allocation of cost of avoidance, removal and compensation of environmental impact. It also justifies measures of direct conduct (orders, prohibitions), incentive charge, and leads to claims which compel those responsible to do something, or to claim concerning liability under civil law. Therefore, this principle serves as substantial principle in determining responsible for environmental impact, danger and risk.*³¹

Meskipun pandangan di atas masih memiliki pertalian dengan aspek pengalokasian biaya dalam penanggulangan pencemaran, tetapi juga memasuki ranah pertanggungjawaban hukum. Dalam banyak kasus pencemaran lingkungan, pertanggungjawaban hukum termasuk tindakan untuk menghilangkan dampak negatif menjadi tuntutan dalam proses menyeimbangkan antara kepentingan kalangan industri dan kepentingan masyarakat, termasuk kebutuhan menjaga pelestarian kemampuan lingkungan hidup yang serasi dan seimbang.³²

Dari uraian tersebut di atas, nampak bahwa prinsip pencemar membayar memiliki dua pemaknaan, yaitu sebagai instrumen ekonomi dengan maksud pembebanan biaya kepada pelaku pencemar yang potensial dan

diartikan juga sebagai instrumen dasar untuk menuntut pertanggungjawaban hukum atas terjadinya kasus pencemaran.

Dalam sejarah perkembangan hukum lingkungan nasional, tidak terdapat perumusan secara spesifik mengenai eksistensi PPP. PPP mulai menjadi perhatian saat dirumuskan dalam Pasal 34 ayat (1) UUPH yang berbunyi:

“setiap perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup, mewajibkan kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu”.

Penjelasan pasal tersebut dirumuskan, ‘ayat ini merupakan realisasi asas yang ada dalam hukum lingkungan hidup yang disebut asas pencemar membayar’. Penjelasan pasal ini memiliki pengertian berbeda dengan teks dalam batang tubuh Pasal 34 ayat (1) UUPH sehingga memiliki konsekuensi yang berbeda dalam tingkat penerapan. Pasal 34 ayat (1) UUPH memiliki pembenar dari aspek pertanggungjawaban perdata dengan mengacu pada Pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata) yang dalam literatur dikenal dengan perbuatan

³¹ Seerden, Rene J.G.H., Michiel A, Heldeweg and Kurt R. Deketelaere (eds), 2002, Public Environmental Law in the European Union and the United States, A Comparative Analysis, The Hague, Published by Kluwer Law International, Netherlands, hlm. 210-211.

³² Istilah “pelestarian kemampuan lingkungan hidup yang serasi dan seimbang” membawahkan kepada keserasian antara “pembangunan” dan “lingkungan”, sehingga kedua pengertian itu, yaitu “pembangunan” dan “lingkungan” tidak dipertentangkan satu dengan yang lain. Adapun “pelestarian lingkungan” yang bermakna melestarikan lingkungan itu *an sich* digunakan dalam rangka kawasan pelestarian alam dan kawasan suaka alam. lihat Koesnadi Hardjasoemantri, 2006, *Hukum Tata Lingkungan*, ed. 8, cet. ke-19, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 98.

melawan hukum (*onrechtmatigedaad*). Demikian juga dengan status kekuatan mengikat secara hukum dari ‘penjelasan’ dalam satu naskah suatu produk hukum dapat melahirkan dualisme pemahaman terhadap kasus-kasus lingkungan. Apakah mengacu pada ketentuan naskah dalam batang tubuh Pasal 34 ayat (1) UUPH atau pada naskah ‘penjelasannya’. Asas pencemar membayar (*polluter pays principle*) sebagaimana yang dimaksudkan dalam penjelasan Pasal 34 ayat (1) UUPH memiliki perbedaan baik dari segi konsep maupun tujuan perumusannya. Kekeliruan yang sama, misalnya dirumuskan dengan memberikan uraian bahwa realisasi PPP berupa pembayaran ganti rugi, dan hakim membebankan pelaku pencemaran untuk melakukan berbagai tindakan, seperti:

1. Pemasangan atau perbaikan instalasi-instalasi pengelolaan limbah sejalan dengan prinsip baku mutu lingkungan hidup
2. Memulihkan fungsi tata lingkungan
3. Menghilangkan semua faktor penyebab perusakan lingkungan.

Permasalahan lain, terutama dalam hukum nasional, PPP tidak diatur dengan memadai, kecuali hanya ditelusuri melalui praktek-praktek penyelesaian kasus-kasus pencemaran lingkungan hidup. Di samping itu, konsep pengaturan mengenai PPP memerlukan penegasan terkait beberapa hal, seperti kejelasan asas ini dalam norma hukum, kedudukannya dalam sistem pertanggungjawaban hukum terutama terhadap pelaku pencemaran lingkungan. Pertanggungjawaban pelaku pencemaran (*polluter*) yang hanya dimaknai sebagai subyek hukum dalam sengketa

perdata menimbulkan kerancuan menurut sistem hukum oleh karena kualifikasi pencemaran yang dimaksud dalam hukum perdata seharusnya ditafsirkan sama dalam hukum pidana. Pengertian yuridis mengenai ‘pencemaran’ yang diikuti oleh pertanggungjawaban perdata bukan merupakan dasar meniadakan peristiwa hukum pidana.

D. *Polluter Pays Principle* dalam Sudut Pandang Ekonomi dan Hukum

PPP merupakan prinsip pengalokasian biaya dari pengusaha atas potensi pencemaran yang ditimbulkan, terutama dalam pemanfaatan lingkungan. Pembenaannya bahwa pemanfaatan lingkungan untuk kegiatan ekonomi (faktor produksi), seharusnya tidak dibebankan kepada pihak yang tidak ikut menikmati keuntungan dari kegiatan usaha. Pengusaha harus mengupayakan pendanaan secara internal dari setiap pengeluaran yang berdampak pada lingkungan (internalisasi biaya).

Penerapan prinsip internalisasi biaya lingkungan dapat dimaknai sebagai upaya memperhitungkan biaya-biaya yang harus ditanggung oleh pelaku kegiatan ekonomi akibat timbulnya kerugian lingkungan. Gagasan dasar dari prinsip ini adalah biaya lingkungan dan sosial harus diintegrasikan ke dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan penggunaan sumber-sumber daya alam tersebut.

Rasio pentingnya penerapan prinsip ini dilatarbelakangi oleh penggunaan sumber daya alam yang merupakan kecenderungan atau reaksi dari dorongan kebutuhan pasar. Akibatnya, masyarakat tidak terwakili

dalam komponen pengambilan keputusan untuk menentukan harga pasar tersebut. Masyarakat menjadi korban pencemaran dan/atau perusakan lingkungan tidak memiliki mekanisme untuk memaksa pelaku ekonomi membayar ganti kerugian akibat kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan kecuali melalui mekanisme pengadilan. Oleh sebab itu, sumber-sumber daya alam yang biasanya ‘*open access*’ harus diberi nilai/harga yang memadai, karena kecenderungan manusia dan badan hukum (berorientasi positif) menggunakannya secara berlebihan (*overuse*).³³

Prinsip internalisasi biaya lingkungan mendasari materi muatan pembangunan berkelanjutan, pada hakikatnya menggugah kesadaran pelaku ekonomi untuk lebih kritis memperhitungkan dampak-dampak yang timbul akibat kegiatan ekonominya. Patut disadari bahwa ongkos-ongkos sosial kerusakan lingkungan menjadi bagian urgensial dalam proses pengambilan keputusan untuk mewujudkan inspirasi memperoleh keuntungan ekonominya, baik jangka pendek maupun jangka panjang.

Perusahaan bisa saja menganggap lingkungan sebagai benda bebas yang dapat digunakan sepenuhnya untuk memperoleh laba yang sebesar-besarnya. Akan tetapi, masyarakat sebagai pelaku keseluruhan akan melihat lingkungan hidup sebagai bagian bagian kekayaan nyata yang tidak dapat

lagi diperlakukan sebagai suatu benda bebas (*rex nullius*). Hal ini mempertegas bahwa pemanfaatan sumber-sumber daya alam oleh pelaku ekonomi, sudah waktunya pula memperhitungkan biaya-biaya kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan dalam proses keputusan pembiayaan kegiatan usaha mereka.

Perhitungan ganti kerugian dalam kasus lingkungan hidup didasarkan pada hitungan jumlah kerugian riil yang diukur berdasarkan nilai material milik korban dan jumlah kerugian yang dihitung dari nilai ekonomi lingkungan. Penilaian ini didasarkan pada pandangan bahwa dalam pembangunan ekonomi, sumber daya alam dibutuhkan baik sebagai input produksi ekonomi (*resource supplier*), media asimilasi limbah (*waste assimilator*), maupun penyedia kenyamanan lingkungan (*direct use of utility*). Munculnya bahaya akibat perlakuan yang salah terhadap sumber daya alam dan lingkungan karena tidak mengenal nilai positif dari ketiga fungsi ekonomi tersebut.³⁴ Jasa yang paling nyata yang disediakan oleh sumber daya alam berupa utilitas langsung adalah kenyamanan, estetika dan rekreasi. Jasa lain yang bisa diperoleh adalah sumber pangan, input untuk produksi, energi, logam, dan kayu. Hitungan ganti kerugian dengan menggunakan instrument valuasi ekonomi adalah penting mengingat esensi valuasi ekonomi menyangkut penentuan

³³ Surna T. Djajadiningrat, 1997, Pengantar Ekonomi Lingkungan, LP3ES, Jakarta, hlm. 5.

³⁴ Pearce and Turner dalam Irham, 2007, *Valuasi Ekonomi dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Kerangka Kebijakan Pembangunan berkelanjutan*, Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 21 Maret 2007, hlm. 2.

nilai bagaimana menemukan ukuran untuk *willingness to pay* bagi kualitas lingkungan.³⁵

Baik dalam teori maupun dalam praktek, hal yang paling sulit dalam pendekatan ekonomi adalah bagaimana menentukan atau mengukur biaya dan manfaat dari usaha penanggulangan pencemaran.³⁶ Biaya pencemaran yang tidak dapat diukur dengan mudah sering disebut “*intangibile costs*” atau “*noneconomic costs*”,³⁷ misalnya biaya hilangnya kesempatan rekreasi untuk anak-anak maupun para pengail ikan. Hanya sebagian kecil biaya pencemaran yang dapat diperkirakan secara langsung terutama yang berkaitan dengan kerugian manusia terkait dengan adanya pencemaran. Kesulitan menilai dalam kasus pencemaran terutama kerugian pada komponen lingkungan hidup tidak menjadi dasar untuk meniadakan faktor dalam menentukan ganti kerugian komponen lingkungan. Salah satu yang dapat digunakan dalam melakukan pengukuran biaya pencemaran adalah dengan melihat tingkat harga. Tetapi bila kita tidak dapat secara langsung mengetahui harga pasar untuk kerugian yang timbul karena polusi, maka harus ditemukan cara lain, yaitu dengan cara menggunakan harga barang lain terutama mengukur berapa nilai udara yang bersih dan nilai air yang bersih dengan cara melihat kesediaan membayar seseorang (*willingness to pay*) untuk perumahan di

daerah yang tidak tercemar. Cara yang lain lagi adalah dengan menanyakan berapa kesediaannya untuk membayar bagi pengurangan pencemaran itu. Dapat pula ditanyakan kesediaan seseorang menerima pembayaran agar tetap bersedia menerima pencemaran (*willingness to accept*).³⁸

Dalam sudut pandang hukum, PPP harus dinormatifikasi melalui pengaturan yang jelas. Beberapa hal yang membutuhkan pengaturan terkait asas ini adalah penegasannya sebagai prinsip pertanggungjawaban hukum dalam kasus-kasus lingkungan, terutama sengketa lingkungan dari sisi hukum perdata. Sebagai bagian dari sistem hukum perdata, maka penentuan ganti kerugian pun seharusnya didasarkan tidak saja pada seberapa besar kerugian manusia tetapi mencakup nilai pada valuasi ekonomi lingkungan, sehingga yang diharapkan adalah bentuk perlindungan kepentingan manusia dan sekaligus melindungi kelestarian lingkungan hidup. Pembebanan pembayaran berdasarkan PPP akan lebih baik jika diikuti dengan penentuan bagaimana cara menentukan pembayaran, jumlah pembayaran dan tujuan pembayaran dalam kasus-kasus pencemaran lingkungan hidup.

Argumen ini didasarkan pada pertimbangan bahwa selama ini cara menentukan nilai kerugian akibat pencemaran lebih kepada penentuan nilai dari kerugian korban pencemaran (manusia) tanpa mengikutser-

³⁵ *Ibid.*, hlm. 11.

³⁶ Suparmoko, 2006, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lngkungan (Suatu Pendekatan Teoretis)*, ed. ke-3, cet. ke-2, BPFE, Yogyakarta, hlm. 288.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 289.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 290.

takan nilai komponen lingkungan hidup. Kelemahan penentuan nilai ganti kerugian dengan hanya menentukan kerugian korban pencemaran, juga dapat dilihat dari mekanisme penyelesaian sengketa yang dipilih. Penyelesaian dengan mekanisme perdata (non litigasi) misalnya, akan menyebabkan kesepakatan menurut tujuan para pihak dan bukan menjadi tujuan perlindungan lingkungan hidup. Di samping itu, penerapan PPP seharusnya terbatas pada kegiatan tertentu dan dalam batas gangguan terhadap lingkungan dalam skala kecil serta pelakunya tidak mampu menyiapkan teknologi pengelolaan limbah yang baik. Namun demikian, pandangan ini pun dapat membuat rancu bagi proses-proses penyelamatan lingkungan hidup dan keadilan dalam distribusi pemanfaatan sumber daya lingkungan.

E. Penutup

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa PPP tidak memiliki pembenaran menurut hukum untuk digunakan sebagai dasar pertanggungjawaban terhadap kasus-kasus pencemaran. Namun demikian, tetap

menjadi bagian penting dalam hukum lingkungan karena memberikan petunjuk pada pembuatan atau penerapan hukum, bahwa pelaku pencemar seharusnya melakukan tindakan-tindakan pemulihan lingkungan, termasuk memberikan ganti kerugian kepada korban pencemaran baik karena terbukti adanya pencemaran atau kegiatan yang berpotensi mencemari lingkungan.

Prinsip ini dapat digunakan dalam mendukung pengelolaan lingkungan hidup apabila dilakukan proses normatifikasi dalam sistem hukum lingkungan di Indonesia. Di samping itu, penerapannya pun harus terbatas untuk kegiatan tertentu dan dalam batas gangguan terhadap manusia dan/atau lingkungan pada skala kecil, serta pelakunya tidak mampu menyiapkan teknologi pengelolaan limbah.

Dalam perspektif ekonomi, asas ini seharusnya dikembalikan pada tujuannya semula, yaitu pembebanan terhadap pencemar potensial demi menghindari pengalihan risiko kepada mereka yang tidak memperoleh keuntungan dalam penggunaan lingkungan untuk tujuan ekonomi.

DAFTAR PUSATAKA

A. Buku

- Black, Henry Campbell, 1990, *Black's Law Dictionary*, 6th ed. West Publishing Co., St. Paul.
- Bruggink, J.J. H., 1999, *Refleksi tentang Hukum*, alih bahasa Arief Sidharta, Cetakan ke-2, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Djajadiningrat, Surna T., 1997, *Pengantar Ekonomi Lingkungan*, LP3ES, Jakarta.
- Faure, Michael and Nicole Niessen, (ed), 2006, *Environmental Law in Development, Lessons from the Indonesian Experience*, Published by Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK.
- Faure, Michael and Skogh, Goran, 2003, *The Economic Analysis of Environmental Policy and Law, An Introduction*, Edward Elgar Publishing, Inc., Massachusetts, USA.

- Hardjasoemantri, Koesnadi, 2006, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Kedelapan, Cetakan Kesembilan Belas, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Irhama, 2007, *Valuasi Ekonomi dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Kerangka Kebijakan Pembangunan berkelanjutan*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Pada Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada, Tanggal, 21 Maret 2007, Yogyakarta.
- Kemp, David. D, 1998, *The Environment Dictionary*, Routledge, London.
- Mertokusumo, Sudikno, 2005, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta.
- Plater, Zygmunt J.B., Robert H. Abrams, dan Williams Goldfarb, 1992, *Environmental Law and Policy: Nature, Law and Society*, West Publishing Co., St. Paul.
- Rangkuti, Sundari, 2000, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Edisi Kedua, Airlangga University Press, Surabaya.
- Sands, Philip, 2003, *Principles of International Environmental Law*, Second Edition, Cambridge University Press, Cambridge United Kingdom.
- Schlosberg, David, 2007, *Defining Environmental Justice, Theories, Movements, and Nature*, Oxford University Press, New York.
- Seerden, Rene J.G.H., Michiel A, Heldeweg and Kurt R. Deketelaere (ed), 2002, *Public Environmental Law in the European Union and the United States, A Comparative Analysis*, Published by Kluwer Law International, The Hague, Netherlands.
- Silalahi, Daud M., 1996, *Hukum Lingkungan, Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Penerbit Alumnus, Bandung.
- Suparmoko, 2006, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan (Suatu Pendekatan Teoretis)*, Edisi Ketiga, Cetakan Kedua, BPFE, Yogyakarta.
- Supriharyono, 2007, *Konservasi Ekosistem Sumber Daya Hayati, di wilayah Pesisir dan Laut Tropis*, Cetakan I, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- B. Jurnal/Disertasi/Artikel Internet**
- Glazyrina, Irina; Vesiliy Glazyrin, Sergey Vinnichenko, 2005, "The Polluter Pays Principle and Potential Conflicts in Society", http://www.sciencedirect.com//polute_pays_principle_analysis.pdf, diakses 30 Januari 2009.
- Triatmodjo, Marsudi, "Peran dan Fungsi Soft Law dalam Perkembangan Hukum Internasional tentang HAM dan Lingkungan Hidup", *Jurnal Mimbar Hukum*, Nomor 31/VIII/1998, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 43.
- _____, 2001, *Pengembangan Pengaturan Hukum dan Kelembagaan Pencemaran Laut oleh Sumber dari Darat di Kawasan Asia Tenggara*, Disertasi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.