

ASAS-ASAS UMUM KEBIJAKSANAAN LINGKUNGAN DALAM UNDANG-UNDANG NO. 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP (UUPPLH)

A'an Efendi

Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Negeri Jember

Abstract

The function of environmental law in action to protect the environment is to place environmental policy in environmental legislation. In order to make environmental legislation effective ini action based on general principles of environmental policy, they are abatement at the source, best practicable means/best technical means, polluter pays principle, stand still principle, Principle of regional differentiation and shifting of burden of proof/het beginsel van de omkering van de bewijslast.

Abstrak

Peranan hukum lingkungan dalam rangka perlindungan terhadap lingkungan adalah menuangkan kebijaksanaan lingkungan dalam peraturan perundang-undangan lingkungan. Supaya suatu peraturan perundang-undangan lingkungan efektif dalam penerapannya harus berlandaskan pada asas-asas umum kebijaksanaan lingkungan, yaitu: asas penanggulangan pada sumber sumbernya, asas sarana praktis yang terbaik/sarana teknis yang terbaik, asas pencemar membayar, asas cegah tangkal, asas perbedaan regional dan asas pembuktian terbalik.

Kata kunci: Asas-asas umum kebijaksanaan lingkungan, peraturan perundang-undangan lingkungan

PENDAHULUAN

Persoalan lingkungan adalah persoalan yang sangat kompleks. Kompleksitas persoalan lingkungan memerlukan penyelesaian dari berbagai disiplin ilmu. Masalah lingkungan dapat ditinjau dari aspek medik, planalogis, teknologis, teknik lingkungan, ekonomi dan hukum.¹ Menurut Daud Silalahi pemecahan masalah hukum dalam pem-

angunan tidak dapat lagi dilakukan dengan pendekatan suatu disiplin ilmu saja (monodisipliner) yang bebas dari pengaruh ilmu-ilmu lain. Oleh karena itu, penguasaan hukum yang mengatur lingkungan dalam pembangunan mengharuskan kita menguasai pula ilmu-ilmu yang relevan, misalnya ekonomi, sosial-budaya, planalogi, hidrologi, kimia, dan biologi.²

¹Siti Sundari Rangkuti, 2005, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Edisi Ketiga, Airlangga University Press, Surabaya, h.1.

²Daud Silalahi, 1995, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Dalam Sistem Hukum Lingkungan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, h.3.

Munadjat Danusaputro menyatakan salah satu alat yang kuat dan ampuh dalam melindungi lingkungan hidup adalah hukum yang mengatur perlindungan lingkungan hidup.³ Hukum yang dimaksud adalah hukum lingkungan (*environmental law* atau *milieurecht*). Hukum lingkungan adalah instrumentarium yuridis bagi pengelolaan lingkungan.⁴

Peranan hukum lingkungan dalam rangka pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan terutama mengatur kegiatan-kegiatan yang mempunyai dampak negatif terhadap lingkungan⁵ dan menuangkan kebijakan lingkungan dalam peraturan perundang-undangan lingkungan⁶.

Dalam kurun waktu antara tahun 1982 sampai dengan tahun 2010 Indonesia telah memiliki 3 (tiga) buah peraturan perundang-undangan lingkungan, yaitu: Undang-Undang No.4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH)

³ St. Munadjat Danusaputro, 1980, **Hukum Lingkungan Buku Satu Umum**, Binacipta, Bandung, h.69-70.

⁴ Koesnadi Hardjosoemantri, 199, **Hukum Tata Lingkungan**, Edisi Ketujuh, Gajahmada University Press, Yogyakarta, h. 38-39.

⁵ Siti Sundari Rangkuti, 1994, **Kesamaan Persepsi Terhadap Penegakan Hukum Lingkungan**, *Yuridika*, Majalah Fakultas Hukum Unair, No.5 Tahun IX September-Oktober, h 1.

⁶ Siti Sundari Rangkuti, **Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional**, Op.Cit, h.12.

yang sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH). Kemudian UUPPLH ini juga sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH).

Di undangkannya UUPPLH adalah bertujuan untuk menyempurnakan kekurangan-kekurangan yang ada dalam UU PPLH, sehingga UUPPLH memiliki perbedaan yang mendasar dengan UUPPLH. Penjelasan umum angka 7 UUPPLH menyatakan sebagai berikut:

Perbedaan mendasar antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan Undang-Undang ini (UUPPLH,) adalah adanya penguatan yang terdapat dalam Undang-Undang ini tentang prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang didasarkan pada tatakelola pemerintahan yang baik karena dalam setiap proses perumusan dan penerapan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta penanggulangan dan penegakan hukum mewajibkan pengintegrasian aspek transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan keadilan.

Dengan diundangkannya UUPPLH diharapkan upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran lingkungan akan semakin menjadi efektif. Hal ini mengingat materi muatan UUPPLH

yang lebih lengkap dibandingkan dengan materi peraturan perundang-undangan lingkungan, yaitu UUPPLH mau-pun UUPPLH.

Agar peraturan perundang-undangan lingkungan ini efektif dalam tataran implementasinya maka perumusannya harus didasarkan pada asas-asas umum kebijaksanaan lingkungan (*general principles of environmental policy*). Dalam optik hukum lingkungan: suatu peraturan perundang-undangan lingkungan dipandang mampu menunjukkan peran fungsionalnya, apabila perumusannya berpijak pada asas-asas kebijaksanaan lingkungan. Asas-asas kebijaksanaan lingkungan merupakan dasar kebijaksanaan untuk hukum lingkungan.⁷ Asas-asas umum kebijaksanaan lingkungan adalah landasan bagi peraturan perundang-undangan lingkungan.

PEMBAHASAN

Asas-Asas Umum Kebijaksanaan Lingkungan

Hukum lingkungan berhubungan erat dengan kebijaksanaan lingkungan yang ditetapkan oleh penguasa yang berwenang di bidang pengelolaan lingkungan. Dalam menetapkan kebijaksanaan lingkungan, penguasa ingin men-

capai tujuan tertentu. Untuk itu dapat dipergunakan berbagai sarana, misalnya penyuluhan, pendidikan, subsidi, pelaksanaan kegiatan-kegiatan nyata dan sebagainya⁸.

Kebijaksanaan (*beleid*) pada umumnya mengandung pengertian penetapan tujuan dan sarana. Dikaitkan dengan kebijaksanaan lingkungan di Indonesia, maka kebijaksanaan lingkungan menyangkut pertanyaan “apa yang ingin dicapai, bagaimana dan jalan apa, dengan sarana apa pengelolaan lingkungan dilaksanakan?”⁹ untuk membahas tentang kebijaksanaan lingkungan di Indonesia perlu diketengahkan tujuan pengelolaan lingkungan berdasarkan ketentuan Pasal 3 UUPPLH:

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bertujuan:

- a. Melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
Menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia;
Menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
- Menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- Mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hi-

⁷Suparto Wijoyo, 2005, *Refleksi Matrantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu (Studi Kasus Pencemaran Udara)*, Airlangga University Press, Surabaya, h.142.

⁸Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasiona*, op.cit, h.5-6.

⁹*Ibid*, h.6-7.

dup;

Menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan;

Menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;

Mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;

Mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan

Mengantisipasi isu lingkungan global.

Bagaimana, dengan jalan dan sarana apakah tujuan pengelolaan lingkungan ini dicapai akan tercermin dari kebijaksanaan lingkungan yang ditetapkan oleh pemerintah melalui berbagai peraturan perundang-undangan lingkungan.¹⁰

Berbagai dasar pemikiran yang merupakan asas-asas umum kebijaksanaan lingkungan ("*general principles of environmental policy*") adalah:

a. *Het beginsel van de bestrijding aan de bron;*

De toepassing van de best practicable means, tenzij er sprake is van een zodanig ernstige bedreiging van het milieu dat toepassing van het principle van de best technical means op zijn plaats is;

Het beginsel de vervuiler betaalt;

Het stand-still-beginsel;

Het beginsel van regionale differentiatie; en

*De omkering van de bewijslast.*¹¹

Sementara itu, Siti Sundari Rangkuti dengan merujuk berbagai literatur hukum lingkungan, mengetengahkan asas-asas umum kebijaksanaan lingkungan sebagai berikut:

a. Penanggulangan Pada Sumbernya (*abatement at the source*)

Sarana Teknis Yang Terbaik/Sarana Teknis Yang Terbaik (best practicable means/best technical means= the Best Available Technology (BAT)="alara principle" ("as low as reasonably achieveable")

Prinsip Pencemar Membayar (polluter pays principle)

Prinsip Cegattangkal/Cekal (stand still principle)

Prinsip Perbedaan Regional (Principle of regional differentiation)

b. *Beban Pembuktian Terbalik (het beginsel van de omkering van de bewijslast)*¹²

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 UU PPLH, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berda-

¹¹ Ibid, h.142-143.

¹² Siti Sundari Rangkuti, 2008, **Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional**, op.cit, h.116. lihat juga Siti Sundari Rangkuti, **Analisis UUPPLH dari Aspek Hukum Lingkungan dan Teknis Yuridis Dalam Rangka Revisi**, dimuat dalam buku **Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan**, Edisi Khusus Kumpulan Tulisan Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H., Airlangga University Press, Surabaya, h.127.

¹⁰ Ibid, h.8.

sarkan asas:

- a. Tanggungjawab negara; Kelestarian dan keberlanjutan; Keseerasian dan kesinambungan; Keterpaduan; Manfaat; Kehati-hatian; Keadilan; Ekoregion; Keanekaragaman hayati; Pencemar membayar; Partisipatif; Kearifan lokal; lingkungan hidup; Tata kelola pemerintahan yang baik; dan Otonomi daerah.

Asas-Asas Umum Kebijaksanaan Lingkungan Dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH)

- a. Penanggulangan Pada Sumbernya (*abatement at the source*)

Dengan asas penanggulangan pada sumbernya (*abatement at the source*) menekankan bahwa dalam pengelolaan lingkungan yang menjadi prioritas adalah upaya pencegahan atau upaya preventif guna mencegah terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan. Upaya pencegahan dipandang lebih menguntungkan dari pada upaya penanggulangan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan yang telah terjadi, sesuai dengan ungkapan: "mencegah adalah lebih baik dari pada mengobati".

Asas penanggulangan pada sumbernya terwujud dalam kewajiban perizinan bagi perbuatan-perbuatan tertentu dengan berbagai macam persyaratannya yang berfungsi sebagai sarana pencegahan pencemaran lingkungan. Izin ling-

kungan adalah instrumen pencegahan pencemaran lingkungan.

Baik UUPPLH maupun UUPPLH dalam perumusannya kurang mencerminkan asas penanggulangan pada sumbernya yang bersifat preventif. Sebaliknya, UUPPLH maupun UUPPLH justru materi muatannya lebih mencerminkan upaya represif dengan menonjolkan pengaturan tentang penegakan hukumnya yang mencakup penegakan hukum lingkungan administratif, penegakan hukum lingkungan kepidanaan dan penyelesaian sengketa lingkungan.

Meskipun demikian ada upaya dari UUPPLH untuk mencoba mengetengahkan penerapan asas penanggulangan pada sumbernya melalui Pasal 14 yang menetapkan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan terdiri atas:

- a. KLHS;
 - Tata ruang;
 - Baku mutu lingkungan hidup;
 - Kriteria baku kerusakan lingkungan hidup;
 - Amdal;
 - UKL-UPL;
 - Perizinan;
 - Instrumen ekonomi lingkungan hidup;
 - Peraturan perundang-undangan lingkungan berbasis lingkungan hidup;
 - Anggaran berbasis lingkungan hidup
 - Analisis risiko lingkungan hidup;
 - dan
 - Instrumen lain sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan il-

mu pengetahuan.

Sistem perizinan lingkungan di Indonesia yang masih bersifat sektoral dengan berbagai macam ragam jenis izin lingkungan yang dikeluarkan oleh badan/pejabat dan dengan prosedur yang berbeda satu sama lain menjadi penghambat upaya pencegahan pencemaran lingkungan.

Menyadari berbagai problematika penerapan sistem perizinan lingkungan sektoral maka yang diperlukan adalah adanya suatu sistem perizinan lingkungan yang terpadu, artinya cukup satu izin lingkungan yang dikeluarkan oleh satu badan/pejabat yang berwenang. Dengan sistem perizinan lingkungan terpadu akan menguntungkan bagi pemrakarsa usaha dan/atau kegiatan karena dia hanya memerlukan satu jenis izin lingkungan bagi usaha dan/atau kegiatannya. Disamping itu, memudahkan dalam rangka penegakan hukum lingkungan administratifnya bila terjadi pelanggaran terhadap syarat izin yang telah ditentukan.

b. Asas Sarana Praktis Yang Terbaik/Sarana Teknis Yang Terbaik (*best practicable means/best technical means= the Best Available Technology (BAT)= "alara principle" ("as low as reasonably achievable")*)

Asas sarana praktis yang terbaik/sarana teknis yang terbaik (*"the best practicable mean"/"the best technical mean"*) menekankan bahwa sarana-sarana tersebut diterapkan untuk menanggulangi pencemaran lingkungan

yang menurut keadaan praktis maupun teknis yang aktual dipandang paling efektif dan sekaligus dari segi ekonomis dapat diterima oleh pelaku pencemaran.¹³

Berdasarkan asas sarana praktis yang terbaik/sarana teknis yang terbaik ini berarti pengelolaan lingkungan harus dilakukan dengan pengembangan teknologi bersih dan ramah lingkungan. Dengan teknologi ramah lingkungan dapat dihindarkan terjadinya pencemaran lingkungan disamping itu dari segi ekonomi dapat menguntungkan bagi pelaku usaha dan/atau kegiatan.

Kebutuhan untuk mengembangkan teknologi bersih dan ramah lingkungan ini secepat mungkin mendesak mengingat:

Dewasa ini masih dipakai cara konvensional pada proses pengolahan bahan dalam kegiatan industri, yang tidak memecahkan masalah, tapi hanya memindahkan pencemaran dari satu tempat ke tempat lainnya.¹⁴

Pemerintah memiliki peran penting dalam rangka pengembangan teknologi bersih dan ramah lingkungan

¹³ Suparto Wijoyo, *Refleksi Matarantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu (Studi Kasus Pencemaran Udara)*, *Op.Cit.*, h.145.

¹⁴ Siti Sundari Rangkuti, 2008, *Hukum Lingkungan dan Bisnis Hijau*, dimuat dalam buku *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*, Edisi Khusus Kumpulan Tulisan Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H., Airlangga University Press, h.68.

dengan jalan memberikan keringanan bea masuk alat-alat pencegahan pencemaran dan subsidi kepada industri yang merupakan proyek pembangunan.

Pada waktu berlakunya UUPPLH asas sarana praktis yang terbaik/sarana teknis yang terbaik dituangkan dalam ketentuan Pasal 10 huruf b yang menetapkan bahwa dalam rangka pengelolaan lingkungan Pemerintah berkewajiban untuk memanfaatkan dan mengembangkan teknologi yang akrab lingkungan. Kewajiban Pemerintah untuk memanfaatkan dan mengembangkan teknologi yang akrab lingkungan adalah perwujudan dari asas sarana praktis yang terbaik/sarana teknis yang terbaik (*"the best practicable mean"/ "the best technical mean"*) juga tercermin dalam ketentuan pasal-pasal lainnya. Dengan undangkannya UUPPLH asas sarana praktis yang terbaik/sarana teknis yang terbaik (*"the best practicable mean"/ "the best technical mean"*) juga tercermin dalam ketentuan pasal-pasal lainnya.

Pasal 63 ayat (1) huruf v UUPPLH dengan tegas menetapkan tugas dan wewenang Pemerintah untuk mengkoordinasikan, mengembangkan, dan menyosialisasikan pemanfaatan teknologi ramah lingkungan dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Kewajiban pemerintah berdasarkan ketentuan Pasal 63 ayat (1) huruf v UUPPLH adalah perwujudan asas sarana praktis yang terbaik/sarana teknis yang terbaik (*"the best practicable mean"/ "the best technical mean"*). Di-

samping itu, perwujudan asas sarana praktis yang terbaik/sarana teknis yang terbaik (*"the best practicable mean"/ "the best technical mean"*) juga tertuang dalam ketentuan Pasal 63 ayat (2) huruf p yang menetapkan tugas dan wewenang pemerintah provinsi untuk mengembangkan dan menyosialisasikan pemanfaatan teknologi ramah lingkungan dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan.

Prinsip Pencemar Membayar (*polluter pays principle*)

Pada intinya Prinsip Pencemar Membayar (*polluter pays principle*) mengandung makna: pencemar harus memikul biaya pencegahan pencemaran lingkungan yang ditimbulkan oleh kegiatan dan/atau usahanya.¹⁵

Dengan prinsip pencemar membayar (*polluter pays principle*) di kembangkan penerapan instrumen ekonomi melalui pajak atau pungutan (*pollution charges*) seperti misalnya: *air pollution fee*, *water pollution fee*, dan lain-lain yang tujuannya adalah untuk membiayai upaya-upaya pengendalian pencemaran lingkungan.¹⁶

Pungutan pencemaran (*pollution char-*

¹⁵ Siti Sundari Rangkuti, 2008, *Instrumen Hukum Pengelolaan Lingkungan*, dimuat dalam buku *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*, Edisi Khusus, Kumpulan Tulisan Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H., Airlangga University Press, Surabaya, h.97.

¹⁶ *ibid*

ges) merupakan intensif bagi pencemar untuk menghilangkan atau mengurangi pencemaran. Intensif untuk mencegah pencemaran lingkungan yang dilaksanakan Pemerintah dapat berbentuk bantuan keuangan berupa subsidi, iuran investasi dan sarana fiskal, tetapi bantuan itu dapat menjadi disintensif bila pencemar tidak tergugah untuk terlepas dari ketergantungan kepada Pemerintah.¹⁷

Pada saat berlakunya UUPPLH, secara keliru prinsip pencemar pembayar dituangkan dalam penjelasan Pasal 34 ayat (1). Pasal 34 ayat (1) menetapkan: setiap perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup, mewajibkan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan untuk membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.

Penjelasan Pasal 34 ayat (1) UUPPLH menentukan: ayat ini merupakan realisasi asas yang ada dalam hukum lingkungan hidup yang disebut asas pencemar membayar. Penjelasan Pasal 34 ayat (1) UUPPLH ini adalah keliru. Kewajiban yang diberikan kepada pencemar dan/atau perusak lingkungan berupa tanggung gugat untuk membayar ganti kerugian kepada korban pencemaran lingkungan sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Pasal 34 ayat (1) UUPPLH bukanlah merupakan perwu-

judan prinsip membayar. Gugatan ke pengadilan untuk memperoleh ganti kerugian adalah langlah represif. Prinsip pencemar membayar bersifat prefentif berupa pungutan pencemaran yang tujuannya adalah membiayai upaya-upaya pencegahan pencemaran lingkungan.

Dalam UUPPLH prinsip pencemar membayar dituangkan dalam ketentuan Pasal 2 tentang asas-asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang salah satunya asasnya adalah prinsip pencemar membayar. Pasal 2 UUPPLH menetapkan:

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. tanggung jawab negara;
- b. kelestarian dan keberlanjutan;
- c. keserasian dan keseimbangan;
- d. keterpaduan;
- e. manfaat;
- f. kehati-hatian;
- g. keadilan;
- h. ekoregion;
- i. keanekaragaman hayati;
- j. pencemar membayar;
- k. partisipatif;
- l. kearifan lokal;
- m. tata kelola pemerintahan yang baik; dan
- n. otonomi daerah.

Menurut penjelasan Pasal 2 huruf j prinsip pencemar membayar adalah setiap penanggungjawab yang usaha dan/atau kegiatannya menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup wajib menanggung biaya pemulihan lingkungan.

¹⁷ Ibid

Prinsip pencemar membayar yang secara tepat oleh UUPPLH dituangkan dalam ketentuan Pasal 2 dan penjelasannya ini menjadi kabur bila dihubungkan dengan ketentuan Pasal 87 ayat (1) beserta penjelasannya. Pasal 87 ayat (1) UUPPLH menentukan: setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup, wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu. Penjelasan Pasal 87 ayat (1) UUPPLH menentukan: ketentuan dalam ayat ini merupakan realisasi asas yang ada dalam hukum lingkungan hidup yang disebut asas pencemar membayar.

Penjelasan Pasal 87 ayat (1) UUPPLH ini merupakan pengulangan kesalahan seperti yang diatur dalam Penjelasan Pasal 34 ayat (1) UUPPLH. Baik ketentuan penjelasan Pasal 87 ayat (1) UUPPLH maupun penjelasan Pasal 87 ayat (1) UUPPLH bukanlah perwujudan prinsip pencemar membayar. Prinsip pencemar membayar bersifat prefentif sedangkan apa yang diatur dalam penjelasan Pasal 34 ayat (1) UUPPLH dan penjelasan Pasal 87 ayat (1) UUPPLH bersifat represif.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air mewajibkan setiap orang yang membuang air limbah ke prasarana dan atau sarana pengelolaan

air limbah yang disediakan oleh Pemerintah Kota/Kabupaten untuk membayar retribusi pembuangan air limbah. Retribusi pembuangan air limbah merupakan perwujudan instrumen ekonomik dalam rangka pencegahan pencemaran air.

Pungutan retribusi pembuangan air limbah yang berfungsi sebagai dana untuk pencegahan pencemaran lingkungan adalah perwujudan prinsip pencemar membayar. Penerapan instrumen ekonomik sebagai perwujudan prinsip pencemar membayar membayar juga tertuang dalam prinsip 16 Deklarasi Rio:

National authorities should Endeavour to promote the internationalization of environmental cost and the use of economic instrument, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment.

d. Prinsip Cegattangkal/Cekal (stand still principle)

Dengan prinsip cekat tangkal (*stand still principle*) berarti dikehendaki terjaganya suatu kompartemen atau wilayah tertentu atas terjadinya pencemaran di bagian lingkungan atau lokasi lingkungan lain.¹⁸ Pencemaran

¹⁸Suparto Wijoyo, *Refleksi Matarantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu (Studi Kasus Pencemaran Udara)*, *Op.Cit.*, h. 152.

lingkungan yang terjadi pada suatu daerah harus dilokasir pada daerah itu sendiri, sehingga mutu daerah lain tidak turut menurun kualitasnya akibat pencemaran lingkungan yang sedang terjadi di daerah lain.¹⁹ Terjadinya pencemaran lingkungan di suatu wilayah tertentu harus diisolir agar merembet ke wilayah lain yang tidak tercemar.

Penerapan prinsip cegah tangkal (*stand still principle*) sangat dibutuhkan mengingat dunia industri sampai dengan saat ini dalam mengatasi berbagai problematika dampak negatif limbah industri masih menggunakan cara-cara “tanggapi dan tanggulang” yang lebih bersifat represif. Yang diperlukan adalah perubahan dari cara-cara “tanggapi dan tanggulang” yang bersifat represif kepada konsep “cegah dan tangkal” (cekal) yang lebih bersifat preventif.²⁰

Pada waktu berlakunya UUPPLH prinsip cegah tangkal (cekal) dituangkan dalam Penjelasan Pasal 3 UUPPLH yang menetapkan: Di lain sisi, negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dalam wilayah yuridiksinya yang menimbulkan kerugian terhadap wilayah yuridiksi negara lain, serta melindungi

negara terhadap dampak kegiatan di luar wilayah negara.

Setelah berlakunya UUPPLH prinsip cegah tangkal dituangkan dalam Penjelasan Pasal 2 huruf a yang menetapkan: negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan lingkungan hidup.

Dengan ditetapkannya prinsip cegah tangkal dalam penjelasan pasal dan bukan dalam ketentuan pasalnya akan menimbulkan problematika sebagaimana dikatakan oleh Bagir Manan sebagai berikut:

Penjelasan resmi, tidak dipandang lagi sekedar sebagai kelengkapan untuk memudahkan memahami suatu undang-undang atau peraturan pemerintah atau peraturan daerah melainkan suatu kelengkapan yang harus ada pada setiap undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan daerah. Penjelasan resmi dianggap mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan undang-undang atau peraturan pemerintah atau peraturan daerah yang bersangkutan. Pandangan atau pendapat semacam ini tidak tepat. Penjelasan resmi bukan kaidah. Para penegak hukum atau pelaksana hukum lainnya dan siapapun juga terikat pada ketentuan dalam (batang tubuh) undang-undang atau peraturan pemerintah tetapi tidak terikat pada penjelasan. Hakim dapat mengenyampingkan penjelasan resmi dengan menggunakan metode penaf-

¹⁹ Ibid

²⁰ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Bisnis Hijau, Op.Cit*, h. 67.

siran lain.²¹

Semestinya ketentuan tentang prinsip cegah tangkal ini dituangkan dalam batang tubuh UUPPLH supaya mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dan bukan dituangkan dalam penjelasan resminya yang tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Dengan demikian, apabila prinsip cegah tangkal ini dituangkan kedalam ketentuan pasal UUPPLH akan memiliki kekuatan hukum yang pasti.

e. Prinsip Perbedaan Regional (Principle of regional differentiation)

Dengan prinsip perbedaan regional berarti pengelolaan lingkungan dilakukan sesuai dengan kenyataan tentang adanya ketidaksamaan wilayah. Situasi dan kondisi lingkungan berbeda-beda menurut daerahnya.²² Penerapan prinsip perbedaan regional dalam hukum lingkungan dapat dilihat pada pengelolaan kualitas lingkungan melalui penetapan baku mutu lingkungan.²³

Baku mutu lingkungan adalah sarana pencegahan pencemaran lingkungan. Penentuan baku mutu

lingkungan berbagai sumber daya tidak perlu sama, bahkan dapat berbeda untuk setiap lingkungan, wilayah atau waktu.²⁴ Baku mutu lingkungan ditentukan sesuai dengan keadaan lingkungan masing-masing. Demikian demikian penentuan baku mutu lingkungan satu daerah dengan daerah lain akan berbeda sesuai dengan keadaan daerahnya. Penentuan tentang baku mutu lingkungan yang berbeda-beda menurut kondisi lingkungan masing-masing adalah perwujudan prinsip perbedaan regional.

Dalam ketentuan UUPPLH diatur tentang prinsip ekoregion dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan. Dengan prinsip ekoregion perlindungan dan pengelolaan lingkungan harus memperhatikan karakteristik sumber daya alam, ekosistem, kondisi geografis, budaya masyarakat setempat dan kearifan lokal. Prinsip ekoregion dalam UUPPLH ini adalah salah satu perwujudan prinsip perbedaan regional.

f. Asas Beban Pembuktian Terbalik (het beginsel van de omkering van de bewijslast)

Penerapan asas beban pembuktian terbalik dalam hukum lingkungan dilatar belakangi oleh pertanyaan: apakah suatu kegiatan (industri) merugikan ba-

²¹ Bagir Manan, 1997, *Fungsi Peraturan Perundang-undangan*, dalam Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Alumni, Bandung, h.114-115.

²² Suparto Wijoyo, *Refleksi Matarantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu (Studi Kasus Pencemaran Udara)*, *Op.Cit*, h.155.

²³ *Ibid*

²⁴ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, *op.cit*, h.123.

gi lingkungan? Dengan asas beban pembuktian terbalik berarti ditekankan: barang siapa yang melakukan kegiatan wajib menunjukkan bahwa kegiatannya tidak merugikan lingkungan atau memang merugikan.²⁵

Penerapan beban pembuktian terbalik ini dikenal dalam hukum di Eropa maupun Anglo-Amerika. Penerapan beban pembuktian terbalik ini dilandasi oleh alasan:

“pertumbuhan industri selain memberi keuntungan bagi industriawan tidak lepas dengan dampak negatif dalam kehidupan sosial. Masyarakat selalu menjadi korban pemerasan tenaga, pencemaran lingkungan, kesengsaraan, ketidakadilan, dan berbagai penderitaan sosial lainnya...Rasanya ada ketidakadilan bila masyarakat dibebani untuk membuktikan kesalahan industriawan, karena masyarakat bawah tidak mampu membuktikan kesalahan industriawan. Sebaliknya adil bila risiko itu dibebankan kepada industriawan, sebab industriawan itu dapat membagi risiko itu dengan mereka yang menikmati keuntungan dari industri. Karena itu industriawan bertanggungjawab atas dampak

negatif (pencemaran)²⁶

Penerapan beban pembuktian terbalik ini merupakan konsekuensi logis dari pergeseran konsep tanggungjawab berdasarkan kesalahan menjadi tanggung gugat mutlak. Dengan tanggung gugat berdasarkan kesalahan mengandung kesulitan dalam hal pembuktian kesalahan tergugat, disamping mahalnnya biaya perkara.²⁷ Untuk mengatasi kesulitan pembuktian kesalahan tergugat dikenalkan konsep tanggungjawab mutlak yang tidak perlu membuktikan kesalahan tergugat, tanggung gugat timbul seketika pada saat terjadinya perubahan. Penerapan asas tanggungjawab mutlak biasanya didampingi dengan ketentuan tentang “beban pembuktian terbalik” (omkering der bewijslast), kewajiban asuransi dan penetapan plafon (ceiling) yaitu batas maksimum ganti kerugian.²⁸

Saat berlakunya UUPPLH, beban pembuktian terbalik tertuang dalam rumusan Pasal 35 ayat (2) yang menyatakan: Penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan dapat dibebaskan dari kewajiban membayar ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) jika yang bersangkutan dapat membuktikan bahwa pencemaraan dan/atau perusakan ling-

²⁵ Suparto Wijoyo, *Refleksi Matarantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu (Studi Kasus Pencemaran Udara)*, *Op.Cit*, h. 162.

²⁶ *Ibid*

²⁷ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, *Op.Cit*, h.309.

²⁸ *Ibid*, h.290.

kungan hidup disebabkan salah satu alasan di bawah ini:

a. Adanya bencana alam atau peperangan; atau

Adanya keadaan terpaksa di luar kemampuan manusia; atau

Adanya tindakan pihak ketiga yang menyebabkan terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan.

Ketiga alasan yang disebutkan oleh Pasal 35 ayat (2) UUPPLH diatas merupakan ketentuan yang bersifat alternatif dan bukan kumulatif, sehingga apabila sudah terpenuhi salah satu ketentuan saja sudah dapat diterapkan sebagai beban pembuktian terbalik.

Selain dalam UUPPLH, asas pembuktian terbalik telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan lingkungan sektoral, misalnya:

a. Undang-Undang No.10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran: Pasal 38 ayat (1)

Pencemaran minyak di laut (Keputusan Presiden No.18 Tahun 1978 tentang Pengesahan *International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC)* jo. Keputusan Presiden No.52 Tahun 1999 tentang Pengesahan *Protocol of 1992 to Amend the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969* (Protokol 1992 tentang Perubahan Terhadap Konvensi Internasional tentang Tanggungjawab Perdana untuk Kerusakan Akibat Pencemaran Minyak-1969): Article III Paragraph (2) dan (3).

Undang-Undang No.5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif: Pasal 11

ayat (2)

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang Pelayaran: Pasal 86 ayat (2).

Setelah berlakunya UUPPLH, tanggung gugat mutlak diatur dalam ketentuan Pasal 88 yang menyatakan sebagai berikut:

Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan.

Penjelasan Pasal 88 menyatakan: Yang dimaksud dengan “bertanggung jawab mutlak” atau *strict liability* adalah unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti rugi. Ketentuan ayat ini merupakan *lex specialis* dalam gugatan tentang perbuatan melanggar hukum pada umumnya. Besarnya nilai ganti rugi yang dapat dibebankan terhadap pencemar atau perusak lingkungan hidup menurut Pasal ini dapat ditetapkan sampai batas tertentu.

Yang dimaksud dengan “sampai batas waktu tertentu” adalah jika menurut penetapan peraturan perundangundangan ditentukan keharusan asuransi bagi usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan atau telah tersedia dana ling-

kungan hidup.

Meskipun Pasal 88 UUPPLH mengatur tentang tanggung gugat mutlak, namun tidak diiringi dengan prinsip pembuktian terbalik. Seperti dijelaskan diatas, lazimnya penerapan asas tanggung gugat mutlak diiringi oleh prinsip beban pembuktian terbalik. Prinsip beban pembuktian terbalik adalah untuk mengimbangi penerapan asas tanggung gugat mutlak itu sendiri.

Dengan tanggung gugat mutlak pelaku usaha dan/atau kegiatan yang usaha dan/atau kegiatannya mencemarkan lingkungan harus bertanggung jawab tanpa harus dibuktikan kesalahannya oleh pihak yang menggugat. Dengan telah terjadi pencemaran lingkungan dia seketika harus memikul tanggung jawab untuk membayar ganti rugi. Namun demikian, oleh hukum dia diberi kesempatan untuk membuktikan bahwa dirinya tidak memiliki unsur kesalahan ketika melakukan perbuatannya sehingga nantinya dibebaskan dari kewajiban untuk membayar ganti kerugian.

Dengan prinsip tanggung gugat mutlak dimaksudkan tanggung gugat tanpa keharusan untuk membuktikan adanya kesalahan. Atau dengan perkataan lain, suatu prinsip tanggung gugat yang memandang "kesalahan" sebagai sesuatu yang tidak relevan untuk dipermasalahkan apakah pada kenyataannya ada atau tidak.²⁹ Jadi tanggung gugat mu-

tlak berarti bahwa unsur kesalahan dari pihak tergugat (pelaku pencemaran) tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti rugi oleh tergugat sehingga tergugatlah yang dibebani dengan beban pembuktian. Disini terjadi apa yang dinamakan pembalikan pembuktian (*omkering van bewijslast, shifting of burden of proof*).³⁰

Dengan prinsip beban pembuktian terbalik tergugat harus membuktikan bahwa perbuatan yang dilakukannya tidak ada unsur kesalahan sehingga dia nantinya dibebaskan untuk membayar ganti kerugian. Dengan tidak diaturnya beban pembuktian terbalik, maka UUPPLH telah melanggar apa yang telah menjadi hak pihak tergugat (dalam konsep tanggung gugat mutlak) dalam kasus sengketa lingkungan untuk membuktikan bahwa perbuatannya tidak mengandung unsur kesalahan. Hal ini tentunya menciptakan ketidakadilan.

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan apa yang telah dibahas diatas, maka dapat dihasilkan simpulan sebagai berikut:

1. Asas-asas umum kebijaksanaan lingkungan yang menjadi landasan peraturan perundang-undangan ling-

²⁹ E Saefullah Wiradipradja, 1989, *Tanggung-jawab Pengangkut Dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan Nasional*, Liberty, Yogyakarta, h. 35.

³⁰ Sudikno Mertokusumo, 2006, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Edisi Ketujuh, Liberty, Yogyakarta, h.143.

kungan meliputi: asas penanggulangan pada sumbernya, asas sarana praktis yang terbaik/sarana teknis yang terbaik, asas pencemar membayar, asas cegah tangkal, asas perbedaan regional dan asas pembuktian terbalik.

Asas penanggulangan pada sumbernya tidak tercermin dalam UUPPLH. Materi muatan UUPPLH yang seharusnya bersifat preventif justru lebih bersifat represif dengan menonjolkan pengaturan tentang penegakan hukum lingkungan administratif, penegakan hukum lingkungan kepidanaan dan penyelesaian sengketa lingkungan. Asas penanggulangan pada sumbernya terwujud dalam kewajiban perizinan lingkungan yang berfungsi sebagai instrumen pencegahan pencemaran lingkungan.

Asas cegah tangkal dituangkan dalam penjelasan UUPPLH. Ketentuan seperti ini menimbulkan persoalan mengingat yang memiliki kekuatan hukum mengikat adalah ketentuan pasal-pasal dan bukan penjelasan pasalnya.

Asas pembuktian terbalik tidak diatur dalam UUPPLH. Dengan tidak diaturnya asas pembuktian terbalik, UUPPLH telah mengingkari suatu kelaziman hukum. Penerapan asas pembuktian terbalik adalah untuk mengimbangi diterapkannya asas tanggung gugat mutlak.

Saran

Berdasarkan hasil simpulan di atas, maka dapat diketengahkan saran-saran se-

bagai berikut:

Materi muatan UUPPLH seharusnya lebih bersifat preventif sebagai upaya pencegahan pencemaran lingkungan dan bukan bersifat represif yang berarti penanggulangan pencemaran lingkungan yang telah terjadi.

Penuangan asas-asas umum kebijaksanaan lingkungan semestinya diatur dalam ketentuan pasalnya sehingga memiliki kekuatan hukum yang mengikat, bukan dalam penjelasan pasal yang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Kedepan UUPPLH harus mengakui penerapan asas pembuktian terbalik yang berfungsi untuk mengimbangi penerapan asas tanggung gugat mutlak. Dengan tidak diaturnya beban pembuktian terbalik dalam UUPPLH justru sebenarnya adalah suatu langkah mundur, mengingat beban pembuktian terbalik diatur dalam UUPPLH. Dengan demikian, maksud UUPPLH yang ingin lebih menyempurnakan UUPPLH justru gagal.

DAFTAR RUJUKAN

Bagir Manan, 1997, **Fungsi Peraturan Perundang-undangan**, dalam Bagir Manan dan Kuntana Magnar, **Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia**, Edisi Revisi, Alumni, Bandung

Daud Silalahi, 1995, **Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Dalam Sistem Hukum Lingkungan In-**

donesia, Mandar Maju, Bandung

- E Saefullah Wiradipradja, 1989 **Tanggung jawab Pengangkut Dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan Nasional**, Liberty, Yogyakarta.
- Koesnadi Hardjasoemantri, 1999, **Hukum Tata Lingkungan**, Edisi Ketujuh, Gajahmada University Press, Yogyakarta
- Siti Sundari Rangkuti, 1994, **Kesamaan Per-sepsi Terhadap Penegakan Hukum Lingkungan**, Yuridika, Majalah Fakultas Hukum Unair, No.5 Tahun IX September-Oktober
- _____, 2005, **Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional**, Edisi Ketiga, Airlangga University Press, Surabaya
- _____, 2008, **Analisis UUPPLH dari Aspek Hukum Lingkungan dan Teknis Yuridis Dalam Rangka Revisi**, dimuat dalam buku **Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan**, Edisi Khusus Kumpulan Tulisan Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H., Airlangga University Press, Surabaya
- _____, 2008, **Hukum Lingkungan dan Bisnis Hijau**, dimuat dalam buku **Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan**, Edisi Khusus Kumpulan Tulisan Dalam Rangka Purnabakti. Siti Sundari Rangkuti, Airlangga University Press
- Siti Sundari Rangkuti, 2008, **Instrumen Hukum Pengelolaan Lingkungan**, dimuat dalam buku **Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan**, Edisi Khusus, Kumpulan Tulisan Dalam Rangka Purnabakti Siti Sundari Rangkuti, Airlangga University Press, Surabaya
- St. Munadjat Danusaputro, 1980, **Hukum Lingkungan Buku Satu Umum**, Binacipta, Bandung
- Sudikno Mertokusumo, 2006, **Hukum Acara Perdata Indonesia**, Edisi Ketujuh, Liberty, Yogyakarta
- Suparto Wijoyo, 2005, **Refleksi Matarantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu (Studi Kasus Pencemaran Udara)**, Airlangga University Press, Surabaya