

UPAYA PREVENTIF DAN REPRESIF KERUSAKAN LINGKUNGAN HIDUP MELALUI ASAS PENCEMAR MEMBAYAR (*POLLUTER PAYS PRINCIPLE*)

Oleh: Teguh Endi Widodo, S.Pd., S.H., M.H.

Program Doktorat (S3) Ilmu Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
Pembimbing: Prof. Dr. Sadjijono, S.H., M.Hum., dan Dr. Slamet Suhartono, S.H.,
M.Hum.

Email: teguhendiwidodo@gmail.com/

Nomor HP: +6285648089619

ABSTRAK

Pasal 87 ayat (1) UUPPLH mengatur “asas pencemar membayar” hanya mencakup aspek pemulihan lingkungan dan tidak mengakomodir ganti rugi bagi korban pencemaran, padahal manusia adalah korban yang paling merasakan kerusakan atas lingkungan. Rumusan masalah penelitian ini adalah Upaya perlindungan lingkungan hidup melalui asas pencemar membayar. Penelitian ini yuridis normatif dengan bahan hukum yaitu primer, bahan sekunder, dan tersier. Bahan hukum tersebut dianalisis secara preskriptif.

Upaya yang dilakukan dalam terjadinya kerusakan lingkungan adalah upaya preventif dan represif. Upaya preventif meliputi pemulihan dan ganti rugi karena keduanya harus dilakukan bersama. Sedangkan upaya represif dilakukan dengan dua cara yaitu non litigasi (mencakup arbitrase, negosiasi, mediasi, dan konsiliasi). Sedangkan cara satunya adalah litigasi yang mencakup penyelesaian di Pengadilan baik secara administrasi, perdata, maupun pidana. UUPPLH harus mengatur semua upaya tersebut atau setidaknya dikaitkan dengan jelas dan menjadikan upaya represif sebagai upaya kedua jika upaya preventif tidak dapat menyelesaikan persoalan (dilakukan secara bertahap).

Kata Kunci : Membayar, Pencemar, Upaya

1. Latar Belakang Masalah

Lingkungan hidup menjadi kebutuhan manusia sejak dirinya lahir atau bahkan sejak dirinya masih berada dalam kandungan. Hal ini karena lingkungan hidup mencakup semua hal di luar fisik badannya. Kendati demikian, lingkungan hidup bukan kemudian harus dibiarkan dan tidak boleh dimanfaatkan. Lingkungan tetap harus dieksploitasi untuk memenuhi kebutuhan manusia, namun tentu dengan cara yang ramah supaya tidak merusak eksistensi dan ekosistemnya. Permasalahan lingkungan sejatinya sudah menjadi perbincangan dari masa-masa dan sudah mendapat perhatian bahkan secara internasional. Adanya perkembangan yang bersifat komprehensif ke seluruh belahan dunia terjadi pasca pertemuan yang diadakan oleh PBB Stockholm 1972 terkait lingkungan hidup¹. Perserikatan Bangsa-Bangsa lewat sebuah pertemuan guna melihat perkembangan terkait lingkungan hidup dalam kurun waktu 10 (sepuluh) tahun dari tahun 1960 sampai 1970. Hal tersebut diinisiasi oleh wakil Swedia pada tahun 1968 dengan

¹ Sari Marlina, *Aspek-Aspek Hukum Lingkungan*, Uwais Inspirasi Indonesia, Ponorogo, 2018, hlm. 2-3

salah satu isinya adalah saran bahwa “perlu adanya konferensi internasional mengenai lingkungan hidup”. Usulan tersebut kemudian disambut baik dan konferensi dilaksanakan².

Pada tahun 2012 menjadi tahun yang penting bagi lahirnya kesadaran global untuk bertindak dengan memperhatikan lingkungan. Terdapat agenda 21 yaitu Indonesia mempunyai kebutuhan terkait dengan mengedepankan pemulihan kualitas lingkungan³. Berdasarkan hal tersebut Indonesia kemudian mengatur tentang lingkungan pertama kali tahun 1982 dan direvisi 1997.

Lingkungan hidup menjadi entitas penting bahkan secara filosofis, Pancasila mengandung nilai-nilai filosofis lingkungan hidup. Ajaran dalam Pancasila juga dapat diterapkan pada lingkungan supaya dapat dikelola guna menghindari pencemaran⁴. UUDNRI tahun 1945 Pasal 33 memberi jalan bagaimana negara mengelola lingkungan untuk kepentingan rakyat⁵. Hal tersebut kemudian diatur lagi di UUPPLH dengan Nomor 32 disusun tahun 2009 sebagai turunan terkait perlindungan terhadap lingkungan hidup yang disebutkan tadi.

UUPPLH menjadi jalan bagi terciptanya lingkungan hidup yang berkelanjutan, salah satunya dengan memberikan sanksi bagi pelaku pengrusakan lingkungan, yakni dengan berdasarkan pada asas “pencemar membayar” yang diamanatkan Pasal 87 UUPPLH tadi dimana subjek hukum ketika melanggar dan berakibat pada kerusakan lingkungan wajib melakukan membayar kerugian atau dengan melakukan pemulihan terhadap yang dirusak. Sepintas ketentuan asas tersebut tadi menjadi landasan yang kuat untuk memberikan sanksi kepada pelaku pengrusakan lingkungan dengan memberikan sanksi “pemulihan lingkungan”, namun asas tersebut luput untuk memperhatikan “ganti rugi” bagi masyarakat yang terkena dampak dari kerusakan lingkungan hidup tersebut.

2. Rumusan Masalah

Isu hukum atau rumusan masalah adalah:

- 1) Upaya perlindungan lingkungan hidup melalui asas pencemar membayar

3. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Bersifat yuridis normatif atau juga populer disebut doktrinal.

b. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalahnya adalah:

- 1) *Statute Approach* atau Pendekatan pertama Perundang-undangan
- 2) *Conceptual Approach* atau Pendekatan kedua Konsep
- 3) *Philosophical Approach* atau Pendekatan ketiga Filosofis

c. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukumnya adalah:

- 1) *Primary Sources* atau Bahan Hukum pertama yaitu Primer
- 2) *Secondary Sources* atau Bahan Hukum kedua Sekunder

²I Made Arya Utama, *Hukum Lingkungan*, Pustaka Sutra, Bandung, 2007, hlm. 68-69

³Suparto Wijoyo, *Hukum Perlindungan Lingkungan Hidup*, Airlangga University Press, Surabaya, 2017, hlm. 2

⁴Bambang Yuniarto, *Membangun Kesadaran Warga Negara dalam Pelestarian Lingkungan*, Deepublish, Yogyakarta, 2018, hlm. 95-96

⁵A.M. Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana, Jakarta, 2016, hlm. 74

- 3) *Tertiary Sources* atau Bahan Hukum ketiga Tersier
- d. Metode Pengumpulan Bahan Hukum dan Pengolahannya
Semua bahan yang disebutkan di atas nantinya dikumpulkan terus diolah oleh peneliti lewat menggunakan metode *library research* (studi pustaka)⁶.
- e. Metode Analisis Bahan Hukum
Analisis menggunakan metode preskriptif⁷.

4. Pembahasan

1) Upaya Preventif Perlindungan Lingkungan Hidup

Manusia yang memanfaatkan lingkungan menggunakan berbagai cara yakni dengan cara konvensional maupun cara modern dengan memanfaatkan canggihnya teknologi. Kecanggihan teknologi nyatanya digunakan secara berlebihan untuk kepentingan eksploitasi kekayaan alam sehingga menyebabkan kerusakan. Situasi tersebut diperparah juga dari populasi manusia yang kian lama kian bertambah sehingga eksploitasi lingkungan hidup dilakukan secara terus menerus tanpa mpedulikan kondisi lingkungan. “populasi manusia yang semakin meningkat, maka eksplorasi terhadap lingkungan hidup juga dilakukan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang semakin kompleks. Akibatnya keseimbangan antara interaksi dengan lingkungan menjadi terganggu sebagai konsekuensi logis eksploitasi lingkungan yang berlebihan”⁸.

Pembangunan demi pembangunan yang dilakukan oleh manusia dilakukan dengan tidak memperhatikan keberlangsungan lingkungan hidup. Kerusakan lingkungan semakin parah karena pencemaran yang tidak hanya mengakibatkan rusaknya keanekaragaman hayati, melainkan juga punahnya biota binatang dan tumbuhan serta munculnya berbagai penyakit⁹. Hal tersebut membawa dampak yang kompleks. Pencemaran tidak hanya ditandai dengan rusaknya lingkungan melainkan juga terancamnya kesehatan manusia yang berciri diantaranya yaitu meningkatnya lahan-lahan yang kritis dengan semakin luas, kurangnya kualitas udara di beberapa tempat berdampak pada turunnya hujan asam, semakin sering terjadi pencemaran pada air sehingga kualitas air menurun baik secara kualitas maupun kuantitas dengan hitungan rata-rata pertahun¹⁰.

⁶Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 172

⁷Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Malang, 2007, hlm. 170

⁸Marhaeni Ria Siombo, *Hukum Lingkungan dan Pelaksanaan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia*, GPU, Jakarta, 2012, hlm. 1-2

⁹NHT Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Erlangga, Jakarta, 2004, hlm. 22

¹⁰YLBHI, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia: Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*, YLBHI, Jakarta, 2007, hlm. 225

Pembangunan industri dan usaha-usaha yang bergantung sepenuhnya terhadap eksploitasi alam dan menyisakan limbah dari praktik tersebut menjadi dinamika yang merusak lingkungan secara massif. Modernisme menjadi kabar buruk bagi kelestarian lingkungan. Kemunculan berciri adanya revolusi, yaitu mengganggu praktik industrialisasi yang diminati manusia terutama sejak munculnya revolusi teknologi. Awal kemunculan revolusi teknologi, industrialisasi berkembang pesat tanpa dapat dihentikan kendati demikian menemui hambatan-hambatan. Arestasi terhadap kebebasan industrialisasi itu dilakukan oleh hukum lingkungan seperti melalui konsepnya mengenai pembangunan berkelanjutan¹¹. Asas pencemar membayar dalam Pasal 87 ayat (1) UUPPLH pada prinsipnya memberikan harapan perlindungan terhadap lingkungan hidup, namun tidak cukup memberikan perlindungan karena ketentuan tersebut tidak akomodatif terhadap ganti rugi terhadap korban manusia.

Padahal seharusnya ketentuan ganti rugi tersebut setidaknya-tidaknya ada empat tujuan, yaitu:

- a. Sebagai upaya hukum untuk memulihkan keadaan yang diakibatkan pelaku.
- b. Sebagai langkah konkret dalam pemenuhan hak seseorang sebab adanya pelanggaran yang merugikan hak seseorang.
- c. Ganti rugi yang dimaksud merupakan bagian dari sanksi hukum.
- d. Ganti rugi tersebut merupakan implementasi dan pemenuhan ketentuan yang diatur oleh Undang-Undang yang menyatakan bahwa hal tersebut merupakan kewajiban, bukan hak seseorang.¹²

Langkah-langkah kongkrit pencegahan kerusakan lingkungan perlu untuk dilakukan sebagai langkah yang paling efektif karena belum ada kerusakan yang terjadi dan tidak perlu memberikan sanksi apapun kepada subjek hukum yang hendak melakukan pengrusakan terhadap lingkungan. Upaya pencegahan atau preventif sebagai berikut:

a. Ganti Rugi

Upaya preventif untuk melestarikan lingkungan dicetuskan dalam prinsip ganti kerugian yang bersumber dari Pasal 87 ayat (1) UUPPLH, yaitu aturan terkait subjek hukum yang harus melakukan ganti rugi jika perbuatannya merusak lingkungan. Pencemar membayar ini disebabkan menyangkut kehidupan orang banyak dan ekosistem yang terkandung di dalamnya.

b. Pemulihan

Tidak hanya membayar ganti rugi oleh pencemar, Pasal 87 mengindikasikan adanya tindakan tertentu, seperti ketentuan yang terkandung dalam Pasal 54 UUPPLH, yaitu menindak perusak lingkungan hidup untuk mengembalikan fungsi lingkungan hidup yang dicemarkan. Berdasarkan hal ini, pemulihan lingkungan hidup tersebut salah satunya

¹¹Aditia Syaprillah, *Buku Ajar Mata Kuliah Hukum Lingkungan*, Deepublish, Yogyakarta, 2018, hlm. 44

¹²N.H.T. Siahaan, *Ekologi Pembangunan dan Hukum Tata Lingkungan*, Erlangga, Jakarta, 1987.

dapat dilakukan dengan membayar ganti kerugian yang telah dilakukan oleh pencemar.

2) Upaya Represif Perlindungan Lingkungan Hidup

Permasalahan yang timbul dalam penerapan prinsip pencemar wajib membayar ganti rugi dapat menemui kendala teknis di lapangan, meskipun dalam UU PPLH terdapat penjelasan terhadap Pasal 87 sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya. Adapun pertentangan terhadap prinsip tersebut yang dapat ditemui di lapangan adalah:

1. Penerapan prinsip melalui pemulihan lingkungan yang rusak secara parah tidak dapat sepenuhnya tersolusikan hanya dengan ganti kerugian saja.
2. Pemulihan kerusakan tidak dapat sepenuhnya berjalan lancar sesuai harapan, bahkan sering menemukan kesulitan yang memiliki durasi waktu tidak sedikit dan adanya kemungkinan dampak lain yang ditimbulkan secara tidak langsung.
3. Estimasi biaya untuk menanggulangi kerusakan sebab pencemaran dalam pemulihan dan perbaikannya sering menemui kesulitan secara ekonomi, sebab belum tentunya tertanggulangi secara menyeluruh.¹³

Upaya represif yang dapat dilakukan adalah sebagai berikut:

a. Penyelesaian Perkara tanpa melalui Pengadilan (Non Litigasi)

Penyelesaian di luar pengadilan dalam hukum Indonesia bersumber terhadap ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Arbitrase dan Penyelesaian Sengketa yaitu Nomor 30 Tahun 1999 (selanjutnya cukup disebut UU APS/ 30/1999), yaitu:

1. Arbitrase

Ketentuan ini didasarkan pada aturan Pasal 1 ayat (1) UU 30/1999 memberikan terminologi terkait arbitrase yaitu penyelesaian tanpa melalui Pengadilan dengan menjadi lembaga arbitrase sebagai solusinya. Hal tersebut menyaratkan adanya kesepakatan sebelumnya dalam perjanjian. Arbitrase banyak digunakan guna menyelesaikan sengketa ekonomi kendati merupakan lembaga swasta yang hasilnya berupa putusan dan mengikat. Pemilihan penyelesaian secara arbitrase ini harus tertulis secara jelas dalam suatu klausul dan ditandatangani kedua pihak¹⁴.

2. Negosiasi

Negosiasi merupakan penyelesaian sengketa dengan konsep penawaran yang dilakukan cara perundingan antara para pihak dalam sengketa. Perundingan tersebut dilakukan untuk mencapai kesepakatan bersama. Cara ini adalah jalan damai guna menyelesaikan masalah¹⁵.

¹³Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, 1996, hlm.253.

¹⁴Elsi Kartika Sari dan Advendi Simangunsong, *Hukum dalam Ekonomi*, Jakarta, Grasindo, 2004, hlm. 202

¹⁵Idris Talib, Bentuk Putusan Penyelesaian Sengketa Berdasarkan Mediasi, *Jurnal Lex et Societatis*, Vol.1/No.1/Jan-Mrt/2013, hlm. 22

3. Mediasi

Mediasi secara umum dilakukan sebelum proses pengadilan berlangsung. Hal ini secara khusus diatur oleh dalam Prosedur Mediasi di Pengadilan dalam Perma 2/2003 Pasal 1 ayat (6) terkait mediasi merupakan perundingan para pihak dengan menggunakan mediator sebagai penengah atau dapat disebut dengan pihak ketiga. Pihak ketiga tersebut dilakukan untuk melakukan identifikasi terhadap masalah-masalah yang ada. John W. Head mengartikan mediasi sebagai langkah penyelesaian masalah dengan mengadakan satu orang sebagai penengah untuk mendamaikan dan menyelesaikan masalah. Mediator hanya untuk menengahi, sedangkan penyelesaian masalah merupakan kemauan para pihak sendiri¹⁶.

4. Konsiliasi

Konsiliasi merupakan metode penyelesaian dengan mengundang para pihak dan dipertemukan untuk mencari jalan keluar bersama atas sengketa yang terjadi. Konsiliasi dalam Pasal ayat (10) Penjelasan Umum UU 30/1999, disebut sebagai salah satu media non litigasi untuk menyelesaikan sengketa.

b. Litigasi

Sedangkan upaya litigasi adalah sebagai berikut:

1. Administrasi

Pasal 87 tersebut memberikan sanksi atau hukuman administratif bagi pencemar lingkungan dengan kewajiban melakukan ganti rugi karena sudah merusak lingkungan hidup dan telah tercemar tersebut. Selain itu, kewenangan hakim dalam penerapannya memberikan keleluasaan kepada hakim untuk menentukan sanksi atau hukuman bagi pencemar lingkungan. Instrument hukum administrasi berupa sanksi terbagi menjadi dua jenis yakni sanksi reparatoir serta sanksi punitive. Jenis reparatoir tersebut lahir untuk mengembalikan pada situasi semua dimana lingkungan hidup yang dirusak akan dikembalikan pada situasi baik kembali. Sanksi lain adalah punitif yaitu sanksi berupa hukuman kepada subjek yang melanggar¹⁷.

2. Perdata

Penegakan hukum secara represif terlihat dalam ketentuan tanggungjawab mutlak yang harus dilakukan oleh pencemar untuk melaksanakan beban membayar ganti rugi. Penegakan hukum represif yang dimaksud adalah setelah terjadinya perbuatan melanggar tersebut sehingga mewajibkan pelaku untuk membayar ganti rugi sesuai yang disepakati bersama dan pemulihan pencemaran atau perusakan. Tanggungjawab dan kewajiban membayar ganti rugi terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan sebagaimana amanat Pasal 1365 KUHPdt

¹⁶Gatot P Soemartono, *ArbitrasedanMediasi di Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2006, hal. 119

¹⁷Latifah Amir, Analisis Yuridis Hak Gugat Pemerintah Terhadap Pelaku Pencemar/ Perusakan Lingkungan Hidup Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2009, *Jurnal Penelitian Universitas Jambi Seri Humaniora*, Vol. 15, No. 2, Juli-Desember 2013, hlm. 72

yang dilengkapi dengan salah satu prinsip dalam Pasal 88 UUPPLH tentang *strict liability*.

3. Pidana

Tindak pidana dalam perusakan atau pencemaran lingkungan hidup memiliki keterkaitan pihak satu dengan yang lainnya dalam penegakan hukumnya, agar ketentuan hukum dan sanksi yang dimaksud dapat berjalan dengan semestinya. Sanksi pidana lingkungan hidup ini seharusnya diimplementasikan secara selaras, struktural, substansial, struktural dalam sistem peradilan pidana dalam UUPPLH atau KUHAP yakni Undang-Undang Hukum Acara Pidana Nomor 8/1981.

5. Penutup

Berdasarkan pembahasan atas permasalahan yang sudah diuraikan, maka disusun simpulan di bawah ini:

1. Upaya Preventif Perlindungan Lingkungan Hidup

Upaya preventif merupakan langkah yang efektif karena dilakukan sebelum perusakan lingkungan terjadi. Selain itu langkah preventif juga dilakukan karena asas pencemar membayar yang pada prinsipnya hanya mencakup pemulihan lingkungan dan tidak mengakomodir ganti rugi bagi korban manusia. Upaya preventif yang dapat dilakukan adalah berupa ganti rugi dan pemulihan lingkungan yang rusak.

2. Upaya Represif Perlindungan Lingkungan Hidup

Upaya represif dapat dilakukan melalui dua cara yaitu non litigasi (mencakup arbitrase, negosiasi, mediasi, dan konsiliasi). Sedangkan cara satunya adalah litigasi yang mencakup penyelesaian di Pengadilan baik secara administrasi, perdata, maupun pidana.

Selanjutnya diberikan saran atas permasalahan tersebut sebagaimana diuraikan di bawah ini:

1. Upaya preventif seharusnya diatur dalam UUPPLH secara jelas dan dimasukkan dalam bagian asas pencemar membayar harus berbentuk pemulihan dan juga ganti rugi.
2. Upaya represif harusnya dijadikan sebagai solusi kedua atau tahapan kedua jika usaha preventif tidak mampu untuk diwujudkan.

DAFTAR BACAAN

BUKU

Fajar, Mukri, dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010

Kartika Sari, Elsi, dan Advendi Simangunsong, *Hukum dalam Ekonomi*, Jakarta, Grasindo, 2004

Made Arya Utama, I, *Hukum Lingkungan*, Pustaka Sutra, Bandung, 2007

Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, Kencana, Malang, 2007

Marlina, Sari, *Aspek-Aspek Hukum Lingkungan*, Uwais Inspirasi Indonesia, Ponorogo, 2018

- P Soemartono, Gatot, *ArbitrasedanMediasi di Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2006
- Ria Siombo, Marhaeni, *Hukum Lingkungan dan Pelaksanaan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia*, GPU, Jakarta, 2012
- Siahaan, NHT, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Erlangga, Jakarta, 1987
- _____, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Erlangga, Jakarta, 2004
- Syaprillah, Aditia, *Buku Ajar Mata Kuliah Hukum Lingkungan*, Deepublish, Yogyakarta, 2018
- Sundari Rangkuti, Siti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, 1996
- Wijoyo, Suparto, *Hukum Perlindungan Lingkungan Hidup*, Airlangga University Press, Surabaya, 2017
- YLBHI, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia: Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*, YLBHI, Jakarta, 2007
- Yuniarto, Bambang, *Membangun Kesadaran Warga Negara dalam Pelestarian Lingkungan*, Deepublish, Yogyakarta, 2018
- Yunus Wahid, A.M., *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana, Jakarta, 2016

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

JURNAL DAN PENELITIAN LAINNYA

- Amir, Latifah, Analisis Yuridis Hak Gugat Pemerintah Terhadap Pelaku Pencemar/ Perusakan Lingkungan Hidup Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2009, *Jurnal Penelitian Universitas Jambi Seri Humaniora*, Vol. 15, No. 2, Juli-Desember 2013
- Talib, Idris, Bentuk Putusan Penyelesaian Sengketa Berdasarkan Mediasi, *Jurnal Lex et Societatis*, Vol. I/No. 1/Jan-Mrt/2013