

**REFORMULASI PENYEDIAAN DANA PENANGGULANGAN BENCANA
AKIBAT KERUSAKAN LINGKUNGAN HIDUP MELALUI
INSTRUMEN PAJAK LINGKUNGAN**

**Tengku Erwinsyahbana, Rizki Rahayu Fitri, Anjasmara Rambe,
dan Taufik Azhar Nasution**

**Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Email: tengkuerwins@umsu.ac.id**

Abstrak

Dana penanggulangan bencana akibat kerusakan lingkungan hidup sangat besar, dan apabila kerusakan lingkungan hidup terjadi karena pemanfaatan sumber daya alam, maka selayaknya perusahaan dibebani dana penanggulangan bencana melalui instrumen pajak lingkungan. Mengingat arti penting instrumen pajak lingkungan perlu dilakukan penelitian, dengan tujuan untuk mendeskripsikan kebijakan penyediaan dana penanggulangan bencana yang terjadi karena kerusakan lingkungan hidup dan menyusun formulasi pajak lingkungan guna penyediaan dana penanggulangan bencana akibat kerusakan lingkungan hidup. Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif dan bersifat deskriptif, sedangkan bentuknya adalah preskriptif. Data penelitian yang digunakan yaitu data sekunder, dan teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi dokumen. Paradigma penelitian ini adalah penelitian kualitatif, maka analisis dilakukan secara yuridis kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian dan analisis, dapat disimpulkan bahwa kebijakan penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab pemerintah daerah yang dialokasikan dari anggaran pendapatan daerah, padahal jika kegiatan perusahaan dapat menimbulkan kerusakan lingkungan hidup yang menjadi penyebab terjadinya bencana, maka sudah seharusnya perusahaan dibebani tanggung jawab untuk menyediakan dana penanggulangan bencana, dan hal ini ditetapkan melalui internalisasi dana eksternal perusahaan. Hal penting yang perlu diformulasikan dalam instrumen pajak lingkungan, terkait dengan dasar hukum penetapan pajak lingkungan, tarif pajak yang harus dibayarkan, prosedur pemungutan pajak lingkungan, dan penggunaan dana yang diperoleh dari pajak lingkungan untuk penanggulangan bencana. Formulasi ini didasarkan pada pertimbangan bahwa penyediaan dana penanggulangan bencana akibat adanya kerusakan lingkungan hidup karena pemanfaatan sumber daya alam, seharusnya tidak dibebankan kepada pihak yang tidak ikut menikmati keuntungan dari kegiatan usaha.

Kata Kunci: Bencana, Dana, Kerusakan Lingkungan, Pajak

Abstract

Disaster management funds due to environmental damage are enormous, and if environmental damage occurs due to the utilization of natural resources, then the enterprises should be burdened with disaster funds through environmental tax instruments. Given the importance of the environmental tax instrument, it is necessary to conduct a research with the aim to describe the policies of disaster funding provision that occurs due to environmental damage and to prepare the formulation of environmental taxes in order to provide disaster management fund due to environmental damage. This type of research is normative and descriptive, while the form is prescriptive. The research used is secondary data and data collection technique

used is document studies. The paradigm of this research is qualitative research, the analysis is done by qualitative juridical. Based on the results of research and analysis, it can be concluded that the disaster management policy is the responsibility of local governments allocated from regional budget, whereas if the activities of the enterprises can cause damage to the environment that causes the occurrence of disaster, then the enterprises should be burdened with the responsibility to provide funds countermeasures disaster, and this is determined through internalization of corporate external funds. The important thing that needs to be formulated in environmental tax instruments, related to legal basis for the determination of the environment tax, The tax rate to be paid, procedure to collecting the environmental tax, and use of funds derived from environmental taxes for countermeasures of disaster. This formulation is based on the consideration that the provision of disaster countermeasures funds due to environmental damage due to the utilization of natural resources. Duly is not charged to non-beneficiaries of the business activity.

Keywords: *Disaster, Funds, Environmental Damage, Taxes*

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Lampiran Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (UU No. 17 Tahun 2007), disebutkan bahwa pengelolaan sumber daya alam masih belum berkelanjutan dan masih mengabaikan kelestarian lingkungan hidup, sehingga daya dukung lingkungan menurun dan ketersediaan sumber daya alam menipis. Menurut Alvi Syahrin, dikatakan bahwa penurunan kualitas lingkungan hidup yang terjadi karena adanya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan, dapat mengancam kelangsungan perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya, serta mengakibatkan terjadinya pemanasan global yang berdampak kepada perubahan iklim, sehingga perlu dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang sungguh-sungguh dan konsisten oleh semua pemangku kepentingan.¹

Dilihat dari perspektif hukum yang berlaku di Indonesia, masalah lingkungan dikelompokkan dalam 2 (dua) bentuk, yaitu: pencemaran lingkungan (*environmental pollution*) dan perusakan lingkungan hidup.² Pembedaan masalah lingkungan ke dalam 2 (dua) bentuk dapat dilihat dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU No. 4 Tahun 1982) yang kemudian dicabut oleh Undang-undang Nomor 23

¹ Alvi Syahrin, 2011, *Ketentuan Pidana dalam UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta: PT. Softmedia, hlm. 1.

² Takdir Rahmadi, 2011, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm.

Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU No. 23 Tahun 1997),³ yang dalam UU No. 23 Tahun 1997 juga hanya dikenal 2 (dua) bentuk masalah lingkungan hidup, yaitu: pencemaran lingkungan dan perusakan lingkungan. Demikian pula halnya dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disingkat UU No. 32 Tahun 2009). Perusakan lingkungan hidup adalah tindakan orang yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup sehingga melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, sedangkan kerusakan lingkungan hidup adalah perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.⁴

Berdasarkan Pasal 69 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2009, ditentukan bahwa setiap orang dilarang melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, sedangkan berdasarkan Pasal 98 dan Pasal 99 UU No. 32 Tahun 2009, apabila ada pihak-pihak melakukan kegiatan pemanfaatan sumber daya alam, dan kegiatan tersebut (baik karena sengaja atau karena kelalaian) telah melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, maka kepadanya dapat diberikan sanksi pidana (hukuman) berupa penjara dan denda.

Penggunaan sanksi pidana dalam hukum lingkungan, selain berfungsi untuk memberikan nestapa kepada pelaku perusakan lingkungan agar tidak mengulangi perbuatannya lagi, juga dimaksudkan sebagai ancaman untuk mencegah kemungkinan terjadinya perbuatan yang dapat merusak lingkungan hidup, sehingga melalui ancaman pidana, diharapkan dapat menakuti orang untuk tidak melakukan perusakan lingkungan hidup. Adanya ancaman pidana ini tidak cukup efektif untuk menanggulangi akibat kerusakan lingkungan hidup, karena sanksi pidana hanya ditujukan terhadap pelaku perusakan, dan tentunya tidak menyentuh persoalan lain yang terkait dengan akibat kerusakan lingkungan hidup, misalnya masalah ganti rugi bagi masyarakat korban kerusakan atau terkait penyediaan dana untuk penanggulangan bencana yang terjadi karena kerusakan lingkungan hidup.

Kerusakan lingkungan hidup sebagai dampak negatif dari proses pembangunan diasumsikan dapat terus terjadi walaupun undang-undang telah

³ Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, maka Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dinyatakan tidak berlaku lagi.

⁴ Lihat Pasal 1 angka 16 dan angka 17 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

mengatur sanksi pidana bagi pelaku perusakan, karena menurut Otto Soemarwoto, dikatakan bahwa masyarakat Indonesia mempunyai kepercayaan kuat bahwa lingkungan hidup berlawanan dengan pembangunan, dan mengingat masih adanya kemelaratan (kemiskinan), pembangunan harus lebih didahulukan dari lingkungan hidup dan dalam pemerintahan pun lingkungan hidup hanya menempati tempat yang termarginalkan.⁵

Banyak kasus kerusakan lingkungan yang menonjol sebagai efek samping dari proses pembangunan, antara lain kerusakan sumber daya hutan akibat meningkatnya praktik pembalakan liar (*illegal logging*) dan penyelundupan kayu, meluasnya kebakaran hutan dan lahan, meningkatnya tuntutan atas lahan dan sumber daya hutan yang tidak pada tempatnya, meluasnya perambahan dan konversi hutan alam, serta meningkatnya penambangan resmi maupun tanpa izin. Tahun 2004, kerusakan hutan dan lahan di Indonesia sudah mencapai 59,2 juta hektar dengan laju *deforestasi* setiap tahun mencapai 1,6 juta sampai dengan 2 juta hektar pertahun.⁶

Khusus di Provinsi Sumatera Utara, diperkirakan sekitar 100.000 Hektar hutan rusak setiap tahun, sebagian besar akibat kegiatan perambahan ilegal, sisanya karena pengalihan lahan menjadi areal perkebunan dan pembangunan infrastruktur jalan. Kerusakan terbesar sekitar 40% dari total kerusakan hutan terjadi di kawasan Pantai Barat yang meliputi Kabupaten Tapanuli Selatan, Padang Lawas, Humbang Hasundutan, Pakpak Barat dan Dairi.⁷ Kerusakan lingkungan di Sumatera Utara dinilai sudah cukup parah akibat pembiaran dan praktik mengambil keuntungan dari setiap jenis usaha yang mengganggu kelestarian lingkungan. Ada 2 (dua) faktor utama yang menyebabkan kerusakan lingkungan sangat parah, sehingga menimbulkan berbagai potensi kerawanan terhadap bencana. Faktor pertama adalah pembiaran terhadap berbagai praktik perusakan lingkungan, baik karena belum adanya aturan yang mengikat maupun keterbatasan pengawasan, sedangkan

⁵ Otto Soemarwoto, 2005, *Menyinerjikan Pembangunan & Lingkungan, Telaah Kritis Begawan Lingkungan*, Yogyakarta: Divisi Percetakan & Penerbitan PD Anindya, hlm. 185.

⁶ Lampiran Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, Bab II Kondisi Umum, Sub bab II.1 Kondisi saat ini, huruf I tentang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup.

⁷ Pusat Pengelolaan Ekoregion Sumatera Kementerian Lingkungan Hidup, Data & Informasi Lingkungan Hidup Sumatera, diakses dari http://p3esumatera.menlhk.go.id/datin/status_lingk/status_lingk_p/2, tanggal 10 April 2018.

faktor kedua adalah praktik komersialisasi yang menjadikan isu lingkungan sebagai sarana mencari keuntungan.⁸

Kerusakan hutan dapat berpotensi menimbulkan bencana, seperti banjir, banjir bandang, serta tanah longsor, dan berdasarkan data Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Sumatera Utara, bahwa pada Tahun 2017, di wilayah Sumatera Utara bencana banjir sebanyak 135 kejadian, bencana banjir bandang sebanyak 14 kejadian, sedangkan bencana tanah longsor sebanyak 275 kejadian. Alokasi dana penanggulangan bencana di Provinsi Sumatera Utara selama tahun 2017 (termasuk ketiga jenis bencana tersebut), sebesar Rp. 48.524.179.947,00 dengan realisasi sebesar Rp. 39.146.518.050,00.

Anggaran dana yang harus disediakan dan dikeluarkan pemerintah untuk penanggulangan bencana akibat kerusakan lingkungan hidup sangat besar, dan sebagian dana tersebut tentunya diambil dari pihak yang tidak terlibat secara langsung dalam proses terjadinya kerusakan lingkungan hidup, padahal kerusakan ini terjadi karena adanya pemanfaatan sumber daya alam oleh perusahaan. Apabila kerusakan lingkungan hidup terjadi karena pemanfaatan sumber daya alam oleh perusahaan, yang selanjutnya menyebabkan bencana, maka selayaknya perusahaan dibebani dana penanggulangan bencana, antara lain melalui instrumen pajak lingkungan. Mengingat arti penting instrumen pajak lingkungan untuk menyediakan dana penanggulangan bencana yang terjadi karena kerusakan lingkungan hidup, maka perlu dilakukan penelitian dan analisis terhadap persoalan ini, tetapi penelitian yang dilakukan dibatasi hanya untuk wilayah Provinsi Sumatera Utara.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang dipaparkan di atas, maka permasalahan yang perlu dianalisis khusus terkait penyediaan dana penanggulangan bencana di daerah, yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan penyediaan dana penanggulangan bencana di daerah yang terjadi karena kerusakan lingkungan hidup?
2. Bagaimana formulasi pajak lingkungan guna penyediaan dana penanggulangan bencana di daerah akibat kerusakan lingkungan hidup?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang ditetapkan, maka tujuan penulisan artikel ini adalah untuk:

⁸ Irwan Arfa, "Kerusakan Lingkungan di Sumut Sudah Akut", diakses dari <https://sumut.antaranews.com/berita/108698/kerusakan-lingkungan-di-sumut-sudah-akut>, tanggal 10 April 2018.

1. Mendeskripsikan kebijakan penyediaan dana penanggulangan bencana di daerah yang terjadi karena kerusakan lingkungan hidup.
2. Menyusun formulasi pajak lingkungan guna penyediaan dana penanggulangan bencana di daerah akibat kerusakan lingkungan hidup.

D. Manfaat Penelitian

Penulisan artikel ini diharapkan dapat memberi manfaat secara teoritis bagi pengembangan ilmu hukum lingkungan, terutama dalam kaitannya upaya penyediaan dana penanggulangan bencana di daerah akibat kerusakan lingkungan hidup melalui pembaharuan instrumen hukum pajak, sedangkan secara praktis dapat dijadikan sumbangan pemikiran bagi pemerintahan daerah untuk merumuskan kebijakan hukum yang terkait dengan pajak lingkungan guna penyediaan dana penanggulangan bencana di daerah akibat kerusakan lingkungan hidup.

E. Metode Penelitian

Permasalahan penelitian tentang formulasi instrumen pajak lingkungan guna penyediaan dana penanggulangan bencana di daerah akibat adanya kerusakan lingkungan hidup, dapat dilakukan dengan menggunakan jenis penelitian yuridis normatif,⁹ yakni penelitian yang mengandalkan data hukum yang bersifat sekunder yang sudah tersedia dan dipublikasikan. Pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan, berarti aturan hukum merupakan fokus dan sekaligus tema sentral penelitian.¹⁰

Penelitian ini bersifat deskriptif,¹¹ maksudnya untuk memberikan keadaan hukum tentang formulasi instrumen pajak lingkungan guna penyediaan dana penanggulangan bencana di daerah akibat adanya kerusakan lingkungan hidup, dan berhubung penelitian ini pada dasarnya untuk mendapatkan pemecahan masalah

⁹ Penelitian hukum normatif diartikan sebagai penelitian yang meneliti bahan kepustakaan (data sekunder) yang relevan dengan permasalahan yang akan dianalisis, baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tertier. Lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Keenam, Jakarta: RadaGrafindo Persada, hlm. 14. Lihat juga Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cetakan Keempat, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 11.

¹⁰ Menurut Johnny Ibrahim, dikatakan bahwa dalam kaitannya dengan penelitian normatif dapat digunakan beberapa pendekatan, yaitu: (a) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*); (b) pendekatan konsep (*conceptual approach*); (c) pendekatan analitis (*analytical approach*); (d) pendekatan perbandingan (*comparative approach*); (e) pendekatan historis (*historical approach*); (f) pendekatan filsafat (*philosophical approach*); dan (g) pendekatan kasus (*case approach*). Lihat Johnny Ibrahim, 2006, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Kedua, Malang: Bayumedia Publishing, hlm. 300.

¹¹ Deskriptif berarti bahwa analisis data bersifat deduktif berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data atau menunjukkan komparasi/hubungan seperangkat data dengan seperangkat data lainnya. Lihat Bambang Sunggono, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cetakan Kedua, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 38.

terhadap penyediaan dana penanggulangan bencana di daerah melalui instrumen pajak lingkungan, maka bentuk penelitian ini adalah preskriptif.¹²

Dalam hubungannya dengan proses pengumpulan data dan jika dilihat dari jenisnya, data dibedakan menjadi data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh dari langsung dari objek yang diteliti, sedangkan data sekunder merupakan data dalam bentuk jadi, seperti data dokumen dan publikasi.¹³ Penelitian ini hanya membutuhkan data sekunder yang diperoleh dari dokumen atau publikasi pada perpustakaan dan instansi pemerintahan, baik ilmiah maupun non-ilmiah, yang terdiri dari:

1. bahan hukum primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan pokok permasalahan, yaitu: Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana, dan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penanggulangan Bencana Daerah.
2. bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu berupa hasil penelitian dan karya ilmiah serta buku hukum dan jurnal ilmiah yang ada hubungannya dengan pokok permasalahan.
3. bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, majalah dan internet.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian adalah dengan teknik studi dokumen. Teknik ini diperlukan untuk mendapatkan data sekunder dari perpustakaan dan instansi pemerintahan, sehingga penelitian ini dilaksanakan dengan mengumpulkan literatur dari dokumen yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan, serta ajaran para sarjana (doktrin). Berhubung paradigma penelitian ini adalah penelitian kualitatif (khususnya dalam bidang

¹² Penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai hal yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu, disebut sebagai penelitian preskriptif. Lihat Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, hlm. 9-10.

¹³ *Ibid.*, hlm. 57.

hukum),¹⁴ maka analisis yang dilakukan secara kualitatif atau lebih tepat disebut sebagai analisis yuridis kualitatif.¹⁵

F. Tinjauan Pustaka

Kebijakan harus mampu memperbaiki kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik dan guna mencapai tujuan ini maka penggunaan sarana yang dipilih harus tepat dan efektif. Kebijakan yang berorientasi kepada pencapaian tujuan kesejahteraan rakyat, dimaknai dalam dua pengertian pokok, yaitu: (1) memecahkan masalah kesejahteraan rakyat; dan (2) memenuhi kebutuhan sosialnya.¹⁶ Alur kebijakan publik dalam dimensi mencapai tujuan kesejahteraan rakyat adalah untuk:¹⁷

1. mengantisipasi, mengurangi, atau mengatasi masalah sosial yang terjadi di masyarakat;
2. memenuhi kebutuhan individu, keluarga, kelompok atau masyarakat yang tidak dapat mereka penuhi secara sendiri-sendiri, melainkan harus melalui tindakan kolektif;
3. meningkatkan hubungan intrasosial manusia dengan mengurangi kedisfungsian sosial individu atau kelompok yang disebabkan oleh faktor-faktor internal-personal maupun eksternal-struktural;
4. meningkatkan situasi dan lingkungan sosial-ekonomi yang kondusif bagi upaya pelaksanaan peranan-peranan sosial dan pencapaian kebutuhan masyarakat sesuai dengan hak, harkat, dan martabat kemanusiaan
5. menggali, mengalokasikan dan mengembangkan sumber kemasyarakatan demi tercapainya kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial.

¹⁴ Metode penelitian kualitatif merupakan metode penelitian yang lebih menekankan pada aspek pemahaman secara mendalam terhadap suatu masalah dari pada melihat permasalahan untuk penelitian generalisasi, yang menggunakan teknik analisis mendalam (*in-depth analysis*), yaitu mengkaji masalah secara kasus perkasus, karena metodologi kualitatif meyakini bahwa sifat suatu masalah yang satu akan berbeda dengan sifat dari masalah lainnya. Lihat Tengku Erwinsyahbana dan Ramlan, 2017, "Penelitian Kualitatif Bidang Ilmu Hukum dalam Perspektif Filsafat Konstruktivis", *Jurnal Borneo Law Review*, Volume 1 Issue 1, Juni, hlm 5.

¹⁵ Analisis kualitatif lebih tepat disebut analisis yuridis kualitatif, karena yang dianalisis adalah informasi yang didapat dari peraturan perundang-undangan dan karya ilmiah dalam bidang hukum. Lihat Tengku Erwinsyahbana, 2017, "Pertanggungjawaban Yuridis Direksi terhadap Risiko Kerugian Keuangan Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah", *Jurnal Ilmu Hukum De Lega Lata*, Volume 2, Nomor 1, Januari-Juni, hlm. 188.

¹⁶ Agus Suryono, 2014, "Kebijakan Publik Untuk Kesejahteraan Rakyat", *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Transparansi*, Volume VI, Nomor 02, September, hlm. 100.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 101.

Ada beberapa faktor penting yang dapat digunakan untuk memperbaiki kualitas kebijakan publik, yaitu:¹⁸

1. kebijakan-kebijakan tidak terlalu didasarkan atas selera seketika saja, tetapi melalui suatu proses, sehingga terdapat tingkat rasional tertentu. berbagai alternatif implikasi pelaksanaannya harus dipertimbangkan, walaupun diakui bahwa suatu pengambilan keputusan mengenai kebijaksanaan tertentu, terutama jika harus dilakukan oleh seseorang ternyata diambil juga berdasarkan penilaian pribadi orang tersebut (*one's moral judgment*);
2. penyempurnaan informasi dan sistem informasi bagi analisis dan pembentukan kebijaksanaan publik, memerlukan adanya unit-unit penelitian dan pengembangan, statistik, bank data, dan sebagainya;
3. menggunakan analisis ekonomi, karena tidak dapat disangkal bahwa pada kenyataannya di negara-negara berkembang lebih menekankan pada pembangunan ekonomi. pemahaman dan pemakaian analisis ekonomi yang tepat menjadi esensial dalam proses analisis dan pembentukan kebijakan pembangunan;
4. memperhatikan pendekatan yang menyeluruh (*unified approach*) yang berkaitan dengan proses pembangunan;
5. mempertimbangkan perspektif jangka panjang, karena kebijakan justru dimaksudkan untuk menghindari berbagai krisis dan keguncangan, dalam hal ini, juga termasuk pertimbangan bahwa proses pembangunan suatu negara sangat berkaitan dengan perkembangan di dunia pada umumnya; serta
6. kepekaan terhadap kebutuhan-kebutuhan objektif dari masyarakat, terutama dari golongan masyarakat yang besar jumlahnya tetapi tingkat kesejahteraan hidupnya relatif rendah.

Faktor penting yang perlu diperhatikan untuk memperbaiki kualitas kebijakan publik adalah dengan menggunakan analisis ekonomi dalam merumuskan suatu kebijakan publik, karena tidak dapat dipungkiri bahwa unsur ekonomi dalam pembuatan kebijakan, baik pada tingkat pembentukan, implementasi, maupun penegakan hukumnya sangat berpengaruh di Indonesia, dan salah satu arah Kebijakan Program Pembangunan Nasional dalam Bidang Hukum, adalah mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan

¹⁸ Bintoro Tjokroamidjojo, 1991, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES, hlm. 79.

perekonomian, berarti arah kebijakan ini merupakan indikator kuatnya pengaruh atau tujuan ekonomi dalam perkembangan hukum di Indonesia.

Menurut Posner dalam teori pendekatan ekonomi terhadap hukum, dikatakan bahwa defenisi efisiensi sebagai kondisi sumber daya dialokasikan yang nilainya dimaksimalkan dan dalam analisis ekonomi, efisiensi difokuskan kepada kriteria etis dalam rangka pembuatan keputusan-keputusan sosial (*social decision making*) yang menyangkut pengaturan kesejahteraan masyarakat.¹⁹ Posner berpandangan bahwa teori pendekatan ekonomi terhadap hukum semestinya menjadi landasan dan acuan bagi pengembangan dan analisis terhadap hukum pada umumnya.²⁰ Teori pendekatan ekonomi terhadap hukum mengandung aspek-aspek heuristik, deskriptif dan normatif.²¹ Dalam konteks penerapannya ke dalam hukum lingkungan, teori pendekatan ekonomi sangat dipengaruhi oleh asumsi dasar ilmu ekonomi yang memandang masalah-masalah lingkungan hidup bersumber dari 2 (dua) hal, yaitu (1) kelangkaan (*scarcity*) sumber daya alam; dan (2) kegagalan pasar (*market failure*).²²

Analisis mikro ekonomi moderen mendalilkan bahwa aktor-aktor rasional akan berusaha memaksimalkan kesejahteraan mereka dari ketersediaan sumber daya yang terbatas. Posner mengasumsikan bahwa orang adalah pemaksimal rasional kepuasan mereka,²³ dan apabila rasionalitas tidak dibatasi secara tegas terhadap transaksi pasar, maka konsep-konsep yang dibangun oleh ahli ekonomi untuk menjelaskan *market behavior* dapat digunakan juga untuk menjelaskan *non market behavior*.²⁴

Para penganut pendekatan ekonomi terhadap hukum menganggap bahwa timbulnya masalah-masalah lingkungan (seperti kerusakan lingkungan hidup), tidak sebagai wujud dari perbuatan tercela, tetapi merupakan wujud dari kegagalan pasar (*market failure*). Kegagalan pasar semestinya diatasi dengan kebijakan dan hukum yang dibangun berdasarkan prinsip efisiensi, sehingga bagi penganut pendekatan ekonomi terhadap hukum, bahwa efisiensi merupakan prinsip pokok

¹⁹ Richard A. Posner (1), 1992, *Economic Analysis of Law*, Fourth Edition, Boston: Little Brown & Company, p. 13.

²⁰ Richard A. Posner (2), 2001, *Frontiers of Legal Theory*, Cambridge: Harvard University Press, p. 4.

²¹ *Ibid.*, p. 4-5.

²² Richard Stewart and James E. Krier, 1978, *Environmental Law and Policy*, Indianapolis: Bobbs-Merrill, p. 99-107.

²³ Richard A. Posner (3), 1981, *The Economics of Justice*, Cambridge: Harvard University Press, p. 1.

²⁴ *Ibid.*, p. 2.

untuk menilai suatu aturan hukum atau kebijakan atau putusan pengadilan dapat diterima atau ditolak.²⁵

Suatu kebijakan efisien atau tidak dapat dilakukan dengan membandingkan antara manfaat dan dana. Manfaat yang diperoleh dari pemberlakuan atau pengaturan hukum terhadap kegiatan usaha atau industri harus dibandingkan atau diukur dengan dana (*cost*) yang ditimbulkan akibat pengaturan atau pemberlakuan hukum itu, dan jika ternyata manfaatnya lebih kecil dari dananya, maka hukum yang diberlakukan merupakan hukum yang tidak efisien. Hukum yang tidak efisien akan menghambat peningkatan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh.

Harga suatu barang atau jasa secara teoritis harus mencerminkan atau mencakup seluruh dana yang diperlukan, misalkan upah buruh, dana pembelian bahan mentah, dana pembelian mesin, dana transportasi dan dana lain-lain dalam memproduksi barang tersebut, tetapi pada kenyataannya harga sebuah produk tidak selalu mencerminkan atau mencakup semua komponen dana yang diperlukan dalam memproduksi barang dan jasa yang bersangkutan sehingga menimbulkan konsep eksternaliti (*externality*).²⁶ Konsep eksternaliti mengandung pengertian, bahwa pelaku usaha dalam menjalankan usahanya telah menimbulkan dana kepada pihak lain.

Bagi para penganjur pendekatan ekonomi terhadap hukum, beranggapan bahwa masalah-masalah lingkungan hidup (kerusakan lingkungan hidup) dipandang sebagai bentuk eksternaliti akibat pasar tidak memasukkan seluruh unsur dana yang semestinya dimasukkan ke dalam harga dari produk yang bersangkutan. Eksternaliti dipandang sebagai akibat kegagalan pasar, oleh sebab itu, pengaturan hukum lingkungan hanya dapat dibenarkan apabila hukum lingkungan berfungsi sebagai upaya rasional untuk memperbaiki kegagalan pasar (*the failure market*) dalam mengalokasikan penggunaan sumber daya alam secara efisien atau untuk mencapai pendistribusian kekayaan secara lebih adil.²⁷

Teori pendekatan ekonomi terhadap hukum dilengkapi dengan metode pengambilan keputusan yang dianggap bebas nilai, yaitu analisis dana dan manfaat (*cost benefit analysis*).²⁸ Teori pendekatan ekonomi terhadap hukum ini mempunyai relevansi yang erat dengan penyediaan dana penanggulangan bencana akibat

²⁵ Takdir Rahmadi, *Op. Cit.*, hlm. 33.

²⁶ Michael Faure and Goran Skogh, 2004, "The Economic Analysis of Environmental Policy and Law", *European Journal of Law and Economics*, Volume 17, Issue 2, p. 94-97.

²⁷ Mark Sagoff, 1987, "Where Ickes Went Rights or Reason and Rationality in Environmental Law", *Ecology Law Quarterly*, Volume 14, Issue 2, p. 265-362.

²⁸ Takdir Rahmadi, *Op. Cit.*, hlm. 35.

adanya kerusakan lingkungan hidup, karena pemanfaatan lingkungan untuk kegiatan ekonomi (faktor produksi), sudah seharusnya tidak dibebankan kepada pihak yang tidak ikut menikmati keuntungan dari kegiatan usaha, justru pengusaha yang harus mengupayakan pendanaan secara internal dari setiap pengeluaran yang berdampak pada lingkungan (internalisasi dana eksternal).

G. Hasil Penelitian dan Analisis

1. Kebijakan penyediaan dana penanggulangan bencana di daerah yang terjadi karena kerusakan lingkungan hidup

Kebijakan penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia diatur dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU No. 24 Tahun 2007). Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.²⁹

Berdasarkan Pasal 8 UU No. 24 Tahun 2007, ditentukan bahwa tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, antara lain adalah mengalokasikan dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah yang memadai. Pasal 60 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2007, juga menentukan bahwa dana penanggulangan bencana menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah, sedangkan dalam ayat (2), ditentukan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah mendorong partisipasi masyarakat dalam penyediaan dana yang bersumber dari masyarakat.

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan sebagaimana tersebut di atas, maka Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana menerbitkan Peraturan Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana, dan dalam Lampiran Peraturan ini (Bab VII huruf C tentang Pendanaan), disebutkan bahwa sebagian besar pendanaan untuk kegiatan penanggulangan bencana terintegrasikan dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang didanai dari anggaran pendapatan dan belanja nasional, propinsi atau kabupaten/kota.

Khusus di Provinsi Sumatera Utara, telah diterbitkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penanggulangan Bencana Daerah (Perda No. 8 Tahun 2013), yang di dalam Pasal 5 diatur tanggung jawab pemerintah daerah dalam

²⁹ Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

penyelenggaraan penanggulangan bencana, antara lain untuk pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah yang memadai. Berdasarkan Pasal 53 ayat (1) Perda No. 8 Tahun 2013, ditentukan bahwa dana penanggulangan bencana menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah dengan pemerintah daerah dan pemerintah kabupaten/kota, sedangkan dalam ayat (2) ditentukan bahwa pemerintah, pemerintah daerah, dan pemerintah kabupaten/kota mendorong partisipasi masyarakat dalam penyediaan dana penanggulangan bencana yang bersumber dari masyarakat.

Memperhatikan regulasi (kebijakan) yang disebutkan di atas, baik pada tingkat pusat maupun daerah, terlihat bahwa penyediaan dana penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab pemerintah daerah, yang dialokasikan dari anggaran pendapatan dan belanja daerah, sedangkan sumber pendapatan daerah dipungut dari masyarakat (antara lain melalui pajak), padahal ada kemungkinan bahwa bencana terjadi karena kerusakan lingkungan hidup akibat pemanfaatan sumber daya alam oleh perusahaan. Ironisnya dalam kebijakan penanggulangan bencana, tidak ada ketentuan yang mewajibkan perusahaan untuk menyediakan dana penanggulangan bencana, jika kegiatan perusahaan dapat menimbulkan kerusakan lingkungan hidup yang merupakan penyebab terjadinya bencana.

Seharusnya perusahaan juga dibebani tanggung jawab untuk menyediakan dana penanggulangan bencana, jika kegiatan perusahaan dapat menimbulkan kerusakan lingkungan hidup yang menjadi penyebab bencana. Hal ini dilakukan melalui internalisasi dana eksternal perusahaan. Internalisasi dana eksternal merupakan salah satu solusi agar efek negatif yang ditimbulkan dari kegiatan perusahaan ditanggung oleh pihak-pihak yang menimbulkannya. Internalisasi dana eksternal berarti membuat sebuah bagian yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan para pengguna perusahaan, dan internalisasi dana eksternal dengan menggunakan instrumen berbasis pasar dapat mengarah pada penggunaan infrastruktur yang lebih efisien, pengurangan efek samping negatif dari aktivitas perusahaan.³⁰

Pengusaha harus mengupayakan pendanaan secara internal dari setiap pengeluaran yang berdampak pada lingkungan (internalisasi dana). Oleh sebab itu, penerapan prinsip internalisasi dana lingkungan dapat dimaknai sebagai upaya

³⁰ Ni Putu Intan Pratiwi dan Firmanto Hadi, 2013, "Internalisasi Dana Eksternal pada Angkutan Laut BBM Domestik", *Jurnal Teknik Pomits*, Volume 2, Nomor 1, Surabaya: Fakultas Teknologi Kelautan Institut Teknologi Sepuluh Nopember, hlm. 27.

memperhitungkan dana-dana yang harus ditanggung oleh pelaku kegiatan ekonomi yang mengakibatkan timbulnya kerugian lingkungan. Gagasan dasar dari prinsip ini adalah dana lingkungan dan sosial harus diintegrasikan ke dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya alam tersebut,³¹ karena faktor penting yang dapat digunakan untuk memperbaiki kualitas kebijakan publik seperti yang dijelaskan di atas, antara lain dengan menggunakan analisis ekonomi, memperhatikan pendekatan yang menyeluruh yang berkaitan dengan proses pembangunan, dan mempertimbangkan perspektif jangka panjang, karena kebijakan justru ditujukan untuk menghindari berbagai krisis dan keguncangan.

2. Formulasi pajak lingkungan guna penyediaan dana penanggulangan bencana akibat adanya kerusakan lingkungan hidup

Dana bagi pelaksanaan pembangunan bersumber dari tabungan pemerintah (*public saving*) dan tabungan masyarakat (*private saving*). Tabungan pemerintah (*public saving*) berasal dari penerimaan negara setelah dikurangi dengan pengeluaran rutin dan masih terdapat sisa,³² sedangkan negara mempunyai sumber penghasilan yang merupakan modal untuk melaksanakan pembangunan, terdiri dari:³³

- a. bumi, air dan kekayaan alam;
- b. pajak-pajak, bea dan cukai;
- c. penerimaan negara bukan pajak (*non tax*);
- d. hasil perusahaan negara; dan
- e. sumber-sumber lainnya, seperti: pencetakan uang dan pinjaman.

Pembebanan pajak kepada rakyat, didasarkan pada kewenangan negara untuk memungut pajak, selain itu juga karena semakin terbatasnya sumber dana yang dapat dimobilisasi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan pembangunan sarana dan prasarana, sehingga pemerintah berupaya perlu terus mereformasi aturan hukum perpajakan.³⁴

Pemerintah Indonesia secara berkesinambungan telah melakukan upaya ekstensifikasi dan intensifikasi, serta revisi terhadap peraturan perpajakan. Salah satu usaha yang dilakukan adalah dengan merevisi peraturan perpajakan melalui

³¹ Muhammad Muhdar, 2009, "Eksistensi *Polluter Pays Principle* dalam Pengaturan Hukum Lingkungan di Indonesia", *Mimbar Hukum*, Volume 21, Nomor 1, hlm. 75.

³² Rochmat Soemitro, 1988, *Pajak dan Pembangunan*, Bandung: Eresco, hlm. 8.

³³ Bohari, 2002, *Pengantar Hukum Pajak*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm.11.

³⁴ Lampiran Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU No. 34 Tahun 2000) dan sekaligus mengusulkan adanya pajak lingkungan bagi pemerintah daerah, khususnya pemerintah kota/kabupaten. Usulan tersebut mendapat reaksi penolakan dari pengusaha. Penolakan tersebut disebabkan adanya kekhawatiran akan bertambah besarnya beban yang harus ditanggung para pengusaha, karena pengusaha demi kepentingan bisnisnya cenderung tidak menyukai pungutan apapun yang dibebankan kepadanya,³⁵ dan pada akhirnya normatisasi pajak lingkungan tidak jadi dirumuskan dalam UU No. 34 Tahun 2000, padahal pemungutan pajak lingkungan sangat diperlukan terkait upaya perlindungan dan kelestarian lingkungan hidup.

Peraturan perundang-undangan pajak yang berlaku saat ini ternyata belum mengarahkan pemerintah pada upaya perlindungan lingkungan hidup, padahal tidak merupakan hal yang mustahil jika kegiatan suatu perusahaan dapat merusak lingkungan hidup. Seharusnya pemerintah dapat menggunakan instrumen pajak untuk mengeliminir atau setidaknya memperkecil kondisi kerusakan lingkungan hidup, tetapi dalam kenyataannya pajak oleh pemerintah lebih diarahkan sebagai alat untuk menghimpun uang sebanyak-banyaknya demi mengisi kas negara (fungsi *budgeter*) dan sebaliknya mengabaikan fungsi pajak sebagai alat untuk mengarahkan, mengajak, membawa dan membentuk masyarakat kepada kondisi ideal yang sesuai dengan yang dikehendaki negara (fungsi regulasi atau mengatur).

Sebagai bagian pengelolaan lingkungan hidup, instrumen pajak lingkungan dapat berfungsi sebagaimana pajak pada umumnya, yaitu: (a) sebagai fungsi *budgeter*, atau fungsi untuk mengisi kas daerah; dan (b) fungsi regulasi (mengatur). Selain itu, secara khusus dapat pula berfungsi sebagai upaya untuk menanggulangi akibat kerusakan lingkungan hidup dan pemberian ganti kerugian kepada korban bencana akibat adanya kerusakan lingkungan hidup. Besarnya pengenaan pajak lingkungan tentunya harus didasarkan pada berbagai komponen (unsur), seperti: dana perbaikan atau pemulihan kerusakan lingkungan hidup dan penanggulangan bencana akibat kerusakan lingkungan hidup.

Munculnya ide bahwa pajak dapat digunakan untuk memperbaiki atau menginternalisasi dana lingkungan, pertama kali dikemukakan oleh A.C. Pigou tahun 1920 dan secara umum telah diterima para pakar ekonomi sebagai alat yang efisien

³⁵ Orin Basuki, 2006, "Pajak Lingkungan akan Gantikan 250 Retribusi", *Harian Kompas*, Jakarta, 23 Mei.

untuk mengatasi ketidakefisienan dalam pengalokasian sumber daya alam.³⁶ *Environmental tax* (yang diterjemahkan menjadi pajak lingkungan), dikatakan sebagai instrumen ekonomi, karena pajak merupakan bidang kajian ilmu ekonomi yang kemudian sesuai dengan asas bahwa pemungutan pajak merupakan wewenang negara yang harus dilakukan dengan adil dan pasti, maka harus dituangkan dalam kaidah-kaidah hukum, sehingga materinya berubah menjadi hukum pajak. Dengan demikian, pajak lingkungan dapat dikatakan sebagai instrumen ekonomi dan instrumen hukum (yakni hukum pajak), dalam menangani masalah lingkungan hidup.

Pajak lingkungan memiliki tujuan utama untuk memberi motivasi kepada individu atau pun pengusaha agar menyesuaikan perilakunya yang selaras dengan upaya untuk menjaga kelestarian lingkungan hidup, serta mengarahkan kebijakan pemerintah untuk mendukung upaya pencapaian lingkungan yang lebih baik dan sehat, tetapi pajak lingkungan dapat dianggap memberatkan para pelaku usaha, karena keuntungan yang diperoleh perusahaan akan dikurangi dengan dana pajak lingkungan, tetapi jika melihat jauh ke masa depan (tidak melihat keuntungan sesaat), dengan mempertimbangkan kerugian lebih besar yang dapat terjadi pada masa depan), maka pemungutan pajak lingkungan justru akan dapat memberikan keuntungan lebih besar bagi perusahaan maupun masyarakat pada umumnya. Misalnya dari hasil pemungutan pajak lingkungan tersebut benar-benar digunakan untuk pemeliharaan kelestarian lingkungan hidup, rehabilitasi kerusakan lingkungan hidup, dan lain-lain, sehingga perusahaan dapat terhindar dari kemungkinan pengeluaran dana lebih besar akibat adanya kejadian (dari proses produksi) yang secara tidak diduga menyebabkan kerusakan lingkungan hidup.

Sesuai ketentuan Pasal 42 *jo* Pasal 43 UU No. 32 Tahun 2009, ditentukan bahwa insentif dan disinsentif,³⁷ merupakan salah satu bentuk instrumen ekonomi lingkungan hidup yang diterapkan melalui pajak, retribusi, dan subsidi. Penerapan insentif atau disinsentif pajak dapat berperan untuk memotivasi para pelaku usaha dalam menunjang pembangunan berwawasan lingkungan, sehingga mempunyai korelasi dengan motivasi pelaku usaha dalam mengadopsi kebijakan lingkungan

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Insentif merupakan upaya memberikan dorongan atau daya tarik secara moneter dan/atau nonmoneter kepada setiap orang ataupun Pemerintah dan Pemerintah Daerah agar melakukan kegiatan yang berdampak positif pada cadangan sumber daya alam dan kualitas fungsi lingkungan hidup. Disinsentif merupakan pengenaan beban atau ancaman secara moneter dan/atau nonmoneter kepada setiap orang ataupun Pemerintah dan pemerintah daerah agar mengurangi kegiatan yang berdampak negatif pada cadangan sumber daya alam dan kualitas fungsi lingkungan hidup. Lihat Penjelasan Pasal 43 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009.

(*corporate environmental management*), yaitu untuk: (a) mentaati peraturan pemerintah; (b) menghindari pertanggungjawaban (*liability*); (c) menyesuaikan dengan tuntutan konsumen; dan (4) kesadaran tentang perlunya pembangunan berkelanjutan dan daya dukung ekosistem,³⁸ termasuk untuk mengarahkan pelaku usaha memiliki sikap peduli pada lingkungan, sehingga pemerintah perlu mengatur dan mewajibkannya melalui peraturan perundang-undangan, yang bertujuan sebagai *pressure* dalam memacu dunia usaha melakukan aktivitas *beyond compliance* dengan piranti penegakan hukum lingkungan melalui pendekatan *command and control*, dengan mengkombinasikan pendayagunaan perangkat insentif dan pembinaan.³⁹

Pemerintah sudah seharusnya melakukan reformasi hukum perpajakan, dan terkait dengan pajak lingkungan, reformasi tersebut harus bertujuan untuk:⁴⁰

- a. Internalisasi dana eksternal, sehingga dalam sebuah ekonomi pasar “prinsip pencemar membayar” sepenuhnya diterapkan dengan membuat harga untuk mengungkapkan kebenaran ekologi, sosial dan ekonomi;
- b. Pemberian insentif kepada masyarakat untuk bersikap efisien dari sudut pandang sumber daya, bersih dan menggunakan energi terbarukan;
- c. Perampingan semua kebijakan, sehingga sesuai dengan persyaratan lingkungan hidup; dan
- d. Pengembangan ekonomi hijau, yang menghormati batas-batas alam, menyediakan industri dan pekerjaan yang hijau dan berkelanjutan mengikuti pertumbuhan yang inklusif secara sosial, sehingga memungkinkan semua orang mendapatkan keuntungan dari peningkatan kesejahteraan.

Reformasi dalam hukum perpajakan (khususnya pajak lingkungan), harus diarahkan untuk memperbaharui sistem penanggulangan bencana, yang pada awalnya dana penanggulangan hanya dibebankan kepada pemerintah daerah melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah, selanjutnya menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah daerah dan perusahaan. Langkah yang perlu dilakukan adalah dengan memformulasikan kewajiban perusahaan dalam undang-undang bidang perpajakan dan penanggulangan bencana, untuk ikut menanggung

³⁸ Mas Achmad Santoso, 2001, *Good Governance & Hukum Lingkungan*, Jakarta: Indonesian Centre For Environmental Law, hlm. 259.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 260.

⁴⁰ Danida, 2011, “Kajian Cepat terhadap Kesiapan Indonesia Menuju Reformasi Fiskal Lingkungan Hidup untuk Penghijauan Ekonomi”, *Laporan Penelitian*, Jakarta, hlm. 3.

dana bencana yang terjadi akibat kerusakan lingkungan hidup dalam pemanfaatan sumber daya alam, melalui pajak lingkungan.

Aspek hukum yang perlu diperhatikan untuk memformulasikan kewajiban perusahaan dalam menanggung dana bencana yang terjadi akibat kerusakan lingkungan hidup dalam pemanfaatan sumber daya alam, melalui instrumen pajak lingkungan, antara lain:

- a. Dasar hukum penetapan pajak lingkungan;
- b. Tarif pajak yang harus dibayarkan;
- c. Prosedur pemungutan pajak lingkungan; dan
- d. Penggunaan dana yang diperoleh dari pajak lingkungan untuk penanggulangan bencana;

Formulasi kewajiban perusahaan sebagaimana dimaksud di atas, didasarkan pada teori pendekatan ekonomi terhadap hukum, bahwa timbulnya masalah lingkungan, tidak sebagai wujud dari perbuatan tercela, tetapi merupakan wujud dari kegagalan pasar. Kegagalan pasar semestinya diatasi dengan kebijakan dan hukum yang dibangun berdasarkan prinsip efisiensi, sehingga penetapan dana penanggulangan bencana akibat adanya kerusakan lingkungan hidup karena memanfaatkan sumber daya alam, sudah seharusnya tidak dibebankan kepada pihak yang tidak ikut menikmati keuntungan dari kegiatan usaha tersebut, justru perusahaan yang harus mengupayakan pendanaan secara internal (internalisasi biaya eksternal) sebagai antisipasi bagi kemungkinan terjadinya kerusakan lingkungan hidup yang berpotensi menimbulkan bencana.

H. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis yang dilakukan, dapat disimpulkan, sebagai berikut:

1. Dalam kebijakan penanggulangan bencana ditentukan bahwa penyediaan dana penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab pemerintah daerah yang dialokasikan dari anggaran pendapatan daerah, padahal jika kegiatan perusahaan dapat menimbulkan kerusakan lingkungan hidup yang menjadi penyebab terjadinya bencana, maka sudah seharusnya perusahaan dibebani tanggung jawab untuk menyediakan dana penanggulangan bencana, dan hal ini ditetapkan melalui internalisasi dana eksternal perusahaan.
2. Aspek penting yang perlu diformulasikan dalam instrumen pajak lingkungan, antara lain terkait dengan dasar hukum penetapan pajak lingkungan, tarif pajak yang harus dibayarkan, prosedur pemungutan pajak lingkungan, dan peng-

gunaan dana yang diperoleh dari pajak lingkungan untuk penanggulangan bencana. Formulasi ini didasarkan pada pertimbangan bahwa penetapan dana penanggulangan bencana akibat adanya kerusakan lingkungan hidup karena memanfaatkan sumber daya alam, seharusnya tidak dibebankan kepada pihak yang tidak ikut menikmati keuntungan dari kegiatan usaha.

Sesuai dengan kesimpulan yang dijelaskan di atas, maka perlu disarankan bahwa:

1. Aturan hukum yang terkait dengan penanggulangan bencana akibat adanya kerusakan lingkungan hidup dalam pemanfaatan sumber daya alam hendaknya dapat diperbaharui dengan memasukkan kewajiban perusahaan untuk ikut menanggung dana bencana, yaitu melalui instrumen pajak lingkungan.
2. Aturan hukum yang terkait dengan pajak dan retrebusi daerah hendaknya diperbaharui dengan memasukkan instrumen pajak lingkungan sebagai sarana untuk menyediakan dana penanggulangan bencana akibat adanya kerusakan lingkungan hidup.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Alvi Syahrin, 2011, *Ketentuan Pidana dalam UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta: PT. Softmedia,
- Bambang Sunggono, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cetakan Kedua, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Bintoro Tjokroamidjojo, 1991, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES.
- Bohari, 2002, *Pengantar Hukum Pajak*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Johny Ibrahim, 2006, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Kedua, Malang: Bayumedia Publishing.
- Lexy J. Moleong, 1990, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Mas Achmad Santoso, 2001, *Good Governance & Hukum Lingkungan*, Jakarta: Indonesian Centre For Environmental Law.

Otto Soemarwoto, 2005, *Mensinergikan Pembangunan & Lingkungan Telaah Kritis Begawan Lingkungan*, Yogyakarta: Divisi Percetakan & Penerbitan PD Anindya.

Posner, Richard A., 1981, *The Economics of Justice*, Cambridge: Harvard University Press.

-----, 1992, *Economic Analysis of Law*, Fourth Edition, Boston: Little Brown & Company.

-----, 2001, *Frontiers of Legal Theory*, Cambridge: Harvard University Press.

Rochmat Soemitro, 1988, *Pajak dan Pembangunan*, Bandung: Eresco.

Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cetakan Keempat, Jakarta: Ghalia Indonesia.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Keenam, Jakarta: RadaGrafindo Persada.

Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.

Stewart, Richard and James E. Krier, 1978, *Environmental Law and Policy*, Indianapolis: Bobbs-Merrill.

Takdir Rahmadi, 2011, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Peraturan Perundang-undangan:

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Republik Indonesia, Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana.

Provinsi Sumatera Utara, Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penanggulangan Bencana Daerah.

Jurnal/Laporan Penelitian/Koran:

Agus Suryono, 2014, "Kebijakan Publik Untuk Kesejahteraan Rakyat", *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Transparansi*, Volume VI, Nomor 02, September.

Danida, 2011, "Kajian Cepat terhadap Kesiapan Indonesia Menuju Reformasi Fiskal Lingkungan Hidup untuk Penghijauan Ekonomi", *Laporan Penelitian*, Jakarta.

Faure, Michael and Goran Skogh, 2004, *The Economic Analysis of Environmental Policy and Law-An Introduction*, *European Journal of Law and Economics*, Volume 17, Issue 2.

Muhammad Muhdar, 2009, "Eksistensi *Polluter Pays Principle* dalam Pengaturan Hukum Lingkungan di Indonesia", *Mimbar Hukum*, Volume 21, Nomor 1.

Ni Putu Intan Pratiwi dan Firmanto Hadi, 2013, "Internalisasi Dana Eksternal pada Angkutan Laut BBM Domestik", *Jurnal Teknik Pomits*, Volume 2, Nomor 1, Surabaya: Fakultas Teknologi Kelautan Institut Teknologi Sepuluh Nopember.

Orin Basuki, 2006, "Pajak Lingkungan akan Gantikan 250 Retribusi", *Harian Kompas*, Jakarta, 23 Mei.

Sagoff, Mark, 1987, "Where Ickes Went Rights or Reason and Rationality in Environmental Law", *Ecology Law Quarterly*, Volume 14, Issue 2.

Internet:

Irwan Arfa, "Kerusakan Lingkungan di Sumut Sudah Akut", diakses dari <https://sumut.antaranews.com/berita/108698/kerusakan-lingkungan-di-sumut-sudah-akut>, tanggal 10 April 2018.

Pusat Pengelolaan Ekoregion Sumatera Kementerian Lingkungan Hidup, Data & Informasi Lingkungan Hidup Sumatera, diakses dari http://p3esumatera.menlhk.go.id/datin/status_lingk/status_lingk_p/2, tanggal 10 April 2018.