

PENCEMARAN SUNGAI: ANALISIS PERUNTUKAN UNDANG-UNDANG DI BAWAH AKTA KUALITI ALAM SEKELILING 1974¹

Harlida Abdul Wahab
harlida@uum.edu.my

Nurli Yaacob
nurli@uum.edu.my

Pusat Pengajian Undang-undang
Kolej Undang-undang Kerajaan dan Pengajian Antarabangsa
Universiti Utara Malaysia

Abstrak

Artikel ini menganalisis peruntukan undang-undang berkaitan dengan pencemaran sungai khususnya Akta Kualiti Alam Sekeliling 1974 yang merupakan akta induk berkaitan dengan pengurusan dan pemuliharaan alam sekitar. Skop perbincangan menjurus kepada pencemaran yang dilakukan oleh kilang industri. Dengan menggunakan kaedah interpretasi statut, peruntukan seksyen yang secara langsung berkait dengan aspek pencemaran sungai dianalisis. Setiap peruntukan ini kemudiannya dibincangkan secara terperinci dan cadangan penambahbaikan dikemukakan pada akhir perbincangan.

Kata kunci: sungai, pencemaran, undang-undang, Akta Kualiti Alam Sekeliling 1974

Abstract

This paper analyses the legal provisions relating to river pollution, in particular the Environmental Quality Act 1974 which is the parent Act in relation to the management and conservation of the environment. The scope of discussion focuses on the pollution caused by industrial factories. By using the method of interpretation of the statute, the analysis deliberates

1 Sebahagian besar daripada kandungan makalah ini dipetik daripada kertas kerja yang berjudul "Pencemaran Sungai: Analisis Peruntukan Undang-Undang di bawah Akta Kualiti Alam Sekeliling 1974" dalam prosiding International Soft Science Conference 2011 (ISSC2011) yang diadakan di Ho Chi Minh City, Vietnam pada 23-25 November 2011.

*on the relevant express provisions that are directly related to river pollution
The paper concludes by submitting proposals of improvement.*

Keywords: river, pollution, law, Environmental Quality Act 1974

PENDAHULUAN

Pencemaran² sungai atau air bermakna perubahan yang berlaku terhadap air sama ada dari segi kualiti, rasa, bau dan lain-lain yang menjejaskan fungsi air sebagai sumber utama kehidupan, seperti minuman kerana akan membahayakan kesihatan dan hidupan jika digunakan. Sungai³ merupakan salah satu sumber utama yang membekalkan air untuk kehidupan manusia dan lain-lain hidupan. Walau bagaimanapun, air bersih yang amat diperlukan untuk kehidupan manusia ini akan berkurangan jika pencemaran ke atas sungai tidak dibendung. Sebagai sumber utama air, sungai sewajarnya dipelihara dan dipulihara supaya manfaatnya dapat dinikmati bersama.

PERNYATAAN MASALAH, OBJEKTIF DAN KAEDAH

Berdasarkan kategori kualiti air yang diguna pakai di Malaysia iaitu Kelas I – air yang boleh diminum terus tanpa perlu dirawat; Kelas II – air yang memerlukan rawatan biasa; Kelas III – air nampak bersih tetapi tercemar; Kelas IV – air tercemar; dan Kelas V – amat tercemar dan hampir mati, keadaan semasa menunjukkan bilangan sungai pada Kelas I dan II semakin berkurangan sebaliknya Kelas IV dan V menunjukkan peningkatan. Pencemaran air sungai sering dikaitkan dengan punca tunjuk (*point source*) seperti sisa yang dihasilkan oleh kilang perindustrian. Pembangunan pesat

-
- 2 Di bawah Akta Kualiti Alam Sekeliling 1974, “pencemaran” ditakrifkan sebagai “apa-apa perubahan langsung atau taklangsung kepada sifat fizikal, haba, kimia, atau biologi mana-mana bahagian alam sekeliling dengan melepaskan, mengeluarkan atau meletakkan benda berbahaya kepada alam sekeliling, pencemar atau buangan hingga menjejaskan apa-apa kegunaan berfaedah, menyebabkan suatu keadaan yang merbahaya atau mungkin merbahaya kepada kesihatan, keselamatan atau kebajikan awam, atau kepada binatang, burung, hidup-hidupan liar, ikan atau hidupan-hidupan dalam air, atau kepada tumbuh-tumbuhan atau menyebabkan suatu pelanggaran terhadap apa-apa syarat, had atau sekatan yang dikenakan ke atas sesuatu lesen yang dikeluarkan di bawah Akta ini”.
 - 3 Menurut seksyen 5 Kanun Tanah Negara, sungai bermaksud mana-mana sungai, anak sungai, caruk atau lain-lain aliran air semulajadi, dan apa-apa cawangan sungai, alur-delta atau lencongan buatan darinya. Takrifan “sungai” juga diberikan di bawah seksyen 2 Akta Air 1920, yakni “termasuklah cawangan sungai dan mana-mana alur atau aliran air semulajadi dan juga terusan yang tertakluk kepada Akta ini”.

dan pertambahan sektor industri yang sukar dikekang merupakan antara penyumbang utama kepada masalah pencemaran ini.

Oleh itu, tidak hairan walaupun pelbagai langkah diambil bagi mengatasi masalah pencemaran ini, jumlah sungai tercemar semakin bertambah dengan 45 sungai dikategorikan sebagai tercemar dan berbahaya kepada habitat di dalamnya serta manusia (Muhamad Amirul Afiq Mastor, Azrai Mohammad dan Rosalinda Md Said, 2010).

Pada dasarnya terdapat pelbagai akta yang boleh dikaitkan dengan pengurusan dan pemuliharaan sungai di Malaysia. Akta Kualiti Alam Sekeliling 1974 merupakan undang-undang utama yang menjadi instrumen asas bagi mencapai objektif alam sekitar negara. Secara ringkas, Akta ini berfungsi mengawal bentuk pencemaran di samping memulihara kualiti alam sekeliling. Selain daripada akta induk ini, undang-undang kecil yang dikenali sebagai peraturan dan perintah dibentuk melaluinya khusus bagi melaksanakan fungsi dan mencapai objektif Akta. Sebagai contoh, bagi menangani masalah pencemaran air yang diakibatkan oleh pembuangan sisa atau efluen perindustrian, Peraturan-Peraturan Kualiti Alam Sekeliling (Efluen Perindustrian) 2009⁴ diwujudkan.⁵ Peraturan ini terpakai kepada premis yang membuang atau melepaskan efluen perindustrian⁶ atau efluen bercampur⁷ terhadap atau ke dalam mana-mana tanah, atau ke dalam mana-mana perairan pedalaman atau perairan Malaysia selain premis yang disebutkan dalam Jadual 1.

Objektif makalah ini adalah untuk mengkaji peruntukan undang-undang di bawah Akta Kualiti Alam Sekeliling 1974 yang berkait secara langsung dengan aspek pencemaran sungai akibat daripada aktiviti industri. Melalui kaedah interpretasi statut, analisis dan huraian bagi setiap peruntukan yang relevan dikemukakan. Selain itu, kelemahan yang wujud juga dibincangkan dengan saranan susulan turut dikemukakan pada akhir perbincangan.

4 Peraturan ini merupakan pindaan kepada Peraturan-peraturan Kualiti Alam Sekeliling (Kumbahan dan Efluen Perindustrian) 1979.

5 Peraturan ini diwujudkan bagi tujuan menjalankan kuasa yang diperuntukkan di bawah seksyen 21, 24, 25 dan 51AKAS. (Seksyen 21 adalah berkaitan dengan kuasa Menteri untuk menentukan syarat-syarat pengeluaran, pelepasan dan sebagainya; seksyen 24 adalah sekatan mengenai pencemaran tanah tanah; seksyen 25 adalah sekatan mengenai pencemaran perairan daratan: manakala seksyen 51 adalah berhubung dengan kuasa Menteri untuk membuat peraturan-peraturan sebagai tambahan kepada peruntukan Akta.)

6 “Apa-apa sisa dalam bentuk cecair atau air buangan yang terhasil daripada proses pengeluaran termasuklah rawatan air bagi pembekalan air atau mana-mana aktiviti yang berlaku di mana-mana premis perindustrian.”

7 “apa-apa sisa dalam bentuk cecair atau air buangan yang mengandungi kedua-dua efluen perindustrian dan kumbahan.”

PERUNTUKAN UNDANG-UNDANG DI BAWAH AKTA KUALITI ALAM SEKELILING DAN ANALISIS

Akta Kualiti Alam Sekeliling 1974 (AKAS) merupakan undang-undang utama berkaitan dengan pengurusan dan pemuliharaan alam sekitar, termasuk pencegahan dan kawalan terhadap pencemaran alam di samping perkara yang berkaitan dengannya. Dari segi tafsiran istilah, alam sekitar bermaksud faktor fizikal yang berada di sekeliling manusia termasuk tanah, air, udara, cuaca, bunyi, bau dan rasa. Hal ini jelas menunjukkan sungai yakni air termasuk dalam faktor fizikal alam sekitar yang perlu dijaga, dipelihara dan diuruskan secara baik dan sistematik bagi mengelakkan pencemaran.

Akta Kualiti Alam Sekeliling 1974

AKAS mengandungi lapan bahagian utama. Sebagaimana kebanyakan akta, akta ini dimulakan dengan tajuk Permulaan pada Bahagian I, iaitu tajuk pendek dan interpretasi dikemukakan. Bahagian II berkaitan dengan Pentadbiran yakni kuasa, tanggungjawab dan fungsi Ketua Pengarah serta pegawai Kualiti Alam Sekeliling. Turut diperuntukkan, penubuhan Majlis Kualiti Alam Sekeliling yang berfungsi memberikan nasihat kepada Menteri berhubung perkara yang berkaitan dengan Akta di samping apa-apa perkara yang dirujuk kepadaanya. Bahagian III pula berkaitan dengan Pelesenan, iaitu lesen berkaitan dengan pembuangan sisa termasuk pendaftaran dan pembaharuan lesen, tempoh sah lesen serta bayaran fi.

Bahagian IV Akta menyentuh tentang Pencegahan dan Kawalan Pencemaran. Peruntukan yang terlibat termasuklah premis yang dilesenkan, syarat dan pengesahan pelan, syarat berkaitan pelepasan dan pembuangan sisa, perkara yang berkaitan dengan pembuangan sisa di perairan Malaysia, pencegahan pembakaran terbuka, audit alam sekitar dan sebagainya. Bahagian IVA memperuntukkan perkara tentang sisa pembuangan berjadual. Selain itu, Bahagian V adalah berkaitan dengan Rayuan dan Lembaga Rayuan. Perkara ini termasuk kes rayuan berkaitan penolakan, penggantungan atau pembatalan lesen. Di samping itu, bahagian VA memperuntukkan seksyen berkaitan dengan pembayaran “cess” penyelidikan dan penubuhan tabung alam sekitar; manakala Bahagian VI, iaitu yang terakhir, Lain-lain.

Analisis Peruntukan dalam AKAS 1974

Sebagaimana objektif utama AKAS untuk mencegah, menghapus, mengawal pencemaran dan memperbaiki alam sekitar, maka terdapat sebahagian peruntukan dan hal berhubung dengan pencemaran sungai dinyatakan dalam Akta

ini. Berdasarkan penelitian terhadap peruntukan dalam AKAS, Jadual 1 menyenaraikan seksyen yang secara langsung berkait dengan kawalan pencemaran sungai.

Jadual 1 Analisis Peruntukan dalam AKAS 1974.

Bil	No Seksyen	Maksud Peruntukan	Hubungkait
1	17(2)	Bayaran lesen yang dikenakan berbeza bergantung pada kelas premis, tempat letaknya premis, kuantiti buangan yang dilepaskan, pencemar yang dilepaskan dan aras pencemaran sedia ada.	Buangan yang dilepaskan ke dalam sungai, walaupun boleh menyebabkan pencemaran, dibenarkan dengan syarat premis itu mendapat lesen untuk tujuan tersebut.
2	17(3)	Jika hasil pemeriksaan mendapati bahan buangan yang dilepaskan atau pencemaran yang diakibatkan melebihi daripada yang dibenarkan maka Ketua Pengarah (KP) berhak menuntut bayaran yang sepatutnya dibayar.	Peruntukan ini memberikan kuasa kepada KP untuk menuntut bayaran yang sepatutnya jika sekiranya sisa buangan yang dilepaskan ke dalam sungai adalah melebihi tahap yang dipohon/dinyatakan dalam lesen.
3	21	Setelah berunding dengan Majlis (Majlis Kualiti Alam Sekeliling), Menteri boleh menentukan syarat-syarat yang boleh diterima bagi pengeluaran, pelepasan dan peletakan benda berbahaya kepada alam sekeliling, pencemar atau buangan ke dalam kawasan, segmen atau unsur alam sekeliling yang dilarang atau disekat.	Peruntukan ini memberi kuasa kepada Menteri untuk menetapkan syarat bagi pengeluaran atau pelepasan bahan yang boleh mencemarkan ke kawasan yang sebelum ini dilarang pembuangannya.
4	25(1)	Melainkan dilesen, tiada sesiapa boleh mengeluarkan, melepaskan atau meletakkan benda berbahaya kepada alam sekeliling, pencemar atau buangan ke dalam perairan daratan dengan melanggar syarat yang boleh diterima di bawah seksyen 21.	Seksyen ini menjelaskan bahawa pengeluaran, pelepasan atau peletakan benda, pencemar atau buangan berbahaya kepada alam sekeliling dengan melanggar syarat yang boleh diterima di bawah s 21 hanya boleh dilakukan jika pengusaha mendapat lesen untuk tujuan itu.

Bil	No Seksyen	Maksud Peruntukan	Hubungkait
5	25(2)	Seseorang dianggap mengeluarkan, melepaskan atau meletakkan buangan ke dalam perairan daratan jika (a) dia meletakkan buangan di dalam atau atas mana-mana perairan atau di suatu tempat yang mana buangan itu boleh masuk ke mana-mana perairan; (b) dia meletakkan buangan di mana buangan itu jatuh, turun, mengalir, sejat, dihanyutkan, meresap, ditiup oleh sebab kecuaiannya menyebabkan buangan itu diletakkan dalam keadaan seperti itu; (c) dia menyebabkan suhu perairan naik atau turun lebih daripada had yang ditetapkan.	Peruntukan ini menyebut bahawa seseorang dianggap menyebabkan pencemaran kepada sungai jika dia meletakkan buangan ke dalamnya atau dia menyebabkan berlaku sejatan, pengaliran, resapan dan sebagainya akibat peletakan/pembuangan itu atau jika dia menyebabkan suhu air naik/turun lebih dari had yang ditetapkan.
6	25(3)	Pelanggaran seksyen 25(1) adalah kesalahan yang boleh didenda tidak lebih RM100,000 atau penjara tidak lebih 5 tahun atau kedua-duanya dan denda tidak lebih RM1000 bagi setiap hari kesalahan diteruskan.	Kesalahan melakukan pencemaran terhadap sungai boleh menyebabkan penalti tidak lebih RM100,000 atau penjara tidak lebih 5 tahun atau kedua-duanya.
7	31	Jika mana-mana benda yang berbahaya kepada alam sekeliling, pencemar atau buangan sedang atau mungkin akan dikeluarkan, dilepaskan atau diletakkan daripada kenderaan, kapal atau premis maka KP boleh menghendaki pemunya atau penghuni premis untuk (a) mengukur, mengambil sampel, menganalisis, merekod atau melapor apa-apa benda berbahaya kepada alam sekeliling, pencemar, buangan, pengaliran atau keluaran yang mengandungi pencemar; (b) menjalankan kajian ke atas risiko alam sekeliling; (c) menyenggara atau mengendali suatu program pengawasan; (d) mengambil langkah mengurangkan, meringankan, membasmi atau melupuskan pencemaran.	KP mempunyai kuasa untuk mengarahkan pemunya atau penghuni premis yang boleh mengakibatkan pencemaran ke atas sungai mengambil tindakan seperti merekod, menganalisis, menjalankan kajian risiko, menyenggara atau mengambil langkah mengurangkan atau melupuskan pencemaran tersebut.

Bil	No Seksyen	Maksud Peruntukan	Hubungkait
8	31A(1)	KP boleh mengeluarkan perintah larangan untuk mencegah pengendalian yang berterusan atau pelepasan benda berbahaya kepada alam sekeliling, pencemar atau buangan sama ada secara mutlak atau bersyarat sehingga pemulihan yang diarahkan diperbetul.	Peruntukan ini memberi kuasa kepada KP untuk mengeluarkan perintah kepada pemunya atau penghuni premis, sama ada secara mutlak atau bersyarat, daripada terus mengendali atau melepaskan buangan yang boleh mencemarkan alam sekeliling.
9	31A(2)	Menteri, jika menganggap alam sekeliling, kesihatan atau keselamatan awam terancam atau kemungkinan terancam, boleh (a) mengeluarkan perintah menghendaki menghentikan perbuatan atau melepaskan benda berbahaya ke alam sekeliling, pencemar atau buangan; (b) menjadikan jentera, kelengkapan, loji untuk tidak beroperasi	Peruntukan ini memberi kuasa kepada Menteri untuk mengeluarkan perintah bagi menghentikan pelepasan atau pembuangan benda yang boleh mencemar alam sekeliling atau mengarahkan operasi loji atau jentera dihentikan sekiranya beliau beranggapan alam sekeliling atau kesihatan boleh terancam kerana aktiviti tersebut.
10	31A(3)	Seseorang yang melanggar subseksyen (1) atau (2) adalah melakukan kesalahan dan boleh didenda tidak lebih RM50,000 atau penjara tidak lebih 2 tahun atau kedua-duanya	Pelaku yang melanggar peruntukan di atas adalah melakukan kesalahan yang boleh didenda sehingga RM50,000 atau penjara tidak lebih 2 tahun atau kedua-duanya.
11	33(1)	Jika orang yang dilesen mengeluarkan, melepas, meletakkan benda berbahaya kepada alam sekeliling, pencemar atau buangan ke dalam segmen atau unsur alam sekeliling mengikut syarat yang ditetapkan di dalam lesen tetapi KP berpendapat kesan kolektif menyebabkan atau boleh menyebabkan bertambah buruk keadaan sehingga boleh mengancam hidupan, burung, binatang liar, ikan, dan lain-lain hidupan dalam air, KP boleh, melalui notis, menghendaki mereka memberhentikan pengeluaran, pelepasan dan peletakan bahan itu.	Peruntukan ini mengambil kira kesan buangan secara kolektif yang menyebabkan pencemaran terhadap alam sekeliling termasuk sungai, walaupun mengikut syarat dalam lesen, iaitu KP boleh mengeluarkan notis mengarahkan orang yang dilesen menghentikan pelepasan atau buangan tersebut.

Bil	No Seksyen	Maksud Peruntukan	Hubungkait
12	33(2)	Pelanggaran seksyen 33(1) adalah kesalahan yang boleh didenda tidak lebih RM50,000 atau penjara tidak lebih 5 tahun atau kedua-duanya dan denda tidak lebih RM1000 bagi setiap hari kesalahan diteruskan.	Pelanggaran peruntukan di atas boleh menyebabkan orang itu didenda sehingga RM50,000 atau penjara tidak kurang 5 tahun atau kedua-duanya.
13	33A	KP boleh menghendaki pemunya atau penghuni kenderaan, kapal atau premis menjalankan audit alam sekeliling dan mengemukakan laporan audit mengikut cara yang ditetapkan oleh Menteri melalui peraturannya.	KP boleh mengarahkan pemunya/ penghuni premis iaitu pengusaha untuk menjalankan audit kualiti alam sekeliling sekiranya perlu.
14	34A	Menteri boleh, selepas berunding dengan Majlis, menetapkan apa-apa aktiviti yang mempunyai kesan terhadap alam sekeliling sebagai aktiviti yang ditetapkan.	Sekiranya aktiviti yang dicadangkan termasuk dalam aktiviti yang ditetapkan di bawah Perintah Kualiti Alam Sekeliling (Aktiviti Yang Ditetapkan) (Penilaian Kesan kepada Alam Sekeliling) 1987, laporan EIA perlu diserahkan kepada Ketua Pengarah untuk tujuan kelulusan; tanpa kelulusan, sesuatu projek tidak dapat diteruskan.
15	37(1)(c)	Melalui notis, KP boleh menghendaki pemilik atau penghuni kapal, kenderaan, premis atau pesawat untuk memberikan maklumat, mengikut tempoh yang dinyatakan, berkaitan dengan apa-apa benda berbahaya kepada alam sekeliling, pencemar atau buangan yang dilepaskan atau mungkin akan dilepaskan.	Dengan memberi notis, KP berhak menghendaki pemilik atau penghuni premis untuk memberikan maklumat berkaitan dengan pembuangan bahan pencemar atau buangan yang dilepaskan atau akan dilepaskan ke dalam sungai.
16	51(cc) dan (k)	Menteri boleh, selepas berunding dengan Majlis, membuat peraturan bagi atau berkenaan dengan – (ee) menetapkan standard kualiti alam sekeliling dan standard pelepasan dan menyatakan beban maksimum yang dibenarkan yang boleh dilepaskan oleh mana-mana punca ke dalam perairan daratan, dengan merujuk secara am atau khusus kepada kumpulan air berkenaan; (k) melarang atau mengawal mandi, berenang, bersampan, atau lain-lain aktiviti dalam air di dalam atau di sekeliling mana-mana perairan yang mudarat kepada kesihatan atau kebajikan atau bagi mencegah pencemaran.	Peruntukan ini memberikan kuasa kepada Menteri untuk menggubal peraturan yang berkaitan yang dirasakan perlu bagi menangani masalah pencemaran berkaitan sungai.

Senarai peruntukan dalam Jadual 1 diklasifikasikan sebagai peruntukan yang secara langsung berkaitan dengan pencemaran sungai. Peruntukan ini adalah termasuk larangan melakukan pencemaran terhadap sungai, keadaan yang dikelaskan sebagai pencemaran, pematuhan terhadap fi tertentu untuk tujuan pelesenan, pemberian notis berhubung dengan pembuangan sisa, pelaksanaan penilaian kesan alam sekeliling (EIA) dan juga penalti bagi pelanggaran mana-mana peruntukan.

Merujuk seksyen 17, AKAS mengenakan bayaran lesen terhadap pengusaha industri yang jumlahnya bergantung pada jenis atau kelas premis, lokasi premis, kuantiti buangan dan sisa yang dilepaskan, pencemar yang dilepaskan dan aras pencemaran sedia ada. Dari segi pengawalan, peruntukan ini amat baik kerana perbezaan kadar bayaran lesen yang bergantung pada faktor di atas dapat membezakan liabiliti dan tanggungan pengusaha terhadap pencemaran atau kemungkinan pencemaran yang akan berlaku. Namun jika diteliti, peruntukan ini langsung tidak melarang pencemaran sebaliknya membenarkannya berlaku sekiranya pengusaha industri memiliki lesen atas kadar fi tertentu.

Hal ini bermaksud, asalkan kuantiti buangan yang dilepaskan menepati syarat yang ditetapkan dalam lesen maka tindakan pengusaha adalah tidak menyalahi undang-undang kerana mereka telah mendapatkan lesen untuk tujuan tersebut. Dalam erti kata lain, pencemaran dibenarkan oleh AKAS melalui pemilikan lesen. Namun begitu, pengusaha yang didapati melepaskan bahan buangan industri melebihi tahap yang sepatutnya atau pencemaran yang diakibatkan adalah melebihi daripada yang dibenarkan berhak dituntut bayaran yang sepatutnya oleh Ketua Pengarah.

Dua isu timbul daripada peruntukan ini. Pertama, pelepasan bahan buangan yang melebihi kadar yang dibenarkan hanya dapat dipastikan melalui pemeriksaan yang dijalankan oleh pegawai penguat kuasa yang pada kebiasaannya bergantung pada aduan yang dikemukakan. Jika tiada aduan maka agak sukar bagi agensi penguat kuasa seperti Jabatan Alam Sekitar untuk bertindak. Kedua, pengusaha akan diminta oleh Ketua Pengarah untuk menjelaskan bayaran yang sepatutnya mengikut tahap pencemaran yang diakibatkannya walaupun pengusaha jelas melanggar peruntukan dan syarat yang ditetapkan dalam lesen. Dalam maksud lain, tiada penalti dikenakan kepada pengusaha akibat pelanggaran peruntukan seksyen 17(2) ini.

Seterusnya, seksyen 21 memberikan kuasa kepada Menteri, melalui hasil perundingan dengan Majlis Kualiti Alam Sekeliling, untuk menetapkan syarat bagi pengeluaran atau pelepasan bahan yang boleh mengakibatkan pencemaran ke kawasan yang sebelum ini dilarang pembuangannya. Hal ini menunjukkan, larangan yang terpakai sebelum ini boleh ditarik balik

atau tidak lagi terpakai jika Menteri memutuskan sedemikian. Walaupun kuasa yang luas dilihat diberikan kepada Menteri untuk membuat keputusan berhubung dengan perkara ini, klausa “setelah berunding dengan Majlis” menunjukkan bahawa keputusan bukanlah semata-mata di tangan Menteri sebaliknya atas nasihat Majlis Kualiti Alam Sekeliling.

Berhubung dengan peruntukan di atas juga, pengeluaran, pelepasan atau peletakan benda yang boleh mengakibatkan pencemaran kepada sungai dengan melanggar syarat yang disebut adalah tidak dibenarkan kecuali dilesenkan. Peruntukan ini menegaskan bahawa, walaupun pengeluaran atau pelepasan bahan buangan mengikut syarat yang ditetapkan oleh Menteri, pengusaha perlu mendapatkan lesen untuk tujuan tersebut. Pelanggaran peruntukan ini jelas boleh menyebabkan pengusaha dikenakan penalti sehingga RM100,000 atau penjara tidak lebih lima tahun atau kedua-duanya. Pengusaha juga boleh didenda sehingga RM1000 bagi setiap hari kesalahan yang masih berterusan.

Seksyen 25 merupakan peruntukan yang amat baik kerana seksyen ini meluaskan skop tindakan yang boleh mengakibatkan pencemaran, bukan sahaja pencemaran secara terus atau langsung (*direct*), tetapi juga yang berlaku secara tidak langsung (*indirect*). Dalam erti kata lain, pengusaha turut boleh dikenakan penalti walaupun secara tidak sengaja menyebabkan pencemaran sungai. Sebagai contoh, sekiranya pengusaha industri meletakkan sisa buangan di tepi sungai, namun secara tidak sedar mengakibatkan sisa tersebut masuk ke dalam sungai; atau meletakkan buangan tetapi dengan kecuaiannya mengakibatkan buangan itu terjatuh, tersejat, mengalir dan sebagainya ke sungai; atau tindakannya meletak atau melepaskan buangan itu menyebabkan suhu perairan sungai naik atau turun lebih daripada had yang ditetapkan, maka dianggap sama seperti pengusaha melakukan pembuangan atau pelepasan sisa secara terus.

Peruntukan seksyen 31A(1) dan 31A(2) masing-masing memberikan kuasa kepada Ketua Pengarah dan Menteri untuk mengarahkan pemberhentian pengendalian berterusan atau pelepasan benda berbahaya ke alam sekeliling; dan bagi Menteri, boleh mengarahkan supaya jentera atau loji dihentikan operasinya. Bagi tujuan memelihara sungai daripada terus tercemar akibat tindakan pengusaha, peruntukan ini amat wajar, namun menimbulkan kekeliruan apabila peruntukan yang hampir sama ini memberikan kuasa kepada dua pihak yang berbeza sedangkan matlamat dan tujuannya adalah sama, iaitu untuk menghalang pengusaha daripada terus melakukan aktiviti yang boleh mencemarkan alam sekeliling.

Di bawah seksyen 31, walaupun kuasa untuk mengukur, mengambil sampel, merekodkan, menjalankan kajian risiko dan sebagainya adalah

kuasa pegawai penguat kuasa, dalam keadaan tertentu, pengusaha (pemunya atau penghuni premis/kapal/kenderaan) boleh dipertanggungjawabkan oleh Ketua Pengarah untuk melakukannya termasuk langkah bagi mengurangkan atau melupuskan pencemaran yang berlaku. Malah Ketua Pengarah berhak mengeluarkan perintah larangan kepada pengusaha, sama ada secara mutlak atau bersyarat daripada terus mengendalikan atau melepaskan buangan yang boleh mencemarkan alam sekeliling. Pelanggaran ini boleh menyebabkan pengusaha dikenakan penalti sehingga RM50,000 atau penjara tidak lebih dua tahun, atau kedua-duanya.

Pada masa yang sama, AKAS turut mengambil kira kesan kolektif pencemaran terhadap alam sekitar melalui seksyen 33(1). Yang dimaksudkan dengan kesan kolektif pencemaran ini ialah pencemaran yang diakibatkan oleh sisa buangan daripada beberapa kilang perindustrian. Walaupun kadar pencemaran atau pelepasan sisa dilakukan secara berdekatan oleh sesuatu industri, apabila melibatkan sejumlah kilang perindustrian akan mengakibatkan pencemaran yang boleh memberikan ancaman kepada hidupan air dan sebagainya. Dalam keadaan ini, Ketua Pengarah berhak mengarahkan pemberhentian aktiviti pelepasan dan pengeluaran bahan tercemar itu. Hal ini menjelaskan bahawa, apabila kesan kolektif dipertimbangkan, Ketua Pengarah boleh mengeluarkan notis larangan walaupun lesen pelepasan buangan telah diberikan kepada pengusaha. Peruntukan ini secara tidak langsung menunjukkan bahawa pemberian lesen untuk tujuan pencemaran tidak memberikan kuasa mutlak kepada pengusaha untuk melepaskan sisa buangan ke sungai. Namun persoalan yang timbul adalah sejauh mana peruntukan ini dimanfaatkan oleh penguat kuasa terutama apabila pengusaha sudah pasti berhak menafikan penglibatan mereka.

Seksyen 33 merupakan peruntukan yang amat relevan dengan situasi alam sekitar masa kini kerana memberikan kuasa kepada Ketua Pengarah untuk mengarahkan pengusaha menjalankan audit alam sekeliling serta mengemukakan laporannya apabila keadaan memerlukan.

Di samping itu, melalui seksyen 34A AKAS, pencemaran terhadap sungai oleh industri boleh dihalang dengan menjalankan penilaian kesan alam sekeliling ataupun lebih dikenali sebagai EIA (*environmental impact assessment*). EIA ialah satu kajian untuk mengenal pasti, meramal, menilai dan mengkomunikasikan maklumat mengenai langkah pengurangan kesan terhadap alam sekitar sebelum sesuatu projek diluluskan dan dijalankan. EIA mempunyai beberapa objektif, iaitu untuk mengkaji dan memilih yang terbaik daripada opsi projek yang ada; untuk mengenal pasti, menjangka dan menilai kesan endapan yang signifikan; untuk mencadangkan dan memasukkan dalam pelan projek kaedah pengurangan yang bersesuaian;

dan untuk mengenal pasti kos alam sekitar dan kebaikan projek kepada komuniti.

Dalam erti kata lain, oleh sebab setiap pembangunan boleh memberikan kesan kepada alam sekitar, kajian EIA dapat memberikan alternatif terbaik untuk projek yang dicadangkan termasuk memberikan cadangan bagi mengurangkan kesan pencemaran terhadap alam sekitar. Kajian ini juga dapat mengenal pasti kos alam sekitar dan kebaikan sesuatu projek terhadap komuniti. Sehubungan itu, melalui seksyen ini Menteri boleh, selepas berunding dengan Majlis, menetapkan apa-apa aktiviti yang mempunyai kesan terhadap alam sekeliling sebagai aktiviti yang ditetapkan. Aktiviti yang ditetapkan ini boleh dilihat dalam Perintah Kualiti Alam Sekeliling (Aktiviti Yang Ditetapkan) (Penilaian Kesan Kepada Alam Sekeliling) 1987. Sekiranya aktiviti yang dicadangkan termasuk dalam aktiviti yang ditetapkan di bawah Perintah ini, laporan EIA perlu diserahkan kepada Ketua Pengarah untuk tujuan kelulusan; tanpa kelulusan, sesuatu projek tidak dapat diteruskan.

Laporan tersebut hendaklah mengikut garis panduan yang ditetapkan oleh Ketua Pengarah di samping mempunyai penilaian terhadap sebarang kesan kepada alam sekitar yang mungkin timbul. Seterusnya Ketua Pengarah boleh meluluskan laporan EIA jika berpuas hati dengan tindakan yang akan diambil untuk mencegah atau mengurangkan kesan terhadap alam sekitar, namun sebaliknya jika tidak berpuas hati dengan mengemukakan alasan penolakan.

Selain itu, peruntukan seksyen 37(1) memberikan kuasa kepada Ketua Pengarah untuk menghendaki pemilik atau penghuni premis memberikan maklumat berkaitan dengan bahan pencemar atau benda berbahaya yang dilepaskan atau mungkin akan dilepaskan ke alam sekeliling. Melalui peruntukan ini, maklumat yang dibekalkan oleh pengusaha amat perlu bagi tujuan pemeriksaan pencemaran yang berlaku atau mungkin akan berlaku.

Secara keseluruhannya peruntukan di atas jelas berkaitan dengan kawalan terhadap pencemaran sungai. Namun melihat pada penalti, iaitu denda sama ada tidak melebihi RM100 000 atau RM50 000 (termasuk penjara sama ada lima tahun atau dua tahun) bergantung pada kesalahan yang dilakukan, penulis berpendapat hukuman ini masih tidak wajar kerana walaupun kesalahan yang dilakukan adalah berbeza, akibatnya adalah sama, iaitu pencemaran terhadap sungai yang diakibatkan oleh tindakan pelepasan atau pembuangan sisa.

CADANGAN PENAMBAHBAIKAN

Walaupun AKAS sewajarnya dilihat sebagai satu-satunya undang-undang yang memelihara alam sekitar dan mengawal pencemaran, hakikatnya akta ini tertumpu pada masalah yang diakibatkan oleh punca tunjuk (*point source*) contohnya pencemaran yang berpunca daripada kilang industri. Dalam erti kata lain, pencemaran yang dilakukan oleh individu seperti membuang sampah ke dalam sungai, walaupun pada hakikatnya turut mengakibatkan pencemaran tidak dikawal oleh AKAS, sebaliknya hal tersebut dalam bidang kuasa Pihak Berkuasa Tempatan (PBT) di bawah Akta Kerajaan Tempatan 1976. Selain itu, pengurusan sungai juga terletak di bawah Jabatan Pengairan dan Saliran (JPS) yang lebih menumpu pada aspek teknikal.

Dengan pembahagian undang-undang dan bidang kuasa yang berbeza ini maka dicadangkan satu mekanisme pengurusan sungai yang bersepadu diadakan bagi tujuan penyelarasan kuasa supaya agensi penguat kuasa tidak menuding jari sesama sendiri. Pada pihak pengguna atau orang ramai pula, penyelarasan dapat memudahkan aduan dikemukakan supaya dapat disampaikan kepada pihak yang sepatutnya bagi membolehkan tindakan diambil dengan lebih berkesan.

AKAS mensyaratkan permohonan lesen terutama bagi pemunya atau penghuni premis termasuk pengilang. Syarat ini menunjukkan bahawa tujuan Akta bukanlah untuk menghalang pencemaran sebaliknya “membenarkan” pengusaha industri melakukan pencemaran dengan melepaskan sisa atau bahan buangan mengikut kadar yang dibenarkan oleh lesen. AKAS sewajarnya bermatlamat memastikan tiada pencemaran atau sisa yang boleh mencemarkan sungai dilepaskan oleh pengilang. Untuk itu, penulis berpendapat bahawa penggunaan petunjuk Standard A dan Standard B bagi sungai tidak lagi relevan untuk mengawal pelepasan air sisa sebaliknya perlu menyasarkan Standard Sungai bagi kualiti air yang sesuai untuk penghasilan air minuman, perikanan, pengairan, rekreasi atau pengangkutan. Dalam erti kata lain, air perlu dirawat sepenuhnya oleh pengusaha industri sebelum boleh dilepaskan ke sungai. Melalui teknologi terkini yang semakin berkembang dari semasa ke semasa, proses rawatan sisa buangan tanpa-cemar adalah tidak mustahil. Sekiranya perkara ini tidak dinilai semula, dikhuatiri peruntukan undang-undang dilihat sebagai satu mekanisme yang menghalalkan tindakan pencemaran pengilang melalui bayaran fi bagi lesen yang dipohon.

Berkaitan dengan perkara ini juga, Akta tidak sepatutnya menyediakan sebarang ruang kepada pengilang untuk melanggar syarat asas lesen melalui permohonan yang diperakui oleh Menteri walaupun sekiranya perlu. Berhubung dengan perkara ini, seksyen 21 perlu dinilai semula kepentingan

dan kewajarannya sama ada untuk menjaga kepentingan pengusaha atau memastikan kelestarian alam sekitar warisan negara.

Selain itu, seksyen 17(3) yang memberikan kuasa kepada Ketua Pengarah untuk menuntut bayaran yang sepatutnya jika sisa buangan yang dilepaskan melebihi daripada tahap yang dinyatakan dalam lesen didapati amat tidak wajar. Penulis menyarankan supaya pengusaha yang melanggar syarat dalam lesen didenda dengan penalti yang setimpal dengan kesalahan mereka, bukan sekadar menuntut bayaran yang sepatutnya mereka bayar mengikut kadar atau tahap buangan sisa tersebut.

Dari sudut penalti, walaupun pindaan Akta yang dibuat pada tahun 1996 menunjukkan peningkatan dari segi jumlah penalti dan hukuman yang dikenakan, iaitu daripada RM10,000 kepada RM100,000 dan penjara tidak lebih dua tahun kepada lima tahun, penulis berpendapat hukuman ini masih belum memadai jika dibandingkan dengan kesan pencemaran terhadap sumber air kepada individu, masyarakat, hidupan lain dan negara keseluruhannya. Apatah lagi pencemaran ini dilakukan oleh pengusaha perindustrian yang bermotifkan keuntungan. Penalti yang dikenakan seharusnya menjadi pengajaran, bukan sahaja kepada pelaku malah juga kepada pengilang lain untuk lebih berhati-hati dalam pengendalian sisa buangan. Oleh yang demikian, penulis mencadangkan agar jumlah denda yang dikenakan dinilai semula dan sewajarnya ditingkatkan lagi bagi menunjukkan ketegasan dan keseriusan kerajaan dalam menangani isu pencemaran air yang merupakan isu nasional.

Selain itu, perbezaan penalti yang ditetapkan, iaitu tidak melebihi RM50,000 dengan penjara tidak lebih dua tahun bagi denda di bawah seksyen 31A(3), 33(2) AKAS dan RM100,000 atau lima tahun penjara menurut seksyen 25(3) bergantung pada kesalahan didapati tidak wajar kerana walaupun tindakan kesalahan itu berbeza, akibatnya masih sama, iaitu pencemaran yang diakibatkan oleh tindakan pelepasan atau pembuangan sisa maka amat wajar jika penalti yang selaras dikenakan.

Seksyen 31A(1) dan 31A(2) masing-masing memberikan kuasa kepada Ketua Pengarah dan Menteri untuk mengeluarkan perintah larangan terhadap pengusaha daripada terus melepaskan bahan pencemar yang membahayakan ke alam sekeliling. Peruntukan yang hampir sama ini walau bagaimanapun, menimbulkan kekeliruan dari aspek pemakaiannya apabila melibatkan dua pihak yang berbeza. Sehubungan ini, penulis berpendapat bahawa kuasa ini sewajarnya diberikan kepada Ketua Pengarah sahaja kerana dalam hal yang melibatkan pencemaran, jika pandangan Menteri perlu dipertimbangkan, dikhuatiri akan menjejaskan masa dan tempoh sesuatu tindakan sepatutnya diambil kerana kebiasaannya, Menteri akan bertindak atas nasihat Ketua

Pengarah atau Majlis. Apabila keadaan ini berlaku, sudah pasti mengambil masa yang panjang sebelum sesuatu tindakan dapat diambil sedangkan pada masa tersebut kemungkinan masalah pencemaran tadi telah memberikan impak terhadap kesihatan atau membahayakan alam sekeliling.

Berhubung dengan audit alam sekeliling pula, peruntukan ini amat relevan dengan keadaan pembangunan industri masa kini. Sehubungan itu, walaupun seksyen ini memberikan kuasa kepada Ketua Pengarah untuk mengarahkan audit alam sekeliling kepada pengusaha, sekiranya keadaan memerlukan, penulis mencadangkan pengauditan ini dijalankan secara rawak, dari semasa ke semasa terhadap pengusaha, sebagai satu kaedah pemeriksaan dan audit berkala.

Selain itu, penglibatan semua pihak amat diperlukan kerana sungai dan alam sekitar merupakan warisan yang wajar dipelihara. Tiada guna jika undang-undang dan penguatkuasaan berjalan baik tetapi mentaliti masyarakat masih berada pada takuk lama yang memandang sungai sebagai tempat pembuangan sampah. Apatah lagi dengan kesedaran yang tinggi dalam kalangan masyarakat tentang peranan mereka terhadap alam sekitar akan dapat membantu agensi penguat kuasa menjalankan tugas dengan lebih efektif terutama dalam mengawal masalah pencemaran sungai hasil buangan kilang.

Bagi pengilang, penggunaan peraturan sendiri (*self-regulation*) melalui kod etika alam sekitar, amalan pengurusan terbaik, pengaplikasian piawaian berkaitan alam sekitar seperti ISO:14000 yang berbentuk *self-regulation* amat dialu-alukan. Melalui peraturan sendiri, pengilang akan melakukan audit dalaman dalam memastikan aktiviti harian mereka dan hal ini dilihat lebih efektif berbanding dengan penguatkuasaan agensi berwajib. Hal ini merupakan tanggungjawab sosial dan dapat menyumbang kepada masyarakat dan negara secara khusus. Untuk maksud ini, sewajarnya fungsi Majlis Kualiti Alam Sekeliling dipertingkatkan dari semasa ke semasa.

Dari aspek perundangan juga, beberapa terma dan perkataan tertentu perlu dinilai semula untuk menghasilkan definisi dan takrifan menyeluruh berhubung dengan isu pencemaran dan alam sekitar (Sharifah Zubaidah & Maizatun, 2008). Sebagai contoh, melalui seksyen 31A(2) AKAS, Menteri boleh mengeluarkan perintah untuk menghentikan pelepasan atau pembuangan benda yang boleh mencemarkan alam sekeliling atau mengarahkan operasi loji atau jentera dihentikan sekiranya “beranggapan” bahawa kemungkinan ancaman serius berlaku terhadap alam sekeliling, kesihatan atau keselamatan awam.

Apabila dikaitkan dengan pencemaran sungai, Menteri mempunyai kuasa memerintahkan pelepasan atau pembuangan benda yang boleh mencemarkan

sungai dihentikan sekiranya tindakan pengilang “dianggap” boleh membawa ancaman serius kepada alam sekitar, kesihatan dan keselamatan awam. Namun kuasa Menteri untuk mengeluarkan perintah sedemikian tertakluk pada “anggapan” pada pihaknya tentang kemungkinan berlaku ancaman pencemaran yang boleh menjejaskan kesihatan dan keselamatan awam. Hal ini seolah-olah menunjukkan “anggapan” (*consider*) sahaja sudah memadai bagi Menteri mengeluarkan arahan supaya pelepasan sisa buangan dihentikan. Dalam erti kata lain, sebahagian perkataan dan peruntukan undang-undang ini memerlukan interpretasi dan takrifan yang tepat bagi menggambarkan maksud sebenar Akta, terutama untuk memastikan pelaksanaan AKAS direalisasikan dengan sebaik-baiknya sekali gus menjamin persekitaran dan alam sekeliling agar berada dalam keadaan baik dan sihat.

KESIMPULAN

Peruntukan undang-undang yang wujud berkaitan dengan pencemaran sungai dalam Akta Kualiti Alam Sekeliling 1974 masih mempunyai ruang untuk diperbaiki. Malah, sebagai akta induk yang turut bergantung pada undang-undang kecil, Peraturan-Peraturan Kualiti Alam Sekeliling (Efluen Perindustrian) 2009 dilihat sebagai amat relevan bagi merealisasikan fungsi dan objektif AKAS. Selain itu, walau bagaimana baik pun undang-undang yang digubal tidak akan memberikan makna tanpa wujudnya kajian dan penilaian berkaitan dengannya dari semasa ke semasa. Oleh sebab itu, isu kelemahan undang-undang berkaitan dengan pencemaran sungai sentiasa relevan. Secara keseluruhannya dapat disimpulkan bahawa undang-undang berkaitan dengan pengurusan sungai di Malaysia adalah mencukupi walaupun terdapat beberapa kelemahan yang perlu diberikan perhatian.

RUJUKAN

Akta Kualiti Alam Sekeliling 1974 (Akta 127).

Chan Ngai Weng, Anisah Lee Abdullah, Ab Latif Ibrahim & Suriati Ghazali, 2003. “River Pollution and Restoration Towards Sustainable Water Resources Management In Malaysia.” Kertas Kerja Prosiding National Seminar on Society, Space and Environment in a Globalised World: Prospects and Challenges. 29-30 Mei.

Chua, T. K. “Agencies Must Act as One in Cleaning Rivers,” dlm. *The Star*, 25 Julai 2010.

Halina Mohd Noor. “Tiga Agensi Saling Menolak Tanggungjawab,” dlm. *Berita Harian*, 26 Julai 2010.

- Lee Heng Keng, "Laws To Protect River And Sea Pollution" dlm. *IMPAK*, hlm. 3, 2006.
- Ministry of Environment, 2010. *Environmental Requirements: A Guide for Investors*, hlm. 5-8.
- Mohammad Naeem, "Protecting Environment From Pollution: Efforts And The Law In Malaysia" dlm. *Current Law Journal* 3, hlm. xci, 1995.
- Muhamad Amirul Afiq Mastor, Azrai Mohammad & Rosalinda Md Said. "Sungai Malaysia TerukTercemar" dlm. *Utusan Malaysia*, 19 Julai 2010.
- Muhammad Rizal Razman, Carolyn Melissa Payus & Jamaluddin Md Jahi, "Kawalan Pencemaran Sungai dalam Melindungi Ekologi dan Habitat Manusia: Tinjauan Perundangan di Malaysia" dlm. *International Journal of the Malay World and Civilisation* 28:1, hlm. 227-40, 2010.
- Peraturan-Peraturan Kualiti Alam Sekeliling (Efluen Perindustrian) 2009.
- Perintah Kualiti Alam Sekeliling (Aktiviti Yang Ditetapkan)(Penilaian Kesan Kepada Alam Sekeliling) 1987.
- Sharifah Zubaidah & Dr Maizatun Mustafa, "Legal and Institutional Framework for Pollution Prevention in Malaysian Rivers" dlm. *Malayan Law Journal* 4, hlm. lxxv, 2008.