

TANGGUNG JAWAB MUTLAK DALAM PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN HIDUP

Hyronimus Rheti¹

ABSTRACT

Strict Liability is a principle in the settlement of environmental disputes. The dispute caused by environmental pollution or destruction. The principle is contained in the Act No. 32 of 2009 on the Protection and Management of the Environment. This principle raises issues in terms of its application. Nevertheless, strict liability is important in protecting all victims of environmental pollution or destruction.

Keywords: strict liability, environmental pollution, environmental dispute

INTISARI

Tanggung jawab mutlak adalah sebuah prinsip dalam penyelesaian sengketa lingkungan, khususnya sengketa karena pencemaran dan kerusakan lingkungan. Prinsip ini terdapat dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Meskipun ada dalam undang-undang tersebut, prinsip ini menimbulkan persoalan dalam hal penerapannya. Meskipun demikian, *strict liability* penting dalam hal perlindungan semua korban pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup.

Kata kunci: tanggung jawab mutlak, pencemaran lingkungan, sengketa lingkungan

¹ Korespondensi pada hyro@mail.uajy.ac.id

A. Latar Belakang

Tanggung jawab mutlak (*strict liability*) adalah sebuah pertanggungjawaban yang sudah lama dikenal dalam Hukum Perdata. Pada sistem hukum *common law* perkembangannya berawal dari kasus *Rylands vs Fletcher* di Inggris tahun 1868.² Tanggung jawab mutlak ini terus berkembang di negara-negara lain, termasuk di Indonesia, khususnya bagi penyelesaian sengketa lingkungan hidup.

Secara yuridis formal tanggung jawab mutlak untuk perkara lingkungan hidup dimulai ada di Indonesia sejak tahun 1982, yaitu dalam Pasal 21 UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH). Boleh dikatakan, bahwa tanggung jawab mutlak ini –karena tidak jelas pengaturannya– tidak dapat diterapkan sampai UU itu diganti dengan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH).

Meskipun ketentuan dan penjelasan tentang tanggung jawab mutlak dalam Pasal 35 UUPLH ini lebih jelas, tetap saja sulit diterapkan. Pertama, secara teoritis istilah “mutlak” dalam tanggung jawab itu tidak memiliki makna istimewa, karena pada dasarnya, setiap orang memang mutlak bertanggung jawab, apabila terbukti bersalah. Kedua, penerapannya dalam penyelesaian

sengketa lingkungan melalui pengadilan mengalami hambatan, karena tidak ada “aturan main” yang jelas tentang hal itu. Tanggung jawab mutlak untuk sengketa lingkungan hidup mensyaratkan adanya batas maksimum tanggung jawab (*ceiling*), namun sampai kini batasan itu belum ada.

Ketiga, rumusan tanggung jawab mutlak dapat diinterpretasikan secara berbeda-beda oleh pakar dan penegak hukum dan dalam sengketa lingkungan hidup belum tentu dapat membantu para korban.³ Tidak jelas juga, sebetulnya UU lingkungan itu menganut tanggung jawab mutlak yang mana dan menurut siapa?

Sekarang dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), tanggung jawab mutlak ini dirumuskan secara lebih singkat dan “jelas” dalam Pasal 88 UUPPLH daripada dalam Pasal 35 UUPLH. Dinyatakan dalam Pasal 88 itu sebagai berikut:

³ Sebagai sebuah contoh adalah kasus kebakaran hutan tahun 1997. Suku Dayak Samihim, Kalimantan menggugat PT Laguna Mandiri (perusahaan perkebunan) yang dituduh melakukan *land clearing* dengan cara membakar lahan tanpa kontrol sehingga api menhanguskan tanaman dan perumahan warga. Penggugat meminta hakim menggunakan tanggung jawab mutlak (“*Strict Liability*”) karena kegiatan itu menimbulkan “dampak besar dan penting”, namun ditolak oleh Pengadilan Tinggi Banjarmasin dengan alasan tanggung jawab mutlak itu hanya diterapkan untuk industri yang mempunyai Bahan Berbahaya dan Beracun (B3), bukan untuk perusahaan perkebunan. Dalam hal ini Pengadilan Tinggi melakukan *restrictive interpretation* terhadap ketentuan tanggung jawab mutlak dalam Pasal 35 ayat (1) UUPLH (Hyronimus Rheti, 2005. *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan, Hidup*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm. 69.)

² Rudiger Lummert, sebagaimana dikutip Suparto Wijoyo, 1999. *Penyelesaian Sengketa Lingkungan* (Settlement of Environmental Disputes), Airlangga University Press, Surabaya, hlm. 31.

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

Penjelasan pasal tersebut menyatakan, bahwa yang dimaksud dengan bertanggung jawab mutlak atau *strict liability* adalah unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti kerugian. Disebutkan juga, bahwa ketentuan ayat ini merupakan *lex specialis* dalam gugatan tentang perbuatan melanggar hukum pada umumnya.

Masalah yang hampir tidak pernah dibahas adalah pertanyaan, manakah ketentuan yang kemudian disebut sebagai *lex specialis* itu? Sampai sekarang hal itu tidak ada, selain pernyataan normatif, bahwa tanggung jawab mutlak adalah *lex specialis* dalam gugatan perbuatan melanggar hukum. Juga tidak ada hukum acara khusus sengketa lingkungan yang kemudian mungkin disebut sebagai *lex specialis* karena ada tanggung jawab mutlak di dalamnya.

Perbuatan melanggar hukum yang dimaksud dalam penjelasan pasal tersebut mengacu pada Pasal 1365 KUH Perdata. Ketentuan ini adalah *lex generalis* dari tanggung jawab mutlak. Tetapi ketika berbicara tentang gugatan, maka Hukum Acara Perdata

adalah acuannya. Namun Hukum Acara Perdata (HIR dan Rbg) sendiri tidak mengatur mengenai tanggung jawab mutlak atau “pembuktian terbalik” sebagaimana biasanya dikaitkan dengan tanggung jawab mutlak itu. Itulah antara lain masalah mengapa sampai sekarang tanggung jawab mutlak sulit diterapkan.

Kembali ke Pasal 88 UUPPLH di atas, dapat dikatakan, bahwa rumusan tersebut secara prinsipil hampir sama dengan rumusan Pasal 35 ayat (1) UUPLH dan penjelasannya, terutama dalam hal Bahan Berbahaya dan Beracun (B3).⁴ Perbedaannya ialah dalam Pasal 88 UUPPLH tidak terdapat kata-kata “dampak besar dan penting” serta “langsung dan seketika” sebagaimana sebelumnya dalam Pasal 35 UUPLH. Pasal 88 UUPPLH menambahkan kata-kata baru yaitu “menimbulkan

⁴ Pada Pasal 35 ayat (1) UUPLH dirumuskan: “Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang usaha dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun, dan/atau menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan, dengan kewajiban membayar ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup”. Ketentuan ini pada masa berlakunya UUPLH tidak terlaksana dalam penegakan hukum lingkungan. Dampak besar dan penting itu diukur dengan adanya AMDAL. Namun kegiatan yang mempunyai AMDAL belum tentu sekaligus mempunyai B3 atau menghasilkan B3. Selain itu “membayar ganti rugi secara langsung dan seketika” menimbulkan masalah ketika dikaitkan dengan saat terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. “Langsung dan seketika” itu hanyalah sebuah pernyataan ideal dan teoretis untuk meringankan beban korban pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, namun sulit terlaksana. Dalam praksisnya, tidak pernah terjadi pembayaran ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup itu.

ancaman serius bagi lingkungan hidup”. Kemudian ditambahkan pula kata-kata “tanpa pembuktian unsur kesalahan” yang sebelumnya hanya ada di bagian penjelasan Pasal 35 ayat (1) UUPPLH.

Pergantian tersebut tampaknya mau menghindari persoalan, namun secara teoretis tetap saja menimbulkan persoalan, sekurang-kurangnya empat pertanyaan. Pertama, meskipun ada penjelasan tentang “ancaman serius” dalam Pasal 1 angka 34 UUPPLH, yaitu “acaman yang berdampak luas terhadap lingkungan hidup dan menimbulkan keresahan masyarakat”, namun sampai sekarang belum jelas ukuran ancaman serius itu dan siapakah yang menentukan ukuran “keresahan masyarakat” tersebut: pemerintah ataukah masyarakat sendiri sebagai salah satu *stakeholder*?

Kedua, bagaimana dengan kepastian regulasi mengenai tanggung jawab mutlak ini, sehingga secara praktis kemudian dapat diterapkan atau terealisasi untuk membantu korban dalam lingkungan hidup? Ini muncul karena disebutkan dengan jelas dalam penjelasan pasal itu, bahwa tanggung jawab mutlak atau *strict liability* ini merupakan *lex specialis* dari gugatan perbuatan melanggar hukum umumnya.

Tentu *lex specialis* dalam penyelesaian sengketa lingkungan secara perdata ini berkaitan dengan ketentuan umumnya yakni Hukum Acara Perdata yang sampai kini belum diubah dan belum ada pula *strict liability* di dalamnya. Sementara itu sampai sekarang belum ada hukum acara khusus untuk penyelesaian sengketa

lingkungan melalui pengadilan. Seperti sudah disinggung di depan, ini adalah persoalan tersendiri, ketika orang bertanya, mana *lex specialis* itu dan terhadap ketentuan umum yang mana? Tidak logis, jika yang dimaksud *lex specialis* itu adalah terhadap UUPPLH sendiri yang dianggap secara keliru sebagai *lex generalis*nya.

Persoalan tersebut di atas kemudian juga akan “menyulitkan” hakim, ketika ia harus menerima, memeriksa dan mengadili sengketa lingkungan yang menuntut diterapkannya tanggung jawab mutlak tersebut. Timbul pertanyaan ketiga, bagaimana hakim dapat menerapkan tanggung jawab mutlak dalam Pasal 88 UUPPLH itu dan menggunakan ketentuan *lex specialis* yang mana?

Keempat, masalah-masalah tersebut di atas tentu saja dapat menimbulkan pertanyaan lainnya, yaitu mengapa sejak 1982 sampai sekarang ketentuan tersebut tidak dapat terlaksana? Di satu pihak tanggung jawab mutlak bertujuan membantu korban pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup dengan cara mereka tidak perlu membuktikan kesalahan tergugat. Namun di pihak lain tidak terlaksana. Ada apa di balik ketentuan hukum tersebut?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut muncul, karena hampir 30 tahun ketentuan itu diadopsi, tetap saja tidak dapat terlaksana. Padahal, “prinsip atau asas” tanggung jawab mutlak ini menurut J.E. Krier bertujuan membantu para korban, *cq.* penggugat kasus pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup,

untuk tidak perlu menanggung beban pembuktian unsur kesalahan tergugat yang memang tidak mudah dibuktikan.⁵ Tidak terealisasinya tanggung jawab mutlak ini mengakibatkan posisi korban dalam sengketa lingkungan hidup tetap lemah. Demikian pula tanggung jawab mutlak ini belum dapat mencapai upaya preventif terjadinya kasus lingkungan yang besar.

Sebetulnya untuk apa tanggung jawab mutlak itu? Pembuat UU tidak menyebut, bahwa tanggung jawab mutlak adalah untuk dijadikan sebagai sebuah asas dalam pengelolaan lingkungan hidup, melainkan suatu norma (karena tercantum secara eksplisit dalam UU). Norma tersebut adalah bagi penyelesaian sengketa lingkungan melalui pengadilan, khususnya untuk gugatan ganti kerugian dan pemulihan lingkungan.

Apakah ada kepentingan tertentu, misalnya “lobi-lobi” antara penguasa dan pengusaha pada waktu RUU dibuat, atau ada ketakutan bertanggung jawab (*policy of non-enforcement law*) tanpa kesalahan tidak begitu jelas. Sampai sekarang tanggung jawab mutlak belum dapat diterapkan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian singkat pada latar belakang masalah tersebut di atas, dirumuskan masalahnya sebagai berikut: “bagaimana kedudukan dan penerapan tanggung jawab

mutlak dalam penyelesaian sengketa lingkungan melalui pengadilan (secara perdata), dan bagaimana solusinya agar tanggung jawab mutlak itu dapat diterapkan dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup dan meringankan beban pembuktian bagi para korban atau penggugat?

C. Metode Pendekatan

Pertama, pendekatan hukum positif, yaitu peraturan perundang-undangan di sektor lingkungan hidup yang masih berlaku, terutama UU No. 32 Tahun 2009 (UUPPLH). Pendekatan ini tidak hanya menelaah norma atau telaah normatif teoretis, melainkan juga mencari kemungkinan pengaturan mengenai tanggung jawab mutlak.

Kedua, pendekatan melalui teori-teori tanggung jawab mutlak dan teori-teori dalam berbagai literatur mengenai Hukum Acara Perdata, khususnya di Indonesia. Pendekatan ini bertujuan untuk mengetahui apa dan bagaimana sebenarnya tanggung jawab mutlak itu dipahami dan mesti diterapkan.

Ketiga masih berkaitan dengan yang kedua di atas, juga dilakukan pendekatan teoritis melalui “teori hukum progresif” sebagaimana digagas oleh Satjipto Rahardjo⁶ dan diperjuangkan oleh mereka yang menganutnya. Pemakaian teori hukum ini adalah semacam olah teori, yakni apakah sebagai sebuah kemungkinan, teori hukum ini dapat

⁵ Dikutip melalui Koesnadi Hardjosoemantri, 1999, *Hukum Tata Lingkungan* (ed.7, cet. 14), Gadjah Mada University Press, hlm. 386-387.

⁶ Satjipto Rahardjo (alm.) adalah guru besar di UNDIP, Semarang. Ia tidak hanya dikenal sebagai ahli hukum, pakar sosiologi hukum dan penulis produktif melainkan juga dikenal sebagai penggagas *Hukum Progresif*.

menjadi semacam terobosan terhadap kebuntuan hukum, terutama bagi hakim untuk melakukan interpretasi dan konstruksi hukum tentang tanggung jawab mutlak yang tidak jelas aturan mainnya itu.

Pendekatan “progresif” ini secara substansial dimungkinkan terutama ketika Satjipto Rahardjo sendiri menyebutkan, bahwa hukum ini tidak terpaku pada teks-teks, tidak hanya sekedar logika peraturan, melainkan perilaku. Di samping itu, bahwa hukum adalah untuk manusia (tidak sebaliknya) dan bertujuan menciptakan keadilan yang lebih substansial daripada prosedural.⁷

Berdasarkan hal tersebut dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup secara perdata, sang hakim dituntut keberaniannya untuk melakukan penemuan hukum, yaitu melakukan interpretasi dan konstruksi hukum.⁸ Di sini tujuan yang hendak dicapai tidak hanya bahwa tanggung jawab mutlak itu kemudian terlaksana, melainkan juga bertujuan demi keadilan dan keberpihakan pada lingkungan hidup itu sendiri.

Keempat, adalah pendekatan “politik”, yaitu bahwa soal tanggung jawab mutlak membutuhkan keseriusan pemerintah dan lembaga penegak hukum untuk lebih berpihak kepada

manusia dan lingkungan hidup daripada kepada pengusaha.

D. Landasan Teori

Tanggung jawab mutlak -yang merupakan terjemahan dari istilah *strict liability*- bukan hal baru dalam hukum, khususnya dalam pertanggungjawaban perdata (*civil liability*). Di Belgia misalnya, tanggung jawab mutlak ini sudah ada dalam *Belgian Law on Toxic Waste* 1974, atau Jerman sejak 1960.⁹ Demikian pula ini terdapat dalam konvensi-konvensi internasional bidang lingkungan hidup, misalnya pada Pasal 3 ayat (1) *Civil Liability Convention for Oil Pollution Damage* 1969 (CLC 1969 yang telah diratifikasi Indonesia dengan Keppres No. 18 Tahun 1979).

Apakah tanggung jawab mutlak itu? Patricia W. Birnie dan A.E. Boyle mengemukakan, bahwa tanggung jawab mutlak (*strict liability*) adalah *a reversal of the burden of proof in order to place on the defendat state the onus of showing that it was not negligent or otherwise a fault...*¹⁰ Dengan demikian, ditekankan pada aspek pembalikan beban pembuktian. Maka tanggung jawab mutlak ini adalah tanggung jawab dalam hukum perdata di mana penggugat tidak perlu membuktikan unsur kesalahan tergugat. Sebaliknya tergugat yang mesti membuktikan, bahwa kerugian yang diderita penggugat bukan karena kesalahannya.

⁷ Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum Progresif, Sebuah Sistesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 3. Lihat juga, Satjipto Rahardjo, 2009. *Hukum dan Perilaku*, Penerbit Kompas, Jakarta.

⁸ Ahmad Rifai, 2010, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 57-62.

⁹ Mas Achmad Santosa, 2001, *Good Governance Hukum Lingkungan*, ICEL, Jakarta, hlm. 303.

¹⁰ Patricia W. Birnie & Alan E. Boyle, 1993, *International Law & The Environment*, Clarendon Press, Oxford, hlm. 142.

Munculnya prinsip tanggung jawab mutlak ini dilatarbelakangi oleh pertama, sebagaimana dikemukakan J.E. Krier, bahwa selain pembuktian itu mahal bagi para korban, juga tidak gampang dibuktikan unsur kesalahan dan adanya kerugian (*tort*) pada kasus-kasus lingkungan yang besar (*ultra hazardous*).¹¹ Hal ini tentu saja tidak membantu para korban dan jauh dari aspek perlindungan lingkungan hidup.

Kedua, sebagai konsekuensi dari perkembangan industri atau industrialisasi termasuk di bidang yang membahayakan keselamatan lingkungan hidup seperti industri nuklir misalnya, yang berdampak besar bagi semua unsur lingkungan hidup, harus diikuti juga dengan tanggung jawab. Jadi tanggung jawab ini sebetulnya merupakan risiko logis dari masyarakat industri dan kemajuan teknologi. Semakin maju suatu masyarakat semakin besar pula tanggung jawabnya.

Berdasarkan latar belakang itu, kemudian secara hukum terjadi pergeseran dari tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*) ke tanggung jawab tanpa kesalahan atau yang dinamakan juga tanggung jawab risiko (*liability based on risk*). Mengenai ini dikatakan oleh Lummert sebagai berikut:

“With industrialization producing new and greater risk and complicated causal relationships,

legal theory has moved away from the concept of fault and turned its attention to the concept of risk. Liability based on fault has not been abandoned, but wide areas where it applied -depending on the extent to which strict liability came into play- have been withdrawn”¹²

Dikatakan lebih lanjut oleh Lummert, bahwa tanggung jawab ini tidak lagi secara eksklusif berdasarkan pada kesalahan, melainkan pada risiko, sebuah konsep atau konstruksi hukum yang kemudian menjadi dominan dan penting dalam hal pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup yang sangat berbahaya.¹³

Berkaitan dengan tanggung jawab risiko tersebut, ada pula istilah lain dengan maknayang sama, yaitu tanggung jawab bahaya (*Gefährdungshaftung*) seperti diterapkan di Jerman. Menurut teori tanggung jawab bahaya yang dikemukakan oleh Erwin Deutsch, mereka yang melakukan kegiatan dan/ atau usaha yang mengandung risiko atau bahaya yang luar biasa besar (*übermäßige Gefahr*) dan menimbulkan kerugian bagi manusia atau lingkungan lingkungan hidup mesti bertanggung jawab mengganti kerugian melalui prinsip pengambilalihan risiko (*Risikoüberwälzung*).¹⁴

Ada dua buah syarat bagi adanya tanggung jawab tersebut sebagai syarat positif dan ciri-ciri lain bagi tanggung

¹¹ J.E. Krier sebagaimana dikutip Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia*, 1987, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 188.

¹² Dikutip melalui Siti Sundari Rangkuti, *ibid.*,

¹³ *Ibid.*,

¹⁴ Erwin Deutsch, 1993, *Unerlaubte Handlungen, Schadensersatz und Schmerzensgeld* (2 Auflage), Carl Heymanns Verlag KG, München, hlm. 173.

jawab risiko.¹⁵ Pertama syarat positif, yaitu adanya bahaya atau risiko yang terkandung dalam suatu kegiatan atau usaha. Bahaya adalah “ciri pokok” dari tanggung jawab bahaya. Yang dimaksud dengan bahaya ialah “kemungkinan perubahan sesuatu menjadi jelek” (*eine mögliche Veränderung zum Schlechten*). Bahaya atau risiko itu haruslah sedemikian besar atau luar biasanya, yang terdapat dalam suatu kegiatan atau usaha tertentu (yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan), sehingga menjadi alasan untuk menggunakan prinsip tanggung jawab mutlak/bahaya/risiko itu.

Kedua, adalah perwujudan bahaya. Tanggung jawab mutlak ini dimulai ketika risiko atau bahaya menjadi nyata, atau sungguh-sungguh terrealisasi. Jika bahaya atau risiko itu tidak terealisasi, atau belum menimbulkan kerugian, maka prinsip tersebut belum dapat diterapkan. Selain syarat itu disebutkan juga syarat *ketiga* yaitu “tidak adanya keadaan memaksa di luar kemampuan manusia”, seperti bencana alam, peperangan atau malahan kesalahan pihak ketiga, atau dengan kata lain tidak adanya *act of God* yang menyebabkan terrealisasinya bahaya itu.

Bahaya menjadi nyata karena kesalahan atau kelalaian manusia yang kemudian tidak perlu dibuktikan. Bila ada *act of God* itu, maka menurut dia tidak ada tanggung jawab bahaya. Ini adalah alasan pemaaf atau pembebas tanggung jawab.

Keempat, yang ia sebut sebagai ciri lain yang penting bagi tanggung jawab itu adalah bahwa suatu kegiatan dan/atau usaha yang dijalankan bukanlah suatu perbuatan melanggar hukum. Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir misalnya, bukan kegiatan yang dilarang oleh hukum. Maka tanggung jawabnya adalah tanggung jawab objektif yang tidak mensyaratkan adanya unsur kesalahan. Akhirnya yang *kelima* menurutnya adalah tidak diperlukannya kausalitas antara kerugian yang dialami dengan kegiatan atau perbuatan tergugat. Yang penting bahaya yang dikandung oleh kegiatan itu memang terwujud dalam kerugian itu.

Teori yang dikemukakan E. Deutsch tersebut dapat dibandingkan pula dengan teori tanggung jawab mutlak yang dikemukakan Mas Achmad Santosa. Menurut dia tanggung jawab mutlak (“*asas pertanggungjawaban ketat*”)¹⁶ merupakan pertanggungjawaban perdata yang dapat dipakai juga dalam konteks penegakan hukum lingkungan, yaitu untuk mendapatkan ganti kerugian dan pemulihan lingkungan. Latar belakang munculnya asas ini antara lain ialah karena keterbatasan dalam hal terjadinya beberapa kondisi, seperti kerugian yang bersifat laten, kerugian yang disebabkan oleh tindakan yang kumulatif, dan hubungan sebab-akibat yang sulit dilakukan.¹⁷

Di samping itu, pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*) yang sudah dikenal luas dalam

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 175-177.

¹⁶ Mas Achmad Santosa, *op.cit.*, hlm. 301.

¹⁷ *Ibid.*,

doktrin perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatigedaad*) sebagaimana dalam Pasal 1365 KUH Perdata misalnya, sulit membantu para korban/penggugat sehingga bisa saja perbuatan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan tidak dapat dikenakan pertanggungjawaban. Hal ini disebabkan oleh kewajiban membuktikan (termasuk yang bersifat teknis ilmiah), sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1865 KUH Perdata, cukup menyulitkan penggugat yang tidak lain merupakan korban dari pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Tambahan pula, posisi korban/penggugat yang minim akses dan sumber daya akan semakin memberatkan beban pembuktian itu. Maka dengan tanggung jawab mutlak/ketat tanpa pembuktian unsur kesalahan ini dapat meringankan beban pembuktian yang harus ditanggung penggugat.¹⁸

Pendapat Mas Acmad Santosa tersebut cukup menarik, yaitu bahwa tanggung jawab mutlak ini tidak identik dengan pembuktian terbalik (*shifting the burden of proof*).¹⁹ Memang tanggung jawab mutlak sering disamakan begitu saja dengan pembuktian terbalik yang sering disalahartikan, bahwa seolah-olah penggugat bebas sama sekali dari kewajibannya membuktikan unsur-unsur lain, selain kesalahan.²⁰

Dikatakannya sebagai berikut:

Dalam konsep strict liability, yang terjadi justeru pembebasan pembuktian unsur kesalahan (fault).

¹⁸ *Ibid.*,

¹⁹ *Ibid.*,

²⁰ Lihat pendapat Krier, seperti dikutip Koesnadi Hardjasoemantri, *op.cit.*, hlm. 387.

Apabila yang dibuktikan oleh tergugat adalah faktor-faktor pemaaf (defences), maka hal demikian tidak dapat dikatakan sebagai pembuktian terbalik karena sebagaimana layaknya suatu defences, beban secara orisinal memang terdapat pada diri tergugat, sehingga tidak ada perpindahan/pembalikan (shifting) beban pembuktian.²¹

Pembuktian terbalik dalam konteks tanggung jawab mutlak ialah bahwa penggugat memang tidak perlu membuktikan unsur kesalahan tergugat. Namun ini tidak berarti dengan sendirinya bahwa tergugat sendirilah yang membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah. Ia hanya membuktikan sebaliknya bahwa kerugian yang diderita oleh penggugat bukan karena kesalahannya, melainkan karena alasan-alasan pemaaf seperti kesalahan penggugat sendiri, bencana alam dan sebagainya.²²

Penggugat tetap mempunyai kewajiban untuk membuktikan unsur-unsur lain, seperti adanya kerugian

²¹ Mas Acmad Santosa, *op.cit.*, hlm. 304.

²² Pada Pasal 35 ayat (2) UUPPLH (yang kini tidak berlaku) disebutkan alasan-alasan pembebasan tanggung jawab itu, yaitu adanya bencana alam atau peperangan, atau keadaan terpaksa di luar kemampuan manusia, atau adanya tindakan pihak ketiga yang menyebabkan terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Dalam hal ketika tergugat dapat membuktikan ini semua, maka ia bebas dari tanggung jawab mutlak itu. Sekarang dalam Pasal 88 UUPPLH tidak terdapat lagi alasan-alasan pembebas atau pemaaf tersebut. Dengan demikian tanggung jawab mutlak dalam UU ini tidak lagi mensyaratkan adanya alasan-alasan tersebut. Ini juga berarti, bahwa tergugat tidak dapat lagi mengelak dari tanggung jawab mengganti kerugian dan memulihkan kembali lingkungan hidup.

dan hubungan kausal antara kerugian yang diderita dengan perbuatan tergugat. Dengan demikian, menurut S. Haryanto, sebaiknya tanggung jawab mutlak ini diikuti dengan pembuktian yang proporsional (*proportional burden of proof*).²³ Masing-masing pihak memikul beban pembuktian sesuai dengan porsi masing-masing. Tidak ada pembebasan mutlak bagi penggugat dalam hal itu.

Tanggung jawab mutlak ini tidak diterapkan untuk semua kasus lingkungan hidup. Secara teoretis asas ini hanya untuk kasus-kasus tertentu saja. Blair J. Kolasa dan B. Meyer seperti dikutip Suparto Wijoyo, mengemukakan, bahwa tanggung jawab mutlak ini diterapkan hanya untuk kasus-kasus lingkungan yang *extra-hazardous* yang mengandung *a risk of serious harm to persons or property that cannot be eliminated by the use of due care*, atau pada kegiatan dan/atau usaha yang *abnormally dangerous*.²⁴ Sebetulnya ini tidak masalah, sejauh ditetapkan secara jelas dalam UUPPLH, sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda soal *extra-hazardous*, risiko atau bahaya yang besar itu.

Selain untuk kegiatan-kegiatan tertentu, tanggung jawab mutlak ini juga mengenal batas tanggung jawab atau “plafond”. Artinya, tergugat tidak bertanggung jawab tanpa batas, melainkan sampai batas tertentu (*ceiling*) yang ditentukan oleh hukum.

²³ Stefanus Haryanto, Suara Pembaruan, 25/6/1996, seperti dikutip H. Rheti, *op.cit.*, hlm. 61.

²⁴ Suparto Wijoyo, *op.cit.*, hlm. 30-31.

Ini memanglogis atau “adil”. Maksudnya, bila tergugat harus bertanggung jawab mutlak (tanpa kesalahannya), dan biar “adil” pihak penggugat tidak perlu membuktikan unsur yang berat ini, maka supaya “adil”, tergugat hanya bertanggung jawab dalam batas jumlah tertentu.²⁵

Ini berbeda dari tanggung jawab berdasarkan kesalahan. Di sini tergugat bertanggung jawab (bila terbukti bersalah) mengganti kerugian sesuai dengan kerugian riil yang dihitung atau dituntut penggantianannya oleh penggugat. Berapa pun jumlahnya ditentukan oleh penggugat. Sebaliknya dalam tanggung jawab mutlak ada batas maksimum tanggung jawab yang mesti ditetapkan secara pasti dalam suatu peraturan untuk hal itu.

E. Pembahasan

Sebagaimana disebutkan di muka, tanggung jawab mutlak yang dimaksud dalam makalah ini adalah tanggung jawab dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup. Secara normatif (menurut UUPPLH), tanggung jawab mutlak ini bukanlah asas dalam pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup, atau asas dalam penyelesaian sengketa, melainkan sebuah norma (Pasal 88 UUPPLH) dalam gugatan ganti kerugian dan pemulihan lingkungan.

Dalam teori yang dikemukakan E. Deutsch atau Mas Acmad Santosa di depan, tanggung jawab mutlak ini

²⁵ E. Deutsch, *loc.cit.*,

adalah sebuah prinsip atau asas. Bila ini adalah sebuah asas, maka tanggung jawab mutlak -menurut teori asas dari Eikema Hommes- merupakan “dasar-dasar umum atau petunjuk bagi hukum yang berlaku”.²⁶ Demikian pula menurut Sudikno Mertokusumo asas ini bukanlah norma, melainkan “latar belakang peraturan yang konkret yang bersifat umum dan abstrak”.²⁷

Dalam peraturan perundangan di negara lain, seperti di Amerika Serikat, Swedia dan terutama sekali di Indonesia (Ratifikasi CLC 1969, UU No. 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif/ ZEE, UU No. 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran, UU Perlindungan Konsumen, UU Perikanan dan UUPPLH), tanggung jawab mutlak adalah norma, bukan asas. Dengan demikian dapat dikatakan di sini, bahwa kedudukan tanggung jawab mutlak dalam konteks peraturan perundang-undangan lingkungan hidup adalah bukan sebuah asas, melainkan norma, khususnya norma bagi penyelesaian sengketa lingkungan secara perdata.

a) Sengketa Lingkungan Hidup

Pasal 1 angka 25 UUPPLH menyatakan sengketa lingkungan hidup sebagai “*perselisihan antara dua pihak atau lebih yang timbul dari kegiatan yang berpotensi dan/atau telah berdampak pada lingkungan hidup*”. Pengertian ini jelas berbeda jauh dari penyebab sengketa menurut Pasal 1 angka 19

UUPLH (UU. No. 23 Tahun 1997) yang menyatakan, bahwa sengketa lingkungan hidup itu muncul karena adanya atau diduga adanya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Dengan kata lain, penyebab terjadinya sengketa lingkungan hidup itu jelas, yaitu pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Sekarang dalam UUPPLH sengketa itu itu timbul baik dari kegiatan yang berpotensi maupun yang sudah menimbulkan dampak pada lingkungan hidup. Ini karena kata sambung *dan/ atau* itu dapat saja ditafsirkan bahwa kegiatan dan/atau usaha yang misalnya baru *dianggap* sebagai berpotensi menimbulkan dampak dapat menjadi sebab terjadinya sengketa lingkungan hidup.

Tampaknya tentang ini perlu mendapatkan perhatian serius, terutama dari kalangan pemerintah. Diperlukan kriteria hukum yang jelas mengenai “*kegiatan yang dianggap berpotensi menimbulkan dampak itu*”. Semua kegiatan dan/atau usaha memang *punya potensi* membawa dampak negatif bagi lingkungan hidup (termasuk yang sudah punya izin lingkungan, bila mereka sengaja melanggar izin itu, melanggar peraturan perundangan lain atau bertindak sembrono). Ini nantinya juga ada kaitan dengan soal tanggung jawab mutlak atau *strict liability*, tanggung jawab tanpa adanya unsur kesalahan itu.

Kalau semua kegiatan asal dianggap begitu saja sebagai berpotensi menimbulkan dampak, maka jelas akan ada banyak sengketa. Masyarakat

²⁶ Dikutip melalui Sudikno Mertokusumo (I), 2010, *Mengenal Hukum, Sebuah Pengantar*, Penerbit UAJY, Yogyakarta, 2010, hlm. 42.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 43.

misalnya dapat saja beramai-ramai mengadakan *class action* (gugatan perwakilan) terhadap semua kegiatan dan/atau usaha apa pun yang menurut anggapan mereka *berpotensi* membawa dampak bagi lingkungan hidup. Padahal belum tentu ada potensi itu, dan juga kalau baru potensi saja, dan belum membawa dampak alias belum terjadi pelanggaran hukum, maka belum ada dasar yang kuat membikin sengketa lingkungan hidup atau menggugat.

Maka kriteria yang jelas mengenai kegiatan yang dianggap berpotensi menimbulkan dampak itu sangat diperlukan.²⁸ Ini bertujuan agar tidak muncul penilaian sepihak dan sembrono serta ramai-ramai membuat sengketa dari masyarakat terhadap suatu kegiatan. Di samping itu, perlu juga diperhatikan konsistensi hal itu dengan pengertian dampak lingkungan hidup menurut Pasal 1 angka 26 UUPPLH. Di situ disebutkan, bahwa dampak lingkungan hidup adalah *pengaruh perubahan pada*

lingkungan hidup yang diakibatkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan.

Jadi berpotensi menimbulkan dampak lingkungan hidup adalah *berpotensi menimbulkan pengaruh* perubahan pada lingkungan hidup. Tidak begitu jelas, apakah pengaruh perubahan itu hanya yang bersifat negatif atukah juga termasuk yang positif. Meskipun demikian, dapat dikatakan, bahwa konotasi pengaruh tersebut adalah yang negatif, karena setiap kali orang berbicara tentang dampak, yang dimaksud adalah dampak negatif.

Bisa saja, bahwa pengaruh perubahan itu sendiri belum terasa atau belum ada dan orang sudah secara gegabah bersengketa tentangnya.²⁹ Seharusnya tidak demikian, karena kalau demikian akan disebut sebagai sengketa yang “tidak berdasar”. Maka sebetulnya kurang pas secara hukum, bila hanya potensi saja (belum ada aktualitas dampaknya) sudah ada sengketa. Betapa repotnya pengadilan negeri nanti, jika setiap hari ada gugatan yang masuk lantaran orang atau masyarakat menganggap semua kegiatan atau usaha memiliki potensi membawa dampak bagi mereka dan lingkungan hidup.

Hal tersebut tentu berbeda dari sudah jelas menimbulkan dampak

²⁸ Kriteria ini mestinya berbeda dari kriteria dampak penting yang merupakan alasan kewajiban memiliki dokumen AMDAL sebagaimana dinyatakan pada Pasal 22 ayat (2) UUPPLH, yaitu a) besarnya jumlah penduduk yang akan terkena dampak rencana usaha dan/atau kegiatan, b) luas wilayah penyebaran dampak, c) intensitas dan lamanya dampak berlangsung, d) banyaknya komponen lingkungan hidup lain yang akan terkena dampak, e) sifat kumulatif dampak, f) berbalik atau tidak berbaliknya dampak dan atau g) kriteria lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Yang dimaksud di atas adalah kriteria kegiatan yang berpotensi menimbulkan dampak. Kalau kriteria dampak penting pada Pasal 22 ayat (2) tersebut disamakan begitu saja dengan kriteria potensi menimbulkan dampak, maka semua kegiatan dan/atau usaha yang berpotensi menimbulkan dampak juga wajib memiliki dokumen AMDAL.

²⁹ Potensi atau boleh dikatakan juga sebagai “risiko” atau “bahaya” yang belum terwujud menjadi nyata sulit masuk akal untuk dituntut pertanggungjawaban hukum. Lain halnya kalau potensi itu telah menjadi “aktual” dapat dituntut pertanggungjawaban secara hukum sebagaimana dikemukakan E. Deutsch, *loc.cit.*, di depan mengenai tanggung jawab risiko atau bahaya atau *strict liability* itu.

(negatif) bagi manusia dan lingkungan hidup, misalnya berupa pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Demikian pula dengan ancaman serius sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 angka 34 UUPPLH telah menjadi kenyataan.³⁰ Ini jelas dan masuk akal dapat menimbulkan sengketa. Meskipun demikian, adanya sengketa itu sendiri tidak identik dengan telah sungguh-sungguh terjadi pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Untuk dapat disebut sebagai telah terjadi pencemaran atau perusakan dan kerusakan lingkungan hidup ada ukurannya, yaitu telah “melampaui Baku Mutu Lingkungan (BML, baik ambien maupun efluen) dan Kriteria Baku Kerusakan Lingkungan (KBKL) yang ditetapkan pemerintah.

Pelanggaran terhadap kedua hal itu pun yang masih perlu dibuktikan di pengadilan dan hal inilah yang tidak gampang dilakukan penggugat yang kemudian menjadi alasan perlu adanya tanggung jawab mutlak (*strict liability*), yaitu kesalahan dalam hal pelanggaran BML dan KBKL tidak perlu dibuktikan.

Jadi orang boleh saja bersengketa tentang hal ini, namun apakah sungguh telah ada dampak negatif tersebut dan

menimbulkan kerugian, masih perlu dibuktikan. Lepas dari apakah nantinya ini dapat dibuktikan ataukah tidak, yang jelas masuk akal hal itu adalah penyebab sengketa.

Berkaitan dengan pengertian sengketa lingkungan hidup tersebut, perlu pula ditegaskan di sini tentang pengertian “penyelesaian sengketa lingkungan hidup”. UUPPLH memang tidak menyebutkannya, namun pengertian tentang itu dapatlah dikatakan sebagai “*prosedur atau cara sistematis yang dilalui untuk menyelesaikan sengketa lingkungan hidup* (atau menyelesaikan perselisihan antara dua pihak atau lebih tadi karena kegiatan yang berpotensi dan/atau yang sudah menimbulkan dampak)”.

Dalam UUPPLH sendiri prosedur atau cara itu dapat ditempuh baik melalui pengadilan maupun di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa (lihat Pasal 84 ayat (1) dan (2)). Melalui pengadilan dapat dilakukan melalui proses peradilan perdata atau pidana dan PTUN. Sedang di luar pengadilan dapat menggunakan jasa mediator dan/atau arbiter (Pasal 85 ayat (3)). Baik melalui pengadilan atau di luar pengadilan proses penyelesaian sengketa itu mengikuti ketentuan hukum yang masih berlaku.

Khusus mengenai penyelesaian sengketa melalui pengadilan diatur dalam Pasal 87 tentang gugatan kerugian dan pemulihan lingkungan, Pasal 88 tentang tanggung jawab mutlak, Pasal 89 tentang kadaluwarsa pengajuan gugatan, Pasal 90 tentang hak gugat

³⁰ Ancaman serius menurut Pasal 1 angka 34 UUPPLH adalah ancaman yang berdampak luas terhadap lingkungan hidup dan menimbulkan keresahan masyarakat. Tentang yang ini perlu ada juga ukuran yang jelas tentang keseriusan suatu ancaman. Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) misalnya, yang berenergi nuklir, jelas sangat berbahaya dan merupakan “ancaman serius” juga, bila ada kecerobohan misalnya. Namun PLTN ini legal atau sah secara hukum. Apakah karena itu orang dapat membuat sengketa karena potensi dampak negatifnya yang besar?

pemerintah dan pemerintah daerah, Pasal 91 tentang hak gugat masyarakat, Pasal 92 tentang hak gugat organisasi lingkungan hidup, dan Pasal 93 tentang gugatan administratif. Selain gugatan administratif yang menggunakan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), gugatan-gugatan keperdataan yang lain menggunakan Hukum Acara Perdata yang berlaku.

b) Tanggung Jawab Mutlak dalam UUPPLH

Gugatan ganti kerugian dan pemulihan lingkungan adalah gugatan yang timbul sebagai akibat perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatigedaad*). Hal ini diketahui dari ketentuan Pasal 87 ayat (1) UUPPLH yang menyatakan:

Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.

Penjelasan pasal tersebut menyebutkan dengan jelas, bahwa ketentuan tersebut merupakan realisasi dari prinsip atau asas pencemar membayar (*polluter pays principle*). Prinsip tersebut mulai tahun 1971 dikembangkan oleh negara-negara anggota *Organization of Economic Cooperation and Development/OECD* dan Masyarakat Eropa (Uni Eropa) yang pada intinya menyebutkan, bahwa pencemar harus menanggung

beban atau biaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran yang ditimbulkannya.³¹ Prinsip ini sebetulnya adalah suatu prinsip ekonomi dalam pencegahan atau penanggulangan pencemaran lingkungan hidup sebagaimana dikatakan Philippe Sands sebagai berikut:

*The practical implications of the polluter-pays principles are in its allocation of economic obligations in relation to environmentally damaging activities, particularly in relation to liability, the use of economic instruments, and the application of rules relating to competition and subsidy.*³²

Selain prinsip ekonomi itu, prinsip ini juga berkaitan dengan tanggung jawab (*liability*) dari si pencemar (potensial) lingkungan hidup. Artinya prinsip ini tidak semata-mata soal membayar saja, melainkan memiliki dimensi yang lebih luas. Menurut Reiner Schmidt prinsip ini juga terdiri dari penetapan peraturan perundangan yang berisi kewajiban dan tanggung jawab (*liability*) mencegah terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan, atau sebagai sebuah prinsip pencegahan (*Verursacherprinzip*).³³

Pada Pasal 42 dan 43 UUPPLH diatur mengenai instrumen ekonomi yang bersifat preventif bagi terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan.

³¹ Siti Sundari Rangkuti, *op.cit.*, hlm. 150.

³² Philippe Sands, 1995, *Principles of International Environmental Law (Vol. 1). Frameworks, Standards and Implementations*, Manchester University Press, hlm. 213.

³³ Reiner Schmidt, 1992, *Einführung in das Umweltrecht* (Pengantar Hukum Lingkungan) (3 Auflage), München, CH.Beck'sche Verlagsbuchhandlung, hlm. 5.

Instrumen ekonomi inilah yang rupanya lebih sesuai dengan prinsip pencemar membayar (*polluter pays principle*) dalam teori OECD atau pendapat P. Sands dan Schmidt di atas. Yaitu membayar bukan karena telah mencemarkan (apalagi membayar untuk mencemari), melainkan kewajiban menyediakan dana bagi pencegahan dan penanggulangan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup.

Sementara itu, prinsip pencemar membayar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 dan penjelasannya tadi adalah *sanksi* hukum (keperdataan), yaitu membayar karena tergugat terbukti secara hukum (di pengadilan) bersalah telah melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan yang menimbulkan kerugian kepada penggugat.

Sebaliknya juga, apabila tergugat tidak terbukti melakukan perbuatan melanggar hukum tersebut (atau penggugat gagal membuktikan), maka ia pun tidak mempunyai kewajiban untuk membayar ganti kerugian kepada penggugat dan tidak berkewajiban pula untuk melakukan pemulihan lingkungan.

Di situlah sebetulnya letak persoalan mengapa gugatan perbuatan melanggar hukum (yang menggunakan Pasal 1365 KUH Perdata) dan kewajiban penggugat membuktikan unsur kesalahan –sebagai salah satu unsur perbuatan melanggar hukum- menyulitkan penggugat untuk mendapatkan ganti kerugian. Penggugat harus membuktikan

unsur-unsur peristiwa atau perbuatan melanggar hukum seperti adanya pelanggaran hak-hak (asasi) mereka, kelalaian tergugat menjalankan kewajiban sesuai peraturan perundang-undangan lingkungan, kecerobohan tergugat sendiri (pelanggaran terhadap asas kehati-hatian), adanya kesalahan, dan hubungan sebab-akibat antara perbuatan atau kesalahan tergugat dan kerugian yang dialami penggugat.

Ini semua tidak gampang dibuktikan. Dalam kasus Lapindo Brantas Inc., misalnya, yang menurut pendapat hukum Suparto Wijoyo sebetulnya dapat diterapkan *strict liability*, penggugat (warga korban lumpur panas) mengalami kesulitan pembuktian. Sebagaimana diketahui umum, bahwa akhirnya kasus Lapindo dinyatakan sebagai bencana alam.³⁴ Dalam kasus yang begitu besar itu dengan mudah dikatakan hanya sebagai “bencana alam”, dan ini tentu cukup melukai perasaan keadilan “substansial” masyarakat korban peristiwa itu.

Karena sulitnya pembuktian mengenai perbuatan melanggar hukum tersebut, dan juga kurang memberikan keadilan bagi penggugat –karena selain sudah menjadi korban masih dibebani lagi dengan kewajiban yang berat, dan ditambah kelemahan posisi- maka UUPPLH menyediakan sebuah konstruksi hukum berupa tanggung jawab mutlak (Pasal 88).

³⁴ Suparto Wijoyo, “Pendapat Hukum Kasus Lumpur Panas Lapindo”, dalam Sudarsono (ed.), 2007, *Negeriku Menuai Bencana Ekologi, Reposisi dan Revitalisasi Penegakan Hukum Lingkungan*, PPLH Regional Jawa Kementerian Negara Lingkungan Hidup, Yogyakarta, 2007, hlm. 339.

Unsur-unsur tanggung jawab mutlak dalam pasal tersebut saling berkaitan satu sama lain. Pertama, adalah setiap orang, kelompok orang, dan juga termasuk badan hukum seperti perusahaan industri. Agak sulit dikatakan, bahwa pemerintah dan pemerintah daerah termasuk juga dalam kategori “setiap orang”, sebab ternyata pemerintah termasuk pihak yang juga mempunyai hak menggugat (Pasal 90). Pemerintah hanya dapat digugat secara administratif (Pasal 93) yang tata caranya mengacu pada Hukum Acara PTUN.

Kedua, tindakan, usaha dan/atau kegiatan yang menggunakan B3 (Bahan Berbahaya dan Beracun). Ini adalah unsur penting dalam tanggung jawab mutlak sebagaimana disebutkan dalam teori, yaitu untuk kegiatan-kegiatan yang mengandung bahaya atau risiko besar. Mengenai B3 ini sudah ada aturannya tersendiri, yaitu dalam PP No. 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun sebagaimana telah dirubah dengan PP No. 85 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas PP No. 18 Tahun 1999.

Pasal 7 ayat (2) PP No. 85 Tahun 1999 mencantumkan karakteristik B3 sebagai: yang mudah meledak, mudah terbakar, bersifat reaktif, beracun, menyebabkan infeksi dan bersifat korosif. Untuk mengetahui jenis-jenis B3 dapat dilihat dalam lampiran PP tersebut. Artinya mengenai kepastian, apakah suatu bahan atau limbah itu B3 atau bukan, dapat dicaritahu dalam PP itu sendiri, kecuali ada penemuan baru

mengenai B3 yang belum ada dalam PP itu.

Ketiga, berkaitan dengan yang kedua di atas, pada Pasal 88 itu disebutkan juga selain menggunakan juga “menghasilkan dan/atau mengolah limbah B3”. Dengan demikian, untuk bertanggung jawab mutlak tidak hanya bahwa orang menggunakan B3, melainkan tidak menggunakannya, namun kegiatannya justru menghasilkan dan/atau mengolah limbah B3. Atau bisa juga dua-duanya yaitu menggunakan dan sekaligus menghasilkan limbah B3.

Limbah B3 adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan yang konsentrasi atau jumlahnya secara langsung atau tidak langsung dapat mencemarkan dan/atau merusak lingkungan hidup, dan/atau dapat membahayakan lingkungan hidup, kesehatan, kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain (Pasal 1 angka 2 PP No. 18 Tahun 1999 jo PP No. 85 Tahun 1999).

Baik menggunakan B3 maupun menghasilkan dan/atau mengolah limbah B3 mengandung potensi bahaya, risiko atau ancaman serius terhadap manusia dan lingkungan hidup.³⁵ Dengan demikian –sesuai teori tanggung jawab mutlak di atas- hal ini sudah dapat menimbulkan tanggung jawab atau yang dalam ketentuan UUPPLH dapat

³⁵ Sebagai catatan tentang kasus yang berhubungan dengan B3 ini adalah kasus PT. Newmont Minahasa Raya atau kasus teluk Buyat. Singkatnya ini adalah kasus pidana. Yang menarik ialah bahwa hakim tidak menemukan B3 dalam kasus itu dan kemudian memvonis bebas bagi terdakwa. Namun setelah diteliti kemudian, memang ternyata B3 (Sudarsono, *ibid.*, hlm. 192).

memunculkan sengketa lingkungan. Ketika hanya potensi bahaya atau risiko (namun belum menimbulkan kerugian) sudah dapat menimbulkan sengketa yang menggunakan tanggung jawab mutlak, maka pengadilan akan menjadi sibuk, dan industri tidak akan merasa aman.

Keempat adalah ancaman serius sebagaimana disinggung di depan. Agar tanggung jawab mutlak dapat berlaku, tentu saja harus ada ukuran atau kriteria ancaman serius tersebut. Kegiatan yang menggunakan B3 adalah salah satu contoh ancaman serius, apalagi kalau penanganan atau pengelolaannya tidak sesuai persyaratan teknis yang ditentukan. Demikian pula, bila pengawasan terhadap B3 tidak dilakukan secara baik atau ketat oleh pemerintah.³⁶

Ancaman serius atau potensi bahaya tersebut cukup luas cakupannya. Industri Batik di sepanjang sungai Pekalongan (Jawa Tengah) yang membuang limbah secara ngawur di sungai itu misalnya, berpotensi bahaya, atau ancaman serius bagi sungai dan manusia di situ. Demikian pula mulai dari hanya B3 sampai Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) juga berbahaya. Maka dirasa perlu dibuat kriterianya yang jelas yang ditentukan dalam aturan yang jelas. Maksudnya agar penerapan tanggung jawab mutlak tidak mengalami hambatan.

Akhirnya unsur *kelima* adalah bertanggung jawab mutlak atas kerugian tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan. Ini adalah unsur yang penting bahkan sentral dalam tanggung jawab mutlak. Yang sering jadi pertanyaan adalah, apakah kalau penggugat tidak perlu membuktikan unsur kesalahan tergugat itu otomatis berarti tergugat pasti bersalah dan karenanya harus bertanggung jawab mengganti kerugian? Jika demikian halnya, maka apakah tanpa pembuktian unsur kesalahan itu “identik dengan asas praduga bersalah”?

Tampaknya tidak demikian. Belum tentu secara riil tergugat sungguh-sungguh bersalah. Dalam pembalikan beban pembuktian, ia diminta untuk membuktikan sebaliknya, bahwa kerugian tergugat bukan karena perbuatannya, melainkan karena hal-hal lain, seperti bencana alam dan sebagainya. Di sini ia membela diri, bahwa ia tidak bersalah (Pasal 35 ayat 2 UUPPLH). Tampaknya tanggung jawab mutlak dalam Pasal 88 UUPPLH tidak lagi memungkinkan tergugat beralih dengan acuan pada peristiwa-peristiwa alam dan sebagainya.

Ketidakjelasan dalam rumusan normatif “tanpa pembuktian unsur kesalahan” itu masih menimbulkan pertanyaan, apakah unsur-unsur lain dari perbuatan melanggar hukum masih harus dibuktikan, seperti adanya pelanggaran hak, pelanggaran kewajiban, ketidakhati-hatian, dan terutama hubungan sebab akibat antara perbuatan dan kerugian? Ini

³⁶ Pendapat Masnellyarti Hilman, “Pengelolaan Limbah B3”, *Majalah Adipura Liberty*, (ed. khusus 1 & 2, Kementerian Negara Lingkungan Hidup/UNDP-IDEN, 2005, hlm. 19-23.

dipertanyakan, karena gugatan sengketa lingkungan adalah gugatan perbuatan melanggar hukum yang secara teoretis memiliki unsur-unsur perbuatan melanggar hukum tersebut.

Kalau unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan, maka seharusnya unsur-unsur yang lain (yang berkaitan dengan kesalahan tergugat) juga tidak perlu lagi dibuktikan. Sebab, kalau masih harus dibuktikan unsur-unsur lain itu, tidak ada gunanya tanggung jawab mutlak tersebut, karena pada akhirnya tetap menyulitkan pihak korban atau penggugat, apalagi kalau penggugat tidak bisa membuktikan unsur-unsur lain selain unsur kesalahan itu.

Seperti disinggung dalam landasan teori di muka, bahwa meskipun unsur kesalahan ini tidak perlu dibuktikan oleh penggugat, namun penggugat tetap harus membuktikan, bahwa dirinya memang mengalami kerugian riil. Tentang kerugian ini memang tidak disebutkan dalam pasal tersebut di atas, apakah bagi manusia saja ataukah juga bagi lingkungan hidup. Di sini kerugian itu dilihat sebagai kerugian bagi kedua-duanya (ini jelas dari jenis gugatan, yaitu gugatan ganti kerugian dan pemulihan lingkungan).

Tanggung jawab mutlak dalam pasal tersebut di atas tidak lagi mencantumkan unsur-unsur pemaaf atau alasan-alasan pembebasan tanggung jawab seperti yang pernah diatur dalam Pasal 35 ayat (2) UUPPLH. Dengan tidak ada lagi alasan-alasan pembebas itu, maka tergugat tidak lagi memiliki kesempatan untuk berdalih, bahwa kerugian

penggugat bukan perbuatan atau kesalahannya, melainkan akibat alasan-alasan pembebas tanggung jawab itu.

Berdasarkan uraian tentang unsur-unsur tanggung jawab mutlak dalam Pasal 88 UUPPLH tersebut dapatlah dikatakan di sini, bahwa tanggung jawab mutlak tersebut memang tidak jauh berbedariteoritanggungjawabmutlak (*strict liability*) sebagaimana disebutkan di depan. Di samping itu, tampaknya memang tanggung jawab mutlak ini bertujuan hendak meringankan beban pembuktian penggugat/korban kasus-kasus lingkungan yang bersifat *extra-hazardous* (luar biasa berbahaya). Hanya saja, ketentuan tersebut masih perlu diperjelas.

c) Penerapan Tanggung Jawab Mutlak

Penjelasan Pasal 88 UUPPLH menyebutkan, bahwa tanggung jawab mutlak ini merupakan *lex specialis* dari gugatan perbuatan melanggar hukum pada umumnya. Dengan demikian, *lex generalis*nya adalah gugatan perbuatan melanggar hukum itu. Gugatan itu – sebagaimana sudah disebutkan – adalah gugatan keperdataan berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata tentang perbuatan melanggar hukum (jo. Pasal 87 UUPPLH) dan kewajiban membuktikan menurut Pasal 1865 KUH Perdata jo. Pasal 163 HIR jo. Pasal 283 RBg.

Dalam UUPPLH disebutkan, bahwa gugatan itu dilakukan menurut Hukum Acara Perdata yang berlaku. Ini juga dapat dimengerti, karena *tidak ada hukum acara khusus* untuk perkara-perkara lingkungan hidup keperdataan.

Memang, bila tidak keliru, pernah ada wacana tentang perlunya hukum acara khusus sengketa lingkungan hidup, karena perkara-perkara lingkungan memiliki karakteristik yang berbeda dari perkara-perakara perdata biasa, khususnya mengenai pembuktian. Namun sampai kini hal itu hanya wacana.

Tentu saja tidak ada masalah, bila tanggung jawab mutlak tersebut tidak dipakai untuk penyelesaian sengketa lingkungan melalui pengadilan, melainkan di luar pengadilan, misalnya melalui mediasi.³⁷ Dalam mediasi tidak perlu ada pembuktian layaknya di pengadilan. Ini tampaknya “lebih mudah” dilakukan, karena penyelesaian sengketa di luar pengadilan menurut Pasal 85 ayat (1) UUPPLH adalah untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan tindakan pemulihan lingkungan. Jadi ganti rugi adalah kepastian bagi korban, tinggal dicari kesepakatan mengenai besar dan bentuknya. Pihak pelaku pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup dapat menggunakan dana lingkungan atau asuransi untuk membayar ganti kerugian. Secara teoretis tampaknya ini “lebih pas” dengan tanggung jawab mutlak. Namun dari sisi teori, tanggung jawab mutlak tidak dapat dipakai di luar pengadilan, karena batas tanggung jawab tergugat (*ceiling*) sudah ditentukan dalam peraturan tertentu,

bukan berdasarkan kesepakatan para pihak yang bersengketa.

Maka penerapan tanggung jawab mutlak dilakukan melalui proses peradilan perdata. Karena di sini digunakan Hukum Acara Perdata, maka seluruh ketentuan dan prosedur hukum acara tersebut dan peraturan-peraturan yang terkait dengan itu harus diikuti. Tegasnya, mulai dari awal gugatan, khususnya gugatan *kontentiosa*³⁸ (gugatan mengandung sengketa antara dua pihak atau lebih seperti sengketa lingkungan hidup itu), sampai pada putusan hakim harus sesuai dengan hukum acara perdata tersebut (tentang segala hal atau seluk-beluk mengenai hukum acara perdata tidak dikemukakan di sini).

Pertanyaan penting di sini ialah, kapan dan di bagian mana di dalam proses beracara perdata itu tanggung jawab mutlak (*strict liability* sebagai *lex specialis* itu) dapat diterapkan atau digunakan? Pertanyaan ini muncul, karena dalam hukum acara itu, hal ini tidak diatur. Melihat teori tanggung jawab mutlak, penjelasan Pasal 88 UUPPLH dan ketentuan Hukum Acara Perdata sendiri, dapat dikatakan, bahwa tanggung jawab mutlak atau *strict liability* itu dipergunakan pada perkara memasuki *tahap pembuktian*.

Sebagaimana diketahui, bahwa menurut Pasal 1865 KUH Perdata, jo Pasal 163 HIR Jo. Pasal 283 Rbg, bahwa yang mengaku mempunyai sesuatu hak, harus membuktikan adanya hak atau

³⁷ Mediasi yang diatur dalam PERMA No. 2 Tahun 2003 tidak dapat dipakai, karena mediasi itu adalah bagian dari penyelesaian sengketa melalui pengadilan alias atas inisiatif pengadilan.

³⁸ M. Yahya Harahap, 2011, *Hukum Acara Perdata* (cet. Ke-11), Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 46-47.

peristiwa itu. Dengan demikian, baik penggugat maupun tergugat dibebani dengan kewajiban membuktikan. Terutama bagi penggugat untuk membuktikan peristiwa yang diajukannya, dan tergugat mengajukan bantahannya (seperti biasanya dalam perkara perdata).³⁹

Pembuktian merupakan dasar bagi keputusan hakim. Maksudnya, hakim tidak dapat mengambil keputusan tanpa pembuktian terhadap kejadian atau peristiwa hukum yang menjadi pokok sengketa seperti yang didalilkan dalam *fundamentum petendi*. Pembuktian itu sendiri bersumber dari fakta-fakta (sesuai dengan alat-alat bukti yang ada) yang dikemukakan para pihak yang bersengketa.⁴⁰ Demikian pula, bahwa hakim dalam perkara ini bersifat pasif, hanya terbatas pada menerima dan memeriksa serta mengadili perkara yang diajukan penggugat dan tergugat, dan ia menilai pembuktian itu.

Karena penggugat yang memikul beban pembuktian, maka ia harus membuktikan semua unsur perbuatan melanggar hukum sebagaimana sudah disinggung berulang kali di depan. Juga sudah dikemukakan berulang kali, bahwa yang ini sulit dilakukan penggugat. Namun dalam konteks penerapan tanggung jawab mutlak, ia harus membuktikan terutama bahwa kerugiannya disebabkan oleh tindakan, usaha dan/atau kegiatan tergugat yang menggunakan B3, menghasilkan dan/

atau mengelola B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius. Inilah yang harus dibuktikannya. Tampaknya ini sulit, namun secara praktis sebetulnya hal ini “tidaklah sulit” bagi penggugat, karena ia tidak membuktikan unsur kesalahan tergugat.

Sebelum perkara itu sampai di pengadilan, menurut Kep.Meneg LH No. 19 Tahun 2004 masyarakat/para korban perlu melaporkan terlebih dahulu dugaan adanya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup (B3) kepada Kepala Desa, Lurah, Camat setempat, Bupati, Gubernur (lintas kab.) dan Men-LH (lintas Prov.) yang kemudian meneruskannya kepada instansi terkait dengan bidang pengelolaan lingkungan hidup.

Instansi terkait bidang lingkungan hidup kabupaten/kota atau propinsi melakukan telaahan dan klarifikasi serta verifikasi dengan tujuan untuk memastikan, apakah itu kasus atau peristiwa pencemaran/perusakan lingkungan atau bukan, ataukah telah sungguh-sungguh terjadi pencemaran ataukah tidak, termasuk di dalamnya ialah memastikan, apakah ada B3 ataukah bukan. Bila pencemaran karena B3, maka hasil penelitian oleh tim yang dibentuk pemerintah ini dapat cukup “membantu penggugat” dengan alat bukti mengenai B3 yang meyakinkan yang dapat dipakai sebagai bukti di pengadilan.⁴¹

³⁹ Sudikno Mertokusumo (II), 2010, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Penerbit UAJY, hlm. 196.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 500-501.

⁴¹ Keputusan Men-LH tersebut sebetulnya lebih tepat untuk hak gugat yang dilakukan oleh pemerintah/pemerintah daerah sebagaimana dimaksud UUPPLH. Sebab, setelah verifikasi dan ternyata telah terjadi pencemaran, maka

Apabila menurut hasil verifikasi ilmiah tersebut sungguh-sungguh menunjukkan adanya B3, atau limbah B3 dan/atau ancaman bersifat serius dalam pencemaran, maka pihak tergugat tidak dapat membuktikan sebaliknya, bahwa itu bukan B3. Dalam hal ini hakim mesti menerima bukti tersebut. Sampai di sini sebetulnya ini dapat membantu hakim dalam tugasnya untuk *mengonstatir* peristiwa yang diajukan⁴² yaitu mengakui, bahwa peristiwa itu merupakan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan karena B3. Berkaitan dengan ini, apabila sang hakim masih meragukan bukti itu juga, ia dapat saja meminta keterangan ahli soal pencemaran dan/atau perusakan serta soal B3 tersebut.

Setelah dikonstatir, hakim kemudian *mengkualifisir*⁴³, yaitu menilai peristiwa yang dianggap benar-benar terjadi itu masuk dalam hubungan hukum apa atau yang mana. Dengan kata lain, hakim mesti menemukan hukumnya bagi peristiwa yang telah dikonstatir itu. Dalam hal ini hakim mestinya sudah tahu hukumnya berdasarkan asas *ius curia novit* (UUPPLH cq. tanggung

jawab mutlak). Dengan demikian, ia mesti menerapkan tanggung jawab mutlak sebagaimana disebutkan dalam Pasal 88 UUPPLH tadi. Mengkualifisir tersebut juga berarti hakim bertindak “kreatif” dan melengkapi UU.⁴⁴ Dari sini dapat dikatakan, bahwa penerapan tanggung jawab mutlak tersebut sangat tergantung pada kepiawaian atau kejelian hakim dalam menanganinya.

Berkaitan dengan penggunaan tanggung jawab mutlak tersebut, mestinya di situ hakim bisa langsung saja menerapkannya, apabila unsur-unsur tanggung jawab mutlak dalam Pasal 88 UUPPLH tersebut sudah terpenuhi. Karena dalam perkara perdata, hakim bertugas mencari *kebenaran formal* dan kebenaran yang “bersifat kemasyarakatan”⁴⁵, serta ia telah menemukan kebenaran tersebut, maka hakim mesti menerima bukti yang secara formal dapat dipertanggungjawabkan. Unsur kesalahan tergugat tidak perlu lagi dicaritahu atau dibuktikan oleh penggugat. Dengan kata lain, ia menerapkan tanggung jawab mutlak, di mana pihak tergugat mesti bertanggung jawab mengganti kerugian. Dengan demikian persoalan tanggung jawab mutlak itu selesai, namun itu tidak identik dengan berhentinya secara otomatis acara pemeriksaan di pengadilan.

Penggugat masih harus membuktikan unsur lain, seperti kerugian yang dialaminya. Dalam tanggung jawab mutlak hanya dipahami sebagai

tim yang dibentuk pemerintah, yaitu Satuan Tugas Pengendalian Pencemaran/Perusakan Lingkungan (STP2LH) berwenang menyusun gugatan. Untuk melaksanakan keputusan tersebut, di DIY misalnya (sebagai contoh) ada keputusan bersama antara gubernur, Kajati, Kapolda dan Kepala PPLH Regional Jawa No. 25 Tahun 2006, No. Kep. 76/D4.1/09/06, No. B/2836/X/2006, No. Kep. 23/PPLH-REG.4/09/2006 tentang tim penegakan hukum terpadu. Pasal 10 ayat (4) keputusan bersama tersebut malahan menyebutkan penggunaan *strict liability* dalam penyelesaian perkara tersebut.

⁴² Sudikno Mertokusumo (II), *op.cit.*, hlm. 162.

⁴³ *Ibid.*,

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 163.

⁴⁵ M. Yahya Harahap, *op.cit.*, hlm. 508.

tanggung jawab “tanpa kesalahan”, bukan “tanpa kerugian”. Maka sesuai dengan porsinya, penggugat tetap harus membuktikan hal itu. Sebab, tidak logis, jika tergugat harus membayar ganti kerugian tanpa adanya kerugian yang diderita oleh penggugat, atau tidak masuk akal memulihkan lingkungan tanpa kerusakan.

Apakah dalam hal tersebut perlu ada “pembuktian terbalik?” Pembuktian terbalik (untuk sengketa lingkungan) pada masa berlakunya UUPLH dipahami sebagai pengalihan beban pembuktian dari penggugat ke tergugat. Bukan penggugat yang harus membuktikan unsur kesalahan tergugat, melainkan tergugatlah yang harus membuktikan sebaliknya, bahwa kerugian yang diderita oleh penggugat bukan karena perbuatannya, melainkan karena beberapa faktor seperti bencana alam atau peperangan, keadaan terpaksa di luar kemampuan manusia, atau tindakan pihak ketiga (Pasal 35 ayat 2 UUPLH).

Dalam hal tergugat berhasil membuktikan sebaliknya tersebut, maka *secara hukum* ia tidak bertanggung jawab untuk membayar ganti kerugian atau memulihkan lingkungan. Hakim harus memutuskan bahwa tergugat bukan pihak yang menyebabkan kerugian. Lain soalnya, bila tergugat malah mengakui, bahwa ia memang bersalah. Dalam hal ini perkaranya selesai.⁴⁶ Namun ini hampir tidak mungkin dilakukan tergugat yang waras, sebab bagaimana

pun ia pasti membela diri. Dengan demikian, tanggung jawab mutlak yang ada dalam Pasal 35 UUPLH sebetulnya tidak banyak bermakna bagi penggugat.

Sekarang dalam Pasal 88 UUPPLH alasan-alasan pembebasan tersebut sudah tidak ada (tidak dicantumkan lagi seperti pada UUPLH). Ini sebetulnya agak “aneh” juga, karena alasan-alasan pemaaf atau pembebas tersebut adalah konsep teoretis universal yang selalu ada dalam aturan. Tidak adanya alasan pemaaf ini kurang jelas alasannya. Apakah ini karena pembuat UU ingin memperberat tanggung jawab penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang berbahaya atau berrisiko tinggi atau alasan yang lain, tidak begitu jelas. Mungkin saja hal ini muncul karena alasan logis, yaitu “kalau unsur kesalahan tidak perlu lagi dibuktikan, lantas untuk apa tergugat masih perlu membela diri?”

Karena tidak ada lagi alasan-alasan tersebut, maka pembuktian terbalik seperti model Pasal 35 ayat (2) UUPLH tidak dapat dilakukan. Kalau pun tetap dipaksa supaya harus ada pembuktian terbalik, maka –seperti layaknya dalam perkara biasa- tergugat akan membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah, tanpa bisa lagi menunjuk pada faktor-faktor pemaaf. Ini berarti –seperti pendapat Mas Acmad Santosa di depan- bukan lagi tanggung jawab mutlak, melainkan tanggung jawab berdasarkan pada kesalahan.

Tidak masuk akal, bila tergugat yang tidak perlu lagi membela diri tadi, bersusah payah membuktikan sendiri

⁴⁶ M. Yahya Harahap, *ibid.*, hlm. 504.

kesalahannya. Jika demikian, mengapa sengketa itu harus sampai di pengadilan, bukankah dapat diselesaikan di luar pengadilan? Maka memang pembuktian terbalik –sejauh dapat dipahami di sini- tidak perlu dilakukan, agar tanggung jawab mutlak tersebut dapat terlaksana. Seperti dikatakan Mas Achmad Santosa, tanggung jawab mutlak ini tidak harus disamakan atau tidak identik dengan prinsip pembuktian terbalik, sebagaimana umumnya dipahami dalam teori-teori tanggung jawab mutlak.⁴⁷

Hal lain sebagai “solusi”, apabila pendapat yang dikemukakan di atas itu (berkaitan dengan Hukum Acara Perdata) adalah hal yang sulit dilakukan, maka secara teoritis sekurang-kurangnya tiga hal lain dapat dilakukan. Pertama, bila hakim menerima dan memeriksa perkara lingkungan hidup yang berhubungan dengan B3 (atau yang dituntut penggunaan tanggung jawab mutlak oleh penggugat), maka ia dituntut memiliki keberanian untuk melakukan terobosan dengan melakukan “penemuan hukum”. Ini dilakukan apabila, hakim berpendapat, bahwa dalam Hukum Acara Perdata tidak ada pengaturan mengenai tanggung jawab mutlak.

Dalam hal itu, memang hakim dianggap tahu tentang adanya ketentuan tanggung jawab mutlak yang ada dalam UUPPLH. Namun apabila ia sendiri menganggap, bahwa tanggung jawab mutlak itu tidak jelas atau tidak ada “aturan main terperinci” untuk itu, dan

juga “menyulitkan” proses pemeriksaan sengketa lingkungan hidup, maka ia perlu melakukan penemuan hukum. Mengenai penemuan hukum ini Sudikno Mertokusumo berpendapat:

*Penemuan hukum adalah proses pembentukan hukum oleh hakim atau petugas-petugas hukum lainnya yang diberi tugas melaksanakan hukum terhadap peristiwa-peristiwa konkrit. Penemuan hukum adalah konkretisasi, kristalisasi atau individualisasi peraturan hukum atau das Sollen yang bersifat umum dengan mengingat peristiwa konkrit atau das Sein.... Peristiwa konkrit itu harus dihubungkan dengan peraturan hukumnya agar dapat tercakup oleh peraturan hukum itu.*⁴⁸

Berdasarkan pendapat tersebut, maka peristiwa konkretnya adalah pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang terdapat B3 atau bahaya serius, misalnya. Sebetulnya ketentuan tanggung jawab mutlak pada Pasal 88 UUPPLH, yang bersifat umum itu “sudah jelas”. Tetapi, apabila hakim berpendapat, bahwa aturan itu tidak jelas, misalnya soal ancaman serius, maka ia dapat melakukan misalnya “interpretasi komparatif dan teleologis”.⁴⁹

Dengan interpretasi komparatif, hakim membandingkan penerapan tanggung jawab mutlak menurut UUPPLH dengan yang dilakukan di negara-negara lain. Di Belanda misalnya, tanggung jawab mutlak sudah

⁴⁷ Mas Achmad Santosa, *op.cit.*, hlm. 304.

⁴⁸ Sudikno Mertokusumo (III), *Penemuan Hukum*, 2010, Penerbit UAJY, Yogyakarta, hlm. 102.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 79-80.

dimasukkan ke dalam Hukum Acara Perdata Belanda. Perlu dilihat misalnya selain tentang B3, juga ukuran-ukuran yang dipakai untuk pemberlakuan tanggung jawab mutlak itu. Kemudian dengan interpretasi teleologis, hakim mesti melihat tujuan dari UU bukan hanya pada bunyi kata-kata UU saja. Khususnya untuk UUPPLH, tujuannya adalah untuk melindungi lingkungan hidup (termasuk manusia di dalamnya). Lebih dari itu, juga terutama tujuan dari dimasukkannya ketentuan tanggung jawab mutlak dalam UUPPLH, yaitu meringankan beban pembuktian yang mesti ditanggung penggugat.

Dengan interpretasi tersebut, maka hakim harus “berani” menerapkan tanggung jawab mutlak dalam gugatan yang berhubungan dengan unsur-unsur tanggung jawab mutlak sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 88 UUPPLH. Dengan penerapan itu sendiri, hakim tidak lagi semata-mata terpaku pada ketentuan hukum acara yang belum mengatur hal tersebut.

Kedua, berkaitan dengan penafsiran di atas, hakim pun dapat mencoba secara “progresif” melakukan terobosan. Hukum bukanlah hanya sekedar UU atau ketentuan-ketentuan tertulis yang dibatasi (terbatas) secara kaku dan keras (*lex dura sed tamen scripta*) melainkan juga secara mendalam dan bermakna sebagai perilaku masyarakat dan menciptakan keadilan yang pro-manusia (rakyat) yang lebih bersifat substansial daripada sekedar kata-kata.⁵⁰

Maka, hakim yang diberi wewenang untuk menemukan hukum dapat saja secara lebih progresif dan kreatif menerapkan tanggung jawab mutlak itu (apalagi kalau ia pun menemukan kebenaran formal), bila pokok dalam sengketa lingkungan di pengadilan menunjuk pada tanggung jawab mutlak. Ia pun harus berpegang pada *asas keadilan* seperti tertera dalam Pasal 2 huruf g UUPPLH.

Keadilan dalam konteks tanggung jawab mutlak adalah *justice as fairness* seperti dikemukakan John Rawls.⁵¹ Maksudnya, bila tergugat tidak dilarang oleh hukum (diizinkan) melakukan kegiatan dan/usaha yang berisiko tinggi bagi manusia dan lingkungan hidup, maka adalah *fair*, bila ia memikul tanggung jawab mutlak untuk mengganti kerugian tanpa pembuktian unsur kesalahannya. Dan juga *fair*, karena dengan tanggung jawab ini ia bertanggung jawab tidak tanpa batas, melainkan sampai batas tertentu (*ceiling/plafond*). Batas tanggung jawabnya tidak ditentukan menurut penggugat, melainkan aturan.

Mengenai batas tanggung jawab ini dikatakan dalam Penjelasan Pasal 88 UUPPLH sebagai berikut: “yang dimaksud dengan sampai batas tertentu adalah jika menurut penetapan peraturan perundang-undangan ditentukan keharusan asuransi bagi usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan atau telah tersedia dana lingkungan

⁵⁰ Satjipto Rahardjo, 2010, *Penegakan Hukum Progresif*, Penerbit Kompas, Jakarta, hlm. 13-21.

⁵¹ Dalam Karen Lebacqz, 1986, *Six Theories of Justice*, Augsburg Publishing, Minneapolis, hlm. 33-40.

hidup". Penjelasan ini tampaknya perlu diklarifikasi.

Dikatakan dalam penjelasan itu *bukanlah ceiling* atau batas tanggung jawab, melainkan dana lingkungan atau asuransi. Batas tanggung jawab itu sebetulnya berkaitan dengan saat terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup (yang ber-B3 dsbnya tadi), yaitu bahwa tergugat bertanggung jawab langsung dan seketika pada saat terjadinya peristiwa itu.⁵² Lalu seberapa banyak ia harus bertanggung jawab sejak saat tersebut, tidak diketahui, dan karenanya harus ditentukan dalam suatu peraturan tertentu.

Contohnya seperti yang tercantum dalam UU Ketenaganukliran yang juga menganut *strict liability* dan menentukan sendiri secara jelas dalam UU itu batas maksimum tanggung jawab.⁵³ Ini tidak masalah, karena telah jelas batas maksimum tanggung jawab yang harus dipikul oleh pengusaha instalasi nuklir. Namun hal ini justru tidak ada dalam UUPPLH dan juga tidak atau belum ada batas maksimum yang ditentukan dalam peraturan khusus untuk itu.

⁵² Bdk. dengan bunyi ketentuan Pasal 35 ayat (1) UUPPLH yang mencantumkan kata-kata "membayar ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup

⁵³ Sebagai perbandingan adalah UU No. 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran. Pasal 34 UU itu menyatakan bahwa pertanggungjawaban pengusaha instalasi nuklir terhadap kerugian nuklir paling banyak Rp. 900.000.000.000., (sembilan ratus milyar rupiah) untuk setiap kecelakaan nuklir, baik untuk setiap instalasi nuklir maupun untuk setiap pengangkutan bahan bakar nuklir atau bahan bakar nuklir bekas (ayat 1). Besar batas pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) itu diatur dengan Keputusan Presiden (ayat 2).

Maksud *ceiling* itu misalnya (hanya contoh), jika penggugat mengalami kerugian tiga ribu rupiah, sementara batas tanggung jawab tergugat hanya seribu, maka tergugat membayar seribu rupiah. Sebaliknya, bila penggugat menuntut ganti rugi sebesar lima ratus rupiah, maka masih dalam batas maksimum, tergugat membayar lima ratus seperti yang diminta penggugat.

Tidak adanya peraturan tentang batas tanggung jawab atau *ceiling* ini merupakan persoalan tersendiri, terutama ketika hakim memutuskan penggunaan tanggung jawab mutlak dan tergugat harus membayar ganti kerugian kepada penggugat.⁵⁴ Batas tanggung jawab itu bukan sejumlah apa yang dituntut oleh penggugat melainkan oleh ketentuan hukum. Dan ini sulit terlaksana karena tidak ada ketentuan mengenai batas tanggung jawab tersebut.

Ketiga, kalau tanggung jawab mutlak dalam UUPPLH merupakan ketentuan yang serius, maka perlu ada keseriusan juga dari pihak Mahkamah Agung misalnya untuk mengeluarkan aturan main tentang tanggung jawab mutlak tersebut. Sebagai bandingan, dulu ketika ketentuan mengenai *class action* (gugatan perwakilan) misalnya,

⁵⁴ Pada Pasal 55 ayat (1) UUPPLH disebutkan mengenai "dana penjamin". Namun dana penjamin ini berkaitan dengan pemegang Izin Lingkungan yang memiliki AMDAL atau UKL/UPL sebagaimana dimaksud pada Pasal 36 ayat (1) UUPPLH. Apakah dana penjamin ini mesti ditafsirkan sebagai dana lingkungan yang dimaksud dalam penjelasan Pasal 88 tersebut tidak begitu jelas. Yang jelas dana penjamin itu tidak ada kaitannya dengan tanggung jawab mutlak.

juga dimasukkan dalam UUPPLH (1997) dan dipersoalkan aturan utamanya, Mahkamah Agung (MA) mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok dan karenanya gugatan perwakilan itu dapat diterapkan.

Seharusnya hal yang sama juga dilakukan terhadap tanggung jawab mutlak, bila tanggung jawab mutlak ini merupakan ketentuan yang serius. Di sinilah sebetulnya letak politik hukum lingkungan yang dimainkan pemerintah.

Di satu pihak kita sudah memiliki UU Lingkungan yang relatif lebih lengkap dan lebih “memberatkan”, baik bagi pemerintah maupun bagi para pelaku usaha dan/atau kegiatan, terutama yang menggunakan, menghasilkan atau mengolah B3. Juga sudah dirumuskan tanggung jawab mutlak itu sebagai sebuah ketentuan hukum dalam UUPPLH. Tetapi di lain pihak, dan ini aneh, ketentuan tersebut seolah-olah dibiarkan “tidak jelas”, meskipun UU lingkungan sudah dua kali dirubah dan yang sekarang malah semakin kurang jelas. Ada kesan, bahwa seolah-olah tanggung jawab mutlak itu tidak begitu penting diperhatikan.

Maka supaya ketentuan mengenai tanggung jawab mutlak tersebut dapat terlaksana, maka pemerintah mesti memiliki rencana yang jelas, dan mempunyai arah hukum lingkungan yang akan diberlakukan untuk masa-

masa yang akan datang.⁵⁵ Berkaitan dengan ini, maka peraturan yang berkaitan dengan tanggung jawab mutlak tersebut perlu dikeluarkan, seperti ukuran ancaman serius dan potensi menimbulkan dampak agar dapat dipakai hakim dalam penerapan tanggung jawab mutlak tersebut di atas.

Berkaitan dengan acara gugatan lain lagi halnya. Merubah atau menambah Kitab Hukum Acara Perdata yang sekarang berlaku memang tidak mudah. Demikian pula, mengandalkan keberanian hakim saja untuk melakukan terobosan tidak mudah dalam prakteknya. Sebab ini tergantung pada hakimnya. Maka paling tidak, sebagai sebuah solusi, Mahkamah Agung (MA) dapat mengeluarkan PERMA tentang pedoman penerapan tanggung jawab mutlak tersebut, seperti yang dilakukan terhadap gugatan perwakilan.

Maksud dikeluarkannya peraturan-peraturan tersebut ialah agar terdapat harmonisasi antara ketentuan UUPPLH tentang tanggung jawab mutlak dengan Hukum Perdata atau Hukum Acara Perdata. Di samping itu, adanya peraturan tentang tanggung jawab mutlak adalah untuk memenuhi pemahaman tentang *lex specialis* dalam penjelasan Pasal 88 UUPPLH itu. Di sini *lex specialis* dipahami sebagai *lex*, bukan sekedar sebuah kalimat pernyataan normatif yang kemudian menimbulkan berbagai pertanyaan atau perdebatan. Tanpa politik hukum yang jelas bagi

⁵⁵ Politik hukum di sini berdasarkan pendapat Moh. Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, RajaGrafindo Persada, hlm. 5.

hukum lingkungan, khususnya bagi tanggung jawab mutlak ini, maka tanggung jawab mutlak dalam UUPPLH tersebut hanyalah “semu” atau “ironi”: ada namun tidak dapat diterapkan, penting namun tidak digarap serius.

perlu membuktikan sendiri kerugian yang dideritanya.

E. Kesimpulan

Tanggung jawab mutlak dalam UUPPLH bukanlah suatu asas sebagaimana dikatakan dalam teori, melainkan sebuah norma, yaitu ketentuan hukum yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan, khususnya untuk gugatan ganti kerugian dan pemulihan lingkungan hidup. Manfaat tanggung jawab mutlak ini adalah agar korban tidak perlu membuktikan unsur kesalahan tergugat.

Penerapannya dalam peradilan perdata sesuai ketentuan Hukum Acara Perdata yang berlaku adalah pada tahap pembuktian. Meskipun penggugat tidak membuktikan kesalahan tergugat, namun tergugat sendiri tidak dapat membuktikan sebaliknya (karena tidak ada lagi alasan dalam UUPPLH yang membebaskannya dari tanggung jawab).

Dibutuhkan juga keberanian dan kreativitas hakim untuk mengonstatir dan mengkualifisir atau juga dengan melakukan terobosan, yaitu dengan penemuan hukum (misalnya interpretasi). Bila unsur-unsur tanggung jawab mutlak dalam Pasal 88 UUPPLH terpenuhi, dia dapat menerapkan tanggung jawab mutlak tanpa perlu lagi penggugat membuktikan unsur kesalahan tergugat. Penggugat hanya

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Rifai, 2010, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Deutsch, Erwin, 1993, *Unerlaubte Handlungen, Schadensersatz und Schmerzensgeld* (Perbuatan yang tidak diizinkan, Ganti Kerugian dan Denda), (2 Auflage), Carl Heymanns Verlag KG, München.
- Koesnadi Hardjasoemantri, 1999, *Hukum Tata Lingkungan* (ed.7, cet. 14), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Lebacqz, Karen, 1986, *Six Theories of Justice*, Augsburg Publishing, Minneapolis.
- Mas Achmad Santosa, 2001, *Good Governance Hukum Lingkungan*. ICEL. Jakarta.
- Moh Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- Rhiti, Hyronimus, 2005, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup*, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta.
- Sands, Philippe, 1995, *Principles of International Environmental Law (Vol. 1). Frameworks, Standards and Implementations*. Manchester University Press, Manchester.
- Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum Progresif, Sebuah Sistesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- , 2010, *Penegakan Hukum Progresif*, Penerbit Kompas, Jakarta.
- Schmidt, Reiner, 1992, *Einführung in das Umweltrecht* (Pengantar Hukum Lingkungan) (3 Auflage), CH. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. München.
- Siti Sundari Rangkuti, 1987, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia*. Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya.
- Sudarsono (ed.), 2007, *Negeriku Menuai Bencana Ekologi, Reposisi dan Revitalisasi Penegakan Hukum Lingkungan*, PPLH Regional Jawa Kementerian Negara Lingkungan Hidup. Yogyakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum, Sebuah Pengantar*. Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta.
- , 2010, *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta.
- , 2010, *Penemuan Hukum*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta.
- Suparto Wijoyo, 1999, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan* (Settlement of Environmental Disputes), Airlangga University Press, Surabaya.

Yahya Harahap, 2011, *Hukum Acara Perdata* (cet. Ke-11), Sinar Grafika, Jakarta.

Harian Suara Pembaruan, 25/6/1996.

Majalah Adipura Liberti, (ed. khusus 1 & 2, Kementerian Negara Lingkungan Hidup/UNDP-IDEN, 2005, hal. 19-23.

