

Prof. Dr. Ari Purwadi, S.H., M.Hum
Dr. Cita Yustisia Serfiyani, S.H., M.H

MONOGRAF **PENYELESAIAN SENGKETA** **LINGKUNGAN HIDUP** **(Perspektif Hukum Responsif)**



PENERBIT
UWKS PRESS

**MONOGRAF PENYELESAIAN SENGKETA
LINGKUNGAN HIDUP
(PERSPEKTIF HUKUM RESPONSIF)**

Prof. Dr. Ari Purwadi, S.H., M.Hum
Dr. Cita Yustisia Serfiyani, S.H., M.H.



**PENERBIT
UWKS PRESS**

**MONOGRAF PENYELESAIAN SENGKETA
LINGKUNGAN HIDUP
(PERSPEKTIF HUKUM RESPONSIF)**

ISBN

Ukuran buku 18 x 26 cm

78 hlm

Cetakan ke -1, Bulan Januari Tahun 2024

Penulis:

Prof. Dr. Ari Purwadi, S.H., M.Hum
Dr. Cita Yustisia Serfiyani, S.H., M.H.

Editor:

Dr. Jarmani, S.Pd., M.Pd.

Penerbit:

UWKS PRESS

Anggota IKAPI No.206/Anggota Luar Biasa/JTI/2018

Anggota APPTI No.002.071.1.12019

Jl. Dukuh Kupang XXV/54 Surabaya Jawa Timur 60225

Telp. (031) 5677577

Hp. 085745182452 / 081703875858

Email : uwkspress@gmail.com / uwkspress@uwks.ac.id

**Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara
apapun, termasuk dengan penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah
dari penerbit**

KATA PENGANTAR

Dengan nama Allah yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang, Puji Syukur kami haturkan ke hadirat Allah SWT atas segala berkah dan rahmatnya sehingga kami berhasil menyelesaikan penulisan buku berjudul “Monograf Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup (Perspektif Hukum Responsif)” dengan baik sebagai respon atas perkembangan penegakan hukum di bidang hukum sumber daya dan hukum lingkungan di Indonesia.

Pembangunan di bidang industri dan pertambangan juga menimbulkan masalah pembuangan limbah yang dapat membahayakan kesehatan sehingga perlu mendapat perhatian khusus. Timbulnya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan dapat berkembang menjadi sengketa lingkungan apabila salah satu pihak penderita atau korban merasa dirugikan karena adanya pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan yang diakibatkan dari suatu kegiatan oleh siapapun baik dengan sengaja maupun tidak. Menanggapi fenomena tersebut, penegakan hukum lingkungan dapat dimaknai sebagai penggunaan atau penerapan instrumen-instrumen dan sanksi-sanksi dalam lapangan hukum administrasi, hukum pidana dan hukum perdata.

Dalam praktek pengadilan, pertimbangan hakim pada putusannya untuk menerapkan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) karena perlindungan dan pengelolaan lingkungan harus didasarkan prinsip kehati-hatian. Tujuan penulisan buku ini adalah menganalisis hak gugat pada sengketa lingkungan hidup dari perspektif pemikiran hukum responsif dan menganalisis prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) pada sengketa lingkungan hidup dari pemikiran hukum responsif sebagai pedoman bagi hakim dalam memutus perkara lingkungan hidup sebenarnya merupakan keperpihkan kepada masyarakat, hakim

memfungsikan sebagai penemu hukum (*rechtsvinding*) untuk mewujudkan keadilan.

Surabaya, 2 Desember 2023
Tim Penulis

Prof. Dr. Ari Purwadi, S.H., M.Hum &
Dr. Cita Yustisia Serfiyani, S.H., M.H.

UWKSPress

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Kata Pengantar	ii
Daftar Isi	iv
Daftar Gambar	vi
BAB 1. SENGGKETA LINGKUNGAN HIDUP	1
A. Macam Gugatan dalam Sengketa Lingkungan Hidup	1
B. Kasus Pencemaran Lingkungan Hidup di Indonesia	6
BAB 2. PERSPEKTIF HUKUM RESPONSIF	
DALAM SENGGKETA LINGKUNGAN HIDUP	9
A. Ciri Khas Hukum Responsif	9
B. Prioritas Pembangunan Berkelanjutan	12
C. Keberlanjutan Fungsi Lingkungan Hidup	
di Indonesia	14
BAB 3. HAK GUGAT DALAM SENGGKETA LINGKUNGAN	
HIDUP	19
A. Kategorisasi Sengketa Lingkungan Hidup	
di Indonesia	19
B. Konsep Pertanggungjawaban	23
C. Hak Gugat Sengketa Lingkungan Hidup	
Berdasarkan Teori Hukum Responsif	25
BAB 4. HAK GUGAT PEMERINTAH	27
A. Konsep Hak Gugat Pemerintah dalam Sengketa	

Lingkungan Hidup	27
B. <i>Legal Standing</i> Pemerintah	32
C. Metode <i>Class Act</i> ^{iv} lam UUPH	37
D. Prinsip <i>Strict Liability</i>	44
BAB 5. PRECAUTIONARY PRINCIPLE SENGKETA	
LINGKUNGAN HIDUP	53
A. Makna Prinsip Kehati-hatian	53
B. Unsur Prinsip Kehati-hatian	55
C. Prinsip Kehati-hatian dalam Pertimbangan Putusan Hakim	57

DAFTAR BACAAN

DAFTAR GAMBAR

- Gambar 1. Tingkat Pencemaran Lingkungan di Laut Akibat
Limbah Pada Berbagai Negara 2
- Gambar 2. Deforestasi Hutan di Indonesia di Tahun 2002 16

UWKSpress

SINOPSIS

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (untuk selanjutnya ditulis UUPPLH) telah memberikan dasar hukum yang sangat kuat mengenai perlindungan terhadap masyarakat untuk terhindar dari kualitas lingkungan yang tidak baik dan termasuk sengketa lingkungan hidup. Namun, timbulnya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan seringkali tetap berkembang menjadi sengketa lingkungan ketika salah satu pihak penderita atau korban merasa dirugikan akibat pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan baik secara sengaja maupun tidak.

Penyelesaian kasus lingkungan dapat dilakukan melalui pengadilan maupun di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan mengacu pada pendekatan 3 (tiga) macam instrumen, yaitu hukum administrasi, hukum perdata dan hukum pidana. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di dalam pengadilan meliputi gugatan perwakilan kelompok, hak gugat organisasi lingkungan, ataupun hak gugat pemerintah

Buku ini membahas mengenai penyelesaian sengketa lingkungan hidup berdasarkan perspektif hukum responsif termasuk prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) dalam mengkaji *legal standing* Pemerintah sebagai Penggugat mewakili kepentingan masyarakat dan menjamin keberlanjutan fungsi lingkungan hidup di Indonesia dengan mengkaji implementasi kasus-kasus lingkungan hidup yang pernah terjadi di Indonesia.

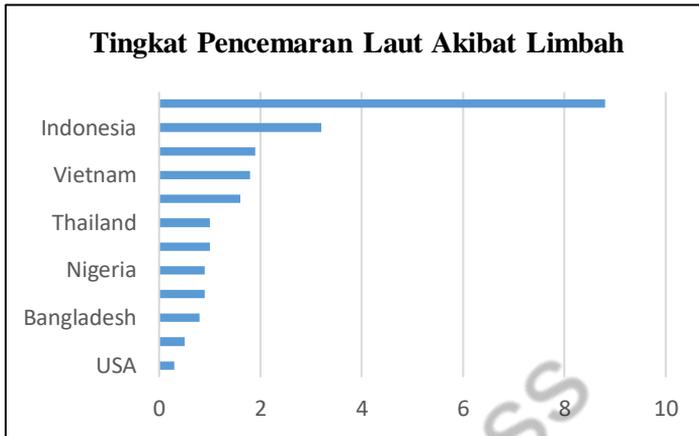
BAB 1

SENKETA LINGKUNGAN HIDUP

A. Macam Gugatan dalam Sengketa Lingkungan Hidup

Seiring meningkatnya laju pembangunan di segala bidang, perpindahan penduduk mengakibatkan berbagai masalah kesehatan. Pembangunan di bidang industri dan pertambangan juga menimbulkan masalah pembuangan limbah yang dapat membahayakan kesehatan sehingga perlu mendapat perhatian khusus. Demikian juga, pembangunan di bidang pertanian yang tidak lepas dari dampak pencemaran akibat pupuk buatan dan insektisida pemberantas hama. Efek samping dari penggunaan pupuk buatan dan insektisida tersebut dapat membahayakan manusia dan hewan melalui air dan udara¹. Pencemaran laut juga menjadi topik penting dalam membahas dampak negatif pembangunan karena Indonesia kini bahkan telah menjadi urutan kedua negara dengan laut yang tingkat pencemarannya tinggi baik karena kesalahan pengelolaan limbah plastik yang bermuara ke laut maupun sampah rumah tangga yang dibuang ke laut.

¹ Almasdi Syahza, 2017, *Ekonomi Sumberdaya Manusia Dan Alam*, UR Press, Pekanbaru, hlm. 8.



Gambar 1. Tingkat Pencemaran Lingkungan di Laut Akibat Limbah pada Berbagai Negara²

Menurut Takdir Rahmadi, hukum lingkungan adalah sebuah bidang atau cabang hukum yang memiliki kekhasan yang oleh Drupsteen disebut sebagai bidang hukum fungsional (*functioneel rechtsgebeid*) yang di dalamnya terdapat unsur-unsur hukum administrasi, hukum pidana dan hukum perdata. Penegakan hukum lingkungan dapat dimaknai sebagai penggunaan atau penerapan instrumen-instrumen dan sanksi-sanksi dalam lapangan hukum administrasi, hukum pidana dan hukum perdata.

Gugatan tata usaha negara merupakan sarana hukum administrasi negara yang dapat digunakan oleh warga negara atau badan hukum perdata terhadap instansi atau pejabat pemerintah

² Robert Lee Hotz, *Which Countries Create the Most Ocean Trash ?*, Wall Street Journal, edisi 12 Februari 2015.

yang menerbitkan keputusan tata usaha negara yang secara formal atau materiil bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup. Penerapan sanksi-sanksi hukum pidana hanya dapat dilakukan oleh instansi-instansi pemerintah sedangkan gugatan perdata dapat dilakukan oleh warga negara, badan hukum perdata dan juga instansi pemerintah. Namun, jika dibandingkan di antara ketiga bidang hukum, sebagian besar norma hukum lingkungan termasuk ke dalam wilayah hukum administrasi negara³.

Gugatan merupakan tuntutan hak yang dilakukan oleh pihak yang merasa dirugikan akibat perbuatan pihak lain. Tuntutan hak ini terjadi ketika adanya perselisihan di antara pihak-pihak, sehingga menimbulkan sengketa perdata. Sengketa lingkungan hidup merupakan sengketa perdata, sehingga pihak yang merasa dirugikan atas perbuatan pihak lain yang melakukan pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan hidup dapat mengajukan tuntutan hak dengan mengajukan gugatan ke pengadilan. Upaya penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan ini merupakan penyelesaian secara litigasi.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (untuk selanjutnya ditulis UUPPLH) telah memberikan dasar hukum yang sangat kuat mengenai perlindungan terhadap masyarakat untuk terhindar dari kualitas lingkungan yang tidak baik dan termasuk sengketa lingkungan hidup. Timbulnya pencemaran dan/atau perusakan

³ Takdir Rahmadi, 2018, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Raja Wali Press, Jakarta, hlm. 207.

lingkungan dapat berkembang menjadi sengketa lingkungan apabila salah satu pihak penderita atau korban merasa dirugikan karena adanya pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan yang diakibatkan dari suatu kegiatan oleh siapapun baik secara sengaja maupun tidak⁴.

Penyelesaian kasus lingkungan dapat dilakukan melalui pengadilan maupun di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan mengacu pada pendekatan 3 (tiga) macam instrumen, yaitu hukum administrasi, hukum perdata dan hukum pidana⁵. Hukum lingkungan keperdataan bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi korban pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan dengan cara mengajukan gugatan sengketa lingkungan di peradilan umum untuk memperoleh ganti kerugian. Gugatan ganti kerugian atas dasar perbuatan melanggar hukum di bidang hukum lingkungan keperdataan oleh korban pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan.

Penyelesaian sengketa lingkungan berdasarkan ketentuan hukum perdata meliputi penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dan di dalam pengadilan. Gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila telah dilakukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan dan dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi putusan

⁴ Suparto Wijoyo, 2013, *Pengkajian Hukum Tentang Perlindungan Kepada Masyarakat Dalam Sengketa Lingkungan Hidup*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, hlm. 3.

⁵ Supriadi, 2008, *Hukum Lingkungan di Indonesia Sebuah Pengantar*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 270.

yang saling bertentangan. Berdasarkan ketentuan UUPPLH ini tidak berarti bahwa penyelesaian sengketa lingkungan harus diselesaikan di luar pengadilan dulu dan kemudian baru dapat ditempuh melalui pengadilan karena hukum positif tidak menghalangi jalur penyelesaian sengketa lingkungan mana yang harus lebih dulu ditempuh oleh para pihak yang bersengketa.

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di dalam pengadilan meliputi gugatan perwakilan kelompok, hak gugat organisasi lingkungan, ataupun hak gugat pemerintah. Dalam penyelesaian sengketa lingkungan di masa lalu, hak gugat acap kali menjadi kendala bagi seseorang atau kelompok orang atau organisasi lingkungan hidup untuk berperkara di pengadilan karena dianggap tidak memenuhi kualifikasi sebagai penggugat. Kendala tersebut muncul karena hakim menganggap pihak yang mengajukan gugatan tidak memenuhi kualifikasi sebagai penggugat. Namun, saat ini dapat dikatakan bahwa persoalan hak gugat individu atau organisasi tidak lagi menjadi kendala besar dalam penyelesaian kasus lingkungan. Pasal 92 ayat (1) UUPPLH 2009 menyebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup”. Misalnya dalam kasus luapan lumpur Sidoarjo dan kasus pencemaran Teluk Buyat dimana hakim telah menerapkan dengan benar definisi hak gugat sebagaimana diatur dalam

UUPPLH⁶.

B. Kasus Pencemaran Lingkungan Hidup di Indonesia

Lingkungan hidup yang sehat dan kondusif merupakan hak manusia sebagai makhluk hidup. Lingkungan yang sehat bebas polusi merupakan dambaan setiap manusia namun perubahan kondisi kesehatan lingkungan sangat ditentukan oleh sikap dan tindakan manusia pada pengelolaan lingkungan. Pendayagunaan sumber daya alam, baik hayati maupun non-hayati akan sangat mempengaruhi kondisi lingkungan hidup bahkan dapat merombak sistem kehidupan yang sudah berimbang antara kehidupan manusia dengan lingkungannya sehingga manusia dalam memanfaatkan sumber daya alam harus senantiasa memperhatikan tujuan dan pengaruh yang ditimbulkan akibat pemanfaatannya⁷.

Di Indonesia telah ada beberapa kasus *legal standing* LSM dalam gugatan perdata di pengadilan, gugatan ini menarik pada saat dilakukan karena hukum positif yang berlaku (tertulis) belum mengatur mengenai *legal standing*. Adapun kasus-kasus tersebut seperti WALHI vs Newmont atas pencemaran lingkungan di Teluk Buyat (2012), WALHI vs PT Semen Indonesia (2016), WALHI vs Menteri ESDM (2018) atas penerbitan izin usaha yang salah (2018) hingga WALHI vs Presiden RI antara lain saat kasus PT IMIP terkait bencana ekologis (2023).

⁶ Direktorat Hukum dan Hak Asasi Manusia Bappenas, 2011, *Efektivitas Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Indonesia (Rekomendasi Kebijakan)*, Kerjasama antara Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden dan Bappenas, Jakarta, hlm. 15.

⁷ Shira Thani, "Peranan Hukum Dalam Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup", *Jurnal Warta*, 5 (1), 2017, h. 1.

Pasal 87 ayat (1) UUPPLH menyatakan bahwa: 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, maka tindakan pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan dikategorikan sebagai perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*). Dalam suatu gugatan tentu diperlukan adanya upaya pembuktian bahwa benar telah terjadi suatu tindakan yang menyebabkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan. Kesulitan pokok yang dihadapi korban pencemaran dan perusakan lingkungan (penggugat) berkaitan dengan upaya pembuktian, yaitu : Pertama, membuktikan unsur-unsur yang terkandung dalam Pasal 87 ayat (1) UUPPLH terutama unsur kesalahan (*schuld*) dan unsur hubungan kausal. Kedua, menyangkut beban pembuktian (*bewijslast* atau *burden of proof*). Beban pembuktian merupakan kewajiban penggugat. Prinsip yang terkandung dalam Pasal 87 UUPPLH sejalan dengan Pasal 1365 BW yakni menganut asas tanggunggugat berdasarkan kesalahan (*schuld aanprakelijtheid/liability based on fault*). Pembuktian unsur hubungan kausal antara perbuatan pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan dengan kerugian yang diderita penggugat tidaklah mudah sehingga sangat sulit bagi penderita untuk menerangkan dan membuktikan pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan secara ilmiah⁸.

⁸ Suparto Wijoyo, *op.cit.*, hlm. 78.

Dalam hal ini, *Precautionary principle* telah menjelma sebagai prinsip pengelolaan lingkungan yang umum. Perwujudan itu secara nyata tercermin dalam Pasal 2 f UUPPLH, bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan harus didasarkan prinsip kehati-hatian. Dalam praktek pengadilan, pertimbangan hakim pada putusannya untuk menerapkan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*), barangkali tidak melihat bagaimana kekuatan mengikat dari prinsip ini. Prinsip ini menyediakan langkah yang harus diambil ketika adanya ketidakpastian ilmiah akan akibat serius atas kerusakan alam yang tidak dapat dipulihkan yang mungkin terjadi pada lingkungan hidup. Dalam perspektif hukum responsif, keadilan substantif yang diharapkan oleh pencari keadilan dapat diwujudkan oleh hakim jika hakim mampu merespon suatu kasus hukum dengan melakukan lompatan lebih dari sekedar kewenangan yang secara tekstual diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

BAB 2

PERSPEKTIF HUKUM RESPONSIF

DALAM SENGKETA LINGKUNGAN HIDUP

A. Ciri Khas Hukum Responsif

Menurut istilah Nonet dan Selznick maka hukum progresif memiliki tipe responsif. Dalam tipe yang demikian itu, hukum selalu dikaitkan pada tujuan-tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri⁹. Ciri-ciri hukum responsif sebagai berikut:

1. Peraturan hukum untuk manusia, artinya alat bagi manusia untuk memberi rahmat kepada dunia dan kemanusiaan¹⁰.
2. Peraturan hukum yang harus pro-rakyat dan pro-keadilan, artinya peraturan hukum itu harus berpihak kepada rakyat, serta keadilan harus didudukkan di atas peraturan hukum¹¹.
3. Peraturan hukum bertujuan mengantarkan manusia kepada kesejahteraan dan kebahagiaan, artinya peraturan hukum harus memiliki tujuan lebih jauh daripada yang diajukan oleh falsafah liberal. Pada falsafah pascaliberal, peraturan hukum harus mensejahterakan dan membahagiakan. Hal ini juga sejalan dengan cara pandang orang Timur yang memberikan pengutamaan pada kebahagiaan¹².

⁹ Philippe Nonet, Selznick, 2019, *Hukum Responsif : Cetakan Ke-IV*, Nusa Media, Bandung, hlm. 43.

¹⁰ Satjipto Rahardjo, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 17 (selanjutnya ditulis Satjipto Rahardjo I).

¹¹ *Ibid.*, hlm. 24.

¹² *Ibid.*, hlm. 9-15.

4. Peraturan hukum selalu dalam proses menjadi (*law as a process*), artinya peraturan hukum bukan institusi yang final, melainkan ditentukan oleh kemampuannya mengabdikan kepada manusia. Ia terus-menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Setiap tahap dalam perjalanan hukum adalah putusan-putusan yang dibuat guna mencapai ideal hukum, baik yang dilakukan legislatif, yudisiil, maupun eksekutif¹³.
5. Peraturan hukum menekankan hidup baik sebagai dasar hukum yang baik, artinya dasar hukum terletak pada perilaku bangsanya sendiri karena perilaku bangsa itulah yang menentukan kualitas ber hukum bangsa tersebut. Fundamen hukum tidak terletak pada bahan hukum (*legal stuff*), sistem hukum, berpikir hukum, dan sebagainya, melainkan lebih pada manusia atau perilaku manusia¹⁴.
6. Peraturan hukum bertipe responsif, artinya hukum akan selalu dikaitkan pada tujuan-tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri, yang disebut oleh Nonet dan Selznick sebagai "*the sovereignty of purpose*"¹⁵.
7. Peraturan hukum mendorong peran publik. Mengingat hukum memiliki kemampuan yang terbatas maka mempercayakan segala sesuatu kepada kekuatan hukum adalah sikap yang

¹³ Satjipto Rahardjo, 2007, *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. x.

¹⁴ Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum dan Perilaku: Hidup Baik adalah Dasar Hukum yang Baik*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. ix dan 168.

¹⁵ Satjipto Rahardjo, "Hukum Responsif: Hukum Yang Membebaskan", *Jurnal Hukum Progresif*, 1 (1), 2005, hlm. 6-7.

tidak realistis dan keliru. Di sisi lain, masyarakat ternyata memiliki kekuatan otonom untuk melindungi dan menata dirinya sendiri. Kekuatan ini untuk sementara tenggelam di bawah dominasi hukum modern yang notabene adalah hukum negara. Untuk itu, hukum progresif sepakat memobilisasi kekuatan otonom masyarakat (mendorong peran publik)¹⁶.

8. Peraturan hukum membangun negara hukum yang berhati nurani. Dalam bernegara hukum, yang utama adalah kultur, "*the cultural primacy*." Kultur yang dimaksud adalah kultur pembahagian rakyat. Keadaan tersebut dapat dicapai apabila kita tidak berkuat pada "*the legal structure of the state*" melainkan harus lebih mengutamakan "*a state with conscience*". Dalam bentuk pertanyaan, hal tersebut akan berbunyi: "bernegara hukum untuk apa?" dan dijawab dengan: "bernegara untuk membahagiakan rakyat."¹⁷
9. Peraturan hukum dijalankan dengan kecerdasan spiritual. Kecerdasan spiritual tidak ingin dibatasi patokan (*rule-bound*), juga tidak hanya bersifat kontekstual, tetapi ingin keluar dari situasi yang ada dalam usaha mencari kebenaran makna atau nilai yang lebih dalam¹⁸.
10. Peraturan hukum merobohkan, mengganti dan membebaskan. Peraturan hukum progresif menolak sikap *status quo* dan submisif. Sikap *status quo* menyebabkan kita tidak berani

¹⁶ Satjipto Rahardjo I, *Op. cit.*, hlm. 75-81

¹⁷ Satjipto Rahardjo, 2009, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 67.

¹⁸ Satjipto Rahardjo I, *op. cit.*, hlm. 17.

melakukan perubahan dan menganggap doktrin sebagai sesuatu yang mutlak untuk dilaksanakan. Sikap demikian hanya merujuk kepada maksim "rakyat untuk hukum"¹⁹.

B. Prioritas Pembangunan Berkelanjutan

Pada awalnya prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) merupakan prinsip yang diadopsi dalam deklarasi dan kemudian diadopsi dalam berbagai konvensi sebagai bentuk pengejawantahan dari prinsip pembangunan berkelanjutan²⁰. Pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan²¹. Pembangunan berkelanjutan diartikan sebagai: 1. Pembangunan yang menjaga keberlanjutan kehidupan sosial masyarakat; 2. Pembangunan yang menjaga peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat dan 3. Pembangunan yang menjaga kualitas lingkungan hidup masyarakat yang didukung oleh tata kelola yang menjaga pelaksanaan pembangunan yang akan meningkatkan kualitas kehidupan dari satu generasi ke generasi berikutnya²². Pembangunan berkelanjutan

¹⁹ Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 143.

²⁰ Liza Farihah & Femi Angraini, "Prinsip Kehati-hatian Dan Kerugian Potensial Dalam Perkara Tata Usaha Negara Terkait Lingkungan Hidup", *Jurnal Yudisial*, 5 (3), 2012, hlm. 245.

²¹ Ahmad Jazuli, 2015, "Dinamika Hukum Lingkungan Hidup Dan Sumber Daya Alam Dalam Rangka Pembangunan Berkelanjutan", *Jurnal Rechtvinding*, 4 (2), hlm. 189.

²² *Ibid.*, hlm. 182.

memiliki ciri-ciri antara lain: tidak merusak lingkungan hidup, kebijakan lingkungan hidup yang terpadu dan menyeluruh, serta memperhitungkan kebutuhan generasi yang akan datang²³.

Precautionary principle merupakan perkembangan dalam kebijakan nasional maupun internasional yang bertujuan melindungi manusia dan lingkungan hidup dari bahaya yang serius dan tidak bisa dipulihkan. *Precautionary principle* menekankan pada pencegahan agar tidak terjadi penurunan kualitas lingkungan hidup akibat pencemaran sehingga prinsip ini mengatur mengenai pencegahan agar tidak terjadinya kerusakan lingkungan hidup²⁴. Prinsip kehati-hatian menjadi prinsip yang penting dan diadopsi dalam berbagai kebijakan setelah dituangkan dalam Deklarasi Rio 1992 yang dihasilkan pada *The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)* di Rio de Janeiro, Brazil (1992), Prinsip 15 menyatakan :

*” In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation ”*²⁵.

Dalam rangka untuk melindungi lingkungan, pendekatan kehati-hatian harus diterapkan secara luas oleh negara sesuai dengan kemampuan mereka. Adanya ancaman kerusakan serius atau permanen terhadap lingkungan, maka kurangnya bukti atau

²³ *Ibid.*

²⁴ Liza Fariyah & Femi Angraini, *loc.cit.*

²⁵ *Ibid.*

kurangnya kepastian ilmiah tidak dapat dipakai sebagai alasan untuk menunda tindakan-tindakan efektif pencegahan kerusakan lingkungan. Unsur-unsur dalam penerapan prinsip kehati-hatian tersebut dalam konteks ini adalah:

1. *Once a risk has been identified.* Apabila teridentifikasi kerugian yang timbul.
2. *Where there are threats of serious or irreversible damage.* Apabila adanya ancaman yang serius atau ancaman tersebut tidak dapat dipulihkan kembali akibatnya sehingga berdampak selamanya pada lingkungan. *Serious* dan *irreversible damage* tidak menentu ukurannya dan harus dilihat kasus per kasus.
3. *Lack of scientific certainty.* Apabila terdapat kurangnya kemampuan untuk mengukur kemungkinan akan akibat atau dampak yang akan terjadi sehingga terdapat *uncertainty* atau ketidakyakinan atas kepastian mengenai besar dan luasnya dampak yang akan terjadi²⁶.

C. Keberlanjutan Fungsi Lingkungan Hidup di Indonesia

Sumber daya alam yang tersedia di bumi ini tentu memiliki keterbatasan baik secara kualitas maupun secara kuantitas serta adanya keterbatasan menurut ruang dan waktu sehingga diperlukan pengelolaan sumber daya alam yang baik dan bijaksana. Keterkaitan yang erat antara lingkungan hidup dan manusia menyebabkan kehidupan manusia sangat ditentukan aktifitasnya oleh keadaan

²⁶ *Ibid.*, 246.

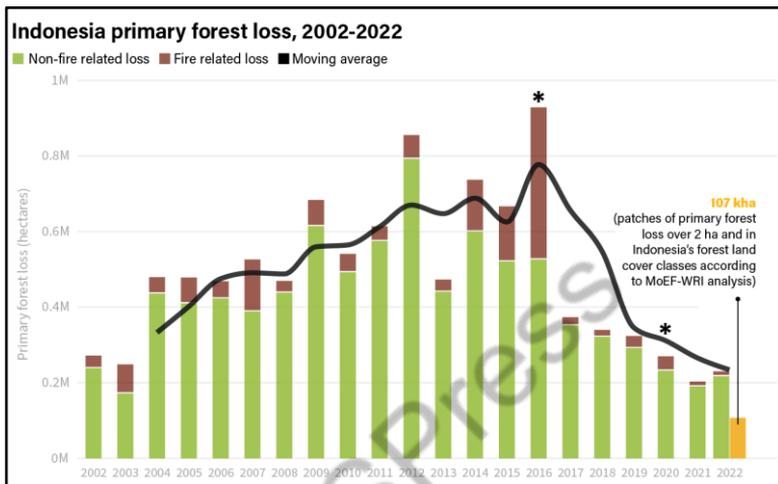
lingkungan di sekitarnya²⁷. Menurut Maret Priyanta, selama ini kegiatan pembangunan cenderung dilakukan tanpa rencana dan tidak berkelanjutan secara tata ruang sehingga berdampak pada kualitas dan fungsi lingkungan termasuk sumber daya alam di dalamnya yang semakin menurun²⁸.

Kegiatan pembangunan yang semakin hari semakin masif meningkatkan risiko pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang menyebabkan struktur dan fungsi dasar ekosistem yang menunjang kehidupan menjadi rusak. Pencemaran dan perusakan lingkungan hidup berakibat beban sosial yang harus ditanggung pemulihannya oleh masyarakat dan pemerintah. Keberlanjutan fungsi lingkungan hidup agar terpelihara merupakan kepentingan publik, sehingga dituntut adanya tanggung jawab, keterbukaan, peran pelaku usaha dan anggota masyarakat untuk memelihara dan meningkatkan daya dukung lingkungan hidup yang menjadi dasar keberlanjutan pembangunan.

Area hutan hujan Indonesia seiring berjalannya waktu kini semakin berkurang dan menghilang akibat deforestasi. Menurut Mufti Fathul Barri et.al., bahwa dalam perspektif ilmu kehutanan deforestasi diartikan sebagai suatu keadaan hilangnya tutupan hutan beserta atribut-atributnya yang berdampak pada hilangnya struktur dan fungsi hutan itu sendiri.

²⁷ R. Mina, "Desentralisasi Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Sebagai Alternatif Menyelesaikan Permasalahan Lingkungan Hidup", *Arena Hukum*, 9 (2), 2016, 149-165.

²⁸ Priyanta, M., "Pembaharuan dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Bidang Lingkungan dan Penataan Ruang Menuju Pembangunan Berkelanjutan", *Hasanuddin Law Review*, 1 (3), 2015, 337-349.



Gambar 2. Deforestasi Hutan di Indonesia di Tahun 2002²⁹

Indonesia juga telah memiliki Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.30/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan bahwa deforestasi adalah perubahan secara permanen dari areal berhutan menjadi tidak berhutan yang diakibatkan oleh kegiatan manusia³⁰. Misalnya pada tahun 2016, Sumatera Utara, Kalimantan Timur, dan Maluku Utara masih memiliki 9 juta hektare hutan alam atau seluas sekitar 40 persen daratan di Sumatera Utara, Kalimantan Timur, dan

²⁹ Berdasarkan data riset oleh Global Forest Watch (GFW) yang diunggah di situs resmi GFW globalforestwatch.org, diakses tanggal 1 Juli 2023.

³⁰ M.F. Barri, et.al., 2018, *Deforestasi Tanpa Henti Potret Deforestasi Di Sumatera Utara, Kalimantan Timur Dan Maluku Utara*, Forest Watch Indonesia, Bogor.

Maluku Utara. Pada rentang waktu tahun 2013-2016, luas hutan alam tersebut berkurang sebesar 718 ribu hektare. Hal ini berarti 3 provinsi itu tersebut bersama-sama menghilangkan hutan alam seluas 240 ribu hektare tiap tahunnya, atau kira-kira seluas Kota Depok setiap bulannya, atau lebih dari 4 kali luas kompleks Taman Mini Indonesia Indah (TMII) setiap harinya dan setara dengan 42 kali luas lapangan sepak bola setiap jamnya³¹. Adanya degradasi hutan dan deforestasi tersebut telah menyebabkan bencana lingkungan: banjir, longsor, kekeringan dan hilangnya habitat satwa yang dilindungi, bahkan kesulitan dalam mengurangi emisi yang berdampak pada perubahan iklim. Dampak yang diakibatkan oleh degradasi hutan dan deforestasi bisa jadi memicu timbulnya sengketa lingkungan karena bagaimanapun terjadi kerusakan lingkungan hidup.

Pencemaran dan perusakan lingkungan hidup dapat menyebabkan timbulnya sengketa lingkungan hidup apabila ada korban yang merasa dirugikan. Adanya pencemaran dan perusakan lingkungan hidup sebagai akibat kegiatan oleh siapa pun baik disengaja maupun tidak disengaja. Dimensi kepentingan publik selalu melekat pada persoalan pencemaran dan perusakan lingkungan hidup karena pada umumnya kasus-kasus lingkungan hidup melibatkan masyarakat umum yang mejadi korban yang terkena dampak pencemaran dan pengrusakan lingkungan hidup. Menurut Ton Dietz sebagaimana yang dikutip oleh Absori et.al. bahwa upaya yang dilakukan masyarakat pada mulanya murni untuk

³¹ *Ibid.*

memperjuangkan masalah lingkungan demi lingkungan sendiri, sehingga dengan risiko apa pun lingkungan harus dilindungi. Adanya suatu kepentingan yang tidak untuk melindungi lingkungan itu sendiri, namun juga demi kelangsungan pertumbuhan ekonomi dan penumpukan modal (kapitalisme) supaya terjamin keajegan pasokan bahan baku industri sehingga pertumbuhan ekonomi akan terus berlangsung³².

Sengketa adalah suatu situasi yang terjadi ketika ada pihak yang merasa dirugikan oleh pihak lain, di mana pihak yang merasa dirugikan tersebut menyampaikan ketidakpuasan ini kepada pihak lain tersebut, yang kemudian tidak ditanggapi dan merasa tidak puas bagi pihak yang dirugikan, serta menunjukkan perbedaan pendapat baik karena adanya hubungan kontraktual di antara para pihak tersebut maupun tidak diawali dengan hubungan kontraktual. Apabila terjadi sengketa, maka ada pilihan sikap yang dapat dilakukan, yaitu: 1. menerima atau tidak melakukan tuntutan (*lumping it*); 2. menghindar atau menjauhi (*avoidance*); 3. melakukan pemaksaan dengan menggunakan kekuatan dari pihak lain (*coercion*); 4. bermusyawarah (*negotiation*); 5. bermusyawarah dengan bantuan pihak ketiga sebagai mediator (*mediation*); 6. menyerahkan kepada pihak ketiga sebagai pemutus sengketa (*arbitration*); dan 7. menyelesaikan melalui jalur hukum (*adjudication*).

³² Absori, Dimiyati, K., Wardiono, K., "Model Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Pengadilan Dengan Pendekatan Partisipatif", *Jurnal Ilmu Hukum*, 9 (2), 2006, hlm. 115 – 129.

BAB 3

HAK GUGAT DALAM SENKETA LINGKUNGAN HIDUP

A. Kategorisasi Sengketa Lingkungan Hidup di Indonesia

Dalam laporan rekomendasi kebijakan dalam rangka Efektivitas Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Indonesia Kerjasama antara: *Van Vollenhoven Institute*, Universitas Leiden dan BAPPENAS (2011) disampaikan bahwa kategori sengketa lingkungan hidup di Indonesia meliputi: 1. sengketa lingkungan hidup yang berkaitan dengan perlindungan lingkungan hidup; 2. sengketa lingkungan hidup yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam; dan 3. sengketa lingkungan hidup sebagai akibat adanya pencemaran atau perusakan lingkungan hidup. Pada umumnya, sengketa lingkungan hidup yang berkaitan dengan upaya perlindungan lingkungan hidup terjadi antara mereka yang ingin memanfaatkan sumber daya alam untuk memenuhi kepentingan ekonomi dan mereka yang mempunyai kepentingan atau kewajiban untuk melindungi lingkungan hidup dan sumber daya alam. Pada umumnya, sengketa lingkungan hidup yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam terjadi karena ada pihak yang merasa akses mereka terhadap sumber daya tersebut terhalangi sedangkan sengketa lingkungan hidup akibat pencemaran atau perusakan lingkungan pada umumnya terjadi antara pihak pencemar/perusak dengan pihak yang menjadi korban pencemaran/perusakan.

Kegiatan ekonomi menimbulkan eksploitasi pada lingkungan dari mulai kegiatan pertanian dan perburuan pada ribuan tahun yang

lalu hingga produksi industri modern. Kegiatan-kegiatan ekonomi yang memperparah lingkungan seperti penebangan pohon dan penggundulan hutan, kegiatan penambangan yang merusak lingkungan, polusi yang menyebabkan lingkungan rusak dan polutan industri di perairan. Pencemaran dan kerusakan lingkungan yang serius tidak hanya berdampak pada alam, keanekaragaman hayati tetapi juga pada masyarakat dan rakyat. Masyarakat harus membayar untuk lingkungan yang hancur dalam bentuk uang atau berkurangnya kesejahteraan dan kesehatan bahkan nyawa. Korban pencemaran dan kerusakan lingkungan yang membayar, bukan mereka yang menyebabkannya. Dukungan adanya peraturan yang lebih keras dan lebih komprehensif semakin kuat untuk melawan dampak negatif pertumbuhan ekonomi terhadap lingkungan. Saat ditetapkan ambang batas polusi maka dilakukan dengan jalan pengurangan polusi melalui tambahan biaya yang dilakukan oleh perusahaan. Situasi ini menimbulkan konflik antara kepentingan ekonomi swasta berupa keuntungan perusahaan dan kepentingan publik berupa lingkungan yang bersih. Peraturan lingkungan yang dibuat bisa jadi menimbulkan ketegangan atau konflik antara melakukan bisnis untuk keuntungan dan perlindungan lingkungan dan sumber daya alam. Ketegangan yang terjadi itu akan membawa negara dan politiknya. Negara akan berperan sebagai mediator dari ketegangan tersebut ketika negara mengerahkan kekuatan politik dan instrumen politik yang dirancang untuk mengatur agar meminimalkan dampak lingkungan dari kegiatan bisnisnya. Menurut Peter Šauer et.al. bahwadengan melakukan regulasi dipandang menjadi perlu untuk melindungi kepentingan publik

khususnya untuk mengendalikan ancaman langsung terhadap kesehatan dan lingkungan masyarakat. Perlindungan lingkungan adalah masalah sosial yang penting terkait dengan alokasi sumber daya sosial yang besar. Alokasi ini sangat dipengaruhi oleh implementasi berbagai kebijakan lingkungan. Dengan demikian, penilaian kebijakan ini merupakan tugas penting bagi para ahli dan pembuat kebijakan³³.

Sengketa lingkungan dapat dikategorikan menjadi sengketa kepentingan privat dan sengketa kepentingan publik. Sengketa kepentingan privat terjadi ketika terjadi kerusakan dan pencemaran terhadap hak milik perorangan atau sekelompok orang yang disebabkan oleh aktivitas yang merusak dan mencemari lingkungan hidup di lokasi tertentu. Sedangkan sengketa kepentingan publik terjadi ketika isu utamanya adalah dampak kegiatan yang merusak dan mencemari lingkungan hidup yang mengganggu kepentingan publik dalam rangka upaya pelestarian lingkungan hidup dan adanya kerusakan dan pencemaran yang mengancam fungsi ekosistem. Dalam praktiknya, kepentingan privat dan kepentingan publik saing tumpang tindih dalam suatu sengketa. Misalnya, dalam kasus pencemaran, maka korban pencemaran lingkungan itu sendiri tidak hanya menuntut pemulihan lingkungannya. Sengketa kepentingan publik dan sengketa kepentingan privat memiliki tujuan dan solusi masing-masing yang berbeda dalam karakter. Dalam setiap kasus, karakter dominan dari tuntutan lingkungan sebagai

³³ Šauer, P., Kreuz, J., Hadrabová, A., Dvořák, A., "Assessment of Environmental Policy Implementation: Two Case Studies from the Czech Republic", *Polish Journal Environmental Studies*, 21 (5), 2012, hlm. 1383-1391.

publik atau privat biasanya dapat ditentukan sesuai dengan identitas penggugat. Jika penggugat adalah individu atau kelompok yang telah menderita kerugian langsung dan pribadi karena pencemaran atau kerusakan lingkungan, maka klaim tersebut dapat dianggap sebagai kepentingan pribadi. Sebaliknya penggugat adalah organisasi yang mengaku mewakili kepentingan publik dalam pelestarian lingkungan atau pemerintah, maka klaim tersebut adalah yang berkarakter kepentingan publik. Pemisahan tujuan kepentingan pribadi dan publik dalam sengketa lingkungan akan membantu pada tahap selanjutnya dalam menilai efektivitas proses penyelesaian perselisihan masing-masing dalam memenuhi tujuan masing-masing.

Berdasarkan UUPPLH sengketa lingkungan hidup adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang timbul dari kegiatan yang berpotensi dan/atau telah berdampak pada lingkungan hidup, sedangkan dampak lingkungan hidup adalah pengaruh perubahan pada lingkungan hidup yang diakibatkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan. Bab XIII UUPPLH mengatur penyelesaian sengketa lingkungan dari Pasal 84 sampai dengan Pasal 93.

B. Konsep Pertanggungjawaban

Dalam konsep hukum perdata, ganti rugi dapat diajukan karena terjadi wanprestasi atau karena adanya perbuatan melanggar hukum. Bentuk pertanggungjawaban dalam hukum perdata dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu pertama, pertanggungjawaban secara kontraktual dan kedua, pertanggungjawaban dalam konteks perbuatan melanggar hukum. Prinsip dasar perbedaan antara

tanggung jawab kontraktual dengan tanggung jawab perbuatan melanggar hukum adalah apakah dalam hubungan hukum tersebut diawali dengan perjanjian tertulis atau tidak. Apabila terdapat perjanjian di antara hubungan hukum tersebut maka tanggung jawabnya adalah tanggung jawab kontraktual. Sementara apabila tidak ada perjanjian namun terdapat satu pihak merugikan pihak lain, pihak yang dirugikan dapat mengugat pihak yang merugikan bertanggung jawab dengan dasar perbuatan melanggar hukum³⁴.

Perbuatan melanggar hukum dalam konteks pertanggungjawaban perdata menimbulkan konsep tanggung gugat. Menurut Peter Mahmud Marzuki, tanggung gugat (*liability/aansprakelijkeheid*) merupakan bentuk spesifik dari tanggung jawab. Pengertian tanggung gugat merujuk pada posisi seseorang atau badan hukum yang dipandang harus membayar sesuatu bentuk kompensasi atau ganti rugi setelah adanya peristiwa hukum atau tindakan hukum. Misalnya, seseorang atau badan hukum karena melakukan perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*) sehingga menimbulkan kerugian bagi orang atau badan hukum lain. Istilah tanggung gugat ini berada dalam ruang lingkup hukum privat³⁵.

Sengketa lingkungan hidup di Indonesia dapat dikategorikan menjadi 3, yaitu: 1) sengketa yang berkaitan dengan perlindungan lingkungan; 2) sengketa yang berkaitan dengan pemanfaatan

³⁴ Rosa Agustina et. al., 2012, *Hukum Perikatan*, Pustaka Larasan, Denpasar, hlm. 4.

³⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 258.

sumber daya alam; dan 3) sengketa yang muncul akibat pencemaran atau perusakan lingkungan. Sengketa yang berkaitan dengan upaya perlindungan lingkungan pada umumnya terjadi antara pihak yang ingin memanfaatkan sumber daya alam untuk memenuhi kepentingan ekonomi di satu sisi dan pihak yang berkepentingan atau berkewajiban untuk melindungi lingkungan dan sumber daya alam di sisi lain. Sengketa yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam pada umumnya terjadi karena ada pihak yang merasa akses mereka terhadap sumber daya tersebut terhalangi, sedangkan sengketa akibat pencemaran atau perusakan lingkungan pada umumnya terjadi antara pihak pencemar/perusak dengan pihak yang menjadi korban pencemaran/perusakan³⁶.

Sengketa lingkungan hidup dalam perspektif pemikiran hukum responsif melibatkan penyelesaian perselisihan yang terkait dengan masalah lingkungan hidup. Pemikiran hukum responsif bertujuan untuk mengembangkan mekanisme penegakan hukum yang komprehensif dan dapat menyelesaikan persoalan lingkungan secara menyeluruh. Dalam menyelesaikan sengketa lingkungan hidup, terdapat beberapa mekanisme yang dapat digunakan. Salah satunya adalah mekanisme gugatan perdata. Dalam konteks ini, sengketa lingkungan hidup melibatkan perselisihan antara pihak yang ingin memanfaatkan sumber daya alam (SDA) untuk kepentingan ekonomi dengan pihak yang berkepentingan/berkewajiban melindungi lingkungan dan SDA³⁷.

³⁶ Direktorat Hukum dan Hak Asasi Manusia Bappenas, *op.cit.*, hlm. 7.

³⁷ <https://www.hukumonline.com/berita/a/mekanisme-gugatan-perdata-dalam-menyelesaikan-sengketa-lingkungan-lt624857a0b7017/>

Penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan melalui berbagai pendekatan, termasuk hukum administrasi, hukum perdata, dan hukum pidana. Dalam perspektif pemikiran hukum responsif, penegakan hukum lingkungan didasarkan pada asas tanggung jawab negara. Negara bertanggung jawab untuk menjamin bahwa pemanfaatan sumber daya alam memberikan manfaat bagi kesejahteraan yang lebih besar dan kualitas hidup, baik untuk generasi saat ini maupun generasi mendatang sebagai tujuan dari implementasi pembangunan berkelanjutan³⁸.

C. Hak Gugat Sengketa Lingkungan Hidup Berdasarkan Teori Hukum Responsif

Penyelesaian kasus lingkungan dapat dilakukan melalui pengadilan maupun di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan dilakukan dengan mengajukan gugatan. Hak gugat dapat dilakukan setiap orang yang dirugikan, juga dapat digugat oleh pemerintah dan pemerintah daerah³⁹. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan mengacu pada pendekatan instrumen, yaitu hukum administrasi, hukum perdata dan hukum pidana. Ketiga pendekatan tersebut merupakan instrumen utama dalam penegakan hukum lingkungan.

Hukum lingkungan keperdataan bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi korban pencemaran atau perusakan

³⁸ Muhammad Syaiful Anwar dan Rafiqqa Sari, "Penegakan Hukum Lingkungan Berbasis Asas Tanggung Jawab Negara Di Indonesia", *PROGRESIF: Jurnal Hukum*, XVI (1), 2021, hlm. 112-129.

³⁹ C.E. Fitriyeni, "Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Melalui Pengadilan", *Kanun*, 52, 2010, hlm. 564-575.

lingkungan dengan cara mengajukan gugatan sengketa lingkungan di peradilan umum untuk memperoleh ganti kerugian. Penyelesaian sengketa lingkungan diartikan sebagai gugatan ganti kerugian atas dasar perbuatan melanggar hukum di bidang hukum lingkungan keperdataan oleh korban pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan.

Gugatan merupakan tuntutan hak yang dilakukan oleh pihak yang merasa dirugikan akibat perbuatan pihak lain. Tuntutan hak ini terjadi ketika adanya perselisihan di antara pihak-pihak sehingga menimbulkan sengketa perdata. Sengketa lingkungan hidup merupakan sengketa perdata, sehingga pihak yang merasa dirugikan atas perbuatan pihak lain melakukan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup dapat mengajukan tuntutan hak dengan mengajukan gugatan ke pengadilan. Penyelesaian sengketa lingkungan berdasarkan hukum perdata meliputi penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar dan di dalam pengadilan. Gugatan di pengadilan hanya dapat ditempuh apabila telah dilakukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan dan dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak.

BAB 4

HAK GUGAT PEMERINTAH

A. Konsep Hak Gugat Pemerintah dalam Sengketa Lingkungan Hidup

Hak gugat dalam sengketa lingkungan hidup diberikan kepada pemerintah, masyarakat dan organisasi lingkungan hidup. Hak gugat pemerintah dalam kasus lingkungan hidup adalah pengakuan terhadap hak pemerintah untuk mengajukan gugatan terhadap pihak-pihak yang merusak lingkungan hidup. Hak ini diakui oleh undang-undang dan pengadilan dan sering kali diperdebatkan jika tidak melibatkan pemerintah daerah. Salah satu undang-undang yang memberikan hak gugat kepada pemerintah adalah UUPPLH. Undang-undang ini memberikan hak gugat tidak hanya kepada warga masyarakat yang dirugikan dan organisasi lingkungan hidup tetapi juga kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Hak gugat pemerintah diatur dalam Pasal 90 ayat (1) UUPPLH menyatakan bahwa: “Instansi pemerintah dan pemerintah daerah yang bertanggungjawab di bidang lingkungan hidup berwenang mengajukan gugatan ganti rugi dan tindakan tertentu terhadap usaha dan/atau kegiatan yang menyebabkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan kerugian lingkungan hidup”, sedangkan pada penjelasan Pasal 90 ayat (1) yang dimaksud dengan “kerugian lingkungan hidup” adalah kerugian yang timbul akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang bukan merupakan hak milik privat. Tindakan tertentu merupakan tindakan pencegahan dan

penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan serta pemulihan fungsi lingkungan hidup guna menjamin tidak akan terjadi atau terulangnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup. Hak gugat pemerintah hanya berlaku untuk kerugian akibat pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang bukan merupakan hak milik privat. Menurut Muzakkir Abubakar, bahwa apabila ditafsirkan secara *a contrario* maka hak gugat tersebut baru dapat diberlakukan terhadap sebuah kerugian yang bersifat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan terhadap hak milik publik maupun hak milik negara⁴⁰.

Pemberian hak gugat pemerintah terhadap pencemaran dan pengrusakan lingkungan hidup didasarkan pada doktrin *public trust*, yaitu bersumber pada asas kedaulatan negara, dan doktrin *parens patriae*, yaitu peran pemerintah dalam sebagai pelindung kedaulatan negara. Contoh gugatan melawan PT Kalista Alam (Tergugat) atas kasus kebakaran hutan yang terjadi di daerah perkebunan milik tergugat, di mana dalam putusan pengadilan tergugat diwajibkan membayar ganti rugi sebanyak Rp 114,3 milyar dan melakukan pemulihan dengan biaya Rp 251,7 milyar. Pemberian hak gugat pemerintah didasarkan pada perspektif lingkungan hidup, bahwa ada perluasan penafsiran kepentingan hukum untuk menggugat (*standing*), sehingga tidak hanya dibatasi oleh kepentingan kerugian yang biasanya bersifat individual dan langsung sebagaimana dalam kasus sengketa keperdataan pada umumnya, tetapi juga meliputi

⁴⁰ M. Abubakar, "Hak Mengajukan Gugatan Dalam Sengketa Lingkungan Hidup", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 21 (1), 2019, hlm. 93-108.

kepentingan-kepentingan yang lebih luas. Dalam kasus lingkungan hidup, Undang-undang memberikan dasar bagi pihak-pihak yang merasa berkepentingan terhadap timbulnya kerugian lingkungan hidup dapat mengajukan gugatan terhadap tindakan/kegiatan pencemaran/kerusakan lingkungan hidup⁴¹. Menurut Afif Syarif, paradigma penegakan hukum lingkungan telah bergeser ke perspektif sumber daya alam sebagai obyek, sehingga ada kepentingan pemerintah untuk melakukan upaya perlindungan lingkungan⁴². Dalam sistem pengelolaan lingkungan hidup, negara memiliki kekuasaan atas semua sumber daya alam, dengan kata lain negara melalui Pemerintah berwenang mengatur, mengendalikan, dan mengembangkan segala hal yang berkenaan dengan pengelolaan lingkungan⁴³.

Hak gugat yang dimiliki pemerintah dalam suatu sengketa lingkungan hidup berdampak besar terhadap keselamatan masyarakat dan lingkungan hidup dan merugikan negara juga pada kasus kebakaran lahan di Ogan Komering Ilir, Sumatera Selatan oleh PT Bumi Mekar Hijau (BMH) terdapat kerugian negara yang sangat besar. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) memasukkan berkas gugatan perdata kepada BMH di

⁴¹ A. Mubin dan Irwansyah, "Hak Gugat Pemerintah untuk Penggantian Kerugian dan Pemulihan Lingkungan Dalam Sengketa Lingkungan Hidup", *Nagari Law Review*, 1 (1), 2017, hlm. 1-15.

⁴² Afif Syarif, "The Politics of Mining Law in Environmental Law Enforcement System in Regional Autonomy Era", *Jurnal Dinamika Hukum*, 18 (3), 2018, hlm. 342-346.

⁴³ A.M.R. Galigo, "Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Terkait Pencemaran Lingkungan Hidup Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup", *Jurnal Lex Librum*, 2 (2), 2016, hlm. 349-366.

Pengadilan Negeri Palembang dengan mengajukan ganti kerugian atas kerusakan lingkungan akibat pembakaran hutan dan lahan 20.000 hektar sebesar Rp 2,6 triliun, dan biaya pemulihan sebesar Rp5,2 triliun⁴⁴. Potensi ganti kerugian dan pemulihan dari beberapa kasus lain yang berjalan dengan taksiran Rp 9,4 triliun. Nilai kerugian dan pemulihan dari PT Jatim Jaya Perkasa dengan gugatan sebesar Rp 491,02 miliar, dari PT Nasional Sago Prima dengan gugatan sebesar Rp 1,07 triliun, dan dari PT Bumi Mekar Hijau dengan gugatan sebesar Rp 7,9 triliun, dari PT Waringin Agro Jaya dengan gugatan sebesar Rp 758,4 miliar, dari PT Ricky Kurniawan Kertapersada dengan gugatan sebesar Rp 191,8 miliar, dari PT Palma Utama dengan gugatan sebesar Rp 183,7 miliar, dari PT Agro Tumbuh Gemilang Abadi dengan gugatan sebesar Rp 539,5 miliar dan dari PT Waimusi Agro Jaya dengan gugatan sebesar Rp 209,2 miliar⁴⁵.

Pemerintah dapat menggunakan hak gugat ini apabila terdapat usaha atau kegiatan yang mencemari dan merusak lingkungan hidup. Landasan kepentingan hukum pemerintah dan/atau pemerintah daerah dalam mengajukan gugatan perdata sangatlah penting, karena untuk memperkuat kedudukan pemerintah dalam mengajukan gugatan perkara di pengadilan (*standi in judicio*), serta

⁴⁴ Lovina Soenmi, “Soal Penanganan Kasus-kasus Lingkungan Hidup, Apa Kata Kementerian LHK?”, tersedia di <http://www.mongabay.co.id/2015/07/04/soal-penanganan-kasus-kasus-lingkungan-hidup-apa-kata-kementerian-lhk/> diunduh pada tanggal 2 April 2017.

⁴⁵ Indra Nugraha, “Bagaimana Penegakan Hukum Lingkungan pada 2016?”, tersedia di <http://www.mongabay.co.id/2016/12/22/bagaimana-penegakan-hukum-lingkungan-2016-berikut-penjelasan-dari-kementerian/> diunduh pada tanggal 4 April 2017.

bertujuan tujuan untuk memulihkan kualitas lingkungan hidup yang telah tercemar dan/atau rusak. Ini merupakan konsekuensi pemerintah terlibat aktif dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum, karena kerusakan lingkungan hidup akan menyebabkan masyarakat tidak sejahtera. Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan telah menggunakan hak gugat untuk sengketa perusakan lingkungan hidup dan sengketa kebakaran hutan dan lahan.

Sengketa lingkungan hidup melalui jalur pengadilan lewat gugatan perdata yang telah menjadi putusan pengadilan sudah mempunyai kekuatan hukum tetap untuk ganti kerugian dan pemulihan sebesar Rp 16,67 triliun. Jumlah tersebut hasil dari putusan PT Selatnasik Indokwarsa dan PT Simpang Pesak Indokwarsa sebesar Rp 32,2 miliar, PT Kallista Alam sebesar Rp 366 miliar dan PT Merbau Pelalawan Lestari sebesar Rp 16,2 triliun. Namun ada satu putusan kasasi KLHK ditolak Mahkamah Agung yakni sengketa dengan PT Surya Panen Subur sebesar Rp 439 miliar⁴⁶.

Secara konvensional hak gugat hanya bersumber pada prinsip “tiada gugatan tanpa kepentingan hukum” (*point d’interest point d’action*). Hak gugat individu yang memiliki kepentingan hukum merupakan hak gugat orang-perorangan atau badan hukum yang menguasai kepada advokat atau yang ditunjuk sebagai kuasa insidentil. Kepentingan hukum (*legal interest*) yang dimaksud di sini adalah kepentingan yang berkaitan dengan kepemilikan

⁴⁶ *Ibid.*

(*proprietary interest*) atau kepentingan material berupa kerugian yang dialami secara langsung (*injury in fact*).

Perkembangan hukum konsep hak gugat konvensional berkembang secara pesat seiring pula dengan perkembangan hukum yang menyangkut hajat hidup orang banyak (*public interest law*) di mana seorang atau sekelompok orang atau organisasi dapat bertindak sebagai penggugat walaupun tidak memiliki kepentingan hukum secara langsung, tetapi dengan didasari oleh suatu kebutuhan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat luas atas pelanggaran hak-hak publik seperti lingkungan hidup. *Legal standing*, *Standing to Sue*, *Ius Standi*, *Locus Standi* dapat diartikan sebagai hak seseorang, sekelompok orang atau organisasi untuk tampil di pengadilan sebagai penggugat dalam proses gugatan perdata.

B. Legal Standing Pemerintah

Legal standing dalam perkara lingkungan hidup mengacu pada hak gugat atau kedudukan hukum untuk menggugat yang berkaitan dengan masalah lingkungan hidup. *Legal standing* ini berlaku dalam konteks perlindungan lingkungan hidup di Indonesia. *Legal standing* dalam konteks perlindungan lingkungan hidup memberikan hak kepada berbagai pihak, antara lain:

1. Hak gugat individual: Seseorang memiliki hak gugat jika dirinya secara pribadi terkena dampak dari kerusakan lingkungan hidup dan ingin mengajukan gugatan untuk mendapatkan perlindungan hukum (Pasal 84 ayat (1) UUPPLH).

2. Hak gugat masyarakat berbentuk *class action*: Organisasi lingkungan atau kelompok masyarakat dapat mengajukan gugatan perwakilan (*class action*) jika terdapat kerusakan lingkungan hidup yang merugikan masyarakat secara luas (Pasal 91 UUPPLH).
3. Hak gugat pemerintah: Pemerintah memiliki hak gugat untuk melindungi kepentingan publik terkait lingkungan hidup (Pasal 90 UUPPLH).
4. Hak gugat organisasi lingkungan atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM): Organisasi lingkungan atau LSM yang memiliki fokus pada perlindungan lingkungan hidup dapat mengajukan gugatan untuk melindungi kepentingan lingkungan dan masyarakat (Pasal 92 UUPPLH).
5. Hak gugat administrasi: Hak gugat juga berlaku dalam konteks administrasi, di mana pihak yang merasa dirugikan oleh tindakan administratif yang berdampak pada lingkungan hidup dapat mengajukan gugatan (Pasal 93 UUPPLH).

Legal standing diberikan kepada organisasi lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Pasal 92 ayat (1) UUPPLH yang menyatakan: “Dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup”.

Legal standing yang diatur dalam UUPPLH dilihat dari sudut tekstual adalah:

1. Prinsip *selective suit*, yakni hak gugat lingkungan hanya terbatas kepada hak gugat organisasi lingkungan hidup. Dengan

demikian tidak membedakan antara *citizen suit* atau *privat suit* dengan *group action* atau *group actie*;

2. Hak gugat organisasi lingkungan hidup memiliki prinsip organisasi administratif yuridis, yakni hanya bisa diakui legalitas dan *standingnya* jika memenuhi syarat yuridis berupa organisasi tersebut berbentuk Badan Hukum atau Yayasan;
3. Prinsip *environmental oriented statute*, yakni dalam anggaran dasarnya (*statute*) secara tegas menyebut tujuan pendirian organisasi adalah kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup;
4. Prinsip *actively environmental statute*, yakni telah melaksanakan kegiatan sesuai anggaran dasarnya;
5. Prinsip *injunctive suit*, yakni tuntutan yang dilakukan hanya sebatas melakukan tindakan tertentu tanpa menuntut ganti rugi, kecuali biaya atau pengeluaran riil⁴⁷.

Sebelum kehadiran UUPLH 1997, *legal standing* telah muncul dalam praktek penegakan hukum lingkungan. Organisasi lingkungan hidup telah tampil sebagai *standing* dalam perkara-perkara memperjuangkan perlindungan lingkungan, seperti Walhi (Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia) Cs melawan Kejaksaan Agung RI dalam Kasus Pakerin, Walhi Cs melawan Presiden RI dalam Kasus Dana Reboisasi; 3. Koalisi Ornop untuk Keamanan Hayati dan Pangan melawan Menteri Pertanian (Kasus

⁴⁷ N.H.T. Siahaan, 2009, *Hukum Lingkungan*, Pancuran Alam, Jakarta, hlm. 89-92.

Kapas Transgenik)⁴⁸. Kasus gugatan atas pencemaran lingkungan di Porsea (Sumatera Utara) oleh pabrik *pulp* yang mencemari sawah ladang, serta menimbulkan penyakit bagi penduduk masyarakat sekitar, begitu pula mematikan ikan di kolam-kolam penduduk dan ternak. Kasus ini terkenal dengan kasus PT Indorayon, yang cukup banyak menyita perhatian pemerintah dan publik. Kasus ini diajukan pada tahun 1988, jauh sebelum perubahan UUPH 1982, sebagai undang-undang lingkungan hidup pertama, yang tidak menganut sistem *legal standing* oleh Walhi yang menggugat instansi-instansi pemerintah Departemen Perindustrian dan Gubernur Sumatra Utara dan PT.Inti Indorayon Utama (PT Indorayon)⁴⁹.

Legal standing baru diakui dengan adanya UUPH 1997. Pada tahun 1997, Walhi menggunakan *legal standing* dalam kasus Taman Nasional Gunung Merapi (TNGM). Kasus TNGM ini menggugat pembatalan Keputusan Menteri Kehutanan No. 134/KPTS/II/2004 tentang Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Lindung, Cagar Alam, dan Kawasan Wisata Alam pada Kelompok Hutan Gunung Merapi seluas kurang lebih 6410 ha, yang terletak di Kabupaten Magelang, Boyolali, dan Klaten Propinsi Jawa Tengah dan Kabupaten Sleman Propinsi DIY menjadi Taman Nasional Gunung Merapi⁵⁰.

⁴⁸ Mas Achmad Santosa, Sulaeman Sembiring, 1997, *Hak Gugat Organisasi Lingkungan (Environmental Legal Standing)*, ICEL, Jakarta, hlm. 15.

⁴⁹ Nommy H.T. Siahaan, "Perkembangan *Legal Standing* Dalam Hukum Lingkungan", *Siyar Hukum*, FH Unisba, XIII (3), 2011, hlm. 237.

⁵⁰ Fajar Winarni, "Penggunaan *Legal Standing* Organisasi Lingkungan Hidup Dalam Rangka Penegakan Hukum Lingkungan", *Mimbar Hukum*, 20 (1), 2008, hlm. 158.

Dewasa ini, peran aktif WALHI semakin menonjol pada kasus-kasus lingkungan hidup yang berhubungan dengan tindakan korporasi antara lain WALHI Aceh yang mendesak Pemerintah membekukan izin PT Medco E&P Malaka sepanjang tahun 2023 yang ternyata ditemukan fakta bahwa rekomendasi tim KLHK terhadap PT Medco untuk tata kelola dampak lingkungan tidak dijalankan. Peran WALHI juga tampak dalam mendampingi warga Sukoharjo dan Pekalongan saat menuntut PT Rayon Utama Makmur (PT RUM) dan PT Panggung Jaya Indah Textile (PAJITEX) sebagai Korporasi pencemar lingkungan kepada KLHK di tahun 2023. Produksi serat rayon PT RUM sejak tahun 2017 hingga kini telah mencemari udara dan air sungai di kedua wilayah kota tersebut. Pencemaran udara melalui bau busuk di radius yang sangat luas menyebabkan penyakit pernapasan, mual, pusing dan memicu penyakit lainnya pada warga sekitar. Belum lagi limbah cair yang mencemari Sungai Bengawan Solo dan mengganggu alur irigasi pertanian warga sehingga merugikan perekonomian masyarakat petani.⁵¹

Tidak jauh berbeda dengan tuduhan terhadap PT PAJITEX yang mencemari udara dan air di Pekalongan sejak tahun 2006 akibat limbah produksi tekstilnya. Pencemaran lingkungan berupa asap dan debu batu bara dari cerobong pabrik menghasilkan polusi udara yang bahkan mengotori perumahan penduduk melalui abu yang berterbangan, serta suara bising aktifitas pabrik yang tidak

⁵¹ Berdasarkan data WALHI pada situs resmi walhi.or.id, diakses tanggal 22 September 2023.

sesuai SOP menghasilkan polusi suara. Masyarakat sekitar mengeluhkan penyakit kulit dan penyakit saluran pernapasan.⁵²

Upaya hukum yang dilakukan oleh warga dengan didampingi oleh WALHI ini merupakan tindakan lebih lanjut karena upaya non-litigasi yang telah ditempuh sebelumnya oleh para pihak kepada Pemerintah Daerah tingkat Kabupaten dan Provinsi tidak membuahkan hasil bahkan cenderung tidak ditanggapi secara serius.

C. Metode *Class Action* dalam UUPPLH

Konsep *class action* sebagai hak gugat masyarakat juga diatur dalam UUPPLH sebagaimana diatur dalam Pasal 91 ayat (1) UUPPLH yang menyatakan: “Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan dirinya sendiri dan/atau untuk kepentingan masyarakat apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Hukum yang menyangkut kepentingan publik, lembaga *class action* akan memberikan akses yang lebih besar bagi masyarakat, terutama yang mempunyai keterbatasan baik secara ekonomis maupun struktural untuk menuntut apa yang seharusnya menjadi hak mereka yang bersifat publik, misalnya hak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat. Pada dasarnya, masyarakat memanfaatkan lembaga *class action* dilandasi oleh pertimbangan efisiensi dan kepraktisan.

UUPPLH mengakui keberadaan gugatan perwakilan (*class action*), tetapi UUPPLH maupun hukum acara perdata tidak mengatur mekanisme atau tata cara pengajuan gugatan perwakilan

⁵² *Ibid.*

(*class action*). Mahkamah Agung Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok (selanjutnya ditulis Perma Nomor 1 Tahun 2002), yaitu guna menghindari pemahaman yang keliru tentang gugatan perwakilan (*class action*).

Berdasarkan Pasal 2 Perma Nomor 1 Tahun 2002, gugatan perwakilan dapat digunakan dalam menggugat ganti rugi atau tindakan tertentu apabila jumlah anggota masyarakat yang menggugat terlalu banyak. Namun, Perma Nomor 1 Tahun 2002 ini tidak menyebutkan berapa jumlah minimum anggota kelompok. Dalam mengajukan gugatan perwakilan (*class action*), anggota kelompok harus memiliki kesamaan fakta atau peristiwa dan kesamaan dasar hukum serta kesamaan jenis tuntutan. Jika terjadi perbedaan tuntutan, maka gugatan perwakilan dapat dipecah-pecah ke dalam beberapa subkelompok (*sub-class*).

Class action tidak sama dengan *legal standing*. Makna substansial *legal standing* organisasi lingkungan hidup adalah kewenangan organisasi lingkungan hidup untuk bertindak sebagai penggugat dalam penyelesaian sengketa lingkungan atas nama dan demi kepentingan lingkungan. Sedangkan *class action* dimaksudkan sengketa lingkungan tidak saja terjadi secara individual, tetapi dapat pula timbul atas nama kelompok masyarakat dengan kepentingan yang sama. Perbedaan prinsipil antara *class action* dan *legal standing*:

- pada gugatan perwakilan (*class action*): a. seluruh anggota kelas (*class representatives* dan *class members*) sama-sama langsung mengalami atau menderita suatu kerugian, dan b.

- tuntutannya dapat berupa ganti kerugian berupa uang (*monetary damage*) dan/atau tuntutan pencegahan (*remedy*) atau tuntutan berupa perintah pengadilan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*injunction*) yang sifatnya *deklaratif*.
- pada hak gugatan organisasi (*legal standing*): a. organisasi tersebut tidak mengalami kerugian langsung; kerugian dalam konteks gugatan organisasi (*legal standing*) lebih dilandasi suatu pengertian kerugian yang bersifat publik dan b. tuntutan organisasi (*legal standing*) tidak dapat berupa ganti kerugian berupa uang, kecuali ganti kerugian yang telah dikeluarkan organisasi untuk penanggulangannya obyek yang dipermasalahkan danuntutannya hanya berupa permintaan pemulihan (*remedy*) atau tuntutan berupa perintah pengadilan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*injunction*) yang bersifat *deklaratif*.

UUPPLH yang baru memberikan hak gugat kepada pemerintah, masyarakat, dan organisasi lingkungan hidup menggambarkan, bahwa UUPPLH merupakan pertauran hukum yang memiliki ciri-ciri hukum responsif. Ciri-ciri hukum responsif yang melekat pada diberikannya hak gugat sebagaimana yang diatur dalam UUPPLH antara lain UUPPLH merupakan peraturan hukum untuk manusia dan kemanusiaan, peraturan yang berpihak pada rakyat, peraturan hukum yang dibangun dan diubah menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik, peraturan hukum yang didasarkan pada perilaku bangsa,

peraturan hukum yang mendorong peran publik, serta peraturan hukum yang menolak sikap *status quo* dan submisif.

Ketika dibuka peluang hak gugat tersebut, maka masih mempertanyakan keberhasilannya. Studi yang dipaparkan dalam laporan penelitian Kerjasama antara: *Van Vollenhoven Institute*, Universitas Leiden dan Bappenas menemukan bahwa korban-korban pencemaran merasakan betapa sulitnya membuktikan kasus mereka di pengadilan. Alasan utama rendahnya tingkat keberhasilan ini adalah kendala-kendala hukum dalam membuktikan adanya pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan⁵³. Ada beberapa faktor yang menyebabkan kesulitan tersebut: 1) sulitnya mendapatkan akses informasi atau data yang dikelola oleh pemerintah atau pihak perusahaan; 2) pemerintah atau perusahaan memang tidak mendokumentasikan data, misalnya terkait pengawasan, pembuangan limbah, dll.; 3) walaupun data dapat diakses, terdapat indikasi penggugat (peminta informasi) harus membayar mahal untuk mendapatkan informasi/data/bukti yang diperlukan; 4) apabila ingin mendapatkan bukti sendiri, maka biaya yang diperlukan juga cukup tinggi, misalnya biaya untuk uji laboratorium⁵⁴. Kendala berikutnya adalah ketika penggugat menyediakan bukti menjadi persoalan besar dalam penyelesaian sengketa lingkungan ketika dihadapkan dengan kurangnya kemampuan dan pemahaman hakim dalam menangani sengketa lingkungan, yaitu kurangnya kemampuan hakim dalam memaknai bukti ilmiah (*scientific*)

⁵³ Direktorat Hukum dan Hak Asasi Manusia Bappenas, *Op.cit.*, hlm. 3.

⁵⁴ *Ibid.*, h.13.

sebagai bukti hukum⁵⁵. Oleh karena itu, penggunaan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) bisa dilakukan untuk tidak menunda melakukan tindakan-tindakan mencegah terjadinya kerusakan lingkungan ketika tidak ada pembuktian ilmiah (*scientific*) yang konklusif dan pasti. Prinsip kehati-hatian menyiratkan bahwa ketika ada ancaman serius terhadap lingkungan, tindakan pencegahan dapat diambil meskipun bukti ilmiah belum sepenuhnya konklusif. Prinsip ini mendorong adopsi langkah-langkah pencegahan sebelum dampak yang merugikan terjadi, berdasarkan keyakinan bahwa keraguan ilmiah tidak boleh menjadi alasan untuk menunda tindakan yang dapat melindungi lingkungan.

Berkaitan dengan kerusakan lingkungan, tepatnya pada tanggal 29 Mei 2006, masyarakat Jawa Timur mengalami keresahan lingkungan dengan munculnya banjir lumpur panas di lokasi pengeboran milik PT Lapindo Brantas Inc.⁵⁶ yang menggenangi areal persawahan, pemukiman penduduk, dan kawasan industri. Kejadian tersebut dialami oleh warga dusun Balongnongo, Desa Renokenongo, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur, kemudian meluas pada beberapa kecamatan hingga mengakibatkan dampak yang cukup komplis di kecamatan Tanggulangin dan Jabon. Akibatnya, semburan lumpur ini membawa dampak yang luar biasa bagi masyarakat sekitar maupun bagi aktivitas perekonomian di Jawa Timur. Peristiwa tersebut

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ PT Lapindo Brantas Inc adalah salah satu perusahaan Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) yang ditunjuk oleh BPMIGAS untuk melakukan proses pengeboran minyak dan gas bumi.

menjadi suatu tragedi besar yang pernah terjadi di Indonesia dan digolongkan sebagai suatu bencana. Dibutuhkan waktu yang tergolong lama untuk dapat mengembalikan kelestarian lingkungan desa terdampak. Dalam kurun waktu 15 tahun dari kejadian tersebut hingga saat ini, luapan lumpur lapindo masih terus menyembur permukaan tanah. Dalam perkembangannya, pemerintah berniat melakukan penataan lingkungan Lumpur Lapindo untuk pemanfaatan kawasan sebagai tujuan geowisata, sementara proses pemulihan kawasan tersebut masih berlangsung⁵⁷.

Beberapa proses gugatan telah dilayangkan kepada pihak yang berhubungan dengan Lumpur Lapindo, namun pada akhirnya segala upaya hukum yang telah dilakukan tidak menghasilkan respon positif yang memihak kepada masyarakat korban. Pada Desember 2006, Tim Kemanusiaan Korban Lumpur Lapindo bersama Tim YLBHI menggugat beberapa pihak yang berhubungan dengan Lumpur Lapindo secara Perdata ke Pengadilan Jakarta Pusat. Namun pengadilan mulai tingkat pertama sampai kasasi menolak gugatan YLBHI dengan alasan bahwa belum dapat dibuktikan secara hukum bahwa PT Lapindo Brantas Inc yang bersalah akibat semburan lumpur, sehingga pihak tergugat tidak bersalah secara perdata (Tim Advokasi Korban Kemanusiaan Lumpur Sidoarjo, Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Kasus Lumpur Panas Sidoarjo, Desember 2006)⁵⁸. Di tahun yang sama, pada 27 Desember 2006,

⁵⁷ Yuliana Silvy Rosadi Zega dan Fatma Ulfatun Najicha, “Tanggung Jawab Hukum Terhadap Kerusakan Lingkungan Dalam Kasus Lumpur Lapindo Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 (UU Ciptaker)”, *Indonesian State Law Review*, 4 (1), 2021, hlm. 90-91.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 92.

gugatan WALHI atas kasus serupa yang diajukan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan mendapat penolakan sebab majelis hakim menyatakan bahwa semburan lumpur disebabkan fenomena alam. Dalam upaya penyelesaian kasus, majelis hakim menggunakan dasar instrumen Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 melalui pandangan hukum keperdataan, karena dalam hal ini, gugatan diajukan dengan dalil PT Lapindo Brantas Inc telah melakukan Perbuatan Melawan Hukum. Namun, akhir keputusan majelis dari kedua gugatan tersebut, tidak sesuai dengan substansi Pasal 88 UUPPLH, dimana berlaku asas tanggungjawab mutlak tanpa dibebankan unsur pembuktian bagi pelaku kerusakan lingkungan. Praktis, hal ini menimbulkan protes sejumlah kelompok masyarakat terdampak maupun para aktivis lingkungan terhadap penegakan hukum masalah lumpur lapindo. Adapun kemudian diadakan penyelesaian sengketa diluar pengadilan, yaitu negosiasi yang dilakukan oleh Emha Ainun Najib dalam memediasi korban semburan, PT LBI, dan Pemerintah. Barulah kemudian, sebagai implikasinya dari upaya non-litigasi tersebut, pemerintah membuat kebijakan-kebijakan sebagai jawaban atas keresahan masyarakat korban terkait ganti rugi materiil maupun non-materiil⁵⁹.

Langkah WALHI ini tentunya memiliki dasar. WALHI telah melakukan riset bahwa lumpur Lapindo memiliki kandungan logam berat jenis Kadmium rata-rata 0,30g3 mg/L dan Timbal sebesar 7, 2876 mg/L yang artinya kandungannya ratusan kali lebih besar di atas ambang batas aman bagi lingkungan. Selanjutnya, pada

⁵⁹ *Ibid.*

riset lanjutan tahun 2016, temuan logam berat bahkan bukan hanya terdeteksi pada lumpur Lapindo saja, namun juga sudah ditemukan dalam tubuh biota udang di Kali Porong yang berada dalam jalur tempat pembuangan lumpur Lapindo ke Laut. Maka, pemberitaan yang dikemas oleh Pemerintah dan korporasi terkait dengan menyebutkan bahwa temuan ini sebagai harta karun dan berkah tersembunyi dalam lumpur Lapindo adalah salah kaprah karena logam berat tersebut justru berbahaya bagi lingkungan dan kehidupan warga Kecamatan Porong, Tanggulangin, Jabon dan sekitarnya.

D. Prinsip *Strict Liability*

Terkait tanggung jawab atas perusakan lingkungan, UUPPLH memberlakukan prinsip *strict liability* atau tanggung jawab mutlak, sebagaimana diatur dalam Pasal 88 UU PPLH: “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.”

Frasa “tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan” sebagaimana tertuang dalam Pasal 88 UU PPLH di atas berarti bahwa pihak yang memenuhi unsur-unsur pasal di atas dapat diminta pertanggungjawabannya tanpa perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti rugi. Yang perlu ditunjukkan dalam hal ini hanya bahwa kerugian yang dialami oleh

penggugat memiliki korelasi langsung bahwa hal itu disebabkan oleh perbuatan tergugat.

Dalam penjelasan Pasal 88 UU No.32 Tahun 2009 sebelum perubahan dijelaskan bahwa apa yang dimaksud dengan bertanggung jawab mutlak adalah “unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti rugi”. Unsur dalam Pasal 88 ini juga menjelaskan secara detail bahwa Pasal 88 UUPPLH sejatinya mencirikan pada ciri utama *strict liability*, di mana dalam pengaturannya ada klausula yang menjelaskan bahwa dalam suatu perbuatan yang mengakibatkan kerusakan lingkungan, timbul tanggung jawab seketika pada saat terjadinya perbuatan, sehingga tidak perlu dikaitkan dengan unsur kesalahan. Dalam pandangan hukum, ketidakperluan pembuktian ini merupakan aturan yang bersifat khusus *lex specialis* terhadap perkara Perbuatan Melanggar Hukum, di mana *lex generalis*-nya adalah Pasal 1365 BW dan Pasal 1366 BW⁶⁰.

Prinsip *strict liability* diberlakukan karena seringkali akses informasi dalam kasus pelanggaran norma lingkungan tidak simetris. Korban kerusakan lingkungan hidup atau penggugat memiliki akses terhadap informasi yang lebih terbatas dibandingkan dengan tergugat yang biasanya adalah pelaku usaha berskala besar dengan akses terhadap informasi yang lebih mudah. Dengan demikian, penggugat pastinya mengalami kesulitan dalam memperoleh data dan informasi yang dibutuhkan dalam rangka pembuktian. Oleh karena itu, selama terdapat kausalitas antara

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 96.

tindakan tergugat dan kerugian yang dialami penggugat, hal tersebut sudah cukup menjadi dasar untuk meminta ganti rugi.

Ketentuan *strict liability* dalam UUPPLH ini dihadirkan karena korporasi sulit dimintai pertanggungjawaban apabila terdapat keharusan untuk membuktikan unsur kesalahan. Korporasi yang merupakan subjek hukum bukan manusia tidak terikat dengan kondisi-kondisi psikologis berupa kesengajaan maupun kealpaan, sehingga mustahil untuk membuktikannya. Ketentuan ini sebenarnya bertujuan melindungi masyarakat korban kerusakan lingkungan, karena dengan adanya ketentuan ini, mereka tidak dibebani pembuktian unsur kesalahan yang berisiko memupus harapan mereka untuk menerima ganti rugi materiil maupun imateriil akibat kegiatan korporasi yang merusak lingkungan hidup. Ketentuan ini dapat menjadi ‘senjata’ untuk memaksa korporasi melakukan ganti rugi materiil (rehabilitasi ekosistem dan kompensasi pada korban) serta imateriil (misalnya, bantuan konseling pada korban yang kehilangan mata pencaharian atau trauma akibat bencana yang disebabkan kerusakan lingkungan).

Namun dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja), telah dilakukan revisi terhadap sejumlah pasal dalam UUPPLH, salah satunya termasuk Pasal 88 terkait prinsip *strict liability* ini. Rumusan Pasal 88 UU PPLH yang baru berbunyi sebagai berikut: “Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi dari usaha dan/atau kegiatannya”. Frasa “tanpa perlu

pembuktian unsur kesalahan” yang sebelumnya tertuang dalam Pasal 88 UU PPLH dihapuskan. Dengan dihapuskannya frasa tersebut, yang dimaksud dengan “bertanggung jawab mutlak” tidak jauh berbeda dengan tanggung gugat berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1365 BW dan Pasal 1366 BW.

Pasal 1365 BW berbunyi: “Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut.” dan Pasal 1366 BW yang berbunyi: “Setiap orang bertanggung jawab, bukan hanya atas kerugian yang disebabkan perbuatan-perbuatan, melainkan juga atas kerugian yang disebabkan kelalaian atau kesembronannya.” Dengan demikian, pihak yang menimbulkan kerusakan lingkungan hidup dan kerugian itu memang mutlak bertanggung jawab, namun tetap diperlukan adanya pembuktian atas adanya unsur kesalahan dari tindakan yang dilakukan tergugat.

Konsep *liability based on fault* adalah suatu pertanggungjawaban yang mensyaratkan adanya unsur kesalahan atau *fault*. Mengandalkan unsur kesalahan dalam konteks pesatnya perkembangan keilmuan dan teknologi sering kali menimbulkan kesulitan dalam memprediksi risiko yang timbul dari suatu kegiatan industri. Melihat keterbatasan dari konsep *liability based on fault* ini, maka mungkin terjadi timbulnya pencemar atau perusak lingkungan tanpa dapat dikenakan pertanggungjawaban.

Konsep *liability based on fault* juga memungkinkan pencemar atau perusak lingkungan terbebas dari pertanggungjawaban perdata

apabila ia dapat membuktikan bahwa ia telah melakukan upaya maksimal pencegahan melalui pendekatan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Penggunaan konsep *liability based on fault* akan menimbulkan pertanggungjawaban secara perdata dengan memberikan ganti kerugian kalau pelaku benar-benar terbukti bersalah, sehingga di sini dapat dikatakan terkandung asas praduga tak bersalah. Namun, pemberlakuan asas praduga tak bersalah kurang tepat untuk lingkup hukum perdata, karena yang lebih tepat digunakan pada lingkup hukum pidana.

Konsep *strict liability* yang berlaku pada UUPPLH memberikan dua pengertian. *Pertama*, bahwa para korban dilepaskan dari beban untuk membuktikan adanya hubungan kausal antara kerugiannya dengan tindakan individual tergugat. *Kedua*, para penanggung jawab kegiatan (*potential polluter*) akan memperhatikan baik tingkat kehati-hatiannya (*level of care*) dalam melakukan kegiatannya. Dua ciri khas inilah yang merupakan kelebihan tanggung jawab mutlak (*strict liability*) sehingga unsur kesalahan bukan unsur pembuktian untuk menuntut ganti kerugian⁶¹. Inti dari penggunaan konsep *strict liability* adalah bahwa seseorang atau pelaku usaha yang dalam menjalankan kegiatan yang digolongkan sebagai kegiatan *extrahazardous* atau *ultrahazardous* atau *abnormally dangerous*, maka pelaku diwajibkan untuk memikul segala kerugian yang ditimbulkan, walaupun pelaku telah bertindak sangat hati-hati untuk mencegah segala bahaya atau kerugian

⁶¹ Sodikin, “Perkembangan Konsep *Strict Liability* Sebagai Pertanggungjawaban Perdata dalam Sengketa Lingkungan Di Era Globalisasi”, *Al-Qisth Law Review*, 5 (2), 2022, hlm. 296.

tersebut, dan walaupun kerugian itu timbul tanpa adanya kesengajaan.

Menurut Richard A. Posner, dengan adanya konsep *ultrahazardous*, maka *tort law* (hukum perbuatan melanggar hukum) membebaskan *strict liability* pada kegiatan dengan derajat bahaya yang tinggi dan tidak dapat dicegah oleh pihak yang telah berusaha bertindak secara hati-hati atau pihak yang kemungkinan menjadi korban⁶². Pada *ultrahazardous* atau kategori *abnormally dangerous*, pelaku diwajibkan memikul segala kerugian yang ditimbulkan walaupun ia telah bertindak dengan sangat hati-hati dan tanpa kesengajaan.

Contoh kasus dengan level *ultrahazardous* seperti kasus lumpur Lapindo di Indonesia dan kasus Bhopal di India. Pada tahun 1984, kebocoran gas oleh perusahaan Union Carbide of India Ltd tidak hanya bertanggungjawab terhadap meninggalnya 2000 nyawa masyarakat terdampak namun juga harus bertanggungjawab penuh atas efek jangka panjang yang ditimbulkan oleh bocornya gas pabrik dengan kandungan methyl isocyanate (M.I.C) karena gas sebagai substansi yang sangat mudah menyebar bahkan telah mempengaruhi janin-janin di dalam kandungan ibu-ibu hamil di India kala itu yang ternyata terpapar oleh gas dan merusak fungsi organ serta fisik janin yang masih lemah, dampaknya terasa hingga kini setelah janin-janin tersebut lahir dan tumbuh dewasa. Konsep *ultrahazardous* ini

⁶² Richard A. Posner, 1986, *Economic Analysis of Law*, Little Brown & Company, Kanada, hlm. 163.

berlaku secara internasional, bukan hanya di Indonesia. Misalnya seperti di Amerika dimana konsep ini ditinjau dari doktrin *abnormally dangerous* oleh Fletcher doctrine.

Untuk menentukan apakah suatu kegiatan termasuk kegiatan yang berbahaya sehingga dapat dikenakan asas *strict liability*, maka berdasarkan Pasal 520 *Restatement of The Law of Torts* di Amerika terdapat beberapa faktor yang dapat dijadikan faktor penentu:

1. Kegiatan tersebut mengandung tingkat bahaya yang tinggi bagi manusia, tanah, atau benda bergerak orang lain (*the activity involves of some harm to the person, land or chattels of others*);
2. Kerusakan yang diakibatkan oleh kegiatan tersebut mempunyai kemungkinan untuk menjadi besar (*the harm which may result from it its likely to be great*);
3. Risiko tidak dapat dihilangkan, meskipun kehati-hatian yang layak sudah diterapkan (*the risk cannot be eliminated by the exercise of reasonable care*);
4. Kegiatan tersebut tidak termasuk ke dalam kegiatan yang lazim (*the activity is not a mater of common usage*);
5. Kegiatan itu tidak sesuai dengan tempat di mana kegiatan itu dilakukan (*the activity is inappropriate to the place where it is carried on*);
6. Nilai atau manfaat kegiatan tersebut bagi masyarakat (*the value of activity to the community*)

Dalam UUPPLH sebagaimana terdapat pada Pasal 88, maka dapat dikatakan pembuat undang-undang memasukkan ke dalam kategori *ultrahazardous* sehingga dapat dikenakan asas *strict liability*, yaitu:

1). Tindakan, usaha, dan/atau kegiatan yang menggunakan B3; 2). Tindakan, usaha, dan/atau kegiatan yang menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3; 3). Menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup.

Untuk kategori yang “menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup” adalah bersifat abstrak karena tidak ada rincian lebih lanjut apa yang dimaksudkan dengan menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan. Idealnya ada rincian ketiga kategori tersebut dalam UUPPLH walaupun hanya dalam garis besarnya saja supaya lebih mudah dimengerti. Selain itu, perlu dibuatkan kategori/skala/klasifikasi dari tingkat usaha atau aktivitas yang berhubungan dengan B3.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka pertanggungjawaban hukum secara perdata dengan menggunakan baik konsep *liability based on fault* maupun konsep *strict liability*, terdapat beberapa perbedaan di antara keduanya, yaitu:

1. Tanggung gugat timbul jika pada konsep *liability based on fault* ditentukan pada ada tidaknya unsur kesalahan, sedangkan pada konsep *strict liability* berorientasi pada akibat yang ditimbulkan, bukan pada ada tidaknya unsur kesalahan;
2. Ganti kerugian jika pada konsep *liability based on fault* dimintakan kepada pelaku (pencemar) yang terbukti bersalah, sedangkan pada konsep *strict liability* dimintakan kepada setiap pelaku (pencemar) yang tidak memperhatikan tingkat kehati-hatian;
3. Perlindungan hukum jika pada konsep *liability based on fault* lebih cenderung melindungi pelaku yang pada umumnya

pelaku usaha, sedangkan pada konsep *strict liability* lebih memberikan perlindungan kepada masyarakat dan lingkungan hidup.

UWKSPress

BAB 5

PRECAUTIONARY PRINCIPLE

SENKETA LINGKUNGAN HIDUP

A. Makna Prinsip Kehati-Hatian

Prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) adalah suatu pendekatan yang digunakan untuk mengatasi risiko kerusakan lingkungan sebelum adanya bukti ilmiah yang konklusif dan pasti. Prinsip ini mengakui bahwa ketidakpastian ilmiah tidak boleh dijadikan alasan untuk menunda tindakan preventif dalam melindungi lingkungan. *Preventative principle* atau *Prevention principle* dan *Precautionary principle* adalah prinsip yang berawal dari deklarasi dan kemudian diadopsi ke dalam berbagai konvensi sebagai bentuk pengejawantahan dari prinsip pembangunan berkelanjutan. Prinsip ini merupakan perkembangan dalam kebijakan nasional maupun internasional yang bertujuan melindungi manusia dan lingkungan hidup dari bahaya yang serius dan tidak bisa dipulihkan.

Precautionary principle atau prinsip kehati-hatian ini menekankan pada bagaimana melakukan pencegahan agar tidak terjadi penurunan kualitas lingkungan hidup akibat pencemaran. Lebih jauh lagi, prinsip ini juga mengatur mengenai pencegahan agar tidak terjadi kerusakan lingkungan hidup⁶³. Menurut David

⁶³ Liza Fariyah dan Femi Angraini, "Prinsip Kehati-Hatian Dan Kerugian Potensial Dalam Perkara Tata Usaha Negara Terkait Lingkungan Hidup (Kajian Putusan Nomor 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT)", *Jurnal Yudisial*, 5 (3), 2012, hlm. 245.

Freestone dan Ellen Hey, bahwa pencegahan tersebut dilakukan pada kegiatan dan/atau usaha yang belum diketahui seberapa luas dan besar kerugian dan/atau kerusakannya. Pencegahan dilakukan dengan melakukan langkah nyata meskipun belum ada bukti ilmiah mengenai seberapa luas dan besar akibat yang mungkin terjadi. Namun prinsip ini hanya akan berlaku pada perkiraan yang berdampak serius dan kerusakan yang tidak dapat dipulihkan kembali terhadap lingkungan hidup. Prinsip ini berkembang begitu cepat di seluruh belahan bumi sebagai prinsip yang sudah jelas kebenarannya (*axiomatic*) dalam menjaga kelestarian lingkungan hidup⁶⁴.

Di antara *Prevention principle* atau *Precautionary principle*. *Precautionary principle* pada dasarnya adalah suatu gagasan yang merupakan respon terhadap kebijakan lingkungan konvensional yang menganggap bahwa upaya pencegahan atau penanggulangan kerusakan lingkungan baru dapat dilakukan apabila risiko atas suatu kegiatan yang berdampak lingkungan telah benar-benar terjadi. Ketiadaan temuan atau pembuktian ilmiah yang konklusif dan pasti tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda upaya-upaya mencegah terjadinya kerusakan lingkungan. Tegasnya, prinsip ini berarti bahwa setiap usaha yang memiliki dampak terhadap lingkungan, harus membuktikan terlebih dahulu secara ilmiah mengenai dampak kegiatan usahanya terhadap lingkungan, serta bagaimana metode untuk menanggulangnya.

⁶⁴ *Ibid.*

Prinsip kehati-hatian telah menjadi prinsip yang penting sejak diadopsi dalam berbagai kebijakan pasca Deklarasi Rio 1992 yang dihasilkan pada *The United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) di Rio de Janeiro, Brazil tanggal 3-14 Juni 1992. Prinsip 15 Deklarasi Rio 1992 menyatakan bahwa:

"In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation".

Maksudnya adalah kehati-hatian perlu senantiasa diterapkan oleh negara dalam proses pembuatan kebijakan karena kegiatan yang memiliki kemungkinan untuk menyebabkan dampak serius dan sulit dipulihkan inilah yang harus dicegah sehingga ketidakpastian ilmiah tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda - nunda apalagi tidak melaksanakan upaya pencegahan.

Laporan dari *United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pasific* (UNESCAP) secara eksplisit menyatakan bahwa *"Believe that, in order to archieve sustainable development, policies must be based on the precautionary principle"* (United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pasific). Kebijakan yang didasarkan pada prinsip kehati-hatian dapat mendukung pembangunan yang berkelanjutan.

B. Unsur Prinsip Kehati-Hatian

Menurut David Freestone dan Ellen Hey, konsep pencegahan dini ini memang telah diterima dan diterapkan secara luas dalam berbagai aspek kehidupan. Dalam kaitannya dengan prinsip kehati-hatian ini, dikemukakan bahwa “*Science does not always provide the insights needed to protect the environment effectively, and that undesirable effect may result if measures are taken only when science does provide such insights*”. Maksudnya, wawasan yang diperlukan untuk melindungi lingkungan secara efektif tidak selalu diberikan oleh ilmu pengetahuan, dan efek yang tidak diinginkan itu terjadi jika tindakan diambil hanya ketika ilmu pengetahuan benar-benar memberikan wawasan tersebut. Selanjutnya, Freestone dan Hey juga mengemukakan bahwa: “*The essence of precautionary concept, the precautionary principle, is that once a risk has been identified, the lack of scientific proof of cause and effect shall not be used as a reason for not taking action to protect the environment*”. Maknanya adalah inti dari konsep kehati-hatian, prinsip kehati-hatian yakni setelah risiko diidentifikasi maka kurangnya bukti ilmiah sebab dan akibat tidak boleh digunakan sebagai alasan untuk tidak mengambil tindakan untuk melindungi lingkungan⁶⁵.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat diuraikan unsur-unsur dalam penerapan prinsip kehati-hatian:

1. *Once a risk has been identified* (setelah risiko teridentifikasi).

Apabila telah teridentifikasinya kerugian yang mungkin timbul.

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 246.

2. *Where there are threats of serious or irreversible damage* (dimana ada ancaman kerusakan serius atau tidak dapat diperbaiki). Apabila adanya ancaman yang serius atau ancaman tersebut tidak dapat dipulihkan kembali akibatnya sehingga berdampak selamanya pada lingkungan. *Serious* dan *irreversible damage* tidak menentu ukurannya dan harus dilihat kasus per kasus.
3. *Lack of scientific certainty* (kurangnya kepastian ilmiah). Apabila terdapat kurangnya kemampuan untuk mengukur kemungkinan akan akibat atau dampak yang akan terjadi. Sehingga terdapat uncertainty atau ketidakyakinan atas kepastian mengenai besar dan luasnya dampak yang akan terjadi⁶⁶.

C. Prinsip Kehati-Hatian dalam Pertimbangan Putusan Hakim

Dalam praktek peradilan, penggunaan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) dalam pertimbangan putusan hakim sudah pernah dilakukan sebelum adanya UUPPLH yakni pada kasus Mandalawangi dengan Putusan Mahkamah Agung No. 1794 K/Pdt/2004. Gugatan kasus Mandalawangi yang diajukan oleh Dedi, Hayati, Entin, Oded Sutisna, Ujang Ohim, Dindin Holidin, Aceng Elim, dan Mahmud adalah warga Kecamatan Kadung Ora, Kabupaten Garut, Provinsi Jawa Barat (Penggugat/Termohon Kasasi) yang mengajukan gugatan perwakilan (*class action*) di Pengadilan Negeri Bandung atas dasar *Strict Liability* (tanggung

⁶⁶ *Ibid.*

jawab mutlak) melawan: 1). Direksi Perum Perhutani Cq. Kepala Unit Perum Perhutani Unit III Jawa Barat (Tergugat I/Pemohon Kasasi I), 2). Pemerintah Republik Indonesia Cq Presiden RI (Tergugat II/Pemohon Kasasi II), 3). Pemerintah Daerah Tk. I Provinsi Jawa Barat Cq Gubernur Provinsi Jawa Barat (Tergugat III/Pemohon Kasasi III), 4). Pemerintah Republik Indonesia Cq Presiden RI Cq Menteri Kehutanan RI (Tergugat IV/Pemohon Kasasi IV), 5). Pemerintah Daerah Tk. II Kabupaten Garut Provinsi Jawa Barat Cq Bupati Kabupaten Garut Provinsi Jawa Barat (Tergugat V/Pemohon Kasasi V).

Desa Karang Mulya (Kampung Bunianten dan Kampung Babakan Nenggeng, Desa Mandalasari, Kampung Bojongjambu dan Kampung Sindangsarini) Kecamatan Kadungora sekitar kawasan Gunung Mandalawangi Kabupaten Garut Jawa Barat telah terjadi banjir dan tanah longsor, sehingga menimbulkan kerugian korban jiwa maupun harta benda yang cukup besar. Banjir dan longsor tersebut antara lain disebabkan karena kondisi topografi, kerusakan/pencemaran lingkungan, pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan fungsi dan peruntukannya sebagai kawasan hutan lindung, adanya kebakaran hutan dan curah hujan di atas normal terus menerus selama tujuh hari. Peristiwa ini utamanya disebabkan karena Perum Perhutani sebagai pengelola kawasan hutan di Jawa Barat termasuk kawasan hutan Gunung Mandalawangi yang saat itu statusnya masih hutan lindung (namun kemudian diubah statusnya menjadi hutan produksi terbatas berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 419/KPTS/II/1999). Kondisi alam sekitar Gunung Mandalawangi antara lain kerusakan ekosistem lingkungan,

pengelolaan atau pengawasan lingkungan yang belum optimal dari pihak pengelola, rawan terjadi longsor dan banjir, reboisasi yang gagal dilaksanakan, serta pengakuan pihak Perum Perhutani yang telah mengetahui terdapat 8 titik longsor sejak 6 bulan silam di kawasan Mandalawangi namun tidak dilakukan tindakan pencegahan, sehingga pada akhirnya menyebabkan terjadinya banjir dan tanah longsor.

Alasan yang memberatkan dalam perkara ini karena Tergugat I telah menyimpang dari maksud dan tujuan perusahaan, sehingga menyebabkan luas hutan di Jawa Barat berkurang dari 20% menjadi 8%. Tergugat III yang mengubah status hutan lindung Mandalawangi menjadi hutan produksi juga menyebabkan Tergugat I melakukan tindakan melanggar tujuan perusahaan yang melakukan penebangan tanpa reboisasi dan dibiarkan oleh Tergugat III. Kepala KPH Perhutani Garut juga menyatakan bahwa hutan yang seharusnya direboisasi justru disewakan kepada penduduk. Oleh karena itu, tindakan Penggugat I yang tidak melakukan reboisasi, mengubah hutan primer menjadi sekunder, menciptakan lahan kosong dan lahan garapan pertanian yang dimanfaatkan penduduk telah mengubah fisik dan/atau fungsi hutan yang dikualifikasikan sebagai perusakan hutan. Hal ini mengakibatkan longsor di area hutan Mandalawangi dan menghancurkan pemukiman penduduk yang ternyata sudah diketahui oleh Tergugat I bahwa terdapat titik rawan longsor namun diabaikan yang menyebabkan korban jiwa dan harta benda. Di sisi lain, alasan yang meringankan adalah karena Tergugat I telah membuat Rencana Umum Perusahaan, Rencana Lima Tahunan Perusahaan, dan Rencana Kerja Tahunan Perusahaan

yang ketiganya merupakan wujud pembinaan di bidang perencanaan meskipun belum diimplementasikan. Tergugat I juga telah berupaya menjaga kelestarian hutan dengan membuat Rencana Pengaturan Kelestarian Hutan untuk jangka 10 tahun, Rencana Teknik Tahunan, dan Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan yang di dalamnya memuat detail rencana pengelolaan Kawasan hutan. Penutupan hutan yang dilakukan oleh Tergugat I secara mendetail juga terbatas pada tanaman pinus kelompok umur II dan III, hutan alam kayu lain dan tidak produktif. Tergugat I juga sudah melaksanakan reboisasi 208.93 hektar sedangkan terciptanya lahan kosong dilakukan oleh masyarakat perambah hutan yang menyebabkan kerusakan hutan dan terkait longsor disebabkan karena intensitas hujan yang tinggi di jenis tanah merah⁶⁷.

Pengadilan tingkat pertama, banding dan kasasi berpendapat prinsip *strict liability* dapat diterapkan. Implementasi *strict liability* sesungguhnya didasarkan pada *precautionary principle* sebagaimana termuat pada Deklarasi Rio 1992 (*United Nation Conference on Environment and Development*). Hakim Pengadilan Negeri Bandung dalam Putusannya No.49/Pdt.G/2003/BDG menyatakan dalam pertimbangannya:

Dalam keadaan kurangnya ilmu pengetahuan, termasuk adanya pertentangan pendapat yang saling mengecualikan, sementara keadaan lingkungan sangat rusak, maka pengadilan dalam kasus ini memilih dan berpedoman kepada prinsip hukum lingkungan yang dikenal dengan

⁶⁷ Sri Wahyuni, Arum Nur R, Cheryl Permata K.D, Widya Chrisna Manika, Supto Hermawan, "Konsistensi Putusan Hakim Terhadap Perkara Kerugian Lingkungan Hidup di Indonesia", *ADLIYA: Jurnal Hukum dan Kemanusiaan*, 15 (2), 2021, hlm. 203-204.

pengecanaan dini “*precautionary principle*” prinsip ke-15 yang terkandung dalam prinsip pembangunan berkelanjutan (*United Nation Conference on Environment and Development*). Walaupun prinsip ini belum masuk ke dalam perundang-undangan Indonesia, tetapi Indonesia sebagai anggota dalam konferensi tersebut, maka semangat dari prinsip ini dapat dipedomani dan diperkuat dalam mengisi kekosongan hukum dalam praktek.

Menimbang bahwa bagaimana bentuk tanggung jawab, maka dengan penerapan ini pembuktian unsur kesalahan (*liability based on fault*) seperti dalil gugatan penggugat supaya para tergugat dinyatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum menjadi tidak relevan, karena dengan diterapkannya prinsip “*precautionary principle*” pertanggungjawaban menjadi mutlak “*strict liability*”, yang paling penting di sini adalah penentuan siapa yang harus bertanggungjawab atas adanya dampak longsornya beberapa sudut di belahan Gunung Mandalawangi, dan arena secara “*notair feit*” telah menimbulkan kerugian, maka bagaimana pemulihan atas adanya kerugian tersebut.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Hakim Pengadilan Negeri Bandung menyatakan bahwa Tergugat I (Direksi Perum Perhutani *c.q.* Kepala Unit III Perum Perhutani Jawa Barat), Tergugat III (Menteri Kehutanan), Tergugat IV (Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Barat), Tergugat V (Pemerintah Daerah Tingkat II Garut) bertanggung jawab secara mutlak (*strict liability*) atas dampak yang ditimbulkan oleh adanya tanah longsor Kawasan Gunung Mandalawangi Kecamatan Kadungora Kabupaten Garut, di mana pelaksanaan putusan (eksekusi) ganti rugi secara langsung dan seketika.

Hakim dalam tingkat kasasi dalam Putusan Mahkamah Agung No. 1794 K/Pdt/2004 memberikan pertimbangan:

Judex factie tidak salah dalam menerapkan hukum, oleh karena berdasarkan fakta-fakta hukum Perum Perhutani adalah pengelola kawasan hutan di Jawa Barat termasuk Gunung Mandalawangi, di mana telah terjadi bencana longsor yang mengakibatkan korban jiwa dan harta benda penduduk. Dari hasil penelitian, kejadian longsor tersebut adalah disebabkan antara lain kerusakan/ pencemaran lingkungan karena pemanfaatan tanah tidak sesuai fungsi dan peruntukannya sebagai kawasan hutan lindung. Fakta ini mempunyai hubungan kausal dengan terjadinya tanah longsor yang mengakibatkan korban jiwa dan harta benda. Fakta-fakta tersebut menimbulkan pertanggungjawaban *strict liability* bagi tergugat dan tergugat tidak dapat membuktikan sebaliknya. Bahwa hakim tidak salah menerapkan hukum apabila ia mengadopsi ketentuan hukum internasional. Penerapan *precautionary principle* di dalam hukum lingkungan adalah untuk mengisi kekosongan hukum (*rechtsvinding*), pendapat pemohon kasasi yang berpendapat bahwa Pasal 1365 BW dapat diterapkan dalam kasus ini tidak dapat dibenarkan, karena penegakan lingkungan hidup dilakukan dengan standar hukum internasional. Bahwa suatu ketentuan hukum internasional dapat digunakan oleh hakim nasional, apabila telah dipandang sebagai “*ius cogen*”⁶⁸.

Pada kasus Mandalawangi ini, hakim dalam putusan kasus tersebut telah berani keluar dari aturan perundang-undangan yang dilakukan melalui fakta-fakta di lapangan dengan memperluas konsep *strict liability* ini tanpa mendasarkan pada Pasal 35 UUPH 1997 (sebagai UUPH yang masih berlaku saat itu) dengan mengklasifikasikan pengelolaan hutan lindung sebagai kegiatan yang berbahaya (*extra hazardous*) atau tidak lazim (*non natural*

⁶⁸ *Ius cogens* (*peremptory norms*) adalah asas dasar hukum internasional yang diakui oleh komunitas internasional sebagai norma yang tidak boleh dilanggar dalam keadaan apapun.

use). UUPPLH tahun 1997 saat itu belum mengadopsi *Precautionary principle* sehingga Hakim dapat dikatakan berani bertindak lebih progresif dengan mendasarkan pada prinsip hukum. Pelanggaran terhadap prinsip kehati-hatian memang sudah seharusnya melahirkan suatu tanggung jawab mutlak kepada para tergugat tanpa bergantung pada ada tidaknya pembuktian dari para tergugat.

Hakim pada saat itu mendasarkan putusannya pada asas *in dubio pro natura* yang artinya apabila hakim mengalami keragu-raguan dalam memutuskan perkara maka hakim harus mengedepankan perlindungan lingkungan dalam putusannya. Asas *in dubio pro natura* merupakan turunan dari asas kehati-hatian atau *precautionary principle* dengan bentuk Analisa Mengenai Dampak Lingkungan yang dijelaskan didalam UUPPLH. Penerapan asas ini penting karena kerusakan lingkungan hidup akan mengancam umat manusia, sehingga penegakan hukum lingkungan harus dilakukan penegak hukum. asas *in dubio pro natura* bisa juga diterapkan dalam perkara pidana. Penerapan asas ini efektif dalam penyelesaian perkara lingkungan hidup.

Kerusakan lingkungan hidup merupakan krisis lingkungan yang mengancam masa depan umat manusia. Hakim sendiri di dalam kasus Mandalawangi sangat pro terhadap lingkungan sehingga berani menemukan keadilan dengan keluar dari peraturan perundang-undangan dan memposisikan dirinya sebagai penemu hukum atau istilah lainnya adalah *rechtsvinding* (penemuan hukum)⁶⁹. Penggunaan *precautionary principle* dalam pertimbangan

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 206-207.

Putusan Mahkamah Agung No. 1794 K/Pdt/2004 telah memenuhi unsur-unsur prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*), yaitu risiko telah diidentifikasi dimana ada ancaman kerusakan serius atau permanen dan kurangnya kepastian ilmiah.

Dalam putusan sengketa lingkungan hidup, maka hakim mempertimbangkan asas *in dubio pro natura* sebagai landasan dari penerapan konsep prinsip kehati-hatian. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 651 K/PDT/2015 memperkuat putusan pengadilan negeri dan pengadilan tinggi. Pertimbangan Majelis Hakim mengenai penerapan asas *in dubio pro natura* sebagaimana dinyatakan sebagai berikut:

“...dalam menentukan sebab akibat antara aktifitas Tergugat dengan terjadinya kebakaran lahan, antara kebakaran lahan dan kerugian lingkungan hidup yang timbul saat ini dan akibat-akibatnya di masa datang memang harus mendasarkan pada doktrin *in dubio pro natura* yang mengandung makna bahwa jika dihadapkan pada ketidakpastian sebab akibat dan besaran ganti rugi, maka pengambil keputusan, baik dalam bidang kekuasaan eksekutif maupun hakim dalam perkara-perkara perdata dan administrasi lingkungan hidup haruslah memberikan pertimbangan atau penilaian yang mengutamakan kepentingan perlindungan dan pemulihan lingkungan hidup”.

Demi kepentingan lingkungan hidup, Majelis Hakim berpendapat bahwa ketika dihadapkan dengan ketidakpastian sebab akibat dan besaran ganti kerugian, maka hakim harus mendasarkan pertimbangannya dengan asas *in dubio pro natura* yang ditambahkan pertimbangan berikut :

“Penggunaan doktrin "*in dubio pro natura*" dalam penyelesaian perkara lingkungan hidup keperdataan dan administrasi bukan suatu pertimbangan yang mengada-ada karena ternyata sistem

hukum Indonesia telah mengenal doktrin ini yang bersumber pada asas-asas yang tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 yaitu kehati-hatian (*precautionary*), keadilan lingkungan (*environmental equity*), keanekaragaman hayati (*bio diversity*) dan pencemar membayar (*polluter pays principle*)”.

Berdasarkan pertimbangan Majelis Hakim tersebut, maka dapat diambil kesimpulan bahwa penerapan konsep *in dubio pro natura* mempunyai hubungan yang dekat dengan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) dalam melakukan tindakan yang bisa mengancam kelestarian lingkungan hidup. Keefektifan penerapan asas *in dubio pro natura*, bergantung pada komitmen kepada perlindungan dan pemulihan terhadap lingkungan yang telah dirusak. Jangan mengabaikan terhadap perlindungan lingkungan karena kendala adanya pembuktian ketika terjadi kerusakan lingkungan.

Pada tahun 2005, setelah prinsip kehati-hatian telah diakui melalui yurisprudensi putusan pengadilan, maka barulah prinsip kehati-hatian mulai masuk ke dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia antara lain melalui Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2005 tentang Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetika (selanjutnya disebut PP Nomor 21 Tahun 2005). Pasal 3 PP Nomor 21 Tahun 2005 menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan yang diterapkan dalam Peraturan Pemerintah ini menggunakan pendekatan kehati-hatian guna mencapai keamanan lingkungan. Penjelasan Pasal 3 ini menyatakan bahwa asas kehati-hatian diterapkan dalam bentuk adanya kewajiban melakukan penilaian risiko (*risk assessment*) dan pengelolaan risiko (*risk*

management) sebelum diizinkan penggunaannya atau pemanfaatan produk rekayasa genetik⁷⁰. Selanjutnya, pada akhirnya prinsip ini diadopsi di UUPPLH terbaru yakni UU Nomor 32 Tahun 2009. *Precautionary Principle* (prinsip kehati-hatian) dikonkritkan melalui pengundangan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) Pasal 59 ayat (4) dan Pasal 102.

Pengakuan asas kehati-hatian sebagai sebuah prinsip pengelolaan lingkungan secara umum (tidak hanya terbatas dalam kasus organisme hasil rekayasa genetika/ *genetically modified organisms*-GMOs) akhirnya dimunculkan dalam peraturan perundang-undangan melalui Pasal 2f UUPPLH yang saat ini berlaku. Pasal 2 f UUPPLH Nomor 32 Tahun 2009 menyatakan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan salah satunya didasarkan pada asas kehati-hatian. Dalam Penjelasan Pasal 2f kemudian dinyatakan bahwa “yang dimaksud dengan “asas kehati-hatian” adalah bahwa ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha dan/atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bukan merupakan alasan untuk menunda langkah-langkah meminimalisasi atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup”⁷¹.

Di lingkungan badan peradilan, Mahkamah Agung telah memberikan pedoman kepada para hakim untuk memberlakukan

⁷⁰ Andri G. Wibisana, “Konstitusi Hijau Perancis: Komentar atas Asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Perancis 2004”, *Jurnal Konstitusi*, 8 (3), 2011, hlm. 236.

⁷¹ *Ibid.*

prinsip kehati-hatian dalam memutuskan perkara lingkungan hidup. Nampaknya, pedoman tersebut merujuk pada praktik peradilan mengenai penggunaan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) sebagai dasar pertimbangannya. Berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup dinyatakan bahwa beberapa prinsip substansi hukum lingkungan yang perlu untuk menjadi dasar pertimbangan hakim dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara lingkungan hidup adalah: (1) Prinsip Pencegahan Bahaya Lingkungan, (2) Prinsip Kehati-hatian, (3) Prinsip Pencemar Membayar, serta (4) Prinsip Pembangunan Berkelanjutan. Dalam menangani perkara lingkungan hidup para hakim diharapkan bersikap progresif karena perkara lingkungan hidup sifatnya rumit dan banyak ditemui adanya bukti-bukti ilmiah (*scientific evidence*), oleh karenanya hakim lingkungan haruslah berani menerapkan prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup antara lain prinsip kehati-hatian (*precautionary principles*) dan melakukan *judicial activism*, sehingga Mahkamah Agung perlu menyusun dan memberlakukan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup ini. Menurut Freestone, David & Ellen Hey, berkaitan dengan asas kehati-hatian, bahwa ilmu pengetahuan tidak selalu memberikan wawasan diperlukan untuk melindungi lingkungan secara efektif. Selanjutnya dikatakan bahwa esensi konsep kehati-hatian bahwa prinsip kehati-hatian adalah ketika risiko telah diidentifikasi dan kurangnya bukti ilmiah mengenai

sebab dan akibat tidak boleh digunakan sebagai alasan untuk tidak mengambil tindakan untuk melindungi lingkungan⁷².

Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup dari Mahkamah Agung dinyatakan bahwa prinsip kehati-hatian bersumber dari prinsip 15 Deklarasi Rio : "Untuk melindungi lingkungan, prinsip kehati-hatian harus diterapkan di setiap negara sesuai dengan kemampuan negara yang bersangkutan. Apabila terdapat ancaman kerusakan yang serius atau tidak dapat dipulihkan, ketiadaan bukti ilmiah tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda upaya-upaya pencegahan penurunan fungsi lingkungan." Dalam menerapkan prinsip kehati-hatian ini, maka hakim wajib mempertimbangkan situasi dan kondisi yang terjadi dan memutuskan apakah pendapat ilmiah didasarkan pada bukti dan metodologi yang dapat dipercaya dan telah teruji kebenarannya (sah dan valid). Mahkamah Agung dalam Putusan No. 1479 K/Pid/1989 dalam perkara pencemaran Kali Surabaya, mendefinisikan bahwa suatu alat bukti dianggap sah apabila proses pengambilannya dilakukan dalam rangka *pro iustitia* dengan prosedur acara yang telah ditetapkan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Alat bukti dianggap valid apabila proses pengambilan dan pemeriksaannya didasarkan pada metodologi ilmu pengetahuan yang paling sahih, terbaru dan diakui oleh para ahli dalam bidang ilmu yang bersangkutan. Prinsip ini dikenal pula dengan istilah *In Dubio Pro Natura* terutama dalam penerapan untuk perkara perdata dan Tata Usaha Negara di bidang lingkungan hidup.

⁷² Liza Fariyah & Femi Angraini, *op.cit.*, hlm. 246.

Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup dari Mahkamah Agung menyatakan bahwa penerapan prinsip ini dapat dilakukan dengan mendayagunakan berbagai instrumen, misalnya dalam menentukan pertanggungjawaban (*liability rule*) pihak yang diduga melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan. Dalam menentukan pertanggungjawaban, ada 2 (dua) hal yang penting untuk diperhatikan, yaitu 1. kealpaan dan 2. *strict liability*.

1. Kealpaan; Terkait dengan kealpaan, orang yang menyebabkan kerusakan tersebut harus bertanggungjawab apabila yang bersangkutan menerapkan prinsip kehati-hatian di bawah standar atau menerapkan tidak sebagaimana mestinya.
2. *Strict liability*; Dalam hal *strict liability*, orang yang mengakibatkan kerusakan lingkungan tersebut bertanggungjawab untuk memberikan kompensasi terhadap kerusakan yang ditimbulkan olehnya. Di sini, biaya sosial harus ditanggung oleh pelaku. Untuk mencegah agar pelaku tidak menanggung biaya sosial yang besar, maka seharusnya pelaku melakukan tindakan-tindakan pencegahan. Dalam *strict liability* ini, pelaku tetap harus bertanggungjawab walaupun sudah secara optimal menerapkan prinsip kehati-hatian.

Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup dari Mahkamah Agung menyatakan bahwa terkait dengan pembuktian ilmiah, apabila ada dua keterangan ahli yang berbeda, maka hakim dapat: 1. memilih keterangan berdasarkan keyakinan hakim dengan memberikan alasan dipilihnya keterangan alat bukti yang dihadirkan oleh keterangan ahli; atau 2. menghadirkan ahli lain

dengan pembebanan biaya berdasarkan kesepakatan para pihak;

3. menerapkan prinsip kehati-hatian. Terkait prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) dalam UUPPLH yang sepadan dengan asas kecermatan dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, dalam hal sengketa TUN terkait usaha/kegiatan yang masih akan terjadi maka ketidakpastian dampak dari usaha/kegiatan tersebut tidak boleh menjadi alasan bagi hakim untuk memerintahkan pengusul atau pelaksana kegiatan untuk melakukan upaya perlindungan lingkungan hidup.

Pengadilan telah berani melakukan *judicial activism* dengan memberikan penafsiran baru atas asas kehati-hatian. Dalam hal ini pengadilan menafsirkan asas kehati-hatian dihubungkan dengan pertanggungjawaban perdata (*liability*). Dalam penafsiran seperti ini, asas kehati-hatian tidak lagi sekedar berfungsi sebagai tuntunan bagi pengambilan putusan tetapi juga sudah merupakan landasan bagi pertanggungjawaban perdata (*liability*), sebab apabila kerugian muncul, maka pelaku usaha/kegiatan akan memikul tanggung jawab tanpa bisa beralasan bahwa kerugian yang terjadi tidak bisa diperkirakan⁷³.

Dalam Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup dari Mahkamah Agung maupun Putusan Mahkamah Agung No. 1794 K/Pdt/2004 telah memperluas implementasi *strict liability*. Kalau mengacu pada ketentuan UUPPLH, maka penggunaan *strict liability* hanya untuk kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan bahan berbahaya beracun dan menghasilkan/mengelola limbah bahan

⁷³ Andri G. Wibisana, *op.cit.*, hlm. 238.

berbahaya beracun (Pasal 88 UUPPLH). Perluasan implementasi *strict liability* pada kasus Mandalawangi dilakukan dengan mengklasifikasikan hutan lindung sebagai kegiatan yang berbahaya.

Kasus Mandalawangi ini menjadi kasus yang dapat dikatakan telah memberi dampak yang cukup penting dalam penanganan atau litigasi kasus lingkungan di Indonesia. Kasus ini juga memberikan gambaran mengenai putusan hakim yang memberi keadilan substantif. Walaupun sebenarnya penerapan *ius cogen* dalam putusan hakim tersebut perlu dikaji ulang bahwasanya tidak ada argumen dari para pihak yang bersengketa dari tingkat pertama sampai dengan tingkat kasasi. Namun hakim tetap pada pandangannya di mana penerapan *ius cogen* penting dalam memutuskan kasus Mandalawangi itu sendiri yang mengedepankan unsur lingkungan dan mengadopsi hukum internasional kepada hukum nasional di mana lebih spesifik dalam mengatur klasifikasi pengelolaan hutan lindung⁷⁴. Keadilan substantif yang diharapkan oleh pencari keadilan dapat diwujudkan oleh hakim jika hakim mampu berhukum dengan melakukan lompatan lebih dari sekedar kewenangan yang secara tekstual diberikan oleh peraturan perundang-undangan sebagaimana perspektif hukum responsif.

Namun seiring perkembangan jaman berikutnya pada tahun 2014, justru terdapat sebuah Putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan kedua pasal dalam UUPPLH tersebut akibat kasus pengelolaan limbah B3. Melalui putusannya Nomor 18/PUU-

⁷⁴ Sri Wahyuni, Arum Nur R, Cheryl Permata K.D, Widya Chrisna Manika, Sapto Hermawan, *op.cit.*, hlm. 211.

XII/2014, MK membatalkan Pasal 59 ayat (4) jo. Pasal 102 dan Pasal 95 ayat (1) UUPPLH tersebut. Putusan ini sesungguhnya berimplikasi besar pada pemidanaan yang diatur di dalam Pasal 102 itu. Pasca putusan ini, subjek hukum yang sedang melakukan perpanjangan izin meskipun izinnya telah habis sekalipun tidak dapat dipidana berdasarkan Pasal 102 UUPPLH. Akibatnya pasca putusan ini, bagi setiap pelaku usaha yang sedang melakukan proses perpanjangan izin pengelolaan limbah tidak dapat dipidana apabila dalam kenyataan ditemukan pelanggaran izin. Padahal, izin pengelolaan limbah adalah elemen penting guna menjaga kelestarian lingkungan sehingga diperlukan konsep perizinan yang rumit, ilmiah, serta berdasarkan pertimbangan yang matang di setiap pemeriksaan pendaftaran maupun perpanjangannya.

Perubahan aturan melalui Putusan MK tersebut meliputi 2 hal yakni perbaikan pengaturan mengenai; (1) penerapan sanksi pidana bagi pelaku usaha yang melanggar izin, (2) jangka waktu perpanjangan izin. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XII/2014 sebenarnya bertentangan dengan prinsip kehati-hatian atau *Precautionary principle*. Namun, putusan MK adalah putusan yang final dan harus diikuti oleh setiap elemen masyarakat, seharusnya perlu ada solusi yang dapat menjadi jalan tengah bagi kedua pertentangan pendapat yang ada agar di satu sisi tetap menghormati putusan MK, namun di sisi yang lain tetap dapat memperhatikan *Precautionary Principle*.

Permasalahan terkait hal ini kembali muncul pada Tahun 2018, dimana Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi Kementerian ESDM menunjukkan bahwa jumlah limbah B3 pada kategori Tanah

Terkontaminasi Minyak Bumi (TTM) PT. Chevron Pacific Indonesia (PT. CPI) sebagai pemohon dalam permohonan tersebut telah mencapai 30.790,6 ton. Kondisi ini tentu rawan menimbulkan bahaya bagi lingkungan hidup, dan mengancam upaya pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang sehat. Berlanjut di tahun 2021 dimana PT Chevron Pacific Indonesia (CPI), SKK Migas, Kementerian Lingkungan Hidup dan Lingkungan (KLHK), serta Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau digugat ke Pengadilan Negeri (PN) Pekanbaru atas dugaan pencemaran lingkungan dari di 297 lokasi di empat kabupaten/kota di Provinsi Riau. Pada gugatan nomor 150/Pdt.G/LH/2021/PN.Pbr oleh penggugat Lembaga Pencegah Perusak Hutan Indonesia (LPPHI), para tergugat disebut membuang limbah bahan berbahaya dan beracun (B3) berupa tanah terkontaminasi minyak (TTM) dari Blok Rokan ke area kawasan konservasi Taman Hutan Raya Sultan Syarif Hasyim hingga ke area ladang dan kebun milik warga. Chevron sebagai pihak pengelola WK Rokan belum menuntaskan kewajiban dalam melakukan pemulihan pada 297 lokasi terdampak pencemaran lingkungan limbah B3. Sekretaris LPPHI Hengki Seprihadi mengatakan pencemaran limbah itu terjadi di Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Bengkalis, Kabupaten Siak, dan Kota Pekanbaru. Chevron dinilai abai dalam melaksanakan tanggung jawab pemulihan lingkungan dari aktivitas pengelolaan Blok Rokan sebelum alihkelola ke Pertamina pada 9 Agustus 2021.

Perkembangan penggunaan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) yang diawali pada penggunaannya dalam praktik peradilan, kemudian diatur dalam peraturan perundang-

undangan, serta digunakan sebagai pedoman bagi hakim dalam memutus perkara lingkungan hidup sebenarnya merupakan ciri-ciri hukum responsif pada hukum positif di Indonesia. Penggunaan dan pengaturan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) merupakan keperpihakan kepada masyarakat, hakim memfungsikan sebagai penemu hukum (*rechtsvinding*) untuk mewujudkan keadilan, mengutamakan kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat, membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik, serta melakukan perubahan dengan menentang *status quo*.

UWKS Press

DAFTAR BACAAN

Buku

- Agustina, Rosa, et. al., 2012, *Hukum Perikatan (Law of Obligations)*, Pustaka Larasan, Denpasar.
- Barri, M.F. et.al., 2018, *Deforestasi Tanpa Henti Potret Deforestasi Di Sumatera Utara, Kalimantan Timur Dan Maluku Utara*, Forest Watch Indonesia, Bogor.
- Ibrahim, Johnny, 2006, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang.
- Ilmar, Aminuddin, 2009, *Konstruksi Teori dan Metode Kajian Ilmu Hukum*, Hasanuddin University Press, Makassar.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.
- _____, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Posner, Richard A., 1986, *Economic Analysis of Law*, Little Brown & Company, Kanada.
- Rahmadi, Takdir, 2018, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.
- Santosa, Mas Achmad, Sulaeman Sembiring, 1997, *Hak Gugat Organisasi Lingkungan (Environmental Legal Standing)*, ICEL, Jakarta.
- Siahaan, N.H.T., 2009, *Hukum Lingkungan*, Jakarta: Pancuran Alam.
- Supriadi, 2008, *Hukum Lingkungan di Indonesia Sebuah Pengantar*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Syahza, Almasdi, 2017, *Ekonomi Sumber Daya Manusia dan Alam*, UR Press, Pekanbaru.
- Wijoyo, Suparto, 2013, *Pengkajian Hukum Tentang Perlindungan Kepada Masyarakat Dalam Sengketa Lingkungan Hidup*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta.

Jurnal

- Absori, Dimiyati, K., dan Wardiono, K., “Model Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Pengadilan Dengan Pendekatan Partisipatif”, *Jurnal Ilmu Hukum*, 9 (2), 2006.
- Abubakar, M., “Hak Mengajukan Gugatan Dalam Sengketa Lingkungan Hidup”, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 21 (1), 2019.
- Anwar, Muhammad Syaiful dan Rafiqah Sari, “Penegakan Hukum Lingkungan Berbasis Asas Tanggung Jawab Negara Di Indonesia”, *PROGRESIF: Jurnal Hukum*, XVI (1), 2021.
- Fariyah, Liza dan Femi Angraini, “Prinsip Kehati-Hatian Dan Kerugian Potensial Dalam Perkara Tata Usaha Negara Terkait Lingkungan Hidup (Kajian Putusan Nomor 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT)”, *Jurnal Yudisial*, 5 (3).
- Fitriyeni, C.E., “Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Melalui Pengadilan”, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 52, 2010.
- Galigo, A.M.R., “Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Terkait Pencemaran Lingkungan Hidup Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup”, *Jurnal Lex Librum*, 2 (2), 2016.
- Mina, R., “Desentralisasi Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Sebagai Alternatif Menyelesaikan Permasalahan Lingkungan Hidup”, *Arena Hukum*, 9 (2), 2016.
- Mubin, A. dan Irwansyah, “Hak Gugat Pemerintah untuk Penggantian Kerugian dan Pemulihan Lingkungan Dalam Sengketa Lingkungan Hidup”, *Nagari Law Review*, 1 (1), 2017.
- Priyanta, M., “Pembaharuan dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Bidang Lingkungan dan Penataan Ruang Menuju Pembangunan Berkelanjutan”, *Hasanuddin Law Review*, 1 (3), 2015.
- Šauer, P., Kreuz, J., Hadrabová, A., & Dvořák, A., “Assessment of Environmental Policy Implementation: Two Case Studies from the Czech Republic”, *Polish Journal Environmental Studies*, 21 (5), 2012.

- Siahaan, Nommy H.T., “Perkembangan Legal Standing Dalam Hukum Lingkungan”, *Syiar Hukum*, FH Unisba, XIII (3), 2011.
- Sodikin, 2022, Perkembangan Konsep Strict Liability Sebagai Pertanggungjawaban Perdata Dalam Sengketa Lingkungan Di Era Globalisasi”, *Al-Qisth Law Review*, Vol. 5 NO. 2 (2022), hlm. 261-298.
- Syarif, A., “The Politics of Mining Law in Environmental Law Enforcement System in Regional Autonomy Era”, *Jurnal Dinamika Hukum*, 18 (3), 2018.
- Sri Wahyuni, Arum Nur R, Cheryl Permata K.D, Widya Chrisna Manika, Sapto Hermawan, “Konsistensi Putusan Hakim Terhadap Perkara Kerugian Lingkungan Hidup di Indonesia”, *ADLIYA: Jurnal Hukum dan Kemanusiaan*, 15 (2), 2021.
- Thani, Shira, ”Peranan Hukum Dalam Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup”, *Jurnal Warta*, 5 (1), 2017.
- Wibisana, Andri G., “Konstitusi Hijau Perancis: Komentar atas Asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Perancis 2004”, *Jurnal Konstitusi*, 8 (3), 2011.
- Winarni, Fajar, “Penggunaan Legal Standing Organisasi Lingkungan Hidup Dalam Rangka Penegakan Hukum Lingkungan”, *Mimbar Hukum*, 20 (1), 2008.
- Zega, Yuliana Silvy Rosadi dan Fatma Ulfatun Najicha, “Tanggung Jawab Hukum Terhadap Kerusakan Lingkungan Dalam Kasus Lumpur Lapindo Menurut UU Nomor 11 Tahun 2020 (UU Ciptaker)”, *Indonesian State Law Review*, 4 (1), 2021.

RIWAYAT PENULIS



Prof. Dr. Ari Purwadi, S.H., M.Hum adalah Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya yang memiliki spesialisasi di bidang Teori Hukum, Hukum Perdata, Hukum Perdata Internasional, Hukum Sumber Daya Alam, Hukum Konstruksi. Berpengalaman sebagai akademisi hukum, praktisi hukum, konsultan hukum dan menerbitkan banyak publikasi internasional dan nasional sesuai bidang keahlian. Memiliki sertifikat dari BNSP sebagai kompeten di bidang perancang kontrak dan juga kompeten sebagai mediator bersertifikat.



Dr. Cita Yustisia Serfiyani, S.H., M.H. adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya dengan spesialisasi di bidang Hukum Perdata Bisnis. Pengalaman publikasi beliau sebagai Doktor Hukum pertama di bidang *crowdfunding & financial technology* dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga tidak hanya di bidang hukum perdata bisnis saja namun juga publikasi dan penelitian lintas bidang baik di tingkat internasional maupun nasional. Pengalaman beliau sebagai penulis buku telah diawali sejak tahun 2011 hingga kini.



UWKSpress

Penerbit:

UWKS PRESS

Anggota IKAPI No.206/Anggota Luar Biasa/JTI/2018

Anggota APPTI No.002.071.1.12019

Jl. Dukuh Kupang XXV/54 Surabaya Jawa Timur 60225

Telp. (031) 5677577

Hp. 085745182452 / 081703875858

Email : uwkspress@gmail.com / uwkspress@uwks.ac.id