

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI PENERAPAN *STRICT LIABILITY* DAN ASAS KEHATI-HATIAN DALAM PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

A. Tinjauan Umum *Strict Liability*

Strict liability merupakan sistem pertanggungjawaban perdata secara seketika dan langsung dengan kata lain pertanggungjawaban secara mutlak yang tindakannya tidak didasarkan pada unsur kesalahan. Artinya perbuatan yang dilakukan pencemaran atau merusak lingkungan tersebut secara tegas dikatakan bersalah tanpa mempertimbangkan kesalahan yang diperbuat oleh pelaku dalam tindakannya.

Berkenan dengan pertanggungjawaban di Belanda (*Civi Law System*) dikenal beberapa ajaran mengenai pertanggungjawaban keperdataan yaitu :²¹

- a. Tanggung gugat berdasarkan kesalahan (*schuldtaasprakelijkheid*), berdasarkan model ini penggugat wajib membuktikan kesalahan tergugat. Tanggung gugat berdasarkan kesalahan di Indonesia dikenal dengan perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur pada Pasal 1365 Kitab Undang-undang Perdata (*BW*).
- b. Tanggung gugat berdasarkan kesalahan dengan beban pembuktian terbalik (*schuldtaasprakelijkheid met omkering van de bewijslast*), berdasarkan model ini penggugat tidak perlu membuktikan bahwa tergugat tidak cukup berhati-hati tetapi sebaliknya tergugat untuk menghindari tuntutan kerugian wajib membuktikan bahwa cukup telah berhati-hati. Model ini di Indonesia diatur pada Pasal 1367 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*BW*) ayat (2) dan (5) mengenai tanggung jawab gugat orang tua wali, dan pemilik binatang.
- c. Tanggung gugat berdasarkan risiko (*risicoaansprakelijkheid*). Model ini menurut Mas Ahmad Sentosa sama dengan tanggung jawab mutlak

²¹ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 1996, hlm. 270-280.

(*Strict Liability*), yang diatur dalam Pasal 1367 ayat (3) tentang gugat majikan, dan tanggung gugat pemilik gedung.

Pada sistem hukum Belanda padanan ajaran *Strict Liability* adalah *risicoaansprakelijkheid*.²² Tanggung jawab berdasarkan risiko merupakan bentuk tanggung jawab yang tidak didasarkan pada unsur kesalahan. Tanggung jawab berdasarkan risiko berlaku terbatas, hanya untuk kegiatan sebagai berikut :²³

- a) Pengelolaan bahan berbahaya;
- b) Instalasi pengelolaan limbah; dan
- c) Kegiatan tambang pengeboran

Adapun tergugat terbebas dari tanggung jawab risiko, apabila : (1). Kerugian timbul akibat dari perang, pemberontakan, kekacauan, dan pembangkangan; (2). Kerugian karena peristiwa alam yang luar biasa; (3). Kerugian akibat perintah penguasa; (4). Kerugian akibat si korban sendiri; dan (5). Kerugian akibat pihak ketiga.

Beberapa konvensi internasional yang mengatur terkait ajaran pertanggungjawaban terhadap kerugian akibat kerusakan lingkungan yakni meliputi :²⁴

- a) Konvensi tentang pertanggungjawaban Pihak Ketiga di Bidang Energi Nuklir (*Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy* 29 Juli 1960). Berdasarkan konvensi ini, penggugat terbebas dari kewajiban untuk membuktikan adanya unsur kesalahan (*fault and negligence*) apabila kerugian telah timbul maka tergugat atau operator instalasi nuklir atau negara atau asuransi secara seketika

²² Mas Ahmad Sentosa, *Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak (Strict Liability) di Bidang Lingkungan Hidup*, ICEL, Jakarta, 1997, hlm.23.

²³ Op.Cit

²⁴ Imamulhadi, 2013, *Perkembangan Strict Liability dan Precautionary Dalam Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Pengadilan*, Vo. 32, No. 3

bertanggungjawab atas kerugian dengan jumlah maksimum yang ditetapkan menurut konvensi ini.

- b) Konvensi tentang Pertanggungjawaban Sipil atas Kerugian yang Diakibatkan oleh Nuklir (*Convention on Civil Liability for Nuclear Damage*, 21 Mei 1963 Viena). Secara tersurat konvensi ini menganut *absolute liability principle*.
- c) Konvensi Internasional tentang Pertanggungjawaban Sipil atas Kerugian Pencemaran Minyak (*Civil Liability for Oil Pollution Damage*, 29 November 1969, Bussels). Konvensi ini dilatarbelakangi peristiwa kandasnya kapal *Torrey Canyon*, tahun 1967. Peristiwa tenggelamnya kapal tersebut memberikan kesadaran bahwa aktivitas kapal tengker merupakan aktivitas yang berbahaya dan berisiko tinggi dan mengancam pelestarian lingkungan laut. Berdasarkan alasan tersebut maka konvensi memandang bahwa ganti kerugian berdasarkan perbuatan melawan hukum karena kelalaian sulit dibuktikan pada katagori ini. Oleh karena itu penggugat tidak dibebani tanggung jawab pembuktian, kecuali jika :²⁵
 - (a) Kecelakaan timbul karena perang persengketaan senjata, perang saudara, pemberontakan, atau bencana alam.
 - (b) Jika kecelakaan diakibatkan karena perbuatan atau kelalaian pihak ketiga dengan maksud untuk menimbulkan kerugian tersebut.
 - (c) Jika kecelakaan ditimbulkan oleh perbuatan atau kelalaian dari korban sendiri.
 - (d) Konvensi tentang Pertanggungjawaban Internasional atas Kerugian yang disebabkan atas Obyek Ruang Angkasa (*Convention of International Liability for Damage Caused by Space Objects*, 29 Maret 1972 Geneva). Terdapat dua jenis pertanggungjawaban yang diatur dalam konvensi, yaitu *liability based on fault* (secara terbatas) dan *liability based on fault* secara penuh (*absolute*). *Liability based on fault* (secara terbatas) diterapkan terhadap kerugian yang terjadi di luar permukaan bumi atau terhadap manusia dan benda dalam benda ruang angkasa dari negara lainnya. Sedangkan *liability based on fault* secara penuh (*absolute*) diberlakukan terhadap jenis kerugian yang diakibatkan oleh *space object* terhadap permukaan bumi atau pesawat penerbangan. Konvensi ini tidak mengenal pemaaf (*defences*) dan tidak mengenal batas jumlah kerugian.
 - (e) Konvensi Pergerakan Lintas Batas Limbah Bahan Berbahaya Beracun (*Convention of the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal*, 22 Maret 1989).

²⁵ Koesnadi Hardjasoemantrim, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm.415.

Berdasarkan *Conference of the Parties* atas konvensi ini dibentuk komisi khusus tindak lanjut. Tim khusus mengusulkan bentuk pertanggungjawaban yang akan menjadi bagian dari protokol. Bentuk pertanggungjawaban yang diusulkan meliputi pertanggungjawaban *absolute ability*, dan *strict liability*. Asuransi merupakan salah satu pihak yang terkait, oleh karenanya menentukan pilihan bentuk pertanggungjawaban. Menurut Barboza pilihan cenderung pada pertanggungjawaban tanpa kesalahan.

- (f) Konvensi tentang Pertanggungjawaban Sipil terhadap kerugian yang diakibatkan oleh aktivitas yang membahayakan Lingkungan (*Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dengerous to the Environment*, 21 Juni 1993, Lugano). Konvensi ini menganut bentuk pertanggungjawaban tanpa kesalahan (*liability Whithout fault*) dengan alasan pemaaf (*defences/exemptions*).

1. Penerapan *Strict Liability* Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Lingkungan Hidup

Indonesia dalam konferensi Lingkungan Hidup sedunia di *Stokholm*, Swedia, pada tahun 1972 melahirkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Lingkungan Hidup.

Sesuai dengan namanya, maka Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 tahun 1982 hanya memuat ketentuan-ketentuan pokok terkait pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia.²⁶

Pasal 20 Undang-Undang Nomor 4 tahun 1982 menyatakan:

- 1) Barang siapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab dengan kewajiban membayar ganti kerugian kepada penderita yang telah dilanggar haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

²⁶ Sutoyo, *Pengaturan Tangung Jawab Mutlak (Strict Liability) Dalam Hukum Lingkungan*, 2011, No. 1.

- 2) Tata cara pengaduan oleh penderita, tatacara penelitian oleh tim tentang bentuk, jenis, dan besarnya kerugian serta tata cara penuntutan ganti kerugian diatur dengan peraturan perundang-undangan.
- 3) Barang siapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab membayar biaya pemulihan lingkungan hidup kepada negara
- 4) Tata cara penetapan dan pembayaran biaya pemulihan lingkungan hidup diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 21 Undang-Undang Nomor 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Lingkungan Hidup menyatakan:

“Dalam beberapa ke giatanyang menyangkut jenis sumber daya tertentu tanggung jawab timbul secara mutlak pada perusak dan atau pencemar pada saat terjadinya perusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang pengaturannya diatur dalam peraturan perundangundangan yang bersan gkutan”.

Penjelasan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 4 tahun 1982 menyatakan : Tanggung jawab mutlak dikenakan terhadap kasus kasus tertentu terpilih secara selektif berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang dapat menentukan jenis dan kategori kegiatan yang akan terkena oleh ketentuan yang dimaksud.

Salah satu ketentuan yang menerapkan berlakunya prinsip tanggung jawab mutlak adalah dengan diratifikasinya *International Conventi on Civil Liability for Oil Polution Damage*, 1969 (CLC 1969) berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 tahun 1978. Konvensi ini berisi penerapan prinsip tanggung jawab mutlak dalam hal terjadi pencemaran laut oleh tumpahan minyakdari kapal. Penerapan *International Convention on Civil Liability for Oil Polution Damage*, 1969 (CLC 1969) tersebut, sangat diperlukan dalam rangka melindungi wilayah

Republik Indonesia dari adanya pencemaran dan perusakan lingkungan, mengingat sebagian besar wilayah Indonesia kurang lebih dua per tiga (+ 66%), merupakan wilayah perairan lautan. Secara geografis wilayah Indonesia diapit oleh dua benua, dan dua samudera, yang menjadi daerah perlintasan kapal-kapal internasional, termasuk kapal-kapal tanker yang membawa minyak.²⁷

Kejadian berikutnya adalah kandasnya kapal tanker "*Amoco Codiz*" pada tahun 1978 di Kepulauan Seribu, telah ikut mempengaruhi penyempurnaan hukum lingkungan yang lebih bersifat ekologis, sebagaimana diatur dalam Konvensi Hukum Laut tahun 1982.

Pasal 4 huruf e Undang-Undang Nomor 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Lingkungan Hidup mengamanatkan bahwa:

“tujuan pengelolaan lingkungan hidup adalah terlindunginya negara terhadap dampak kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup”.

Penjelasan Pasal 17 Undang-Undang Lingkungan Hidup menegaskan bahwa penanggulangan kerusakan dan pencemaran lingkungan yang disebabkan oleh kegiatan diluar wilayah negara dilaksanakan dengan menggunakan sarana persetujuan negara. Artinya bahwa Pemerintah di dorong untuk melakukan kerjasama internasional dalam rangka menjaga lingkungan hidup dari dampak pencemaran. Sebagai tindak lanjut ketentuan Undang-Undang Lingkungan Hidup tersebut, maka Pemerintah meratifikasi sejumlah konvensi internasional

²⁷ *Ibid.*

yang terkait perlindungan lingkungan hidup, antara lain: *WCLOS* 1982, yang berikutnya dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif. Konvensi *MARPOL* 1973/1978, yang dituangkan dalam Keputusan Presiden Nomor 46 tahun 1986. Basel Konvention tentang Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) yang dituangkan dalam Keputusan Presiden Nomor 61 tahun 1993. Konvensi-konvensi tersebut menganut berlakunya prinsip tanggung jawab mutlak. Melalui proses ratifikasi konvensi-konvensi internasional tersebut maka secara langsung telah terjadi transformasi ketentuan hukum internasional ke dalam hukum nasional, sehingga menganut diberlakukannya prinsip tanggung jawab mutlak.²⁸

Kegiatan yang mengandung resiko luar biasa besarnya (*abnormally dangerous activity*) mengandung unsur-unsur sebagai berikut: (a) Kegiatan yang mengandung resiko tinggi yang menimbulkan bahaya pada manusia hewan, tanah, hak-hak kebendaan, dan lain-lain; (b) Bobot bahayanya yang besar; (c) Bahaya atau resiko yang ditimbulkannya dianggap tidak dapat ditanggulangi dengan upaya biasa (*reasonable care*); (d) Kegiatan tersebut bukan kegiatan yang biasa dilakukan; (e) Kegiatarnya dianggap kurang tepat untuk dilakukan di tempat itu, atau bahkan sangat sulit ditemukan lokasinya yang benar-benar aman; (f) Manfaat kegiatan tersebut pada masyarakat sekitarnya.

²⁸ *Ibid.*

2. Penerapan *Strict Liability* dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup mengenai *strict liability* Pasal 5 Undang-undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan dengan tegas menyatakan bahwa :

- (1) Setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
- (2) Setiap orang mempunyai hak atas informasi lingkungan hidup yang berkaitan dengan peran dalam pengelolaan lingkungan hidup.
- (3) Setiap orang mempunyai hak untuk berperan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hak atas informasi lingkungan hidup tersebut akan meningkatkan nilai dan efektivitas peran serta dalam pengelolaan lingkungan hidup dan membuka peluang bagi masyarakat untuk berperan dan mengaktualisasikan haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Peran tersebut meliputi peran dalam proses pengambilan keputusan, baik dengan cara mengajukan keberatan, maupun dengar pendapat atau dengan cara lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan hak dan peran serta masyarakat atas lingkungan hidup tersebut didasarkan atas prinsip keterbukaan. Karena dengan prinsip keterbukaan memungkinkan masyarakat ikut memikirkan dan memberikan pandangan serta pertimbangan dalam pengambilan keputusan di bidang pengelolaan lingkungan hidup.²⁹

²⁹ *Ibid*

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 23 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup tahun 1997 menyatakan bahwa :

- (1) setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup;
- (2) setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan berkewajiban memberikan informasi yang benar dan akurat mengenai pengelolaan lingkunganhidup.

Salah satu wujud kewajiban menyampaikan informasi pengelolaan lingkungan hidup yakni sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 15 Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup Nomor 23 tahun 1997, bahwa :

“Setiap rencana usaha dan/atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup.”

Usaha dan atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan antara lain meliputi: (a) perubahan bentuk lahan dan bentang alam; (b) eksploitasi sumber daya alam baik yang terbarui maupun yang tak terbarui; (c) proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pemborosan, pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, serta kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya; (d) proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya; (e) proses dan kegiatan yang hasilnya akan dapat

mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya dan/atau perlindungan cagar budaya; (f) introduksi jenis tumbuh-tumbuhan jenis hewan dan jenis jasad renik; (g) pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan non hayati; (h) penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup; (i) kegiatan yang mempunyai resiko tinggi, dan/atau mempengaruhi pertahanan negara.³⁰

Atas semua kerusakan lingkungan hidup akibat dilakukannya suatu usaha dan/atau kegiatan, Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup Nomor 23 tahun 1997 menganut asas tanggung jawab mutlak (*strict liability*). Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 35 Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang menyatakan :

- (1) Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang usaha dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun, dan/atau menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan, dengan kewajiban membayar ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan atas perusakan lingkungan hidup;
- (2) Penanggung jawab usaha dan atau kegiatan dapat dibebaskan dari kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) jika yang bersangkutan dapat membuktikan bahwa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup disebabkan salah satu alasan di bawah ini:
 - a. adanya bencana alam atau peperangan; atau
 - b. adanya keadaan terpaksa diluar kemampuan manusia;

³⁰*Ibid*

c. adanya tindakan pihak ke tiga yang menyebabkan terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

3. Penerapan *Strict liability* Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), yang merupakan pengganti atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan, hanya mengenal tanggung jawab mutlak dalam arti *Strict Liability*, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 88.

Penjelasan Pasal 88 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2009 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan "bertanggung jawab mutlak" atau *strict liability* adalah unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti rugi. Ketentuan ayat ini merupakan *lex specialis* dalam gugatan tentang perbuatan melanggar hukum pada umumnya. Besarnya nilai ganti rugi yang dapat dibebankan terhadap pencemar atau perusak lingkungan hidup menurut pasal ini dapat ditetapkan sampai batas tertentu. Yang dimaksud dengan "sampai batas waktu tertentu" adalah jika menurut penetapan peraturan perundang-undangan ditentukan keharusan asuransi bagi usaha

dan/atau kegiatan yang bersangkutan atau telah tersedia data lingkungan hidup.³¹

Tanggung jawab mutlak (*strict liability*) dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dikaitkan kegiatan yang berhubungan dengan bahan berbahaya dan beracun (B3), baik kegiatan tersebut bersifat menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3. Dalam Pasal 1 ayat 21 Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dinyatakan bahwa :

“Bahan berbahaya dan beracun yang selanjutnya disingkat B3 adalah zat, energi, dan alat komponen lain yang karena sifat, konsentrasi, dan/atau jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusak lingkungan hidup, dan/atau membahayakan lingkungan hidup, kesehatan, serta kelangsungan hidup manusia dan makhluk hidup lain.”

Pengaturan pengelolaan B3 bertujuan untuk mencegah atau mengurangi resiko dampak B3 terhadap lingkungan hidup, kesehatan manusia dan makhluk hidup lainnya. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 74 tahun 2001 Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun.

Bahan berbahaya dan beracun (B3) sesuai Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 74 tahun 2001 Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun, dapat diklasifikasikan sebagai berikut: (a) Mudah meledak (*eksplosive*); (b) Pengoksidasi (*oxidizing*); (c) Sangat mudah

³¹ Sutoyo, *Pengaturan Tangung Jawab Mutlak (Strict Liability) Dalam Hukum Lingkungan*, 2011, No. 1.

sekali menyala (*estremely Flammable*); (d) Sangat mudah menyala (*highlyflammable*); (e) Mudah menyala (*flammable*); (f) Amat sangat beracun (*extremely toxic*); (g) Sangat beracun (*highly toxic*); (h) Beracun (*moderately toxic*); (i) Berbahaya (*harmful*); (j) Korosif (*corrosive*); (k) Bersifat iritasi (*irritant*); (l) Berbahaya bagi lingkungan (*dangerous to the environment*); (m) Karsinogenik (*carcinogenic*); (n) Teratogenik (*teratogenic*); (o) Mutagenik (*mutagenic*).³²

Penerapan asas tanggung jawab mutlak di Pengadilan Negeri masih didasarkan pada ketentuan normatif Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, tentang perbuatan melawan hukum. Dengan demikian penggugat sering kali lemah karena dalam Pasal 1365 ini memerankan unsur penting kesalahan dalam menentukan bertanggung jawab atau tidaknya seseorang.

Untuk mengetahui faktor-faktor yang menentukan digunakannya asas pertanggungjawaban mutlak dalam kasus lingkungan Pengadilan Negeri maka hakim harus menemukan kriteria untuk menentukan apakah suatu kegiatan ditundukan pada asas tanggung jawab mutlak. Maka disini hakim Pengadilan dapat melakukan penemuan hukum dalam rangka penerpan asas tanggung jawab mutlak, sebagai salah satu konteks penegakan hukum lingkungan.

³² *Ibid.*

Perbedaan *Liabilty Based on Foul* dan *Strict Liabilty* ³³

<i>Liabilty Based on Foul</i>	<i>Strict Liabilty</i>
Pertanggungjawaban didasarkan adanya atau tidak adanya unsur kesalahan.	Pertanggungjawaban dikenakan pada akibat yang ditimbulkan bukan dilihat dari ada atau tidak adanya kesalahan.
Hanya pencemar yang terbukti melakukan kesalahan dan dapat dikenakn pertanggungjawaban	Semua pencemar dapat dikenakan pertanggungjawaban
Memberikan perlindungan hukum yang lebih bagi pelaku usaha.	Lebih memeberikan perlindungan hukum pada masyarakat dan lingkungan hidup.

4. Kriteria Kegiatan yang Tunduk Pada Asas Tanggung Jawab Mutlak

Kriteria kegiatan yang dapat ditundukan pada asas tanggung jawab mutlak. Hukum Anglo Amerika yang berkembang melalui putusan-putusan pengadilan telah melahirkan kriteria-kriteria untuk menentukan apakah sebuah kegiatan termasuk kedalam kategori yang berbahaya (*abnormally dangerous activities*), kriteria-kriteria tersebut dituangkan dalam *The Restatement of Tort* (pendapat para hukum yang bersumber dari putusan-putusan pengadilan acuan bagi keputusan pengadilan) yaitu :³⁴

³³ *Ibid.*

³⁴ Muhamad Erwin, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Kebijakan Pembangunan Lingkungan Hidup*, Replika Aditama, Bandung, 2004, hlm 127-128.

- 1) Mengandung atau menimbulkan tingkat risiko bahaya yang tinggi terhadap manusia, tanah atau harta benda bergerak
- 2) Kemungkinann terjadinya bahaya sangat besar
- 3) Ketidak mampuan untuk meniadakan risiko dengan melakukan tindakan atau sikap hati-hati yang layak
- 4) Kegiatan yang bersangkutan bukan merupakan hal atau kegiatan yang lazim.
- 5) Ketidak sesuaian antara sifat kegiatan yang bersangkutan dengan lingkungan atau tempat dimana kegiatan itu diselenggarakan.
- 6) Manfaat dari kegiatan tersebut bagi masyarakat dikalahkan oleh sifat-sifat bahaya dari kegiatan itu.

Indonesia sebagai penganut tradisi *civil law* yang lebih menekankan pentingnya peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum, maka keberadaan sebuah perangkat peraturan perundang-undangan yang memuat kriteria-kriteria dari kegiatan yang tergolong sangat berbahaya merupakan suatu keniscayaan atau kebutuhan.

Jenis-jenis kegiatan yang tunduk pada asas tanggung jawab mutlak.³⁵

- a. Menurut hukum Anglo Amerika. Dalam hukum Anglo Amerika kegiatan-kegiatan yang tunduk pada *strict liability* adalah :
 - a) Kegiatan usaha penghasil pengolahan dan pengangkutan limbah bahan berbahaya dan beracun (B3)
 - b) Penyimpanan gas yang mudah terbakar dalam jumlah besar dikawasan perkotaan
 - c) Instalansi nuklir
 - d) Pengeboran minyak
 - e) Penggunaan mesin pematok tiang besar yang menimbulkan getaran luar biasa

³⁵ Ibid

- f) Limpahan air
- b. Menurut hukum Belanda. Dalam hukum Belanda, kegiatan-kegiatan yang tunduk pada *risico-aanprakelijkheid* adalah ;
 - a) Kegiatan pengolahan bahan berbahaya
 - b) Kegiatan pengolahan limbah bahan berbahaya
 - c) Kegiatan pengangkutan bahan berbahaya melalui laut, sungai-sungai dan darat
 - d) Kegiatan pengeboran dan tanah yang menimbulkan ledakan
- c. Menurut *The International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC)*
 Menurut *International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC)* kegiatan yang khususnya tunduk pada asas tanggung jawab mutlak adalah pengangkutan minyak melalui laut yang menimbulkan pencemaran.
- d. Menurut *Council of Europe on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment*
 Menurut konvensi ini, kegiatan-kegiatan yang tunduk pada *strict liability* adalah kegiatan yang membahayakan yang diartikan dengan kegiatan yang berbahaya adalah:
 - a) Kegiatan memproduksi, mengolah, menyimpan, menggunakan, membuang satu atau lebih bahan-bahan berbahaya atau setiap kegiatan yang berkaitan dengan bahan-bahan berbahaya.
 - b) Kegiatan memproduksi, mengolah, menyimpan, menggunakan, menghancurkan mebung, melapas, atau kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan satu atau lebih :
 - c) Organism yang mengalami perubahan genitka yang penggunaannya mengandung risiko bermakna terhadap manusia, lingkungan hidup, harta benda
 - d) *Mikroorganisme* yang karena sifat-sifat dan kondisi-kondisinya jika dimanfaatkan mengandung risiko bermakna terhadap manusia, lingkungan hidup dan harta benda
 - e) Kegiatan pengoprasiaan instalansi atau tempat pembakaran, pengolahan, penanganan atau pendaur ulangan limbah dengan jumlah yang menimbulkan risiko bermakna terhadap manusia, lingkungan hidup dan harta benda.
 - f) Pengoprasiaan temapta pembuangan limbah yang bersifat tetap

B. Tinjauan Umum Asas Kehati-hatian

1. Sejarah Asas kehati-hatian

Precautionary principle merupakan prinsip yang diatur dalam *United Nation Conference on Environment and Development di Rio de Janeiro* Tahun 1992. Termuat pada prinsip ke-15. *Precautionary principle* merupakan turunan atas prinsip pembangunan berkelanjutan. Berdasarkan pada Konferensi Tingkat Tinggi Bumi (KTT Bumi) di Rio de Janeiro 1992 dalam konsep *sustainable development* terdapat beberapa prinsip-prinsip sebagai berikut:³⁶

1. *Intergenerational equity*, prinsip ini menyatakan bahwa generasi kini maupun generasi akan datang memiliki hak yang sama untuk menempati bumi tidak dalam kondisi yang buruk.
2. *Intergenerational equity*, prinsip ini menyatakan bahwa beban atas suatu permasalahan lingkungan harus dipikul bersama oleh masyarakat dalam satu generasi.
3. *Precautionary principle*, prinsip ini menyatakan bahwa apabila terdapat suatu ancaman terhadap lingkungan yang tidak dapat dipulihkan, maka ketiadaan temuan atau pembuktian ilmiah yang konklusif dan pasti tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda upaya-upaya untuk mencegah terjadinya kerusakan lingkungan. Prinsip kehati-hatian ini harus selalu digandengkan dengan prinsip pencegahan dini (*precautionary and prevention principles*). Prinsip pencegahan dini menyatakan:

Eliminating and preventing pollution emissions where there is reason to believe that damage or harmful effects are likely to be caused, even where there is inadequate or inconclusive scientific evidence to prove a causal link between emissions and effects.

³⁶ Imamulhadi, 2013, *Perkembangan Strict Liability dan Precautionary Dalam Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Pengadilan*, Vo. 32, No. 3

4. *Conservation of biological diversity*, prinsip ini menyatakan bahwa perlindungan keanekaragaman hayati diperlukan demi pencegahan dini.
5. *Internalisation of environmental cost*, prinsip ini menyatakan bahwa kerusakan lingkungan dapat dilihat sebagai *external cost* dari suatu kegiatan ekonomi yang harus ditanggung oleh pelaku kegiatan ekonomi. Berdasarkan prinsip ini biaya kerusakan lingkungan harus diintegrasikan ke dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya alam.

Asas kehati-hatian merupakan instrumen pencegahan pencemaran atau perusakan terkait masalah yang dihadapi oleh para pembuat kebijakan, yaitu adanya ketidakpastian ilmu pengetahuan dalam memperkirakan dampak lingkungan. Dalam pengembangan kebijakan yang berwawasan lingkungan, para perumus kebijakan harus membuat keputusan-keputusan, meskipun dihadapkan pada ketidakpastian ilmu pengetahuan dalam mempraktikkan dampak lingkungan. Pada kondisi inilah *precautionary principle* diimplementasikan. *Precautionary principle* mencerminkan pemikiran tentang tindakan sebelum kerugian timbul, dan juga sebelum bukti ilmiah konklusif diperoleh. Hal ini berarti harus menunggu adanya bukti ilmiah konklusif dan bukti tentang tingkat risiko yang pasti, tetapi harus mencegah terjadinya kerugian lingkungan.³⁷

2. Unsur-Unsur Asas Kehati-hatian

Mulai dikenal dan menjadi pembahasan di dalam hukum Internasional sejak tahun 1980-an. Sebelum memasuki ranah hukum

³⁷ *Ibid*

Internasioanl, asas kehati-hatian ini pertamakali diterapkan dalam hukum lingkungan Jerman pada awal tahun 1970-an, yang dikenal dengan istilah *Vorsorgeprinzip*, yang berarti *foresight* (tinjauan ke masa depan) atau *taking care* (berhati-hati). *Vorsorgeprinzip* mewajibkan negara untuk menghindari terjadinya kerusakan/pencemaran lingkungan dengan melakukan perencanaan secara hati-hati. Prinsip ini juga menjadi pembener program pencegahan dan penanggulangan pencemaran secara besar-besaran melalui pemberlakuan teknologi terbaik (*best available technology*) untuk meminimasi kemungkinan terjadinya pencemaran.³⁸

Asas kehati-hatian di dalam dokumen-dokumen internasional dirumuskan dengan empat unsur. Unsur yang pertama adalah ambang batas kerusakan (*threshold*) untuk melaksanakan kehati-hatian³⁹. Sebelum tindakan-tindakan dilakukan untuk mencegah risiko-risiko tertentu, suatu ambang batas kerusakan harus ditentukan terlebih dahulu dengan mengacu kepada potensi kerusakan dari suatu kegiatan.

Dapat dilihat segera bahwa tingkat ambang batas ditentukan dengan artian yang luas dengan istilah yang sungguh spesifik. Berkaitan dengan ini semakin mudah ambang batas dilanggar, semakin kuat asas kehati-hatian digunakan. *De Sedeler* berpendapat bahwa asas kehati-hatian seharusnya hanya dapat diterapkan pada kerusakan

³⁸ A.G. Wibisana, Juni 2011, *Konstitusi Hijau Prancis: Komentar atas Asas Kehati-Hatian Dalam Piagam Lingkungan Prancis 2004*, Jurnal Konstitusi Vol.8 No 3, hlm 215

³⁹ *ibid*

kolektif yang merupakan bencana besar terhadap alam (*collective damage which is catastrophic in nature*).⁴⁰

Dari pembahasan diatas, jelas bahwa ambang batas merupakan suatu kerusakan yang mengakibatkan perubahan-perubahan yang sifatnya tidak bisa dipulihkan kembali, dan kerusakan itu merupakan bencana yang besar.

Unsur yang kedua adalah *uncertainty* (ketidak pastian). Sandin sebagaimana dikutip oleh Andri mengamati bahwa semakin besar unsur ketidakpastiaan didefinisikan, yakni semakin kurang masuk akal ancaman akan terjadi, asas kehati-hatian semakin kuat.⁴¹

Unsur yang ketiga adalah tindakan-tindakan yang dilakukan (*measures to be taken*). Tindakan-tindakan tersebut kebanyaka dinyatakan dalam kebutuhan untuk menghindari (*avoid*) atau mencegah (*prevent*) terjadinya ancaman. Tindakan-tindakan tersebut akan dilakukan tanpa memperhatikan apakah ancaman tersebut menyakinkan secara ilmiah. Hal ini berarti dalam situasi ketidakpastiaan, tindakan hati-hati (*precautionary measures*) akan dilakukan seolah-olah ancaman telah diketahui secara pasti. Oleh karena itu asas kehati-hatian berkaitan erat dengan asas pencegahan (*principle of prevention*). Perbedaan diantara kedua asas tersebut adalah bahwa asas kehati-hatian diterapkan pada ancaman-nacaman

⁴⁰ *Ibid*

⁴¹ A.G. Wibisana, 2008. *Loc.cit*

yang tidak pasti, sedangkan asas pencegahan diterapkan pada ancaman-ancaman yang sudah pasti.⁴²

Unsur keempat adalah ukuran perintah (*command dimension*) dari asas kehati-hatian. Berhubungan dengan ini, kekuatan asas kehati-hatian akan ditentukan oleh status dari tindakan-tindakan kehati-hatian (misalnya menghindari atau mencegah). Status perintah dari asas kehati-hatian dinyatakan biasanya dengan istilah-istilah seperti *shall strive to adopt* (seharusnya berusaha untuk menyetujui) atau *must not wait* (tidak boleh menunggu). Akan tetapi kebanyakan status perintah dinyatakan dalam perumusan yang tidak jelas, yakni bahwa ketidakpastian tidak seharusnya digunakan sebagai alasan untuk menunda (*shall not be used as a reason for postponing*) tindakan pencegahan. Status perintah tersebut tidak jelas menyatakan tindakan-tindakan pencegahan diperintahkan atau tidak, karena status perintah tersebut hanya menyatakan ketidakpastian tidak membenarkan tindakan diam (*uncertainty does not justify inaction*).⁴³

Asas kehati-hatian sebagai turunan dari perkembangan berkelanjutan ditentukan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Tata cara pengelolaannya ditentukan dalam pasal 3 sebagai pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi

⁴² *Ibid*

⁴³ J.B Wiener, 2001, *Precaution in a Multi-Risk World*, Duke Law School Working Paper No 23.

manusia. Dan untuk penerapan asas kehati-hatian sudah sejalan dengan 10 prinsip deklarasi Rio, maka dapat dilihat dari ketentuan pasal 70 Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2009 mengenai peran serta masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

C. Tinjauan Umum Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

1. Pengertian Lingkungan Hidup

Lingkungan adalah kombinasi antara kondisi fisik yang mencakup keadaan sumber daya alam seperti tanah, air, energi surya, mineral, serta flora dan fauna yang tumbuh di atas tanah maupun di dalam lautan, dengan kelembagaan yang meliputi ciptaan manusia seperti keputusan bagaimana menggunakan lingkungan fisik tersebut. Lingkungan di Indonesia sering juga disebut "lingkungan hidup". Misalnya dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.⁴⁴

Definisi Lingkungan Hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia, dan perilakunya, yang memengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain dan dapat mempengaruhi hidupnya.⁴⁵

Menurut Otto Soemarwoto, lingkungan atau lingkungan hidup manusia adalah jumlah semua benda dan kondisi yang ada dalam ruang yang kita tempati yang mempengaruhi kehidupan kita.⁴⁶ Menurut Otto Soemarwoto menyatakan bahwa pengertian atau ruang lingkup pengertian lingkungan hidup ini luas tidak hanya meliputi bumi dan seisinya melainkan juga meliputi ruang angkasa.

⁴⁴ [Http://www.artikellingkunganhidup.com](http://www.artikellingkunganhidup.com) Diakses pada tanggal 15 Januari 2019. Pukul 14.55 WIB

⁴⁵ N.H.T Siahaan, *Hukum lingkungan dan ekologi pembangunan*, Erlangga .Jakarta, 2004 hlm 4

⁴⁶ Otto Soemarwoto, *Ekologi Lingkungan hidup dan Pembangunan*, Djambatan, Jakarta, 2004,hlm 194

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

“lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.”

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut, maka pengertian lingkungan hidup itu dapat di rangkai menjadi unsur-unsur diantaranya:

- a. Semua benda, berupa manusia, hewan, tumbuhan, organisme, tanah, air, udara, dan lain-lain;
 - b. Daya, disebut juga dengan energi;
 - c. Keadaan, disebut juga kondisi atau situasi;
 - d. Makhluk hidup;
 - e. Perilaku
 - f. Proses interaksi, saling mempengaruhi;
 - g. Kelangsungan kehidupan;
 - h. Kesejahteraan manusia dan makhluk lain.
2. Pengertian Pengelolaan Lingkungan Hidup

Menurut Alwan Farisy menyatakan bahwa Pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan,

pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup.⁴⁷

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia yang diatur dalam Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2009 mempunyai tujuan dan sasaran utama yaitu pengelolaan secara terpadu dalam pemanfaatan, pemulihan, dan pengembangan lingkungan hidup. Tujuan dan sasaran utama tersebut, sedikit banyak dilatarbelakangi oleh adanya kenyataan bahwa telah terjadi eksplorasi dan eksploitasi tidak mengenal batas oleh manusia terhadap sumber daya alam yang mengakibatkan rusak dan tercemarnya lingkungan hidup.⁴⁸

Menurut Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup:

“pengertian perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dapat dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum”

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan secara terpadu mencakup seluruh di bidang-bidang lingkungan hidup untuk berkelanjutan fungsi lingkungan hidup. Dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, tidak terlepas untuk

⁴⁷ <http://farisyawan.blogspot.com>, Diakses tanggal 15 Januari 2019, pukul 15.10 WIB.

⁴⁸ Adji Samekto, *Studi Hukum Kritis: Kritik Terhadap Hukum Modern*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2003, hlm.24

dilakukan pembangunan yang sifatnya berkelanjutan untuk mencapai kesejahteraan rakyat.

Pengelolaan lingkungan hidup diselenggarakan dengan asas tanggung jawab Negara, asas keberlanjutan, dan asas manfaat bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seutuhnya yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Upaya sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan, disebut pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup. Sasaran perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah:

- (a) tercapainya keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara manusia dan lingkungan hidup;
- (b) terwujudnya manusia Indonesia sebagai insan lingkungan hidup yang memiliki sikap dan tindak melindungi dan membina lingkungan hidup;
- (c) terjaminnya kepentingan generasi masa kini dan generasi masa depan;
- (d) tercapainya kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- (e) terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana;

(f) terlindungnya Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap dampak usaha dan atau kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan perusakan lingkungan hidup.