

PERKEMBANGAN PRINSIP *STRICT LIABILITY* DAN *PRECAUTIONARY* DALAM PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN HIDUP DI PENGADILAN

Imamulhadi*

Bagian Hukum dan Pembangunan/Masyarakat, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung
Jalan Dipatiukur No. 35 Bandung, Jawa Barat 40132

Abstract

The verdict of Bandung State Court No 49/Pdt.g/2003/PN BDG about the application for compensation claim case of Dedi et.al, September 4th, 2003 on the landslide of Mount Mandalawangi Kadungora Subdistrict garut District, implemented the principle of strict liability and precautionary. The implementation of strict liability and precautionary principles has contradicted the laws, but has fulfilled the need of just in general. The judge's verdict has given enlightenment to other judges on the duties of a judge in finding justice, and has offered a new understanding on the sources of law.

Keywords: *strict, liability, precautionary.*

Intisari

Putusan Pengadilan Negeri Bandung Nomor 49/Pdt.G/2003/PN BDG perihal Permohonan Gugatan Ganti Rugi perkara Dedi dkk, 4 September 2003 mengenai peristiwa longsor Gunung Mandalawangi Kecamatan Kadungora Kabupaten Garut, mengimplementasikan prinsip *strict liability* dan *precautionary principle*. Implementasi prinsip *strict liability* dan *precautionary* telah bertentangan dengan Undang-Undang, namun berhasil memenuhi rasa keadilan secara umum. Putusan hakim telah memberikan pelajaran bagi hakim-hakim lainnya mengenai tugas hakim dalam menemukan keadilan, dan memberikan pemahaman baru mengenai sumber-sumber hukum.

Kata Kunci: tanggung jawab, mutlak, kehati-hatian.

Pokok Muatan

A. Latar Belakang Masalah	417
B. Metode Penelitian	418
C. Hasil Penelitian dan Pembahasan	419
1. Sejarah <i>Prinsip Strict Liability</i>	419
2. Implementasi <i>Strict Liability</i> pada Kasus Longsor Gunung Mandalawangi	425
3. Sejarah <i>Precautionary Principle</i>	428
4. Implementasi <i>Precautionary Principle</i> pada Kasus Longsor Gunung Mandalawangi	429
D. Kesimpulan	430

* Alamat korespondensi: imamulhadimulhadi@gmail.com

A. Latar Belakang Masalah

Perusahaan Umum Perhutani berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1978 *jo.* Keputusan Menteri Pertanian Nomor 43/KPTS/HUM/1978 *jo.* Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 1999 merupakan perusahaan milik negara yang diberi Hak Pengelolaan Kawasan Hutan Lindung dan Hutan Produksi di Wilayah Jawa Barat. Termasuk wilayah pengelolaannya adalah Kawasan Gunung Mandalawangi Kecamatan Kadungora Kabupaten Garut.¹

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 1999 Perum Perhutani berkewajiban menyelenggarakan perencanaan, penanaman, pemeliharaan, pemungutan hasil, pengelolaan, pemasaran, perlindungan dan pengamanan hutan. Perum Perhutani juga diwajibkan melestarikan dan meningkatkan mutu sumber daya hutan dan mutu lingkungan hidup sebagai maksud dan tujuan perusahaan.

Pada tahun 1999 sebagai jawaban atas permohonan Perum Perhutani, Menteri Kehutanan mengabulkan permohonan alih fungsi lahan atas status hutan lindung Mandalawangi menjadi hutan produksi terbatas. Persetujuan alih fungsi lahan hutan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 419/KPTS.11/1999. Berpijak pada perubahan status alih fungsi lahan, selanjutnya Perum Perhutani mengubah hutan primer menjadi hutan sekunder dan melakukan penebangan. Perum Perhutani juga memberikan izin lahan hutan yang telah ditebang kepada penduduk sekitar untuk dijadikan lahan pertanian.

Pada tanggal 28 Januari 2003, terjadi longsor di area hutan Mandalawangi. Longsor tersebut telah mengakibatkan 20 (dua puluh) orang meninggal dunia, 165 rumah hancur, 67 (enam puluh tujuh) rumah rusak berat, dan telah mengakibatkan 1769 jiwa mengungsi dan kehilangan mata pencaharian. Hasil penyelidikan Direktorat Vulkanologi diperoleh informasi bahwa faktor-faktor penyebab longornya Gunung Mandalawangi

dikarenakan: (a) ketebalan pelapukan tanah yang mencapai 3 meter; (b) sarang (mudah meloloskan air); (c) batuan vulkanik yang belum padat; (d) kecuraman lereng 20-50 % dan bagian bawah relatif landai, dan (e) adanya perubahan tata guna lahan bagian atas bukit dari tanaman keras ke tanaman musiman.

Menyikapi kerugian yang diderita akibat longsor Gunung Mandalawangi, dengan mendasarkan pada informasi Direktorat Vulkanologi, masyarakat korban longsor mengajukan gugatan kepada Direksi Perum Perhutani Kepala Unit Perum Perhutani Unit III Jawa Barat sebagai Tergugat I, Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat Gubernur Provinsi Jawa Barat sebagai Tergugat II, dan Pemerintah Republik Indonesia Presiden Republik Indonesia Menteri Kehutanan Republik Indonesia sebagai Tergugat III dan Tergugat IV. Gugatan diajukan menggunakan prosedur gugatan secara perwakilan kelompok (*class action*).

Para penggugat mendasarkan gugatannya pada perbuatan melawan hukum, yaitu melakukan perbuatan perusakan lingkungan hutan sebagaimana diatur Pasal 1 butir 14 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH 1997) *jo.* Pasal 48 ayat 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUK 1999). Penggugat menuntut ganti rugi sebesar Rp 50.417.200.000,- (lima puluh miliar empat ratus tujuh belas juta dua ratus ribu rupiah), dan menuntut para tergugat melakukan relokasi, melakukan pemulihan kawasan hutan Mandalawangi, dan tidak melakukan penebangan sampai waktu 5 (lima) tahun. Para penggugat meminta kepada hakim agar penggugat sebagai masyarakat korban tidak perlu membuktikan kesalahan dari Tergugat I atas terjadinya longsor, karena hal tersebut merupakan konsekuensi dari Tergugat I sebagai pengelola hutan di kawasan Gunung Mandalawangi, yang mana tergugat mempunyai tanggung jawab mutlak

¹ Uraian latar belakang masalah bersumber dari Putusan Mahkamah Agung Nomor 1794 K/Pdt/2004 Perihal Permohonan Kasasi Perkara Perum Perhutani, 22 Januari 2007.

(*strict liability*) terhadap kejadian longsor tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 35 UUPH 1997.

Terhadap gugatan tersebut Pengadilan Negeri Bandung telah mengeluarkan Putusan Pengadilan Negeri Bandung Nomor 49/Pdt.G/2003/PN BDG perihal Permohonan Gugatan Ganti Rugi perkara Dedi, dkk, tertanggal 04 September 2003 yang amar putusannya mengabulkan gugatan perwakilan kelompok (*class action*); menyatakan Tergugat I, Tergugat II, Tergugat III, dan Tergugat IV bertanggung jawab secara mutlak (*strict liability*) atas dampak yang ditimbulkan adanya longsor kawasan hutan Gunung Mandalawangi. Menghukum para tergugat melakukan pemulihan lingkungan dan pembayaran biaya pemulihan sebesar Rp 20.000.000.000,- (dua puluh miliar rupiah). Menghukum para tergugat secara tanggung renteng membayar ganti kerugian kepada korban longsor Gunung Mandalawangi sebesar Rp. 10.000.000.000,- (sepuluh miliar rupiah) dan menyatakan putusan dapat dilaksanakan terlebih dahulu (*uitvoerbaar bejvooraad*).

Pengadilan Tinggi Bandung melalui Putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor 507/PDT/2003/PT.Bdg. perihal Permohonan Banding perkara Perum Perhutani, 08 Februari 2004 telah menguatkan putusan Pengadilan Negeri Bandung. Sementara, para tergugat terhadap putusan Pengadilan Tinggi Bandung mengajukan kasasi secara lisan pada tanggal 12 Mei 2004 yang ternyata dari Akta Permohonan Kasasi Nomor 32/Pdt./Ks/2004/PN BDG mengajukan memori kasasi dan diterima pengadilan negeri pada tanggal 25 Mei 2004.

Mahkamah Agung dalam amar putusannya yang dimuat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1794 K/Pdt./2004 perihal Permohonan Kasasi perkara Perum Perhutani, 22 Januari 2007 memberikan pertimbangan bahwa *judex facti* tidak salah dalam menerapkan hukum. Longsor disebabkan kerusakan/pencemaran lingkungan karena pemanfaatan tanah tidak sesuai fungsi dan peruntukannya sebagai kawasan hutan lindung. Fakta ini memiliki hubungan kausal dengan

terjadinya tanah longsor yang menimbulkan korban jiwa dan harta benda. Fakta-fakta tersebut menurut hakim agung menimbulkan pertanggung-jawaban *strict liability* bagi tergugat, dan tergugat tidak dapat membuktikan sebaliknya. Hakim agung berpendapat pula bahwa pengadopsian *precautionary principle* di dalam hukum lingkungan adalah untuk mengisi kekosongan hukum. Penegakan hukum lingkungan berstandar hukum internasional. Ketentuan hukum internasional dapat digunakan oleh hakim nasional, apabila dipandang sebagai *ius cogen*. Oleh karena itu, *judex facti* tidak salah menerapkan hukum. Berdasarkan pertimbangan tersebut Majelis Hakim Kasasi menolak permohonan kasasi dari para pemohon kasasi.

Menarik untuk dianalisis atas pertimbangan putusan pengadilan tingkat pertama, tingkat banding, dan tingkat kasasi adalah terkait implementasi prinsip *strict liability* dan *precautionary*. Sebagai fokus utama kajian atas putusan pengadilan, penulis ajukan perumusan masalah sebagai berikut: **Pertama**, apakah implementasi prinsip *strict liability* dan *precautionary* dalam kasus longsor Gunung Mandalawangi telah sesuai dengan Undang-Undang No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup? **Kedua**, apakah Putusan Pengadilan Negeri Bandung Nomor 49/Pdt.G/2003/PN BDG perihal Permohonan Gugatan Ganti Rugi perkara Dedi dkk, merupakan perkembangan implementasi prinsip *strict liability* dan *precautionary* dalam penyelesaian sengketa lingkungan di pengadilan?

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam membahas permasalahan yang ditetapkan sebagai fokus penelitian adalah dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, dimana data yang digunakan adalah data-data yang bersifat normatif bukan data-data yang bersifat empiris. Data-data normatif seperti prinsip-prinsip hukum, aturan-aturan hukum baik nasional maupun internasional, serta ajaran para ahli hukum.

Dalam pengumpulan data, metode yang digunakan adalah studi kepustakaan. Data-data yang diinventarisasi merupakan data sekunder dengan bahan hukum primer. Bahan hukum primer yang diteliti meliputi Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang No. 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Lingkungan Hidup, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Putusan Pengadilan Negeri Bandung Nomor 49/Pdt.G/2003/PN BDG perihal Permohonan Ganti Rugi perkara Dedi dkk, 04 September 2003, Putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor 507/PDT/2003/PT. Bdg perihal Permohonan Banding perkara Perum Perhutani, 08 Februari 2004, Putusan Mahkamah Agung Nomor 1794 K/Pdt./2004 perihal Permohonan Kasasi perkara Perum Perhutani, 22 Januari 2007, *United Nation Conference on Environment and Development 1992*, *Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects 1972*, *Civil Liability for Pollution Damage Convention 1969*, *Convention on Civil Liability for Nuclear Damage 1963*, *Convention on Third Party Liability in the Nuclear Energy 1960*.

Bahan hukum primer yang diperoleh selanjutnya dikaitkan dengan permasalahan yang dijadikan fokus penelitian untuk dianalisis secara yuridis kualitatif. Data diinterpretasikan secara yuridis dengan menggunakan metoda penafsiran hukum historikal dan sistematika. Implementasi prinsip *strict liability* dan *precautionary* ditelusuri asal-muasal dan sebab-musababnya. Dalam memahami secara utuh dan bulat mengenai kedua prinsip tersebut, ketentuan-ketentuan baik dalam Undang-Undang maupun dalam konvensi internasional dihubungkan sebagai satu kesatuan sistem yang saling berkaitan. Adapun untuk memperoleh

penafsiran yang lebih akurat, digunakan pula metode perbandingan, dengan sistem hukum Inggris, Belanda, dan Amerika, sehingga dapat dirumuskan suatu makna prinsip *strict liability* dan *precautionary* secara hakiki. Rumusan prinsip-prinsip tersebut selanjutnya dijadikan pedoman dalam menganalisis implementasinya di pengadilan.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Sejarah Prinsip *Strict Liability*

Strict liability dalam bahasa Indonesia sering diterjemahkan dengan tanggung jawab mutlak. Selain itu diterjemahkan pula dengan istilah tanggung jawab seketika dan langsung, serta tanggung jawab terbatas. Diartikan dengan tanggung jawab seketika karena mengandung makna tanggung jawab tergugat harus dilaksanakan secara seketika dan langsung tanpa harus menunggu putusan pengadilan yang menetapkan tergugat bersalah. Adapun diartikan sebagai tanggung jawab terbatas karena dikaitkan dengan asuransi. Pihak asuransi akan menanggung kerugian secara terbatas yaitu sampai nilai asuransi yang dipertanggungjawabkan.

Berkenaan dengan pertanggungjawaban di Belanda (*civil law system*) dikenal beberapa ajaran mengenai pertanggungjawaban keperdataan yaitu:²

1. Tanggung gugat berdasarkan kesalahan (*schuldaansprakelijkheid*), 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 Hukum Perdata (BW).
2. Tanggung gugat berdasarkan kesalahan dengan beban pembuktian terbalik (*schuldaansprakelijkheid met omkering van de bewijslast*). Berdasarkan model ini penggugat tidak perlu membuktikan bahwa tergugat tidak cukup berhati-

² Siti Sundari Rangkuti, 1996, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, hlm. 270-280.

hati, tetapi sebaliknya tergugat untuk menghindari tuntutan kerugian wajib membuktikan bahwa telah cukup berhati-hati. Model ini di Indonesia diatur pada Pasal 1367 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW) ayat (2) dan (5) mengenai tanggung gugat orang tua wali, dan pemilik binatang.

3. Tanggung gugat berdasarkan risiko (*risicoaansprakelijkheid*). Model ini menurut Mas Ahmad Sentosa sama dengan tanggung jawab mutlak (*strict liability*), yang diatur pada Pasal 1367 ayat (3) tentang tanggung gugat majikan, dan tanggung gugat pemilik gedung.

Pada sistem hukum Belanda padanan ajaran *strict liability* adalah *risico-aansprakelijkheid*.³ Tanggung jawab berdasarkan risiko merupakan bentuk tanggung jawab yang tidak didasarkan pada unsur kesalahan. Tanggung jawab berdasarkan risiko berlaku secara terbatas, hanya untuk kegiatan sebagai berikut: (1) pengelolaan bahan berbahaya; (2) instalasi pengelolaan limbah; dan (3) kegiatan tambang pengeboran. Adapun tergugat terbebas dari tanggung jawab berdasarkan risiko, apabila: (1) kerugian timbul akibat dari perang, pemberontakan, kekacauan, dan pembangkangan; (2) kerugian karena peristiwa alam luar biasa; (3) kerugian akibat mematuhi perintah penguasa; (4) kerugian akibat perbuatan si korban sendiri; dan (5) kerugian akibat perbuatan pihak ketiga. Sistem Anglo-Amerika terkait dengan gugatan ganti rugi di pengadilan mengenal beberapa ajaran pertanggungjawaban:

1. *Tort liability (liability based on fault)*. Berdasarkan model ini tanggung jawab didasarkan pada kesalahan. Tanpa adanya unsur kesalahan tergugat terbebas dari tuntutan ganti rugi. Penggugat harus membuktikan di pengadilan bahwa tergugat bersalah atas suatu perbuatan yang dituduhkan kepadanya.⁴
2. *Doctrine shifting the burden of proof*. Tanggung jawab berdasarkan doktrin

ini menekankan pada beban pembuktian terbalik. Tergugat (*defendant*) untuk terlepas dari tanggung jawab membayar ganti rugi wajib membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah.⁵

3. *Res ipsa loquitur (the thing speaks for itself)*

Model tanggung jawab ini membebaskan penggugat dari kewajiban untuk membuktikan unsur kesalahan tergugat. Menurut Kolosa and Meyer “*This concept of liability, requires four specific factors*”:⁶

- a) *A device in the prior exclusive control of the defendant;*
- b) *An event that would not have happened in the exercise of due care;*
- c) *No voluntary act by plaintiff contributing to the event;*
- d) *The event is more readily explained by the defendant than the plaintiff.*

4. *Strict Liability*

Model tanggung jawab ini memunculkan tanggung jawab seketika pada saat terjadinya perbuatan, tanpa mempersoalkan kesalahan tergugat. Terkait ini James Krier menyatakan “*The doctrine of strict liability for abnormally dangerous activities can be of assistance in many cases of environmental damage, strict liability is, of course, more than a burden-shifting doctrine, since it not only relieves the plaintiff of the obligation to prove fault but forecloses the defendant proving the absence of fault*”. Adapun syarat dan kondisi dapat tidaknya ajaran *strict liability* diterapkan, menurut Kolosa and Mayer meliputi “*Extra-hazardous activities and dangerous animals can be the occasion for determining strict liability. The activities must be such that they are not in common usage in the community and involve a risk of serious harm to persons or property that cannot be eliminated by the use of due care*”.

5. *Absolute Liability*

Menurut ajaran ini, pengertian *absolute* mengandung makna prosedural dan

³ Mas Ahmad Santosa, 1997, *Penerapan Asas Tanggungjawab Mutlak (Strict Liability) di Bidang Lingkungan Hidup*, ICEL, Jakarta, hlm. 23.

⁴ Krier, 1970, *Environment Litigation and The Burden of Proof*, Walker Publishing Company, New York, hlm. 119.

⁵ *Loc.cit.*

⁶ Kolosa Blair & Bernadine Meyer, 1978, *Legal System*, Inc. Englewood Clift, Prentie Hall, hlm. 560.

materiil. Makna prosedural yaitu kewajiban untuk melakukan pembuktian adanya unsur kesalahan untuk dapat dipertanggungjawabkannya kerugian. Adapun pengertian materiil adalah penuh dalam besarnya ganti kerugian, yang mengandung pengertian bahwa pemberian ganti rugi harus sepenuhnya/ tanpa batas tertinggi yang ditentukan terlebih dahulu. Menurut Komar terkait pencemaran minyak di laut, ajaran *absolute liability* mensyaratkan adanya pembuktian kesalahan (*liability based on fault*), tanggung jawab membayar ganti rugi tidak dibatasi (bersifat *absoulute*).⁷

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

1. Konvensi tentang Pertanggungjawaban Pihak Ketiga di Bidang Energi Nuklir (*Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy*, 29 Juli 1960, Paris). 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 bertanggung jawab atas kerugian dengan jumlah maksimum yang ditetapkan menurut konvensi ini. Penanggung jawab terbebas dari tanggung jawab apabila kerugian diakibatkan karena *act of armed conflict, hostilities, dan civil war*.
2. 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* sebagaimana disebutkan pada Pasal IV (1) "*The liability of the operator for*

nuclear damage under this convention shall be absolute" dengan pengecualian "*No liability under this convention shall attach to an operator for nuclear damage causes by a nuclear incident directly due to an act of armed conflict, hostilities, civil war or insurrection*".

3. 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 kategori ini. Oleh karena itu Penggugat tidak dibebani tanggung jawab pembuktian, kecuali jika:⁸
 - (1) Kecelakaan timbul karena perang, persengketaan senjata, perang saudara, pemberontakan, atau bencana alam.
 - (2) Jika kecelakaan diakibatkan karena perbuatan atau kelalaian pihak ketiga dengan maksud untuk menimbulkan kerugian tersebut.
 - (3) Jika kecelakaan ditimbulkan oleh perbuatan atau kelalaian dari korban sendiri.
4. 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

⁷ Komar Kantaatmaja, 1981, *ganti Rugi Internasional Pencemaran Minyak di Laut*, Alumni, Bandung, hlm. 9.

⁸ Koesnadi Hardjasoemantri, 2005, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, hlm. 415.

- 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 objects* terhadap permukaan bumi atau pesawat penerbangan. Konvensi ini tidak mengenal alasan pemaaf (*defences*) dan tidak mengenal batas jumlah kerugian.
5. Konvensi Pergerakan Lintas Batas Limbah Bahan Berbahaya Beracun (*Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal*, 22 Maret 1989). 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 liability* dan *strict liability*. Asuransi merupakan salah satu pihak yang terkait, oleh karenanya menentukan pilihan bentuk pertanggungjawaban. Menurut Barboza pilihan cenderung pada pertanggungjawaban tanpa kesalahan.⁹
 6. Konvensi tentang Pertanggungjawaban Sipil terhadap Kerugian yang Diakibatkan oleh Aktivitas yang Membahayakan Lingkungan (*Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment*, 21 Juni 1993, Lugano). Konvensi ini menganut bentuk pertanggungjawaban

tanpa kesalahan (*liability without fault*) dengan alasan pemaaf (*defences/exemptions*).

Ajaran *strict liability* bermula dari kasus *Ryland v Fletcher* di Inggris tahun 1868. Kasus tersebut berkaitan dengan kegiatan penambangan batu bara di bawah tanah yang lokasi penambangannya berdekatan dengan tanah tergugat yang digunakan untuk tempat pembangunan sebuah waduk guna menyuplai air bagi kegiatan mesin penggilingannya. Kegiatan penggalian tanah ternyata sampai pada pembatas tanah bagian bawah, dimana sisi pembatas itu merupakan bekas tambang yang sedang dikerjakan oleh penggugat. Setelah waduk selesai dan kemudian diisi air, beberapa hari kemudian waduk jebol dan menggenangi tambang milik penggugat.

Pengadilan tingkat pertama (*The Court of Exchequer*) memenangkan pihak tergugat. Hakim memberikan pertimbangan bahwa pada diri tergugat tidak terdapat unsur kelalaian. Kasus kemudian dibawa ke tingkat banding (*The Court of Exchequer Chamber*). Pada tingkat banding gugatan penggugat dikabulkan. Tergugat dinyatakan bersalah. Pengadilan banding berpendapat bahwa setiap orang demi kepentingannya membawa, mengumpulkan, dan menyimpan segala sesuatu di atas tanahnya yang dapat merugikan pihak lain, wajib memelihara benda itu. Jika ia tidak mampu melakukannya maka ia bertanggung jawab atas akibat-akibat yang ditimbulkannya. Tergugat hanya dapat terbebas jika ia dapat membuktikan bahwa kerugian yang ditimbulkan adalah akibat dari kesalahan penggugat sendiri, atau akibat bencana alam. Pada tingkat kasasi (*House of Lord*) putusan pengadilan banding dikukuhkan oleh hakim kasasi. *The House of Lord* berpendapat bahwa pemanfaatan sumber daya alam oleh tergugat bersifat di luar kelaziman (*non natural use*). Memasukkan atau membawa air dalam jumlah besar ke dalam atau di atas tanahnya, yang dalam kondisi alami air itu tidak

⁹ Julio Barboza, 1994, "Liability in The Protocol the Basel Convention", *Journal of Environment Policy and Law in Latin America and the Caribbean*, Vol. 1, No. 2, hlm. 37.

ada. Jika akibat pemanfaatan air itu menyebabkan air melimpah dan menggenangi tanah penggugat maka ia harus bertanggungjawab atas kerugian yang ditimbulkan.¹⁰ Pertimbangan *House of Lord* menyimpulkan kriteria implementasi *strict liability*. Suatu penggunaan sumber daya bersifat tidak lazim (*non natural use*) maka apabila menimbulkan kerugian pada orang dapat dikenai pertanggungjawaban secara *strict liability*.

Kasus limbah bahan berbahaya beracun di Amerika juga menggambarkan implementasi *strict liability*. Pengadilan Amerika telah mengimplementasikannya terhadap para penghasil limbah bahan berbahaya beracun. Aktivitas terkait limbah bahan berbahaya beracun merupakan kegiatan yang berisiko tinggi (*extra hazardous*). Tergugat akan terbebas dari tanggung jawab apabila kerugian diakibatkan karena *act of god*, *act of war*, atau *act of third parties*.

Latar belakang *strict liability principle* yang ternyata berasal dari doktrin sebagaimana di praktikkan di Belanda, Inggris, dan Amerika, dan konvensi internasional, menunjukkan adanya beberapa pemahaman yakni: **Pertama**, dipahami sebagai tanggung jawab terkait dengan pembuktian terbalik di pengadilan, sebagai tanggung jawab tanpa memperhatikan adanya unsur kesalahan. Bentuk tanggung jawab ini dipraktikkan di Inggris, Belanda, dan Amerika. Pembuktian terbalik sebenarnya hanyalah sebagai konsekuensi saja atas tidak diwajibkannya penggugat membuktikan kesalahan tergugat. **Kedua**, dipahami sebagai tanggung jawab secara langsung dan seketika tanpa memperhatikan unsur kesalahan yang dikaitkan dengan asuransi. Tanggung jawab ini terbatas pada nilai kerugian yang dipertanggungungkan atau diasuransikan. Berdasarkan pemahaman ini *strict liability* sering diterjemahkan sebagai tanggung jawab terbatas, dan implementasinya tidak di pengadilan melainkan mengajukan klaim kepada pihak asuransi. Berdasarkan *Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969* ganti rugi yang

akan dibayarkan terbatas pada nilai asuransi yang dipertanggungungkan. Tanggungjawab harus dilaksanakan secara seketika dan langsung. Pemilik kapal wajib melakukan pemulihan dan penanggulangan akibat pencemaran dengan beban biaya dari asuransi. Perusahaan asuransi terbebas dari kewajiban apabila pencemaran diakibatkan oleh *act of god*, *act of war*, atau *act of third parties*. Apabila pencemaran diakibatkan karena kesalahan atau kelalaian pemilik kapal, maka pemilik kapal bertanggung jawab secara absolut. **Ketiga**, tanggungjawab absolut (*absolute liability*) sebagai tanggung jawab tak terbatas. Nilai kerugian yang wajib ditanggung tidak dibatasi, tergantung pembuktian. Bentuk tanggung jawab yang kedua dan ketiga diatur pada *Convention on Third Party Liability in The Field of Nuclear Energy*, 29 Juli 1960, Paris, *Convention on Civil Liability for Nuclear Damage*, 21 Mei 1963, Viena dan *Civil Liability for Oil Pollution Damage*, 29 November 1969, Bussels. Hal yang sama dari ketiga pemahaman tersebut ialah bahwa ketiganya sama-sama menghendaki pembatasan implementasinya, yaitu terhadap kegiatan yang bersifat tidak lazim (*non natural use*), sangat berbahaya (*extra hazardous/ultra hazardous/abnormally dangerous*) dan berisiko tinggi.

Pakar hukum di Amerika berdasarkan *the restatement of tort* sepakat bahwa *strict liability* dapat diimplementasikan, apabila kegiatan memenuhi klasifikasi:

1. Mengandung risiko bahaya yang tinggi terhadap manusia, tanah, atau harta benda bergerak, atau;
2. Kemungkinan terjadinya bahaya sangat besar, atau;
3. Ketidakmampuan meniadakan risiko, atau;
4. Kegiatan bukan merupakan kegiatan yang lazim, atau;
5. Ketidaksesuaian antara sifat kegiatan yang bersangkutan dengan lingkungan

¹⁰ Mas Ahmad Santosa, *Op.cit.*, hlm. 29-30.

atau tempat dimana kegiatan tersebut dilaksanakan.

6. Manfaat kegiatan tersebut bagi masyarakat dikalahkan oleh sifat-sifat bahaya dari kegiatan itu.

Adapun untuk menentukan apakah sebuah kegiatan dapat diterapkan padanya prinsip *strict liability* merupakan tugas hakim di pengadilan. Syarat-syarat tersebut tidak bersifat kumulatif, melainkan cukup salah satunya saja terpenuhi, maka kegiatan dapat digolongkan sangat berbahaya atau abnormal. Lebih riil, kegiatan-kegiatan yang tergolong berbahaya dan abnormal adalah:¹¹ (1) kegiatan usaha terkait dengan limbah bahan berbahaya beracun; (2) penyimpanan gas yang mudah terbakar dalam jumlah yang besar di dalam kota; (3) instalasi nuklir; (4) pengeboran minyak; (5) penggunaan mesin pematok tiang besar; dan (6) limbah air. *Strict liability* atau *risico-aansprakelijkheid* di Belanda implementasinya dibatasi untuk kegiatan-kegiatan yang terkait dengan: (1) kegiatan pengolahan bahan berbahaya, atau; (2) kegiatan pengolahan limbah bahan berbahaya, atau; (3) kegiatan pengangkutan bahan berbahaya melalui laut, sungai, dan darat, atau; dan (4) kegiatan pengeboran dan tanah yang menimbulkan ledakan.

Berpijak pada latar belakang *strict liability* sebagaimana diuraikan di atas, jelas dapat dikemukakan di sini, baik di Belanda, Inggris, Amerika, dan berdasarkan konvensi internasional, menghendaki implementasi *strict liability* dibatasi. Implementasi *strict liability principle* di Indonesia diatur pada Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dikarenakan kasus Longsor Gunung Mandalawangi tahun 2003 maka Undang-Undang yang relevan adalah sebelum tahun 2009. Pasal 35 UUPH 1997, mengatur:

- (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, bertanggungjawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan, dengan kewajiban membayar ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan.
- (2) Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dapat dibebaskan dari kewajiban membayar ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) jika yang bersangkutan dapat membuktikan bahwa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup disebabkan oleh salah satu alasan di bawah ini:
 - a. Adanya bencana alam dan peperangan;
 - b. Adanya keadaan terpaksa di luar kemampuan manusia; atau
 - c. Adanya tindakan pihak ketiga yang menyebabkan terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.
- (3) Dalam hal terjadinya kerugian yang disebabkan oleh pihak ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, pihak ketiga bertanggung jawab membayar ganti rugi.

Penjelasan pasal tersebut adalah sebagai berikut, pengertian bertanggung jawab secara mutlak atau *strict liability*, yakni unsur kesalahan yang tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti kerugian. 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 batas tertentu, adalah jika menurut penetapan peraturan perundang-undangan yang berlaku,

¹¹ William Proser, *et al*, 1982, *Torts Cases and Materials*, Foundation Press, New York, hlm. 724.

ditentukan keharusan asuransi bagi usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan atau telah tersedia dana lingkungan hidup.

Mencermati pengaturan *strict liability* pada Undang-Undang di bidang lingkungan hidup, ternyata baik UULH 1982, UUPPLH 1997, dan UUPPLH 2009 menghendaki pembatasan implementasi *strict liability*. Implementasinya terbatas pada kegiatan yang terkait dengan pemanfaatan dan pengelolaan bahan berbahaya dan beracun, serta terkait dengan pemanfaatan dan pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun. Berdasarkan UULH 1982 dan UUPPLH 1997 di luar kegiatan-kegiatan tersebut *strict liability* tidak dapat diterapkan. Undang-Undang lainnya yang mengatur *strict liability* di Indonesia adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1985 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (UU ZEE 1985). Pasal 11 UUZEE 1985 mengatur:

- (1) Dengan tidak mengurangi ketentuan Pasal 8 dan dengan memperhatikan batas ganti rugi maksimum tertentu, barang siapa di zona ekonomi eksklusif Indonesia menyebabkan terjadinya pencemaran lingkungan laut dan atau perusakan sumber daya alam, memiliki tanggung jawab mutlak dan biaya rehabilitasi lingkungan laut dan atau sumber daya alam tersebut dengan segera dan dalam jumlah yang memadai.
- (2) Dikecualikan dari tanggung jawab mutlak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika yang bersangkutan dapat membuktikan bahwa pencemaran lingkungan laut dan/atau perusakan sumber daya alam tersebut karena:
 - a. Akibat dari suatu peristiwa alam yang berada di luar kemampuannya;
 - b. Kerusakan yang seluruhnya atau sebagian disebabkan oleh perbuatan atau kelalaian pihak ketiga.

Undang-Undang No. 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran mengatur pula *strict liability*, sebagaimana tersurat pada penjelasan Pasal 28 sebagai berikut:

[...] dalam sistem tanggung jawab mutlak, untuk menerima ganti rugi, pihak ketiga yang menderita kerugian nuklir tidak dibebani pembuktian ada atau tidaknya kesalahan pengusaha instalasi nuklir. Untuk menghindari ganti rugi jatuh pada pihak yang berhak, pihak ketiga cukup menunjukkan bukti yang sah bahwa kerugiannya diakibatkan oleh kecelakaan nuklir.

Operator terbebas dari tanggung jawab apabila kerugian disebabkan oleh sesuatu keadaan yang disebabkan karena: (1) kecelakaan nuklir yang terjadi akibat langsung dari pertikaian atau konflik bersenjata internasional atau non internasional dan (2) bencana alam dengan tingkat yang luar biasa.

2. Implementasi *Strict Liability* pada Kasus Longsor Gunung Mandalawangi

Pada kasus longsor Gunung Mandalawangi di Kabupaten Garut, baik pengadilan tingkat pertama, tingkat banding, dan kasasi berpendapat bahwa prinsip *strict liability* dapat diterapkan. Implementasi *strict liability* didasarkan pada *precautionary principle* sebagaimana termuat pada Deklarasi Rio 1992 (*United Nation Conference on Environment and Development*). Hakim Pengadilan Negeri Bandung dalam pertimbangannya menyatakan:¹²

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

¹² Putusan Pengadilan Negeri Bandung No. 49/Pdt.G/2003/PN.BDG perihal Permohonan Gugatan Ganti Rugi perkara Dedi dkk., 04 September 2003.

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) dan Tergugat V (Pemerintah Daerah Tingkat I Garut) bertanggung jawab secara mutlak (*strict liability*) atas dampak yang ditimbulkan oleh adanya longsor Kawasan Gunung Mandalawangi Kecamatan Kadungora Kabupaten Garut, di mana pelaksanaan putusan (eksekusi) ganti rugi secara langsung dan seketika.¹³

Hakim dalam tingkat kasasi memberikan pertimbangan sebagai berikut:¹⁴

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, dimana telah terjadi bencana longsor yang mengakibatkan korban jiwa 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 (*rechts vinding*), pendapat pemohon kasasi yang berpendapat bahwa Pasal 1365 BW dapat diterapkan dalam kasus ini tidak dapat dibenarkan, karena penerapan hukum lingkungan hidup dilakukan dengan standar hukum internasional. Bahwa suatu ketentuan hukum internasional dapat digunakan oleh hakim nasional, apabila telah dipandang sebagai “*ius cogen*”.

Menarik untuk dicermati atas pertimbangan-pertimbangan hakim, ialah bahwa hakim telah memperluas implementasi *strict liability*. Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai dasar pengaturan *strict liability* yang berlaku pada saat peristiwa longsor Gunung Mandalawangi, secara tegas membatasi implementasi *strict liability*, yaitu terbatas pada kegiatan yang berkaitan dengan pemanfaatan dan pengelolaan bahan berbahaya beracun, serta berkaitan dengan pemanfaatan dan pengelolaan limbah bahan berbahaya beracun. Semangat pembatasan sebagaimana halnya di Belanda, Inggris, Amerika, dan konvensi internasional. Pembatasan beralasan karena implementasinya mengabaikan unsur kesalahan. Hal ini berarti implementasi *strict liability* itu sendiri merupakan ketidaklaziman. Lazimnya seseorang dihukum membayar ganti rugi apabila ia terbukti bersalah melakukan perbuatan yang dituduhkan kepadanya. Berdasarkan alasan demikian maka implementasi *strict liability* harus dibatasi, adapun UUPLH 2007 membatasi hanya untuk kegiatan yang terkait dengan bahan berbahaya beracun dan limbah bahan berbahaya beracun.

Hakim dalam mengadili permohonan ganti rugi akibat longsor Gunung Mandalawangi tidak menafsirkan Pasal 35 UUPLH 1997 secara gramatikal. Hakim telah berani keluar dari Undang-Undang, kemudian menggunakan hati nuraninya dalam menemukan keadilan. Hakim

¹³ *Ibid.*, hlm. 107.

¹⁴ Putusan Mahkamah Agung No. 1794 K/Pdt/2004 perihal Permohonan Kasasi perkara Perum Perhutani, 22 Januari 2007, hlm. 84.

memperluas implementasi *strict liability* dengan mengkalsifikasikan pengelolaan hutan lindung sebagai kegiatan yang berbahaya (*extra hazardous*) atau tidak lazim (*non natural use*). Keberanian hakim menemukan keadilan dengan melepaskan diri dari Undang-Undang adalah sebuah kearifan yang jarang dilakukan oleh hakim pada umumnya. Praktik hukum di Indonesia, membuktikan bahwa Undang-Undang telah membelenggu hakim dalam upayanya menemukan keadilan. Hakim sangat dipengaruhi aliran positivisme hukum, dimana hakim hanyalah sebagai penyambung lidah atau corong Undang-Undang (*bouche de la loi*).¹⁵ Hakim hanyalah menjalankan Undang-Undang. Bagi hakim di Indonesia keadilan adalah keadilan menurut Undang-Undang.

Putusan hakim atas kasus longsor Gunung Mandalawangi merupakan pembelajaran terhadap hakim-hakim lainnya mengenai bagaimana seharusnya hakim memfungsikan dirinya sebagai penemu hukum (*rechts vinding*). Memang semestinya hakim menyelami rasa keadilan masyarakat. Hakim wajib meninggalkan Undang-Undang apabila dirasa Undang-Undang bertolak belakang dengan keadilan. Hakim wajib keluar dari Undang-Undang apabila implementasi Undang-Undang itu akan menghasilkan ketidakadilan. Dalam memahami Undang-Undang, hakim tidak boleh hanya membaca teks Undang-Undang, namun harus dilihat sebab musabab (sejarah), maksud dan tujuan Undang-Undang, serta keterkaitan Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lainnya (sistematis). Hakim akan tersesat apabila di dalam menafsirkan peraturan hanya dengan melihatnya secara tata bahasa (gramatikal). Hubungan antara Undang-Undang dengan naskah Undang-Undang adalah sama dengan hubungan antara pikiran dan penuangannya dalam kata-kata. Kata-kata tidak pernah jelas, pikiran lebih bernuansa dari bahasa, oleh karena itu teks Undang-Undang tidak pernah mampu melukiskan pikiran yang terkandung di dalamnya.

Pasal 5 Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman mengatur “Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat” dan “Hakim merupakan perumus dan penggali dari nilai-nilai hukum yang hidup di kalangan rakyat”. Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman mewajibkan hakim menggali nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, dan wajib menemukan hukum (*rechtsvinding*). Hakim tidak boleh hanya terpaku pada Undang-Undang. Hakim wajib menyelami rasa keadilan masyarakat, dimana ada keadilan disana hakim berpihak. Hakim tidak boleh berpihak kepada penguasa dan pengusaha. Hakim tidak boleh berpihak kepada rakyat kecil. Hakim hanya berpihak pada kebenaran dan keadilan. Kepastian hukum tidak identik dengan Undang-Undang. Tidak semua Undang-Undang memuat keadilan. Ketika Undang-Undang dirasakan tidak adil, maka implementasi Undang-Undang tersebut akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Hakikat dari kepastian hukum adalah pasti adanya kebenaran dan keadilan pada setiap pengaturan, kebijakan, dan putusan.

Pertimbangan hakim telah pula mempertegas pemahaman *strict liability*. Doktrin *strict liability* berdasarkan *Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969* memunculkan kewajiban terhadap pihak asuransi untuk menutup risiko kerugian secara seketika dan langsung, terbatas pada nilai kerugian yang dipertanggungjawabkan. Implementasinya tidak melalui mekanisme gugatan di pengadilan melainkan secara langsung, karena pihak yang telah menimbulkan pencemaran telah membayar biaya asuransi, atau telah tersedianya dana lingkungan. Secara tersirat menurut hakim sebagaimana terkandung dalam pertimbangannya, *strict liability* tidak harus dikaitkan dengan asuransi, serta seketika dan langsung itu maknanya atas perintah dan putusan hakim.

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, 2001, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 39.

Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup terkait *strict liability* bersifat ambigu. Tidak tegas hendak mengarah kemana. Apakah *strict liability* hendak dimaknai sebagai tanggung jawab secara seketika langsung dan terbatas dengan mengkaitkan asuransi, sebagaimana dimaksud *Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969* ataukah sebagaimana dimaksud pada kasus *Ryland v Fletcher* di Inggris dan peraturan di Amerika, yaitu berkaitan dengan beban pembuktian terbalik di pengadilan (*shifting the burden of proof*). Terhadap kondisi demikian hakim secara tidak langsung telah mempertegas bahwa di darat implementasi *strict liability* adalah *liability without fault* yang penegakannya terlebih dahulu melalui pengajuan gugatan, dan tidak terkait asuransi atau dana lingkungan.

3. Sejarah *Precautionary Principle*

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:

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 keberhati-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.

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.

Precautionary principle 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.¹⁶

¹⁶ M.W.A. Schefer, 1996, *The Precautionary and Prevention Principles*, The Vanvollenhoven Institute, Leiden University, Leiden. hlm. 1-5.

Ketidakpastian ilmu meliputi ketidakpastian pragmatis, ketidakpastian teoritis, kompleksitas dalam sistem terbuka, dan ketidakpastian yang diakibatkan oleh kerugian yang tidak tampak. Ketidakpastian pragmatis yaitu bila para pakar tidak memiliki cukup waktu dan dana untuk melakukan penelitian yang wajar, sedangkan pembuat keputusan membutuhkan segera hasil-hasil atau informasi yang diperlukan dalam pembuatan keputusan. Ketidakpastian teoritis yaitu perbedaan pandangan secara teori diantara pakar-pakar ilmu lingkungan, dan terjadinya perbedaan interpretasi data dan temuan-temuan. Ketidakpastian kompleksitas dalam sistem terbuka terjadi karena alam sulit diprediksi atau diperkirakan secara pasti. Ketidakpastian kerugian yang tampak karena kerugian lingkungan sulit untuk diamati dan oleh karenanya sulit dipantau atau dipahami.¹⁷

4. Implementasi *Precautionary Principle* pada Kasus Longsor Gunung Mandalawangi

Sebagaimana dikutip dalam pertimbangannya, hakim mendasarkan implementasi *strict liability* pada Pasal 15 Deklarasi Rio 1992. Penting pula untuk dicermati ialah pertimbangan hakim telah memperluas pula pemahaman *precautionary principle*. *Precautionary principle* atau asas kehati-hatian pada awalnya dimaknai terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup sebagai turunan dari prinsip pembangunan berkelanjutan. Wujud konkret *precautionary principle* di Indonesia adalah dalam bentuk Analisa Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Berdasarkan UUPPLH 2009 selain dalam wujud AMDAL, *precautionary principle* diimplementasikan dalam wujud Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), dan Analisa Risiko Lingkungan (ARL). Melalui instrumen AMDAL, setiap rencana kegiatan atau usaha yang diperkirakan berdampak besar dan penting terhadap lingkungan dikaji secara teliti dan mendalam kemungkinan dampak

negatifnya. Apabila tidak tersedia teknologi atau ilmu pengetahuan yang mampu menghilangkan atau meminimalisir risiko dampak negatif yang akan ditimbulkan oleh suatu kegiatan dan/atau usaha maka pertimbangan lingkungan menjadi pertimbangan yang harus diutamakan oleh pengambil kebijakan. *Precautionary principle* menghendaki kepentingan lingkungan harus selalu dipertimbangkan dalam setiap kebijakan terkait pemanfaatan dan pengelolaan lingkungan.

Adalah suatu perkembangan dari *precautionary principle*, ketika hakim mengimplementasikannya tidak dalam konteks pengelolaan dan kebijakan, melainkan dalam tataran penyelesaian sengketa di pengadilan. Hakim telah menjadikan *precautionary principle* sebagai norma untuk menguji kebenaran. Berdasarkan hal tersebut, maka *precautionary principle* tidak hanya bersifat preventif, melainkan juga bersifat represif. Mencermati pertimbangan hakim tersebut, dapat dipetik suatu asas hukum baru bidang lingkungan hidup, bahwa *precautionary principle* telah menurunkan asas *in dubio pro natura*. Apabila terjadi ketidakpastian ilmiah maka hakim harus mengambil keputusan yang menguntungkan lingkungan hidup. Keputusan dimaksud sebagai transformasi *precautionary principle* dari tataran pengelolaan dan kebijakan ke tataran penyelesaian sengketa. Asas *in dubio pro natura* merupakan asas yang menjadi karakteristik utama proses beracara di pengadilan terkait sengketa lingkungan hidup. Sebelumnya dalam kasus-kasus lingkungan hidup tergugat seringkali lolos dari tuntutan ganti rugi, karena hakim ketika menghadapi keragu-raguan selalu mengimplementasikan asas *in dubio pro reo* sebagai pedoman. Seiring dengan perubahan paradigma dari *homo-centris* ke *eco-centris* maka dalam peradilan lingkungan hidup asas *in dubio pro reo* berganti menjadi asas *in dubio pro natura*.

Perkembangan lainnya ialah hakim telah menjadikan Deklarasi Rio yang merupakan *soft*

¹⁷ Sharon Bedder, 1993, *The Nature of Sustainable Development*, Newham Australia, Earth Foundation, Australia, hlm. 121-122.

law menjadi *hard law*. Adopsi hukum internasional secara langsung sebagai sumber hukum dalam memutus suatu perkara merupakan langkah yang benar dalam pencarian keadilan. Hakim tidak boleh menjadikan Undang-Undang sebagai satu-satunya sumber hukum. Sebagai sumber hukum, selain Undang-Undang terdapat kebiasaan, konvensi, traktat, yurisprudensi, dan doktrin yang memiliki kedudukan yang sama sebagai sumber hukum. Keputusan hakim dalam kasus ini sejalan dengan teori hukum responsif yang menghendaki keberanian hakim dalam mencari dan menerapkan keadilan substantif, meskipun harus bertentangan dengan Undang-Undang. Hukum harus menawarkan sesuatu yang lebih dari pada sekedar keadilan prosedural. Hukum yang adil harus mengenali keinginan publik dan berkomitmen bagi tercapainya keadilan substantif.¹⁸

Perkembangan prinsip *strict liability* dan *precautionary* yang tercermin dalam pertimbangan dan amar putusan hakim dalam kasus longsor Gunung Mandalawangi, telah mewarnai penyempurnaan UUPPLH 1997, sebagaimana disempurnakan menjadi UUPPLH 2009. Pasal 88 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menambahkan kriteria implementasi *strict liability* selain yang terkait dengan pemanfaatan dan pengelolaan bahan berbahaya beracun dan limbah bahan berbahaya beracun, juga meliputi kegiatan dan/atau usaha yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup (*extra hazardous/abnormally dangerous/non-natural-use*). Dengan demikian pengaruh *Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969* telah diimbangi pengaruh dari kasus *Ryland v Fletcher* dari Inggris. Terkait *precautionary principle* UUPPLH 2009 telah mengatur secara eksplisit asas tersebut

sebagai asas kehati-hatian sebagaimana diatur pada Pasal 2 huruf F.

D. Kesimpulan

Berpedoman pada uraian studi pustaka dan analisis sebagai pembahasan atas identifikasi masalah, diambil kesimpulan-kesimpulan sebagai berikut: **Pertama**, implementasi prinsip *strict liability* dalam kasus gugatan ganti rugi akibat longsor Gunung Mandalawangi Kecamatan Kadungora Kabupaten Garut tidak sesuai dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, akan tetapi telah sesuai dengan semangat dan tujuan implementasi prinsip *strict liability* dalam standar internasional, sehingga putusannya telah memenuhi rasa keadilan secara umum.

Kedua, putusan hakim telah meletakkan dasar perkembangan prinsip *strict liability* dan *precautionary* di Indonesia, dan telah mempengaruhi penyempurnaan UUPPLH 1997 sebagaimana disempurnakan melalui UUPPLH 2009. Implementasi *strict liability* tidak hanya terkait dengan pemanfaatan dan pengelolaan bahan berbahaya beracun dan limbah bahan berbahaya beracun, melainkan juga termasuk kegiatan dan/atau usaha yang tidak lazim (*non natural use*) atau berisiko tinggi (*extra hazardous/ultra hazardous/abnormally dangerous*). Adapun putusan hakim terkait *precautionary principle*, implementasinya tidak hanya dalam tataran pengelolaan dan kebijakan, melainkan pula pada tataran penyelesaian sengketa di pengadilan. Hakim telah mengubah *soft law* menjadi *hard law* dengan mengadopsi secara langsung prinsip Deklarasi Rio 1992 (*United Nation Conference on Environment and Development*) ke dalam putusannya.

¹⁸ Philippe Nonet & Philip Selznick, 1978, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper and Law, Berkeley, hlm. 84.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Bedder, Sharon, 1993, *The Nature of Sustainable Development*, Scribe Publications, Newham, Australia.
- Hardjasoemantri, Koesnadi, 2005, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Kantaatmaja, Komar, 1981, *ganti Rugi Internasional Pencemaran Minyak di Laut*, Alumni, Bandung.
- Kolosa, Blair J. & Bernadine Meyer, 1978, *The American Legal System*, Prentie Hall, New Jersey.
- Krier, James E., 1970, *Environmental Litigation and The Burden of Proof*, Walker Publishing Company, New York.
- Mertokusumo, Sudikno, 2001, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- William *et. al.*, 1982, *Torts Cases and Materials*, Foundation Press, New York.
- Rangkuti, Siti Sundari, 1996, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya.
- Nonet, Philippe & Philip Selznick, 1978, *Law and Society in Transition: Toward Pesponsif Law*, Harper & Row, Berkeley.
- Santosa, Mas Ahmad, dkk., 1997, *Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak (Strict Liability) di Bidang Lingkungan Hidup*, ICEL, Jakarta.
- Scheffer, M.W.A., 1996, *The Precautionary and Preventions Principles*, The Vanvollenhoven Institute, Leiden University, Leiden.

B. Artikel Jurnal

- Barboza, Julio, "Liability in the Protocol the Basel Convention", *Journal of Environmental Policy and Law in Latin America and the Caribie*, Vol. I, No. 2, 1994.

C. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang

Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 140 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059).

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 157 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 5076).

Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Nomor 68 Tahun 1997, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3699).

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (Lembaran Negara Nomor 44 Tahun 1983, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3260).

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Nomor 12 Tahun 1982, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3215).

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

D. Putusan Pengadilan

Putusan Pengadilan Negeri Bandung No. 49/Pdt.G/2003/PN BDG perihal Permohonan Gugatan Ganti Rugi perkara Dedi dkk, 04 September 2003.

Putusan Pengadilan Tinggi Bandung No. 507/PDT/2003/PT. Bdg perihal Permohonan Banding Perkara Perum Perhutani, 08 Februari 2004.

Putusan Mahkamah Agung No. 1794 K/Pdt/2004 perihal Permohonan Kasasi Perkara Perum Perhutani, 22 Januari 2007.

E. Konvensi

United Nation Conference on Environment and Development 1992.

*Convention on International Liability for Damage
Caused by Space Objects 1972.*

*Civil Liability for Pollution Damage Convention
1969.*

*Convention on Civil Liability for Nuclear Damage
1963.*

*Convention on Third Party Liability in the Nuclear
Energy 1960.*