

# KANUN

JURNAL ILMU HUKUM

NO. 17 Thn VII AGUSTUS 1997

ISSN:0854-5499

- ANAS STRICT LIABILITY DAN BEBAN PEMBUKTIAN TERBALIK  
DALAM HUKUM LINGKUNGAN
- PERANAN ANAS PEMBUKTIAN DALAM HUKUM ACARA PERDATA  
DAN KAITANNYA DALAM PRAKTEK
- BEBERAPA FAKTOR PENGHAMBAT TERLAKSANANYA PEMBINAAN  
TERPIDANA ANAK DI LEMBAGA PEMASYARAKATAN
- PERANAN PENGAWASAN DALAM PELAKSANAAN  
PEMERINTAHAN DAN PEMBANGUNAN
- TELAAH TENTANG ULTRA PETITUM PUTUSAN HAKIM  
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA  
(Suatu Penelitian Pada Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung dan Jakarta)
- HUKUM ISLAM DAN PERUBAHAN SOSIAL
- BEBERAPA ASPEK HUKUM ADAT DALAM PENGENDALIAN  
SOSIAL MASYARAKAT NAGAN
- USAHA PERTAMBANGAN BAHAN GALIAN C DALAM UPAYA  
PELESTARIAN KEMAMPUAN DAERAH ALIRAN SUNGAI  
(Suatu Penelitian di Kabupaten Daerah Tingkat II Kutlon Progo  
Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta)
- PELAKSANAAN PERWAKAFAN TANAH SETELAH BERLAKUNYA  
PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 28 TAHUN 1977  
DI KABUPATEN DAERAH TINGKAT II ACEH UTARA
- TINGKAT KESADARAN HUKUM MASYARAKAT DI KABUPATEN  
DAERAH TINGKAT II ACEH BESAR
- KEDUDUKAN SERTIFIKAT PEMBAYARAN SEBAGAI  
SALAH SATU ALAT BUKTI DALAM PRAKTEK HUKUM BANGUNAN  
(Suatu Analisis Menurut Sistem Common Law)
- FRANCHISE, KEBERADAAN DAN PERMASALAHANNYA  
DALAM HUKUM INDONESIA



FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SYIAH KUALA  
DARUSSALAM - BANDA ACEH





# KANUN

## JURNAL ILMU HUKUM

NOMOR 17  
TAHUN VII  
AGUSTUS 1997

BAKTI, S.H., M. Hum.	<b>1</b>	ASAS STRICT LIABILITY DAN BEBAN PEMBUKTIAN TERBALIK DALAM HUKUM LINGKUNGAN.
MUZAKKIR ABUBAKAR, S.H., S.U.	<b>12</b>	PERANAN ASAS PEMBUKTIAN DALAM HUKUM ACARA PERDATA DAN KAITANNYA DALAM PRAKTEK.
RIZA NIZARLI, S.H., M. Hum.	<b>19</b>	BERBERAPA FAKTOR PENGHAMBAT TERLAKSANANYA PEMBINAAN TERPIDANA ANAK DI LEMBAGA PERMASYARAKATAN
EDDY NUR ILYAS, S.H.	<b>30</b>	PERANAN PENGAWASAN DALAM PELAKSANAAN PEMERINTAHAN DAN PEMBANGUNAN
HUSNI JALIL, S.H., M. Hum.	<b>36</b>	TELAAH TENTANG ULTRA PETITUM PUTUSAN HAKIM PENGADILAN TATA USAHA NEGARA (Suatu Penelitian pada Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung dan Jakarta)
MAWARDI ISMAIL, S.H.	<b>50</b>	HUKUM ISLAM DAN PERUBAHAN SOSIAL
BASRI, S.H.	<b>61</b>	BERBERAPA ASPEK HUKUM ADAT DALAM PENGENDALIAN SOSIAL MASYARAKAT NAGAN
ILYAS ISMAIL, S.H., M. Hum.	<b>71</b>	USAHA PERTAMBANGAN BAHAN GALIAN C DALAM UPAYA PELESTARIAN KEMAMPUAN DAERAH ALIRAN SUNGAI (Suatu penelitian di Kabupaten Daerah Tingkat II Kulon Progo Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta)
SOFYAN IBRAHIM, S.H IMAN JAUHARI, S.H ZAINAL ABIDIN, S.H	<b>82</b>	PELAKSANAAN PERWAKAFAN TANAH SETELAH BERLAKUNYA PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 28 TAHUN 1977 DI KABUPATEN DAERAH TINGKAT II ACEH UTARA
MARZUKI IBRAHIM, S.H	<b>94</b>	TINGKAT KESADARAN HUKUM MASYARAKAT DI KABUPATEN DAERAH TINGKAT II ACEH BESAR
NURDIN MH., S.H	<b>105</b>	KEDUDUKAN SERTIFIKAT PEMBAYARAN SEBAGAI SALAH SATU ALAT BUKTI DALAM PRAKTEK HUKUM BANGUNAN (Suatu Analisis Menurut Sistem Common Law)
SRI WALNY RAHAYU, S.H	<b>119</b>	FRANCHISE, KEBERADAAN DAN PERMASALAHANNYA DALAM HUKUM INDONESIA

## **ASAS STRICT LIABILITY DAN BEBAN PEMBUKTIAN TERBALIK DALAM HUKUM LINGKUNGAN**

*Oleh : Bakti*

### **ABSTRACT**

*One of difficulties for pollution damage environmental victims to get compensation from the pollutants is the weakness of legal system. Our environmental law is not clear to explain about the pollutants responsibility and evidence process for a pollution or damage happen which is still burden shifting of proof to victims. Sincerely, victims are people who have no knowledge or money. In Act of No. 4/1982 about main rule of environmental maintenance, is said, effort for the weakness system solution is probability to act "strict liability" principle. But the concept of "strict liability" is not clear and non use is practically because the rule is not implemented.*

### **A. PENDAHULUAN**

Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 mengenai Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH) sudah 14 tahun diterapkan di negara ini, yaitu sejak tanggal 11 Maret 1982. Dalam Proses pelaksanaannya, banyak hal yang telah dibicarakan, dibahas dan dievaluasi. Hasilnya perlu adanya revisi atau perbaikan yang sifatnya melengkapi peraturan-peraturan yang telah ada. Hal itu disebabkan, selain perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan yang semakin maju, serta perubahan alam dan perubahan sosial, juga karena substansi dari UULH bersifat "kaderwet", sebagai ketentuan pokok saja, dan bukan sebagai peraturan perundang-undangan yang bersifat operasional. Oleh karena itu perlu adanya dukungan dari perangkat peraturan lain yang erat kaitannya dengan lingkungan hidup dan ternyata Undang-undang Lingkungan Hidup tersebut telah diganti dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 1997.

Sebagai landasan perkembangan hukum lingkungan nasional, agaknya UULH dalam proses penerapannya masih akan terus memerlukan penjabaran dalam bentuk peraturan pelaksana dan saling melengkapi dengan peraturan perundang-undangan lainnya guna penegakan hukum di negara ini.

Kebutuhan akan kelengkapan hukum positif kita terhadap lingkungan hidup adalah akibat sampingan dari kemajuan teknologi dan kesalahan perbuatan manusia yang telah, sedang dan akan membawa berbagai kerusakan-kerusakan dan/atau tercemarnya lingkungan hidup. Harus pula disadari bahwa perusakan lingkungan dapat menimbulkan bahaya yang tidak ringan terhadap lingkungan manusia. Suatu pencemaran yang dilakukan oleh suatu pihak akan menimbulkan berbagai masalah kepada masyarakat secara luas, sedang perbaikannya memerlukan biaya yang sangat besar dan butuh waktu



yang relatif lama. Biaya tersebut biasanya kurang diperhitungkan oleh pihak pengusaha dalam *cost benefit analysis*nya, sehingga pencemaran sepenuhnya diderita masyarakat dan menimbulkan akibat sosial pula.<sup>1)</sup>

Dewasa ini, pengusaha atau produsen di negara maju telah mulai memperhitungkan biaya pemulihan akibat pencemaran (misalnya berbentuk pajak pencemaran) ke dalam harga barang-barang produksinya. Biaya tersebut dimaksudkan sebagai alternatif dalam pemakaian barang sehingga dimungkinkan bagi para konsumen untuk memilih barang yang *milieuvriendelijk* yang dalam proses pembuatannya diolah sedemikian rupa agar bebas dari unsur-unsur pencemaran. Dengan demikian biaya akibat pencemaran menjadi tanggung jawab pengusaha atau produsen sebagai pencemar.<sup>2)</sup> Jadi bukan dibebankan kepada masyarakat.

Dalam tulisan ini pembahasannya dibatasi pada penerapan asas *strict liability* dalam hukum lingkungan nasional. Asas tersebut muncul sehubungan tanggung gugat (tanggung jawab) si pencemar akibat perbuatan yang ditimbulkannya. Namun, pemuatan asas tersebut di atas tidak/kurang jelas disebutkan dalam UULH, sehingga banyak pihak yang berbeda pendapat dalam menafsirkannya.

Sehubungan dengan penafsiran tersebut maka perlu kiranya dipertanyakan dan dibahas kembali pengertian *strict liability*, apakah dasar hukumnya dan bagaimana pula penerapannya dalam penegakan hukum? Dalam praktek yang perlu diperhatikan adalah tentang keputusan hakim (Yurisprudensi). Alasannya adalah bahwa pengaturan *strict liability* itu masih perlu dipertanyakan, juga harus ada peraturan pelaksana sebagai penjabaran dari pasal-pasal yang mengatur tentang asas tersebut.

Untuk melengkapi kajian ini, maka telahannya dikaitkan dengan pengertian dan penerapan asas *strict liability* pada sistem hukum negara-negara yang telah maju dan lebih dahulu mengadakan pengkajian dan penerapan asas tersebut. Perbandingan itu dimaksudkan untuk menemukan faktor-faktor yang diperlukan untuk pembinaan peraturan perundang-undangan lingkungan nasional, khususnya menyangkut aspek prosedural.<sup>3)</sup> Dalam hal ini dikaitkan juga dengan proses penyelesaian kasus-kasus lingkungan dalam praktek penegakan hukum di negara ini.

Perlu juga dipertimbangkan bahwa, asas *strict liability* ini sangat erat kaitannya dengan penyelesaian ganti rugi. Menurut sistem hukum perdata, proses penyelesaian ganti rugi itu menganut asas berdasarkan *liability based on fault*, yaitu berdasarkan adanya unsur kesalahan. Namun, dalam proses acaranya, ada tidaknya alasan tersebut harus dibebankan kepada penggugat (korban). Selanjutnya asas itu mengalami pergeseran kepada risiko yang ditimbulkan. Menurut Rudiger Lummert yang dikutip Koesnadi Hardja Soemantri, bahwa berkembangnya industrialisasi yang menghasilkan risiko yang bertambah besar serta semakin rumitnya hubungan sebab akibat, maka teori hukum telah meninggalkan konsep *kesalahan* dan berpaling pada konsep *risiko*.<sup>4)</sup>

## B. PROSES TANGGUNG GUGAT PERDATA DALAM PENCEMARAN LINGKUNGAN

Pengertian pencemaran lingkungan dalam UULH dibedakan dengan pengertian perusakan lingkungan. Pencemaran lingkungan adalah masuknya atau dimasukkannya



makhluk hidup, zat, energi dan atau komponen lain ke dalam lingkungan dan atau berubahnya tata lingkungan oleh kegiatan manusia atau oleh proses alam, sehingga kualitas turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan menjadi kurang atau tidak dapat berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya (Pasal 1 angka 7 UULH). Sedangkan kerusakan lingkungan adalah tindakan yang menimbulkan perubahan langsung terhadap sifat- sifat fisik dan atau hayati lingkungan yang mengakibatkan lingkungan ini kurang dan atau tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan yang berkesinambungan (pasal 1 angka 8 UULH).

Dalam hukum perdata, pencemaran dan/atau diartikan sebagai hasil suatu perbuatan yang merugikan orang/pihak lain yang secara umum harus dipertanggungjawabkan dengan sejumlah ganti kerugian.

Suatu proses tanggung jawab ganti rugi, lazimnya selalu dihubungkan dengan suatu hal tertentu yang menjadi sebab dari timbulnya kerugian. Hal tersebut karena terdapatnya unsur kesalahan pada pihak pelaku perbuatan.<sup>5)</sup>

Menurut sistem hukum perdata kita yang banyak diwarnai sistem common law, bahwa suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum, yang karena salahnya menimbulkan kerugian pada pihak lain, akan mewajibkan si pembuat kesalahan bertanggung jawab membayar ganti rugi atas perbuatan yang ditimbulkannya.<sup>6)</sup>

Dalam UULH No. 4 Tahun 1982, ketentuan tentang pertanggungjawaban pencemaran lingkungan diatur dalam pasal 20 dan 21. Pasal 20 menentukan pertanggungjawaban secara biasa, dan pasal 21 pertanggungjawaban bersifat khusus.

Pasal 20 ayat (1) UULH menyatakan "barang siapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab dengan kewajiban membayar ganti kerugian kepada penderita yang telah dilanggar haknya atas lingkungan yang baik dan sehat". Pasal ini menyiratkan adanya unsur-unsur kesalahan yang hampir sama dengan pasal 1365 KUHPdt yang tanggung jawabnya hanya kepada penderita. Sedangkan proses pertanggungjawabannya lebih lanjut tidak dijelaskan secara tegas. Pasal 20 ayat (2) UULH hanya menyatakan tata cara pengaduan oleh penderita, tata cara penelitian oleh tim tentang bentuk, jenis dan besarnya kerugian diatur dengan peraturan perundang-undangan. Sampai saat ini peraturan perundang-undangan yang dimaksud belum ada.

Selain tanggung jawab kepada orang perorangan, pasal 20 ayat (3) juga menentukan adanya tanggung jawab kepada negara, yaitu barang siapa yang merusak dan atau mencemarkan lingkungan memikul tanggung jawab membayar pemulihan lingkungan hidup kepada negara. Tentang tata cara penetapan dan biaya pemulihan tersebut, menurut pasal 20 ayat (4) diatur dengan peraturan perundang-undangan yang juga sampai saat ini belum ada.

Adanya kewajiban pencemar (pelaku) pada 2 (dua) jenis pertanggungjawaban, yaitu kepada penderita (korban) dan kepada negara dalam bentuk biaya pemulihan adalah bersifat kasuistik. Artinya, pihak pencemar tidak selalu diwajibkan untuk membayar biaya pemulihan pada setiap kasus pencemaran pada korban itu adalah milik korban, tetapi memang menyangkut pada aset-aset (sumber-sumber daya lingkungan) yang merupakan milik umum/pemerintah, seperti hutan, perairan laut, waduk sungai, daerah wisata, taman margasatwa, cagar alam dan sebagainya maka barulah pihak *polluter*

harus bertanggung jawab untuk membayar biaya-biaya pemulihan lingkungan tersebut kepada negara.<sup>7)</sup>

### C. ASAS TANGGUNG GUGAT

Pasal 21 UULH menyebutkan, "dalam beberapa kegiatan yang menyangkut sumber daya tertentu, tanggung jawab timbul secara mutlak pada pencemar dan atau perusak pada saat terjadinya kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan". Dalam penjelasannya ditambahkan, tanggung jawab mutlak diterapkan secara selektif atas kasus yang akan ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dapat menentukan jenis dan kategori kegiatan yang akan terkena oleh ketentuan dimaksud. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud itu, sampai saat ini belum juga ada.

Belum adanya ketentuan yang jelas dalam UULH dan belum adanya peraturan pendukungnya, pasal 21 itu, oleh Komar Kantaatmadja disebutkan menganut asas *strict liability*, yang artinya tanggung jawab mutlak.<sup>8)</sup> Sedangkan Si Munadjad Danusaputro menyebutkannya tanggung gugat. Istilah itu diterjemahkannya dari *aanspraakelijkheid* atau *liability*, dan itu dibedakannya dengan *veraantwoordelijkheid* atau *responsibility* yang lebih dikenal dalam hukum pidana. Istilah itu diperkenalkan dalam "Seminar Hukum dan Asuransi", 1978 di Padang.<sup>9)</sup>

Selanjutnya, para pakar hukum lingkungan sepakat mengartikan *strict liability* sebagai tanggung jawab langsung dan seketika<sup>10)</sup>. Namun pengertian itu tidak dibedakan dengan *absolute liability*. Stefanus Haryanto menyatakan, pengertian *strict liability* harus dibedakan dengan *absolute liability*.<sup>11)</sup> Alasannya, pertama, dari sudut bahasa, *strict* (ketat) memiliki makna yang berbeda dengan *absolute* (mutlak). Kedua, dari substansi, dalam asas *strict liability* dikenal adanya tangkisan (*defense*) yang dapat membebaskan seorang tergugat dari gugatan, sedangkan dalam *absolute liability* hal itu tidak ada.

Seorang tergugat dalam *strict liability* dapat bebas dari tanggung jawab jika ia mampu membuktikan adanya salah satu hal-hal sebagai berikut: *act of god* (tindakan Tuhan), *act of the third party* (kesalahan pihak ketiga) dan *default of the victim* (kelalaian korban sendiri).<sup>12)</sup>

Siti Sundari<sup>13)</sup>, mengutip pendapat Lummert, James E. Krier, Meir dan Kolasa mengenalkan 5 (lima) jenis tanggung gugat dalam sistem Anglo-Amerika, yaitu: (1) *Tort Liability/liability based on fault* (tanggung gugat berdasarkan kesalahan); (2) *burden shifting (and burden - alleviating) doctrine* (shifting the burden of proof), yaitu tanggung gugat yang lebih ditekankan pada beban pembuktian terbalik; 3) *res ipsa loquitur* (penggugat dibebaskan dari beban pembuktian). Semacam bukti persangkaan, *the fact speaks for it self* (faktanya sendiri yang berbicara); (4) *strict liability* (tanggung gugat yang timbul seketika pada saat terjadinya perbuatan); (5) *Absolute liability*, menurut Komar Kantaatmadja mengandung 2 (dua) pengertian, yaitu pengertian prosedural. Artinya, kewajiban untuk melakukan pembuktian adanya unsur kesalahan yang dapat dipertanggungjawabkannya kerugian. Kedua, pengertian materil, yaitu penuh dalam besarnya ganti rugi. Artinya, pemberian ganti rugi harus sepenuhnya/tanpa batas



tertinggi yang ditentukan lebih dahulu.

Berdasarkan konsep tanggung gugat yang telah disebutkan itu, penggunaan dan penafsiran *strict liability* di antaranya para sarjana kita bukanlah merupakan perbedaan yang prinsipil. Hanya saja tergantung dari makna asas *strict liability* itu sendiri jika ingin diterapkan dalam kasus-kasus pencemaran lingkungan. *Strict liability*, dalam konteks ini tetap dibatasi pada pengertian tanggung jawab langsung dan seketika.

Asas *strict liability* ini adalah produk-produk pengatur yang berangkat dari tuntutan perkembangan teknologi dan modernisasi. Si pelaku (pencemar) telah cukup untuk dinyatakan bertanggung jawab dalam perbuatan pencemaran atau perusakan lingkungan meskipun pada dirinya belum dinyatakan bersalah. Dengan lain perkataan, dalam asas *strict liability*, kesalahan (*fault, schuld atau mens rea*) tidak menjadi penting untuk menyatakan si pelaku bertanggung jawab, tetapi pada peristiwa timbul ia sudah bertanggung jawab. Di sini berlaku asas *res ipsa loquitur*, yaitu faktanya berbicara sendiri.<sup>14</sup>

Selanjutnya, sejak pertengahan abad ke-19 *strict liability* mulai diperkenalkan di berbagai negara, yang menurut Lummert, pada sistem hukum common law, perkembangan *strict liability* untuk *abnormally dangerous* atau *ultrahazardous activities*, dimulai dengan kasus *Rylands versus Fletcher*.<sup>15</sup>

Perlu pula diperhatikan hubungan antara *strict liability* ini dengan "limitation of liability to a maximum" dan "insurance possibilities" and "insurance obligation". Mengenai batasan tanggung gugat terendah dan tertinggi yang dikemukakan Lummert adalah tergantung jenis kecelakaan yang terjadi. "... as far as the lower limits are concerned, strict liability is imposed only where the injury is substantial.<sup>16</sup> Menurut Siti Sundari yang mengutip pendapatnya Lummert, bahwa *strict liability* itu dapat (tapi tidak selalu) dihubungkan dengan batas ganti rugi maksimum yang dikenal dengan istilah *ceiling* atau *plafond*.<sup>17</sup>

#### D. ASAS BEBAN PEMBUKTIAN TERBALIK

Faktor penting lainnya yang berkaitan dengan asas *strict liability* adalah masalah beban pembuktian. Salah satu kriteria tradisional yang menentukan pembuktian beban terbalik adalah pertimbangan yang menyatakan bahwa beban pembuktian sebaiknya diberikan kepada pihak yang mempunyai kemampuan terbesar untuk memberikan bukti tentang sesuatu hal.

Selama ini, menurut hukum perdata kita, gugatan mengenai ganti rugi itu adalah berdasarkan pasal 1365 KUHPP, yaitu perbuatan melawan hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu untuk mengganti kerugian tersebut. Namun untuk memperoleh ganti rugi berdasarkan pasal tersebut perlu dipenuhi unsur-unsur:

- a. perbuatan tersebut harus bersifat melawan hukum;
- b. pelaku harus bersalah;
- c. ada kerugian;
- d. ada hubungan sebab akibat antara perbuatan dengan kerugian.

Untuk membuktikan unsur-unsur pasal tersebut, beban pembuktian dibebankan kepada si penggugat. Dalam kasus lingkungan, biasanya korban sebagai penggugat adalah orang yang terlemah dalam ekonomi dan huta hukum. Sedangkan untuk membuktikan unsur-unsur pasal tersebut memerlukan pengetahuan yang mendalam dan biaya yang sangat besar. Oleh karena itu, jika korban tetap ingin menggugat juga maka kemungkinan perkaranya akan dinyatakan sebagai pihak yang kalah besar sekali. Kesulitan yang dihadapi penggugat, biasanya adalah: (1) membuktikan unsur kesalahan; (2) pembebanan yang diwajibkan kepadanya; (3) selain itu, harus menjelaskan hubungan kausal antara penderita dengan kegiatan si pencemar. Berdasarkan faktor-faktor kesulitan itu maka menyebabkan para korban enggan menggugat perkara pencemaran lingkungan ke pengadilan.

Dalam kenyataannya, pelaku pencemaran adalah orang/lembaga yang memiliki pengetahuan yang cukup dan keuangan yang kuat untuk berperkara. Oleh karena itu dirasakan tidak adil apabila orang yang lemah harus membuktikan kesalahan orang yang lebih kuat dan mampu. Berdasarkan kenyataan demikian itu maka para penyusun UULH juga telah membuka kemungkinan untuk menerapkan asas beban pembuktian terbalik, yaitu tergugat wajib membuktikan bahwa ia tidak dapat dipersalahkan atas kerugian yang terjadi dan bahwa kegiatannya tidak melanggar hukum. Dengan demikian kesalahan dianggap tidak ada, kecuali tergugat membuktikan sebaliknya. (*omkering der bewijslast* atau *shifting of burden of proofs* atau *alleviating of burden of proof*).

Dalam hal adanya pengecualian bahwa tergugat dapat membuktikan lain, maka diharapkan masalah beban pembuktian tidak merupakan halangan bagi penderita atau pencinta lingkungan yang baik dan sehat untuk berperkara di depan pengadilan sebagai penggugat. Hal itu disebabkan tanggung gugat dari tergugat untuk membuktikan bahwa kegiatan-kegiatannya yang mengandung risiko tidak mempunyai akibat-akibat yang berbahaya atau menimbulkan gangguan (pencemaran dan/atau kerusakan) lingkungan.

#### E. PENERAPAN ASAS STRICT LIABILITY DALAM PRAKTEK.

Secara sadar atau tidak, tampaknya para penyusun UULH berpikir bahwa asas tanggung gugat mutlak dengan beban pembuktian terbalik dapat diterapkan dengan mudah. Dari ketentuan-ketentuan "dalam beberapa kegiatan" dan "menyangkut jenis sumber daya tertentu" yang akan ditentukan dalam peraturan perundang-undangan sendiri, sampai saat ini juga belum ada. Sehingga dalam penerapannya, pasal 20 dan 21 UULH itu masih akan menjadi bahan kajian yang menarik bagi kalangan ahli hukum.

Satu hal pemikiran yang matang dari para penyusun UULH adalah terobosan dalam hukum lingkungan dengan menerapkan asas *strict liability*. Walaupun asas itu termasuk relatif baru dalam khasanah sistem hukum di Indonesia, namun asas ini juga telah diterapkan dalam peraturan perundang-undangan sebelum lahirnya UULH, yaitu Keputusan Presiden No. 18 Tahun 1978 tentang pengesahan *International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage*.

The International Convention on Civil Liability for Pollution Damage merupakan konvensi internasional yang disebut *Civil Liability Convention CLC 1969* sebagai hasil dari Konferensi International Maritime Consultative Organization (IMCO) di



Brussel 1969. Organisasi ini merupakan lembaga PBB yang mengurus masalah pelayaran di laut.

Dalam pasal III paragraf 1 disebutkan: "Except as provided in paragraphs 2 and 3 of this article, the owner ship the time of an incident, or where the incident consist of a series of accurances, at the time of the first such occurance, shall be liable for any pollution damaged caused by oil which has escaped or been discharged from the ship as a result of the incident".

Pasal tersebut dengan tegas menyatakan, kecuali ditentukan dalam ayat (2) dan (3) pasal ini, pada saat terjadinya (*at the time of an accident*) kecelakaan atau bila kecelakaannya terdiri atas suatu rangkaian kejadian (*the insident consist of the series occurences*), pemilik kapal bertanggung jawab atas setiap kerusakan yang timbul akibat pencemaran minyak yang dimuntahkan dari kapal sebagai akibat dari kecelakaan.

Dengan demikian dapat dikatakan juga bahwa di dalam CLC 1969, beban pembuktian itu ada pada pelaku (*Polluter*). Pihak korban yang ingin menuntut ganti rugi cukup menunjukkan hanya faktanya saja (*res ipsa loquitur/the thing speaks for itself*).<sup>18</sup>

Selanjutnya, paragraf 2 dan 3 dari pasal III CLC tahun 1969 mencantumkan pengecualian yang dapat membebaskan pemilik kapal dari kewajiban membayar ganti rugi, yaitu: *pertama*, apabila kecelakaan timbul karena perang, sengketa bersenjata perang saudara, pemberontakan atau bencana alam yang tidak terhindarkan; dan *kedua* apabila kecelakaan akibat perbuatan atau kelalaian pihak ketiga yang bermaksud untuk menimbulkan kerugian; *ketiga*, apabila kecelakaan akibat perbuatan atau kelalaian korban sendiri.<sup>19)</sup>

Selain itu, setelah berlakunya UULH, asas *strict liability* juga diterapkan dalam undang-undang (UU No. 5 Tahun 1983 mengenai Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia). Dalam Pasal 11 ayat (1) UU No. 5/1983 disebutkan, bahwa dengan memperhatikan batas ganti rugi maksimum tertentu, barang siapa di ZEE Indonesia menyebabkan terjadinya pencemaran lingkungan laut dan/atau perusakan sumber daya alam memikul tanggung jawab mutlak dan membayar biaya rehabilitasi lingkungan laut dan/atau sumber daya alam tersebut dengan segera dan dalam jumlah yang memadai. Sementara itu, batasan tanggung gugat yang dikaitkan dengan *ceiling* ini diatur dalam pasal 12 tersebut. Sedangkan UUZEE yang telah berusia 14 tahun, 18 Oktober 1983, tetapi peraturan pelaksana yang dimaksud dalam pasal 12 tersebut juga belum terwujud.<sup>20)</sup>

Dari gambaran di atas maka dapatlah dikatakan bahwa asas *strict liability* juga dikenal di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, baik sebelum maupun setelah lahirnya UULH. Namun, bagaimana dalam prakteknya?

Telah 14 tahun masa berlakunya UULH, namun sepengetahuan penulis belum ada satu kasus pun mengenai pencemaran lingkungan yang mengajukan pasal 21 UULH sebagai dasar hukum yang telah diputuskan oleh pengadilan. Agaknya, para korban yang ingin mengajukan gugatan menyadari betapa sulitnya menerobos sistem hukum lama, yaitu isi pasal 1365 KUHPdt, juga karena peraturan perundang-undangan yang dinyatakan oleh pasal tersebut belum ada.

Suatu hal yang menarik mengenai penerapan asas *strict liability*, terbetik kabar bahwa Mas Achmad Santosa, S.H., LL.M., dari yayasan LBHI sebagai pengacara



Brussel 1969. Organisasi ini merupakan lembaga PBB yang mengurus masalah pelayaran di laut.

Dalam pasal III paragraf 1 disebutkan: "Except as provided in paragraphs 2 and 3 of this article, the owner ship the time of an incident, or where the incident consist of a series of accurances, at the time of the first such occurrence, shall be liable for any pollution damaged caused by oil which has escaped or been discharged from the ship as a result of the incident".

Pasal tersebut dengan tegas menyatakan, kecuali ditentukan dalam ayat (2) dan (3) pasal ini, pada saat terjadinya (*at the time of an accident*) kecelakaan atau bila kecelakaannya terdiri atas suatu rangkaian kejadian (*the insident consist of the series occurences*), pemilik kapal bertanggung jawab atas setiap kerusakan yang timbul akibat pencemaran minyak yang dimuntahkan dari kapal sebagai akibat dari kecelakaan.

Dengan demikian dapat dikatakan juga bahwa di dalam CLC 1969, beban pembuktian itu ada pada pelaku (*Polluter*). Pihak korban yang ingin menuntut ganti rugi cukup menunjukkan hanya faktanya saja (*res ipsa loquitur/the thing speaks for itself*).<sup>18</sup>

Selanjutnya, paragraf 2 dan 3 dari pasal III CLC tahun 1969 mencantumkan pengecualian yang dapat membebaskan pemilik kapal dari kewajiban membayar ganti rugi, yaitu: *pertama*, apabila kecelakaan timbul karena perang, sengketa bersenjata perang saudara, pemberontakan atau bencana alam yang tidak terhindarkan; dan *kedua* apabila kecelakaan akibat perbuatan atau kelalaian pihak ketiga yang bermaksud untuk menimbulkan kerugian; *ketiga*, apabila kecelakaan akibat perbuatan atau kelalaian korban sendiri.<sup>19)</sup>

Selain itu, setelah berlakunya UULH, asas *strict liability* juga diterapkan dalam undang-undang (UU No. 5 Tahun 1983 mengenai Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia). Dalam Pasal 11 ayat (1) UU No. 5/1983 disebutkan, bahwa dengan memperhatikan batas ganti rugi maksimum tertentu, barang siapa di ZEE Indonesia menyebabkan terjadinya pencemaran lingkungan laut dan/atau perusakan sumber daya alam memikul tanggung jawab mutlak dan membayar biaya rehabilitasi lingkungan laut dan/atau sumber daya alam tersebut dengan segera dan dalam jumlah yang memadai. Sementara itu, batasan tanggung gugat yang dikaitkan dengan *ceiling* ini diatur dalam pasal 12 tersebut. Sedangkan UUZEE yang telah berusia 14 tahun, 18 Oktober 1983, tetapi peraturan pelaksana yang dimaksud dalam pasal 12 tersebut juga belum terwujud.<sup>20)</sup>

Dari gambaran di atas maka dapatlah dikatakan bahwa asas *strict liability* juga dikenal di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, baik sebelum maupun setelah lahirnya UULH. Namun, bagaimana dalam prakteknya?

Telah 14 tahun masa berlakunya UULH, namun sepengetahuan penulis belum ada satu kasus pun mengenai pencemaran lingkungan yang mengajukan pasal 21 UULH sebagai dasar hukum yang telah diputuskan oleh pengadilan. Agaknya, para korban yang ingin mengajukan gugatan menyadari betapa sulitnya menerobos sistem hukum lama, yaitu isi pasal 1365 KUHPdt, juga karena peraturan perundang-undangan yang dinyatakan oleh pasal tersebut belum ada.

Suatu hal yang menarik mengenai penerapan asas *strict liability*, terbetik kabar bahwa Mas Achmad Santosa, S.H., LL.M, dari yayasan LBHI sebagai pengacara



penduduk kecamatan Siak, Sri Indrapura akan menggugat PT Indah Kiat Pulp and Paper (TKPP).<sup>21)</sup> Tentunya, Achmad Santosa mempunyai argumentasi sendiri dalam mengajukan gugatannya.

Masyarakat di pinggir sungai Siak yang berasal dari Desa Pinang Sebatang, Kuala Gasing, Marindan dan Perawang, merasa dirugikan oleh pencemaran akibat kegiatan PT TKPP di Pinang Sebatang yang memproduksi kertas, buhur kertas dan bahan kimia. Akibatnya, hasil tangkapan penduduk di Siak menurun drastis karena kotornya air sungai. Kemudian, air sungai itu juga tidak dapat lagi digunakan untuk minum dan mandi. Selain sungai, udara di sekitar kecamatan tersebut juga menimbulkan bau busuk dan sebagian sumur tidak bisa digunakan lagi.

Dalam kasus seperti ini, faktanya adalah suatu perbuatan yang diperkirakan menimbulkan risiko yang sangat besar, yaitu pencemaran air dan pencemaran budaya. Jika *strict liability* diterapkan dalam kasus ini maka sudah cukup alasan bagi korban untuk mengajukan gugatannya dan pihak pencemar (tergugat) untuk membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah. Tetapi apakah sudah saatnya diberlakukan asas *strict liability* ini, sedangkan kita ketahui bahwa perbuatan pencemaran yang diatur dalam pasal 21 UULH belum juga lahir undang-undangnya? Dalam kaitan ini maka hakim yang akan mengadili perkara ini juga masih harus menafsirkan pengertian *strict liability* dan *absolute liability*.

Suatu kejelian dari Stefanus Heryanto dengan menggunakan metoda penafsiran gramatikal, pasal 20 ayat (1) UULH disebutkan menganut asas *strict liability*. Alasannya, unsur kesalahan atau kelalaian pihak pencemar sama sekali tidak diperlukan adanya tanggung gugat (*liability*) untuk membayar ganti rugi dalam kasus-kasus pencemaran dan atau perusakan lingkungan. Sedangkan pasal 21 UULH ditafsirkannya dengan metoda yang sama tergolong dalam *absolute liability*.<sup>22)</sup> Hal itu disebabkan pasal 21 UULH mengatur bahwa "dalam beberapa kegiatan yang menyangkut sumber daya tertentu tanggung jawab timbul secara mutlak pada perusak dan atau pencemaran lingkungan hidup yang pengaturannya dilakukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Dihubungkan dengan kasus Ahmad Santosa, jelas bahwa yang memerlukan peraturan pelaksana adalah penerapan asas *absolute liability*. Jadi tepat jika YLBHI dalam gugatannya terhadap PT TKPP merupakan asas *strict liability*, karena pelaksanaan asas ini memang tidak memerlukan adanya peraturan pelaksana apapun.

Jadi dapatlah dikatakan bahwa yang memerlukan peraturan pelaksana itu adalah *absolute liability*. Sedangkan *strict liability* tidak perlu adanya suatu peraturan pelaksana apapun. Namun harus disadari juga bahwa permasalahan sebenarnya tidaklah semudah itu. Dalam menafsirkan suatu kata dan atau kalimat yang tidak jelas, masih ada metoda penafsiran yang perlu juga untuk dipertimbangkan, yaitu metoda penafsiran sosiologis dan historis terhadap pasal 20 dan 21 UULH. Oleh karena itu, untuk menghadapi kasus sejenis memang sangat diharapkan hakim yang menangannya dapat melakukan terobosan-terobosan dengan bijaksana dan memiliki pertimbangan cukup matang serta berdasar pengetahuan yang luas pula. Barangkali, penting juga dikaji beberapa yurisprudensi negara lain yang telah menetapkan asas ini, seperti Amerika, Jepang dan Belanda sendiri.

## F. PENUTUP

Dari kajian tentang asas *strict liability* dalam hukum lingkungan nasional di atas, maka dapatlah ditarik beberapa kesimpulan.

Pada dasarnya UULH masih belum sempurna. Permasalahan utama adalah menyangkut sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan lain yang erat kaitannya dengan lingkungan. Oleh karena itu, UULH perlu disempurnakan dan segera dilengkapi dengan peraturan pelaksana. Selain itu, penyelesaian suatu kasus lingkungan di pengadilan masih menghadapi hambatan disebabkan tidak jelasnya peraturan itu sendiri, dan juga masalah nonyuridis. Oleh karena itu sangat diharapkan sekali peranan hakim melalui yurisprudensi. Untuk itu, kepada para hakim itu diharapkan juga untuk membaca dan mempelajari kasus (sengketa).

Mengenai pengertian *strict liability* itu harus dibedakan dengan *absolute liability*. Selain dari segi arti yang berbeda, keduanya juga mempunyai konsekuensi hukum yang berbeda pula. Dalam *strict liability* masih memungkinkan untuk diikuti oleh beban pembuktian terbalik. Namun dalam asas *absolute liability* tidak ada lagi beban pembuktian.

## CATATAN KAKI

1. Siti Sundari, *Pertanggungjawaban Pencemar dan Beban Pembuktian Dalam Hukum Lingkungan*, Himpunan Karya Ilmiah, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1979, h.13.
2. Ibid.
3. Siti Sundari, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia*, Disertasi, 1987, h.198.
4. Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah-mada University Press, Yogyakarta, cetakan kedelapan, 1991, h. 358.
5. Komar Kantaatmadja, *Ganti Rugi Internasional Pencemaran Minyak di Laut*, Alumni, Bandung, 1981, h. 57-58.
6. R. Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta, 1975, h. 11.
7. NHT Siahaan, *Beberapa Masalah Tentang Tanggung Jawab Ganti Rugi Perdata Pencemaran Lingkungan Hidup*, *Majalah Hukum dan Pembangunan*, FH-UI Jakarta, Desember 1985, h. 589.



8. Komar Kantaatmadja, Op.Cit., h. 58.
9. St Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan Buku 1 : Ilmu Lingkungan*, Binacipta, Bandung, 1981, h. 129. Lihat juga Siti Sundari, Op.Cit, Disertasi, h. 176.
10. Pendapat ini dikemukakan oleh Koesnadi, Siti Sundari, St Munadjat Danusaputro dan Komar dalam buku yang telah dikutip di atas.
11. Stefanus Heryanto, *Asas Strict Liability Dalam Hukum Lingkungan*, Kompas, 1 Oktober 1992.
12. Ibid.
13. Siti Sundari, Op.Cit, h. 183-184. Khusus pengertian *absolute liability* dikutip dari pendapatnya Komar Kantaatmadja.
14. NHT Siahaan, Op.Cit., h. 590.
15. Siti Sundari, Op.cit., h. 188.
16. Ibid.
17. Ibid.
18. NHT Siahaan, Op.cit., 592.
19. Siti Sundari, *Tanggung Gugat Pencemar dan Beban Pembuktian Dalam Kasus Pencemaran Lingkungan, Diskusi Panel, "Masalah-masalah Prosedural Dalam Penyelesaian Sengketa Lingkungan"*, Kerjasama Majalah Andal (SKREEP), Sinar Kasih Group dan Majalah Hukum dan Pembangunan, 19 - 20 Juni 1989, Jakarta.
20. Lagi-lagi, seringkali peraturan perundang-undangan kita pada saat penerapannya terbentur pada masalah belum adanya peraturan pelaksana. Padahal, peraturan umumnya telah lama diberlakukan.
21. Lihat Forum Keadilan, No. 10, 3 September 1992. Lihat juga pemberitaan di Media Massa awal Agustus hingga awal September 1993 mengenai kasus tersebut.
22. Stefanus Heryanto, Ibid.

## DAFTAR PUSTAKA

Majalah Forum Keadilan, No. 10, 3 September 1992

*Munadjat Danusaputro, ST. (1981), Hukum Lingkungan Buku I : Ilmu Lingkungan*, Binacipta, Bandung.

*Koesnadi Hardjosoemantri (1991), Hukum Tata Lingkungan*. Gadjah-mada University Press, cetakan kedelapan, Yogyakarta.

*Komar Kantaatmadja (1981), Ganti Rugi Internasional Pencemaran Minyak di Laut*, Alumni, Bandung.

*Siahaan, NHT. (1985), Beberapa Masalah Tentang Tanggung Jawab Ganti Rugi Perdata Pencemaran Lingkungan Hidup*, Majalah Hukum dan Pembangunan, FH-UI Jakarta.

*Rangkuti, Siti Sundari (1987), Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya.*

\_\_\_\_\_, (1979), *Pertanggungjawaban Pencemar dan Beban Pembuktian Dalam Hukum Lingkungan*, Himpunan Karya Ilmiah, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.

*Subekti, R. (1975), Pokok-Pokok Hukum Perdata*. Intermasa, Jakarta.

*Stefanus Heryanto, Asas Strict Liability Dalam Hukum Lingkungan*, Kompas, 1 Oktober 1992.