

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Kegiatan pertambangan dan lingkungan hidup merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Bahkan terdapat ungkapan “tiada kegiatan pertambangan tanpa perusakan/pencemaran lingkungan”. Meskipun kedua hal tersebut tidak dapat dipisahkan karena keterkaitannya (*interdependency*) yang satu dengan lainnya mengenai kedua hal tersebut, tetapi pengaturannya tetap terpisah dan bahkan tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan hukum sumber daya alam dan hukum lingkungan mempunyai asal-usul yang berlainan bahkan bertentangan satu sama lain. Hukum sumber daya alam lebih banyak berfokus pada eksploitasi, sedangkan hukum lingkungan berfokus pada pelestarian lingkungan.¹ Meskipun demikian tidak berarti perusahaan pertambangan harus berhenti hanya karena pelestarian lingkungan hidup dan upaya pelestarian lingkungan hidup, karena hal-hal di bawah ini.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi dinyatakan bahwa salah satu asas penyelenggaraan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi antara lain ialah berwawasan lingkungan². Adapun salah satu tujuan penyelenggaraan kegiatan usaha Minyak dan Gas

¹ Abrar Saleng, “Risiko-risiko Dalam Eksplorasi dan Eksploitasi Pertambangan Serta Perlindungan Hukum Terhadap Para Pihak (Dari Perspektif Hukum Pertambangan)”, *Jurnal Hukum Bisnis* (Volume 26 No. 2- 2007): 12

²Indonesia A, *Undang-Undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*, UU Nomor 22 Tahun 2001, LN No. 136 Tahun 2001, TLN No. 4152, Pasal 2.

Bumi ialah tetap menjaga kelestarian lingkungan hidup³. Hal ini sesuai dengan sasaran pengelolaan lingkungan hidup, antara lain terjaminnya kepentingan generasi masa kini dan generasi masa depan, tercapainya kelestarian fungsi lingkungan hidup, dan terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana.⁴ Berdasarkan hal ini, idealnya setiap kegiatan eksploitasi minyak dan gas bumi harus berwawasan lingkungan dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan hidup. Akan tetapi aturan perlindungan lingkungan hidup dalam pertambangan (termasuk pertambangan minyak dan gas bumi) di Indonesia boleh dibilang sangatlah lemah. Berbagai kasus pencemaran lingkungan dalam dunia pertambangan hingga kini tidak terselesaikan dengan baik. Sangat disadari komitmen penghormatan dan perlindungan lingkungan hidup yang dianut oleh pemerintah saat ini masih sekedar jargon dan hanya sebatas *international public relation*.⁵

Pertambangan minyak dan gas bumi memang memiliki risiko kerusakan lingkungan yang tinggi. Masalah lingkungan yang dapat timbul akibat usaha pertambangan minyak dan gas bumi pada tahap eksploitasi dalam kegiatan pengupasan vegetasi dan tanah penutup (*over burden*) antara lain perubahan bentang alam dan estetika, hilangnya flora dan fauna daratan, perubahan iklim mikro, aliran air permukaan meningkat, erosi meningkat dan sedimentasi di sungai dan danau meningkat, menurunnya kualitas air sungai/danau, flora dan fauna perairan berkurang atau bahkan menghilang, debu, bising, gas buangan dari peralatan yang digunakan.⁶ Lingkup dari arti

³*Ibid.*, Pasal 3.

⁴Indonesia B, *Undang-Undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU Nomor 23 Tahun 1997, LN No. 68 Tahun 1997, TLN No. 3699, Pasal 4.

⁵Chalid Muhammad, "Reformasi Kebijakan Pertambangan Indonesia: Suatu Kebutuhan Mendesak", *Demokratisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Penyunting: Firsty Husbani, Cet. I, (Jakarta: ICEL, 1999), hlm. 183.

⁶Abrar Saleng, *op. cit.*, hlm. 11.

kerusakan (*damage*) lingkungan, menurut *Convention on Civil Liability for Damage Resulting From Activities Dangerous to The Environment*, sebagaimana dikutip oleh M. Ramdan Andri G. W. dari Brian Greenwood meliputi:⁷

- a) *Loss of life or personal injury;*
- b) *Loss of/or damage to property other than to the installation itself or property held under the control of the operator, as the site of the dangerous activity;*
- c) *loss or damage by impairment of the environment in so far as this is not considered to be damage within the meaning of sub-paragraphs (a) or (b) above provide that compensation for impairment of the environment, other than for loss of profit from such impairment shall be limited to the costs of measures of reinstatement actually undertaken or to be undertaken;*
- d) *the cost of preventive measures and any loss or damage caused by preventive measure;*

Di Indonesia terdapat contoh nyata kasus kerusakan lingkungan hidup dalam skala besar yang diakibatkan dari eksplorasi minyak dan gas bumi yaitu kasus lumpur panas di Porong-Sidoarjo akibat dari pengeboran minyak dan gas bumi yang dilakukan oleh PT. Lapindo Brantas Inc. (untuk selanjutnya disebut dengan Lapindo). Hingga saat ini sudah hampir empat tahun, semburan lumpur panas belum dapat diatasi dan/atau lumpur panas masih keluar dari perut bumi.

Tanggal 29 Mei 2006 terjadinya semburan lumpur panas yang pertama dari sepetak sawah yang terletak di Desa Siring, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur. Awalnya hanya sebuah semburan kecil yang menggenangi sawah dan tanah kosong di sekitarnya. Lama-kelamaan lumpur telah menenggelamkan empat desa (Desa Siring, Desa

⁷Brian Greenwood, "Looking Ahead: Environmental Regulation - A Future?", dalam *Environmental Regulation and Economic Growth*, (Alan E. Boyle, ed.), (Oxford: Clarendon Press, 1994), hlm. 128-129. Sebagaimana dikutip oleh M. Ramdan Andri G.W. dalam "Perbandingan Asas Tanggung Jawab Mutlak Secara Langsung dan Seketika (*Strict Liability*) Dalam Hukum Lingkungan di Indonesia dan Belanda", (Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Depok, 1999).

Renokenongo dan Jatirejo di Kecamatan Porong, serta Desa Kedungbendo di Kecamatan Tanggulangin). Kehidupan masyarakat yang dulu gubuk, kini telah tiada. Aktivitas pemerintahan desa mati, demikian pula aktivitas ekonomi masyarakatnya. Masyarakat di empat desa tersebut kehilangan tempat tinggal, mereka ada yang mengungsi di Pasar Baru Porong, mengungsi di rumah keluarga, atau mengontrak rumah bagi mereka yang masih memiliki uang untuk mengontrak. Warga yang rumahnya terendam lumpur menginginkan mendapat ganti rugi. Selain telah mengakibatkan ribuan warga kehilangan tempat tinggal, luapan lumpur juga telah mengakibatkan ribuan warga yang bekerja sebagai buruh kehilangan pekerjaan. Hal ini karena pabrik tempat mereka bekerja telah terendam oleh lumpur. Mereka yang bekerja di sektor informal turut kehilangan lapangan pekerjaan. Pengusaha pun mengalami kerugian hingga miliaran rupiah. Jalur transportasi menjadi lebih panjang sehingga menimbulkan biaya tambahan.

Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) dan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) mengatasnamakan warga Sidoarjo mengajukan gugatan perdata di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dan Jakarta Pusat. Di dalam Amar Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat terhadap gugatan YLBHI dengan perkara No. 384/Pdt.G/2006/PN.JKT.PST majelis hakim menyatakan bahwa luapan lumpur disebabkan karena kurang hati-hatian pengeboran yang dilakukan oleh Lapindo karena belum dipasanginya *casing* atau pelindung secara keseluruhan sehingga menyebabkan terjadinya *kick* dan luapan lumpur. Akibat kelalaian atau kuranghati-hatian tersebut mengakibatkan korban kehilangan harta benda dan mengalami situasi yang tidak menyenangkan. Dengan demikian, unsur kesalahan dan sebab akibat telah terpenuhi. Namun, tidak seluruhnya unsur kumulatif perbuatan melawan hukum telah dipenuhi karena telah diupayakan secara optimal perlindungan korban maupun penanganan atas penghentian semburan lumpur. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan hukum tersebut, terhadap Lapindo dan tergugat lainnya diputuskan tidak melakukan perbuatan

Universitas Indonesia

melawan hukum.⁸ Putusan ini kemudian diajukan banding oleh YLBHI yang mana dalam putusannya majelis hakim Pengadilan Tinggi memutuskan bahwa semburan lumpur merupakan fenomena alam sehingga unsur kesalahan dan pelanggaran hak asasi manusia tidak terpenuhi.⁹ Upaya kasasi yang dilakukan oleh YLBHI kepada Mahkamah Agung menghasilkan putusan yang menguatkan Putusan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi.¹⁰ Oleh karena YLBHI tidak melakukan upaya hukum terhadap putusan kasasi tersebut maka putusan ini telah berkekuatan hukum tetap.

Terhadap gugatan WALHI di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan perkara No. 284/PDT.G/2007.PN.JAK.SEL, Majelis Hakim dalam amar putusan memutuskan bahwa terjadinya semburan lumpur di area sekitar sumur BJP-1 karena fenomena alam, bukan akibat kesalahan dari Lapindo dan tergugat lainnya, sehingga Lapindo dinyatakan tidak melakukan perbuatan melawan hukum.¹¹ Putusan ini diajukan upaya hukum banding yang mana dalam amar putusannya, Majelis Hakim Pengadilan Tinggi menguatkan putusan Pengadilan Negeri. Dengan tidak dilakukannya upaya kasasi dalam jangka waktu yang telah ditentukan, putusan ini telah berkekuatan hukum tetap dan membebaskan Lapindo dari unsur kesalahan serta pertanggungjawaban atas semburan lumpur. Upaya hukum perdata telah menghasilkan putusan *in kracht* dan telah secara positif mendudukkan bahwa semburan lumpur merupakan fenomena alam sehingga tidak terdapat unsur kesalahan dan tanggung jawab langsung dan seketika terhadap

⁸Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Perkara Perdata No. 384/Pdt.G/2006/PN.JKT.PST tanggal 27 November 2007

⁹Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, Perkara Perdata No. 136/PDT/2008/PT.DKI tanggal 13 Juni 2008

¹⁰Putusan Mahkamah Agung, Perkara Perdata No. 2710 K/PDT/2008 tanggal 3 April 2009

¹¹Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, Perkara Perdata No. 284/Pdt.G/2007/PN.Jak.Sel tanggal 27 Desember 2007.

Lapindo berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Kepolisian Daerah Jawa Timur melakukan pemeriksaan atas dugaan tindak pidana kepada pihak-pihak yang bertanggungjawab terhadap pengeboran, antara lain terhadap Lapindo serta PT. Medici Citra Nusa (MCN) selaku sub kontraktor. Dari pemeriksaan tersebut ditetapkan tujuh tersangka dengan dugaan tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 187 dan/atau Pasal 188 jo. Pasal 55 KUHP dan/atau Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 42 ayat (1) dan ayat (2) jo. Pasal 46 ayat (1) dan (2) UUPH 1997. Dalam pemeriksaan yang cukup panjang, Kepolisian Daerah Jawa Timur pada tanggal 7 Agustus 2009 menerbitkan Surat Penghentian Proses Penyidikan (SP3) yang ditanda-tangani oleh Direktur Reserse Kriminal (Direskrim) Polda Jatim, Komisaris Besar Polisi Edy Supriyadi. Alasan penerbitan SP3 kepada seluruh tersangka mengingat tidak cukupnya bukti yang dapat menunjukkan unsur kesalahan para tersangka terkait semburan lumpur.

Proses penyelesaian perkara pidana dengan dikeluarkannya SP3 oleh pihak Kepolisian merupakan “tamparan yang menyakitkan” karena telah menghalangi kesempatan hakim dan pengadilan untuk mengadilinya. Juga penyelesaian perkara perdata yang diputus oleh pengadilan yang telah menghasilkan putusan *in kracht* dan telah secara positif mendudukan bahwa semburan lumpur merupakan fenomena alam telah menimbulkan ketidakpuasan orang tentang putusan perkara Lapindo dalam penyelesaian perkara pidana dan perdata. Ketidakpuasan itu antara lain berkaitan dengan masalah kesulitan pembuktian, tidak tersedianya alat-alat bukti yang cukup dan penggugat telah tidak dapat menyediakan/mengajukan saksi ahli yang kompeten, sedangkan saksi ahli tergugat lebih kompeten. Hal ini diperparah dengan pandangan sebagian orang tentang kemampuan hakim di dalam mengeksplorasi atau menggali lebih dalam perkara di bidang lingkungan hidup terutama bagaimana menyelesaikan perkara lingkungan. Di samping

Universitas Indonesia

hal-hal tersebut di atas, muncul juga keragu-raguan orang terhadap maksud, tujuan, dan kualitas diskresi oleh Polres Sidoarjo yang berupa SP3.

Hakim tidak dibenarkan mengambil putusan tanpa pembuktian, namun hakim sebagai perangkat peradilan mempunyai kewenangan yang merdeka untuk memutus perkara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Kunci ditolak atau dikabulkannya gugatan harus berdasarkan pembuktian yang bersumber dari fakta-fakta yang diajukan para pihak. Para korban lumpur Lapindo sebagai pihak penggugat akan mengalami kesulitan untuk membuktikan kesalahan Lapindo baik dari segi teknik pengeboran, penggunaan alat pengeboran, maupun dalam hal pemasangan selubung (*casing*). Untuk membuktikan hal tersebut tentunya memerlukan tenaga ahli dan teknologi canggih yang biayanya sangat mahal dan sulit ditanggung oleh korban. Selain itu para korban pun kesulitan untuk mendapatkan alat-alat bukti lain yang dipandang dapat mencukupi dalam proses pembuktian di Pengadilan, manakala hal-hal itu sangat sulit diakses dari pihak pemerintah, terlebih lagi dari pihak Lapindo .

Ketidakmampuan penggugat dalam menyediakan saksi ahli yang kompeten, justru menjadi berbanding terbalik bagi pihak tergugat yang justru dapat menyediakan saksi ahli yang lebih kompeten hal ini karena Lapindo dapat mendatangkan para saksi ahli dengan latar belakang dosen geologi dari universitas terkemuka seperti ITB, UPN Veteran Yogyakarta, Universitas Trisakti, dosen teknik perminyakan ITB, ahli perminyakan, ahli geologi atas dasar kemampuan finansial yang dimilikinya. Selain itu hasil kesepakatan dalam seminar para ahli geologi baik dari dalam dan luar negeri dalam forum internasional *Geological Workshop on Sidoarjo: Mud Volcano* serta kesimpulan dan rekomendasi para ahli geologi, minyak dan gas dalam Temu Ilmiah Asosiasi Perusahaan Migas Nasional di Jakarta tanggal 7 Desember 2006 telah menyimpulkan bahwa kasus semburan lumpur panas di Sidoarjo akibat pengeboran yang dilakukan oleh PT. Lapindo Brantas

Universitas Indonesia

Inc. merupakan fenomena alam yang disebut gunung lumpur atau *mud volcano*, sehingga semburan lumpur Lapindo agar direkomendasikan dan/atau ditetapkan sebagai bencana alam. Para Penggugat, WALHI dan YLBHI, tidak dapat menghadirkan saksi ahli sedemikian banyak seperti Lapindo sehingga wajar apabila Lapindo dapat menggiring pandangan hakim bahwa semburan lumpur panas Lapindo merupakan bencana alam.

Di dalam hukum lingkungan terdapat dua bentuk pertanggungjawaban yaitu pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*) dan pertanggungjawaban tanpa kesalahan (*liability without fault*). Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan menggunakan mekanisme Perbuatan Melawan Hukum (PMH) dengan mengacu Pasal 1365 KUHPerdara, sedangkan pertanggungjawaban tanpa kesalahan ialah *strict liability*.

Tanpa adanya suatu kesalahan maka tidak akan timbul dasar untuk menuntut kerugian. Kesalahan (*mens rea*) merupakan objek pokok terpenting dalam menentukan seseorang patut dinyatakan bertanggungjawab. Oleh karena itu bila menerapkan sistem pertanggungjawaban biasa tidaklah mencerminkan rasa keadilan karena korban mengalami kerugian ganda, yakni ia sebagai korban tapi masih juga harus membuktikan adanya kesalahan dari pihak pelaku.¹² Untuk mengatasi kelemahan itu maka digunakanlah *strict liability*.

Di dalam memutuskan perkara Lapindo, hakim tidak menggunakan *strict liability*, sehingga penggugat tetap memiliki kewajiban untuk membuktikan unsur kesalahan dan sebagai akibatnya unsur PMH tidak terpenuhi dalam kasus Lapindo. Lain halnya apabila hakim mengenakan *strict liability* maka Lapindo akan terjerat sehingga Lapindo terbebani tanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan dan wajib membayar ganti

¹² N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan*, Cet. I. (Jakarta: Pancuran Alam, 2006), hlm. 275.

rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Hal ini telah menimbulkan keragu-raguan orang terhadap kemampuan hakim dalam melakukan penggalian hukum terhadap konsep *strict liability* dalam hal penyelesaian sengketa lingkungan.

WALHI dalam gugatannya menggabungkan pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan dan *strict liability*, sedangkan dalam putusannya Pengadilan mendasarkan pada PMH walaupun WALHI sudah menggabungkan antara PMH dan *strict liability*. Ini menimbulkan ketidakpuasan atas putusan hakim terutama dalam masalah perdata mengenai gugatan *strict liability*, karena dalam putusannya sama sekali tidak disinggung dasar pertimbangan hukumnya mengenai *strict liability*, sehingga seakan-akan mencerminkan pandangan, apakah hakim mengerti mengenai konsep hukum yang disebut *strict liability*.

Selama ini orang mengupas *strict liability* sekedar pertanggungjawaban hukum yang dilakukan oleh individu, sedangkan masalah Lapindo merupakan pertanggungjawaban korporasi di hadapan hukum yang butuh penanganan tersendiri, terutama kaitannya dengan kedudukan korporasi sebagai subjek hukum dalam perkara perdata dan perkara pidana. Berbicara tentang korporasi tidak dapat dilepaskan dari konsep dan sistem Hukum Perdata karena di dalam Hukum perdata dikenal dua subjek hukum yaitu pribadi kodrati (manusia)¹³ dan Pribadi hukum (pribadi ciptaan hukum/*recht persoon*)¹⁴, seperti badan hukum (perseroan

¹³Karakteristik dari pribadi kodrati (manusia) ialah

1. Memiliki hak dan kewajiban sejak lahir hingga meninggal;
2. Dapat bertindak sendiri untuk mengurus kepentingan-kepentingannya (otonom);
3. Memiliki hak bersikap tindak (*handelingsbevoegd*) yang mempunyai sebab akibat hukum;
4. Tidak semua pribadi dianggap mampu/cakap untuk melaksanakan hak tersebut, yaitu orang yang belum dewasa dan orang yang akal pikirannya tidak sehat.

¹⁴Alasan dari timbulnya pribadi hukum ialah

terbatas/korporasi), persekutuan komanditer, firma, dll,. Sebagai subjek hukum, maka korporasi (*rechtspersoon*) dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana. Korporasi mulai memasuki lingkup Hukum Pidana sebagai subjek hukum sejak munculnya fenomena *corporate crime*¹⁵. Tindak kejahatan yang dilakukan oleh korporasi sering terjadi dalam skala besar dan merugikan masyarakat.

Tindakan SP3 oleh pihak kepolisian telah menimbulkan indikasi adanya konspirasi dan praktik skandal dalam penanganan kasusnya.¹⁶ Salah satu alasan yang dikemukakan dengan dikeluarkannya SP3 yakni karena ketiadaan bukti kuat, *factual proving*, ketidakmampuan Penyidik memenuhi petunjuk Jaksa Penuntut Umum (JPU) untuk membuktikan korelasi semburan lumpur dengan kegiatan eksplorasi Sumur Banjarpanji I, serta kekalahan gugatan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) dan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI). Alasan di atas sejatinya sulit dicerna dengan logika hukum. Pertama, standar *degree of evidence* menyebutkan bahwa minimal harus ada dua alat bukti yang sah dan keyakinan hakim sudah dapat digunakan sebagai alat bukti (Pasal 183 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana-KUHP). Dalam kasus Lapindo, Polda Jatim sesungguhnya sudah mengantongi 3 jenis alat bukti fakta (*fact evidence*) yaitu: Keterangan saksi fakta, Surat-surat dokumen, dan

-
1. Ada suatu kebutuhan untuk memenuhi kepentingan-kepentingan tertentu atas dasar kegiatan yang dilakukan bersama;
 2. Ada tujuan idiil yang perlu dicapai tanpa tergantung pada pribadi kodrati sebagai perorangan.

Karakteristik dari pribadi hukum ialah

1. Memiliki hak dan kewajiban;
2. Dapat mengadakan hubungan hukum;
3. Terlibat peristiwa hukum.

¹⁵Fenomena *corporate crime* mulai muncul di negara maju pada abad ke-19. Kejahatan korporasi sendiri dapat didefinisikan sebagai: “...*crimes committed either by a corporation (i.e. business entity having a separate legal personality from the natural persons that manage its activities), or by individuals that may be identified with a corporation or other business entity*”

¹⁶ --, “SP3 Kasus Lapindo Beraroma Skandal”, <<http://www.WALHI.or.id/in/ruang-media/WALHI-di-media/312-sp3-kasus-lapindo-beraroma-skandal>>, 14 Agustus 2009.

Keterangan ahli. Kedua, ketiadaan celah yang menurut Polda Jatim tak bisa mengarah pada *factual proving* (pembuktian fakta) merupakan pembohongan publik, sebab ada 56 saksi yang diperiksa termasuk pelaku pengeboran. Pihak kepolisian juga telah meminta keterangan 21 ahli berbagai ilmu, dari geologi, minyak, pengeboran, hingga gempa. Ketiga, alasan lain yang digunakan Polda Jatim untuk menghentikan penyidikan terkait dengan gagalnya gugatan WALHI dan YLBHI. Gugatan yang dilakukan WALHI bersifat perdata yang di atur dalam Pasal 38 ayat 1, 2 dan 3 UUPH, sementara penyidikan Polda merupakan proses pidana.¹⁷

Tinjauan atau kajian yang hendak dilakukan tidak hanya serta merta membahas penggunaan asas *strict liability* dalam pertanggungjawaban suatu korporasi. Pembahasan akan dilakukan lebih jauh, yaitu dalam ranah hukum ekonomi dan ekonomi lingkungan. Melalui sudut pandang hukum ekonomi akan dikaji sisi lain dari *strict liability* menurut kacamata mikro ekonomi terhadap para korban lumpur. Dari sudut pandang ekonomi lingkungan tentang kewajiban untuk melakukan pemulihan lingkungan. Jadi tidak hanya sekedar penerapan *strict liability* dalam menetapkan siapa yang bersalah atau siapa yang harus bertanggung jawab tetapi akan lebih difokuskan kepada pandangan-pandangan dalam menggunakan pendekatan ekonomi sebagai solusi terbaik (*best solution*). Oleh sebab itu, judul tesis yang dipandang tepat untuk kajian ilmiah adalah “Analisis Ekonomi Dalam Penggunaan Gugatan *Strict Liability* Kasus Lumpur Lapindo”.

1.2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang ingin dibahas dalam penelitian ini adalah sejauh mana manfaat dari penerapan asas *strict liability* terhadap kasus kerusakan lingkungan hidup berdasarkan analisa

¹⁷Indah Dwi Qurbani, “Titik Blunder SP3 Kasus Lapindo”, <<http://www.jatam.org/content/view/full/891/1/>>, 21 Agustus 2009.

ekonomi. *Strict liability* merupakan *lex specialis* dari Perbuatan Melawan Hukum (*onrechtmatige daad*). Sebagai studi kasus dalam penelitian ini ialah semburan lumpur di Sidoarjo yang terjadi akibat dari kegiatan pengeboran yang dilakukan oleh PT. Lapindo Brantas Inc. Oleh karena itu penelitian ini akan berusaha menjawab masalah-masalah:

1. Apakah kasus Lapindo merupakan perbuatan melawan hukum?
2. Bagaimana pertanggungjawaban korporasi dikaitkan dengan penerapan asas *strict liability* dalam kasus kerusakan lingkungan?
3. Apakah penerapan asas *strict liability* dapat memberikan keuntungan ekonomi (*economic benefits*) dan pemulihan ekonomi (*economic recovery*)?

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan tersebut, dapat dikonstruksikan bahwa penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisa kasus semburan lumpur di Sidoarjo oleh PT. Lapindo Brantas Inc. merupakan perbuatan melawan hukum atau bukan;
2. Mengetahui bentuk pertanggungjawaban korporasi dikaitkan dengan asas *strict liability* dalam kasus perusakan lingkungan;
3. Menganalisa manfaat keuntungan ekonomi (*economic benefits*) dan pemulihan ekonomi (*economic recovery*) dari penerapan asas *strict liability*.

Sedangkan kegunaan penelitian tesis ini diharapkan sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoretis
Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi peningkatan dan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum, khususnya hukum lingkungan dan hukum ekonomi, terutama yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia.
2. Kegunaan Praktis
 - a. Memberikan pemahaman mengenai asas *strict liability* kepada para penegak hukum, khususnya untuk para hakim, sehingga hakim dapat

Universitas Indonesia

- menerapkan asas ini dalam menyelesaikan kasus-kasus lingkungan hidup;
- b. Memberikan sumbangan pengetahuan bahwa asas *strict liability* dapat dilihat dari sudut pandang hukum ekonomi;
 - c. Melalui penerapan asas *strict liability* terhadap kasus lumpur Lapindo maka dapat mendorong perubahan dari *what the law is* menjadi *what the law ought to be*.

1.4. Metodologi Penelitian

Dipandang dari sudut bentuk¹⁸, pada umumnya dikenal penelitian diagnostik¹⁹, penelitian preskriptif²⁰, dan penelitian evaluatif²¹. Berdasarkan sudut bentuk maka penelitian tesis ini merupakan penelitian preskriptif karena bertujuan memberikan saran agar untuk kasus-kasus lingkungan yang berdampak besar dan penting, hakim dapat menerapkan asas *strict liability*.

Berdasarkan sudut sifatnya²², dikenal adanya penelitian eksploratoris (menjelajah)²³, penelitian deskriptif²⁴, dan penelitian eksplanatoris²⁵. Berdasarkan sudut sifatnya maka penelitian tesis ini bersifat teoritis

¹⁸Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. III, (Jakarta: UI Press, 1986), hlm. 9.

¹⁹Penelitian diagnostik merupakan suatu penyelidikan yang dimaksudkan untuk mendapatkan keterangan mengenai sebab-sebab terjadinya suatu gejala atau beberapa gejala.

²⁰Penelitian preskriptif merupakan penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu.

²¹Penelitian evaluatif pada umumnya dilakukan apabila seseorang ingin menilai program-program yang dijalankan.

²²*Ibid.*

²³Penelitian eksploratoris dilakukan apabila pengetahuan tentang suatu gejala yang akan diselidiki masih kurang sekali atau bahkan tidak ada.

²⁴Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.

²⁵Penelitian eksplanatoris terutama dimaksudkan untuk menguji hipotesa-hipotesa tertentu.

eksplanatoris karena ingin menguji apakah secara teoritis asas *strict liability* dapat diterapkan terhadap kasus Lapindo.

Metode pengumpulan data yang dilakukan untuk penelitian tesis ini ialah melalui studi dokumen atau bahan pustaka, yaitu mengumpulkan data tertulis. Data yang diperoleh melalui studi dokumen dinamakan data sekunder. Menurut Soerjono Soekanto, data sekunder mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan sebagainya.²⁶ Studi kepustakaan ini menggunakan data sekunder yang mencakup:²⁷

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer terdiri dari norma dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, traktat, dan bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku yang terkait dengan penulisan tesis ini;
- b. Bahan hukum sekunder memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder terdiri dari Rancangan Undang-Undang (RUU), hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum (skripsi, tesis, disertasi, dll), dst. yang terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup dan asas *strict liability*;
- c. Bahan hukum tersier Bahan hukum tersier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Contohnya kamus hukum, ensiklopedia, indeks, dst.

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian tesis ini dengan memisahkan terlebih dahulu bahan hukum primer dari bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang telah dikumpulkan. Kemudian

²⁶*Ibid.*

²⁷Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2006), hal. 13.

bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier dipisah-pisahkan menurut kategori masing-masing sesuai dengan kegunaannya, dicatat secara sistematis dan konsisten untuk kemudian diinterpretasikan dengan menggunakan unsur-unsur dari teori yang digunakan dalam penelitian ini dalam usaha menjawab permasalahan penelitian.

1.5. Kerangka Teoretis

Kerangka teoretis adalah pengelaborasi unsur-unsur dari suatu teori yang diperlukan dalam melakukan analisis pada waktu mempertemukannya dengan unsur-unsur dan atau data yang telah dikumpulkannya sehingga dari kegiatan tersebut dapat diharapkan akan menimbulkan pandangan-pandangan mengenai sesuatu atau kebenaran teori yang digunakan dalam membedah permasalahan penelitian. Oleh karena itu atas dasar tersebut maka beberapa konsep tentang pengelolaan lingkungan yang perlu diterapkan antara lain :

1. *Precautionary Principle*

Prinsip pencegahan dini (*precautionary principle*) merupakan prinsip yang menyatakan bahwa tiadanya temuan atau pembuktian ilmiah yang konklusif dan pasti, tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda upaya-upaya untuk mencegah suatu kerusakan lingkungan.²⁸ Dalam rumusan Deklarasi Rio dinyatakan dalam Prinsip 15 sebagai berikut:

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

²⁸David Freestone; Ellen Hey, *The Precautionary Principle and International Law*, (London: Kluwer Law International, 1996), p. 3.

Prinsip ini merupakan jawaban atas kebijakan pengelolaan lingkungan yang didasarkan kepada suatu hal yang perlu dalam melakukan preventi atau penanggulangan, hanya akan dapat dilakukan jika telah benar-benar dapat diketahui dan dibuktikan. Sungguh sangat merugikan sekali, jika sesuatu keadaan/fakta sudah berpotensi atau sudah terjadi kerusakan lingkungan barulah dapat ditempuh dalam pengambilan keputusan, jika harus diketahui atau dibuktikan terlebih dahulu secara pasti. Pendasaran pada pembuktian lebih dulu yang demikian, akan menjadi penghalang bagi pengambilan keputusan yang bersifat segera, sementara dampak dan risiko (*threats*) sudah sangat nyata sekali dirasakan.

Ada beberapa acuan yang dipakai untuk mengaplikasikan prinsip pencegahan dini. Acuan tersebut ialah²⁹

- Ancaman kerusakan lingkungan begitu serius dan bersifat tidak dapat dipulihkan (*irreversible*). Misalnya memiliki akibat yang sifatnya membahayakan yang bersifat antar generasi atau keadaan tidak terdapat substitusi dari sumber daya yang digunakan;
- Bersifat ketidakpastian ilmiah (*scientific uncertainty*). Terdapat keadaan di mana akibat yang akan timbul dari suatu aktivitas, tidak dapat diperkirakan secara pasti, berhubung karakter dari masalahnya sendiri, penyebab, maupun dampak potensial dari kegiatan tersebut;
- Ikhtiar preventional mencakup ikhtiar pencegahan hingga biaya-biaya yang bersifat efektif (*cost effective*).

²⁹ Mas Achmad Santosa, "Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan (*Class Action*)", ICEL, 1997.

2. *Wealth Maximization Theory of Justice*³⁰

Richard A. Posner menjelaskan bahwa menurut teori ini agar kesejahteraan atau kemakmuran dapat dimaksimalkan maka institusi yang melakukan pengelolaan sumber daya alam, mulai dari proses produksinya, pendistribusiannya, sampai dengan pemakaiannya yang menurut Bambang Prabowo Soedarso memenuhi syarat akan sifat-sifat kehati-hatian (*prudence*), bijak (*decency, wisdom*), dan berdaya guna serta berhasil guna (*efficiency*). Ketiga persyaratan tersebut dimaksudkan agar perencanaan mengenai pengalihan terhadap pemanfaatan sumber-sumber energi di kemudian hari tidak menimbulkan dampak, baik yang sifatnya ekonomis, teknis, maupun ekologis.³¹

3. *Polluter Pays Principles*

Prinsip Pencemar Membayar (*Polluter Pays Principle*) mengandung makna bahwa pencemar harus bertanggung jawab terhadap pencemaran yang ditimbulkannya. Penerapan *the polluter pays principle* dilaksanakan melalui berbagai cara, mulai dari baku mutu, proses dan produk, peraturan, larangan sampai kepada bentuk pembebanan.³² Bukti-bukti menunjukkan bahwa dampak ekonomi yang disebabkan oleh polusi lebih besar daripada investasi. Polusi merupakan indikasi proses yang in-efisiensi. Apabila proses yang in-efisiensi dapat dikurangi maka polusi dapat dikurangi.³³

³⁰Brian Bix, *Jurisprudence: Theory and Context*, 2nd Ed., (London: Sweet and Maxwell, 1999), p. 125.

³¹Bambang Prabowo Soedarso, *Penataan Ruang, Pemanfaatan, Akibat dan Pertanggungjawaban Hukum Negara*, Cet. II, (Jakarta: Cintya Press, 2008), hlm. 31.

³²Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Ed. III, (Surabaya: Airlangga University Press, 2005), hlm. 263.

³³Michael G. Royston, *Pollution Prevention Pays*, (Oxford: Pergamon Press,-), p. 18-19.

1.6. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah definisi-definisi operasional untuk memudahkan pembahasan dan kesamaan persepsi dalam pembahasannya. Kerangka konsep atau definisi dari istilah-istilah yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah

1. Tanggung jawab/Tanggung gugat/*Aansprakelijkheid*

Tanggung gugat adalah teori untuk menentukan siapa yang harus menerima gugatan karena adanya suatu perbuatan melawan hukum.³⁴

2. Perbuatan Melawan Hukum (*Onrechtmatige daad*)

Perbuatan melawan hukum secara luas diartikan sebagai berbuat atau tidak berbuat yang bertentangan dengan atau melanggar (i) hak subyektif orang lain, (ii) kewajiban hukum pelaku, (iii) kaidah kesusilaan dan kepatutan dalam masyarakat.³⁵

3. Tanggung Jawab Langsung dan Seketika/*strict liability*

Tanggung jawab langsung dan seketika, Michael A. Jones dalam bukunya *Text Book on Torts* mengatakan bahwa³⁶

“ *strict liability is a general term used to describe form of liability that do not depend upon proof of fault. Where a defendant is held responsible for unforeseeable harm or where he is liable despite having taken all responsible care to avoid foreseeable harm than liability can be said to the strict* ”.

Istilah *strict liability* dalam Undang-Undang Lingkungan Hidup dipadankan dengan istilah tanggung jawab langsung dan seketika yaitu tanggung jawab di mana unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti kerugian. Dalam hal ini

³⁴Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum (Pendekatan Kontemporer)*, Cetakan. II, (Bandung:PT. Citra Aditya Bakti, 2005), hlm. 16

³⁵Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, Cet. I, (Jakarta: Program Pascasarjana FHUI, 2003), hlm. 14

³⁶Michael A. Jones, *A Text Book on Torts*, Second Edition, London Blackstone Press Limited

kewajiban untuk memikul tanggung jawab atas kerugian timbul secara langsung dan seketika begitu terdapat fakta adanya peristiwa yang menyebabkan timbulnya kerugian. Namun Undang-Undang tidak mengatur definisi maupun pengertian langsung dan seketika secara khusus.

4. *Risico Theory*

Penerapan azas tanggung jawab langsung dan seketika (*strict liability*) dalam tatanan hukum lingkungan Indonesia menunjukkan bahwa mengenai persoalan dasar pertanggungjawaban sengketa lingkungan. Indonesia sudah menganut pertanggungjawaban tanpa kesalahan dan mempergunakan pertanggungjawaban atas dasar risiko (*risicoaansprakelijkheid*).³⁷ Van Dunne menyatakan bahwa inti dari ajaran teori risiko (*risicoaansprakelijkheid*) adalah dengan diciptakannya keadaan berbahaya menimbulkan risiko yang terletak pada pihak yang melakukan perbuatan atau yang melakukan pengotoran atau pencemaran dan bahwa karenanya diwajibkan untuk mengambil tindakan-tindakan tersebut dan dengan sendirinya berakibat bahwa perbuatannya bersifat melawan hukum.³⁸

5. Pembuktian dan Beban Pembuktian

Pembuktian atau “membuktikan” menurut Subekti adalah meyakinkan hakim tentang kebenaran dalil-dalil yang dikemukakan dalam suatu persengketaan.³⁹ Membuktikan suatu peristiwa mengenai adanya suatu hubungan hukum adalah suatu cara untuk meyakinkan hakim akan kebenaran dalil-dalil yang menjadi dasar gugat atau yang menyangkal.

³⁷ Agustina, *Op. Cit.*, hlm . 48.

³⁸ Agustina, *Op. Cit.*, hlm. 48.

³⁹ R. Subekti, *Hukum Pembuktian*, Cetakan XV, (Jakarta:PT. Pradnya Paramita, 2005), hlm. 17.

Beban pembuktian pada penerapan azas tanggung jawab langsung dan seketika (*strict liability*) sering dipadankan dengan pembuktian terbalik di mana beban pembuktian berada pada tangan tergugat. Namun ada juga pendapat sebagaimana dikemukakan oleh Mas Achmad Santosa bahwa pembuktian pada penerapan azas tanggung jawab langsung dan seketika (*strict liability*) bukan merupakan pembuktian terbalik karena secara orisional memang terdapat pada tergugat sehingga tidak ada perpindahan beban pembuktian.⁴⁰

6. Kegiatan Berdampak Besar dan Penting

Kegiatan berdampak besar dan penting merupakan kegiatan yang dapat ditundukkan dalam tanggung jawab langsung dan seketika (*strict liability*). Hal tersebut telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Pasal 35 ayat (1) yang secara lengkap berbunyi:

“Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang usahanya dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, dan/atau yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun, dan/atau menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan dengan kewajiban membayar ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan atau pengrusakan lingkungan hidup”.

Ketentuan di atas diperbaharui dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Pasal 88 yang secara lengkap berbunyi:

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

⁴⁰Mas Achmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, (Jakarta: ICEL, 2001), hlm. 303.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, jenis kegiatan yang dapat ditundukkan dalam tanggung jawab langsung dan seketika (*strict liability*) berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 yaitu

- a. Usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan;
- b. Usaha dan/atau kegiatan yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun;
- c. Usaha dan/atau kegiatan yang menghasilkan bahan berbahaya dan beracun.

Sedangkan jenis kegiatan dan/atau usaha yang dapat ditundukkan dalam tanggung jawab langsung dan seketika (*strict liability*) berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 adalah

- a. Usaha dan/atau kegiatan yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun;
- b. Usaha dan/atau kegiatan yang menghasilkan bahan berbahaya dan beracun;
- c. Usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup.

8. Kegiatan Eksplorasi

Berdasarkan definisi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, eksploitasi adalah Rangkaian kegiatan yang bertujuan untuk menghasilkan minyak dan gas bumi dari wilayah kerja yang ditentukan, yang terdiri atas pengeboran dan penyelesaian sumur, pembangunan sarana pengangkutan, penyimpanan, dan pengolahan untuk pemisahan dan pemurnian minyak dan gas bumi di lapangan serta kegiatan lain yang mendukungnya.⁴¹

⁴¹Indonesia A, Pasal 1angka 9.

1.7. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan tesis hukum ini dilakukan berdasarkan bab. Hal ini dilakukan demi terciptanya suatu sistematika tesis yang baik, sebagaimana diuraikan di bawah ini:

Bab Satu merupakan pendahuluan yang membahas secara umum dan singkat mengenai latar belakang, pokok permasalahan, tujuan dan kegunaan penelitian, metodologi penelitian, kerangka teoretis, kerangka konseptual, sistematika penulisan.

Bab Dua membahas mengenai tinjauan umum tentang Perbuatan Melawan Hukum (*Onrechtmatigedaad*)

Bab Tiga membahas Pertanggungjawaban Korporasi Terhadap Penerapan Asas *Strict Liability* Dalam Kasus Kerusakan Lingkungan Hidup

Bab Empat membahas analisa ekonomi dalam penerapan *strict liability*.

Bab Lima merupakan bab penutup yang berisikan kesimpulan dan saran dari hasil penelitian tesis hukum ini.