

TANGGUNG JAWAB HUKUM TERHADAP KERUSAKAN LINGKUNGAN DALAM KASUS LUMPUR LAPINDO MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 (UU CIPTAKER)

Yuliana Silvy Rosadi Zega dan Fatma Ulfatun Najicha

Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Korespondensi: yulianasilvyrosady@student.uns.ac.id

ABSTRACT

The narrative about the establishment of Law No. 11 of 2020 has been realized through the ratification of The Job Creation Act on November 2, 2020 by President Jokowi. The establishment of The Job Creation Act aims to harmonize legislation that has been considered to hinder the investment and development climate. The number of related legislations causes hyper-regulation regulations so it may be ineffective. The existence of The Job Creation Act combines several instruments of law. One of them is the Law of Environmental Protection and Management (UUPPLH) which was originally regulated in Law No.32 of 2009. As for the substance of environmental issues in The Job Creation Act, some of them have been changed, revoked, and replaced with a new provision, including provisions on the concept of responsibility in environmental law which known as strict liability. The author takes the description of the case of Lapindo Mud which is the case has not been completed until now as an example of the validity of strict liability principles for businesses whose activities cause environmental damage. This research is normative juridical research with a statute and case approach. The data used is secondary data. The results showed that the concept of strict liability in The Job of Creation Act experienced a dis-orientation of meaning due to the removal of the phrase "without proof of the element of error". Under The Job of Creation Act, in the case of Lapindo Mud, the party subject to have strict liability is Lapindo Brantas Inc. and the government in this case are also responsible for the disaster, but do not assume to the strict liability.

Riwayat Artikel

Article History

Diterima/accepted 20 April 2021

Dipublikasi/published 31 April 2021

Kata kunci /Keywords

The Job of Creation Act, Strict Liability, Lapindo Mud.

Pendahuluan

Kehadiran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 atau dikenal dengan nama UU Ciptaker membawa perubahan paradigma terhadap pengaturan hukum di Indonesia. Sebelum akhirnya mendapat pengesahan oleh Presiden Jokowi pada 2 November 2020, narasi RUU Ciptaker menimbulkan pro dan kontra dalam masyarakat. Pasalnya, pembuatan UU Ciptaker melalui metode *omnibus law* dianggap melanggar asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana diubah dengan Undang-Undang

Nomor 15 Tahun 2019 (UU P3).¹ Tujuan dibuatnya *omnibus law*, menurut Presiden adalah untuk mengatasi segala bentuk kendala regulasi yang tengah dialami Indonesia, sehingga regulasi harus disederhanakan, dipotong, dan dipangkas jumlahnya.² Maria SW. Sumardjono menyatakan, untuk omnibus law RUU Cipta Kerja, UU yang diganti/dicabut untuk diatur ulang ada sekitar 80-an UU dalam berbagai bidang, dengan filosofi serta prinsip dasar/asas-asas masing-masing yang berbeda sesuai dengan tujuan masing-masing Undang-Undang.³ Sebagai contoh peraturan terdampak, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. UU Ciptaker merubah dan mencabut beberapa ketentuan pasal yang semula diatur dalam UU PPLH, salah satunya ketentuan mengenai penerapan pertanggungjawaban terhadap kerusakan lingkungan yang diatur dalam Pasal 88 UU PPLH. Pada prinsipnya, dalam kasus kerusakan lingkungan, berlaku asas pertanggungjawaban mutlak terhadap pelaku pengrusakan lingkungan baik atas dasar kesengajaan atau kelalaian.⁴ Namun, makna pertanggungjawaban mutlak mengalami multitafsir setelah diubah dengan UU Ciptaker.

Berkaitan dengan kerusakan lingkungan, tepatnya pada tanggal 29 Mei 2006, masyarakat Jawa Timur mengalami keresahan lingkungan dengan munculnya banjir lumpur panas di lokasi pengeboran milik PT Lapindo Brantas Inc⁵ yang menggenangi areal persawahan, pemukiman penduduk, dan kawasan industri. Kejadian tersebut dialami oleh warga dusun Balongnongo, Desa Renokenongo, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur, kemudian meluas pada beberapa kecamatan hingga mengakibatkan dampak yang cukup komplit di kecamatan Tanggulangin dan Jabon. Akibatnya, semburan lumpur ini membawa dampak yang luar biasa bagi masyarakat sekitar maupun bagi aktivitas perekonomian di Jawa Timur. Peristiwa tersebut menjadi suatu tragedi besar yang pernah terjadi di Indonesia dan digolongkan sebagai suatu bencana. Dibutuhkan waktu yang tergolong lama untuk dapat mengembalikan kelestarian lingkungan desa terdampak. Dalam kurun waktu 15 tahun dari kejadian tersebut hingga saat ini, luapan lumpur lapindo masih terus menyembur permukaan tanah. Dalam perkembangannya, pemerintah berniat melakukan penataan lingkungan lumpur

¹ Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik, meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; g. keterbukaan

² Kompas.com, 2020, Naskah Lengkap Pidato Presiden Joko Widodo dalam Pelantikan Periode 2019-2024, <https://nasional.kompas.com/jeo/naskah-lengkap-pidato-presiden-joko-widodo-dalam-pelantikan-periode-2019-2024>, Diakses 19 April 2020.

³ Dr. Bayu Dwi Anggono, 2020, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Konstitusi Press : Jakarta , Hlm.190

⁴ Pasal 88 UU No.32 Tahun 2009 “Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggungjawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsure kesalahan”

⁵ PT. Lapindo Brantas Inc adalah salah satu perusahaan Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) yang ditunjuk oleh BPMIGAS untuk melakukan proses pengeboran minyak dan gas bumi.

lapindo untuk pemanfaatan kawasan sebagai tujuan geowisata, sementara proses pemulihan kawasan tersebut masih berlangsung.⁶

Namun di sisi lain, rencana pemerintah tersebut juga menyisakan pertanyaan perihal perkembangan proses ganti rugi dan tanggungjawab pemerintah serta pihak perusahaan, dalam hal ini PT Lapindo Brantas Inc terhadap kehidupan warga terdampak hingga saat ini: *Apakah permasalahan ganti rugi warga telah selesai dilakukan? Siapa pihak yang bertanggungjawab dalam penyelesaian kasus ini?* Dewasa ini, Komisi V DPR RI mendesak Kementrian PUPR agar segera menyelesaikan pembayaran ganti rugi di peta area terdampak lumpur lapindo. Sebagai peristiwa yang dinyatakan bencana, maka pemerintah diharuskan pula ikut menanggung akibat dari semburan lumpur tersebut, meskipun PT Lapindo Brantas Inc juga memikul tanggungjawab sosial diatasnya.⁷ Hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 huruf a UU Nomor 32 Tahun 2009, dimana dinyatakan bahwa negara adalah penanggung jawab utama dalam pengelolaan dan perlindungan lingkungan.⁸ Sebagai upaya penanganan lumpur lapindo, sejatinya pemerintah telah mengeluarkan beberapa kebijakan yang terdiri dari Keputusan Presiden (*Government Discretion*) yang memuat tentang pembentukan badan penanggulangan lumpur lapindo, serta mekanisme ganti rugi dan bantuan sosial yang diberikan kepada masyarakat korban. Kebijakan-kebijakan tersebut termuat dalam Perppres Nomor 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo, kemudian diganti dengan Perpres Nomor 48 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo. Satu tahun setelahnya, pemerintah mengeluarkan Perpres Nomor 40 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo, dan terakhir, pemerintah memberlakukan Perpres Nomor 21 Tahun 2017 tentang Pembubaran Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo. Sebagai gantinya, pemerintah melalui Kementrian PUPR, membentuk Pusat Pengendalian Lumpur Sidoarjo. PPLS dibentuk menggantikan peran BPLS (Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo) berdasarkan Peraturan Menteri PUPR Nomor 5 Tahun 2017 dibawah Direktorat Jenderal Sumber Daya Air.

Sebelum dikeluarkannya kebijakan mengenai penanganan kasus lumpur lapindo, beberapa proses gugatan telah dilayangkan kepada pihak yang berhubungan

⁶ Tribun Manado, 2020, Kondisi Lumpur Lapindo Sekarang, Foto Tahun ke Tahun Hingga Perkembangan Terbaru Setelah 14 Tahun, <https://manado.tribunnews.com/amp/2020/07/09/kondisi-lumpur-lapindo-sekarang-foto-tahun-ke-tahun-hingga-perkembangan-terbaru-setelah-13-tahun?page=all> , Diakses pada 20 April pukul 13.00

⁷ Suharto, 2010, Hukum dan Lumpur Lapindo: Tanggung Jawab Pemerintah dan PT. Lapindo Brantas Inc. Dalam Sengketa Lingkungan di Sidoarjo Perspektif Budaya Hukum. *Disertasi*. Universitas Islam Indonesia.

⁸ Pasal 2 huruf a: “a). negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan. b) negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. c) negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup.”

dengan Lumpur Lapindo, namun pada akhirnya segala upaya legal yang telah dilakukan tidak menghasilkan respon positif yang memihak kepada masyarakat korban. Pada Desember 2006, Tim Kemanusiaan Korban Lumpur Lapindo bersama Tim YLBHI menggugat beberapa pihak yang berhubungan dengan Lumpur Lapindo secara Perdata ke Pengadilan Jakarta Pusat. Namun pengadilan mulai tingkat pertama sampai kasasi menolak gugatan YLBHI dengan alasan bahwa belum dapat dibuktikan secara hukum bahwa PT Lapindo Brantas Inc yang bersalah akibat semburan lumpur. sehingga pihak tergugat tidak bersalah secara perdata.⁹ Di tahun yang sama, pada 27 Desember 2006, gugatan WALHI atas kasus serupa yang diajukan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan mendapat penolakan sebab majelis hakim menyatakan bahwa semburan lumpur disebabkan fenomena alam. Dalam upaya penyelesaian kasus, majelis hakim menggunakan dasar instrumen Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 melalui pandangan hukum keperdataan, karena dalam hal ini, gugatan diajukan dengan dalil PT Lapindo Brantas Inc telah melakukan Perbuatan Melawan Hukum. Namun, akhir keputusan majelis dari kedua gugatan tersebut, tidak sesuai dengan substansi pasal 88 UU PPLH, dimana berlaku asas tanggungjawab mutlak tanpa dibebankan unsur pembuktian bagi pelaku kerusakan lingkungan. Praktis, hal ini menimbulkan protes sejumlah kelompok masyarakat terdampak maupun para aktivis lingkungan terhadap penegakan hukum masalah lumpur lapindo. Adapun kemudian diadakan penyelesaian sengketa diluar pengadilan, yaitu negosiasi yang dilakukan oleh Emha Ainun Najib dalam memediasi korban semburan, PT. LBI, dan Pemerintah. Barulah kemudian, sebagai implikasinya dari upaya non-litigasi tersebut, pemerintah membuat kebijakan-kebijakan sebagai jawaban atas keresahan masyarakat korban terkait ganti rugi materiil maupun non-materiil.

Meskipun pemberian ganti rugi telah ditetapkan melalui Perppres, namun hingga kini hak ganti rugi warga terdampak belum sepenuhnya tuntas. Bahkan, pihak PT. Lapindo Brantas Inc masih memiliki sejumlah hutang kepada negara atas dana talangan pembayaran ganti rugi korban dan telah jatuh tempo sejak 10 Juli 2019. Inilah yang kemudian menjadi isu hukum penulis untuk mengangkat tema lebih dalam mengenai proses ganti rugi kasus lumpur lapindo. Dengan dikeluarkannya UU Ciptaker yang secara sah telah menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Pelestarian Lingkungan Hidup, penulis tertarik untuk melakukan telaah hukum penyelesaian kasus melalui instrumen UU Ciptaker, sehingga terdapat rumusan masalah yang akan diangkat: *Siapa yang bertanggungjawab atas kerusakan lingkungan dalam kasus lumpur lapindo? Bagaimana bentuk tanggung jawab mutlak menurut UU Ciptaker?* Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsep tanggung jawab mutlak dalam UU Ciptaker mengalami dis-orientasi makna akibat dihapusnya frasa “*tanpa pembuktian unsur kesalahan*”.

⁹ Tim Advokasi Korban Kemanusiaan Lumpur Sidoarjo, Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Kasus Lumpur Panas Sidoarjo, Desember 2006.

Berdasarkan UU Ciptaker, dalam kasus Lumpur Lapindo, pihak yang dikenakan tanggung jawab secara mutlak yaitu PT Lapindo Brantas Inc dan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah dalam ini juga bertanggungjawab atas bencana tersebut, namun tidak memikul tanggung jawab mutlak.

Metode

Artikel ini menggunakan metode penelitian normatif dengan melakukan pendekatan hukum positif terhadap peraturan perundang-undangan dan studi kasus (*case approach*) dengan menggunakan jenis data kualitatif. Sumber data yang digunakan yaitu data sekunder yang diperoleh dari sumber-sumber yang berupa dokumen resmi, buku, jurnal, internet dan sumber lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

Hasil dan Pembahasan

Peristiwa Lumpur Lapindo Sebagai Bencana

Luapan lumpur lapindo dikategorikan dalam keadaan bencana. Hal ini merujuk kepada dampak yang ditimbulkan oleh kejadian tersebut. Dampak dari luapan lumpur tersebut telah mengakibatkan timbunan lumpur bercampur gas sebanyak Tujuh Juta Meter Kubik atau setara dengan jarak 7.000 kilometer. Percepatan semburan lumpur yang terjadi terjadi sangat cepat menutupi area di sekitarnya. Dalam kurun waktu 21 hari pada saat kejadian berlangsung 15 tahun yang lalu, lumpur sudah menutup sekitar 90 ha kawasan persawahan, tambak dan perumahan. Dalam waktu satu bulan, luapan lumpur menutupi kurang lebih 200 hektar lahan. Lumpur gas panas Lapindo selain mengakibatkan kerusakan lingkungan, dengan suhu rata-rata mencapai 60 derajat celcius juga dapat mengakibatkan rusaknya lingkungan fisik masyarakat yang tinggal di sekitar semburan lumpur. Rusaknya lingkungan fisik tersebut berkaitan dengan lumpuhnya sektor industri di Kabupaten Sidoarjo, lumpuhnya sektor ekonomi sebagai akibat rusaknya infrastruktur jalan, kerugian di sektor pertanian, perikanan, perkebunan, dan lainnya yang berhubungan dengan mata pencaharian penduduk sekitar, lumpur juga membawa dampak sosial bagi kehidupan masyarakat sekitar seperti hilangnya sarana tempat tinggal, pendidikan, kesehatan, kekurangan kebutuhan air bersih, dan lainnya. Perlu diketahui bahwa lumpur lapindo mengandung bahan karsinogenik yang bila berlebihan menumpuk ke dalam tubuh dapat menyebabkan kanker serta iritasi kulit dan infeksi saluran pernapasan.

Penyebab semburan lumpur hingga saat ini masih menjadi polemik, ada ahli yang mengatakan semburan lumpur lapindo akibat kesalahan eksplorasi pengeboran, ada ahli yang mengatakan semburan lumpur terjadi akibat bencana alam karena peristiwa tersebut terjadi tepat 2 hari setelah kejadian gempa Yogyakarta pada 2006 silam. Melihat bencana ini sebagai bencana kemanusiaan yang terkait dengan isu-isu

pembangunan, negara, kapital, dan ruang publik, relasi pemerintah dan Lapindo cukup rumit, karena pemilik saham terbesar Lapindo merupakan seorang menteri dalam periode 2004-2009, Aburizal Bakrie. Wacana yang berkembang dalam kasus ini adalah adanya usaha menggunakan legitimasi kekuasaan dalam segala tindakan taktis pemerintah untuk menangani dampak-pasca bencana yang cenderung melindungi satu pihak dan menegasikan yang lain.¹⁰

Konsep Pertanggungjawaban Mutlak Menurut UU Ciptaker

Sebelum memasuki bangunan konsepsi pertanggungjawaban menurut UU Ciptaker, penulis merasa perlu memberikan makna dasar terkait definisi tanggung jawab. Tanggung jawab dalam aspek bahasa memiliki arti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dsb).¹¹ Pada kebudayaan masyarakat Indonesia, umumnya “tanggung jawab” diartikan sebagai keharusan untuk “menanggung” dan “menjawab” dalam pengertian lain yaitu suatu keharusan untuk menanggung akibat yang ditimbulkan oleh perilaku seseorang dalam rangka menjawab suatu persoalan. Mengurucut pada konteks tanggung jawab secara hukum, Hans Kelsen, seorang filsuf dan ahli hukum Austria dalam teorinya menyatakan bahwa “*seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti bahwa dia bertanggungjawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan*”.¹² Disamping definisi tersebut, Hans Kelsen membagi konsep mengenai tanggung jawab yang terdiri atas :¹³

1. Pertanggungjawaban individu, yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
2. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggungjawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
3. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
4. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

Dalam kamus hukum, tanggung jawab diartikan sebagai *liability* dan *responsibility*. Istilah *liability* menunjuk kepada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.¹⁴ Berdasarkan

¹⁰ AA, Akbar, 2007. *Konspirasi di Balik Lumpur Lapindo*, Galang Press : Yogyakarta.

¹¹ Moelino, Anton M. (Peny), 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka Departemen Pendidikan dan Kebudayaan: Jakarta. Hlm. 899

¹² Somardi, 2007, *General Theory of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, BEE Media Indonesia : Jakarta. Hlm.81

¹³ Mutaqien, Raisal, 2006. *Teori Hukum Murni*, Nuansa & Nusa Media : Bandung, Hlm. 140

¹⁴ Ridwan, HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada : Jakarta. Hlm. 337

konsep tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa tanggung jawab hukum muncul dari adanya penegakan aturan hukum yang memberikan kewajiban bagi subyek hukum dengan ancaman sanksi sesuai dengan jenis pelanggaran berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan oleh undang-undang apabila kewajiban tersebut tidak dilaksanakan.

Mengacu kepada teori tanggung jawab hukum oleh Hans Kelsen, hukum lingkungan menggunakan asas tanggung jawab mutlak, atau disebut dengan *strict ability*. Hal ini sesuai dengan gagasan yang tertuang dalam Pasal 88 UU No.32 Tahun 2009, sebagaimana dinyatakan “*Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggungjawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan*”. Pada bagian penjelasan pasal tersebut, tertulis bahwa “*Yang dimaksud dengan “bertanggung jawab mutlak” atau strict liability adalah unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti rugi*”.

Konsep *strict ability* yang berlaku pada UU PPLH memberikan dua pengertian. Pertama, bahwa para korban dilepaskan dari beban untuk membuktikan adanya hubungan kausal antara kerugiannya dengan tindakan individual tergugat. Kedua, para pihak tercemar akan memperhatikan baik tingkat kehati-hatiannya, maupun tingkat kegiatannya. Konsep tanggung jawab mutlak masih digunakan dalam substansi pasal 88 tentang Persetujuan Lingkungan dalam UU Ciptaker yang ditulis sebagai berikut:

“Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi dari usaha dan/atau kegiatannya”.

Jika diperhatikan dengan seksama, ketentuan pasal 88 UUPLH mengalami de-orientasi makna setelah dilakukan perubahan pada UU Ciptaker. Meskipun tanggung jawab mutlak masih tetap dilaksanakan, namun frasa “*tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan*” yang terdapat dalam UUPLH dihapus dan diganti dengan kalimat “*bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi dari usaha dan/atau kegiatannya*”. Hal ini mengubah orientasi pemahaman atas prinsip tersebut dan sekaligus menambah sumir pembedaan dengan liability based on fault sebagaimana secara umum diterapkan di dalam proses gugatan perdata berdasarkan Pasal 1365 dan Pasal 1366 KUHPerdata.¹⁵ menimbulkan multitafsir tentang bagaimana bentuk tanggung jawab mutlak yang dijatuhkan terhadap pelaku atas tindakannya? Apakah tanggungjawab yang dilakukan memerlukan pembuktian untuk mengetahui sengaja atau tidak sengajanya perbuatan tersebut menyebabkan kerusakan lingkungan?

¹⁵ Prof. Dr. Sigit Riyanto, S.H., LL.M. dkk. 2020, *Kertas Kebijakan: Catatan Kritis Terhadap UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada: Yogyakarta Hlm. 41

Dalam penjelasan Pasal 88 UU No.32 Tahun 2009 sebelum perubahan dijelaskan bahwa apa yang dimaksud dengan bertanggung jawab mutlak adalah “*unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti rugi*”. Unsur dalam Pasal 88 ini juga menjelaskan secara detail bahwa Pasal 88 UUPPLH sejatinya mencirikan pada ciri utama *strict liability*, dimana dalam pengaturannya ada klausula yang menjelaskan bahwa dalam suatu perbuatan yang mengakibatkan kerusakan lingkungan, timbul tanggung jawab seketika pada saat terjadinya perbuatan, sehingga tidak perlu dikaitkan dengan unsur kesalahan.¹⁶ Dalam pandangan hukum, ketidakperluan pembuktian ini merupakan aturan yang bersifat khusus *lex specialis* terhadap perkara Perbuatan Melawan Hukum.

Sebelum memasuki gagasan argumentasi, perlu diketahui bahwa *strict liability* yang terdapat dalam pengaturan hukum lingkungan yang dibahas dalam tulisan ini berkaitan dengan penyelesaian secara perdata. Dalam lapangan hukum perdata, asas tanggung jawab mutlak (*strict liability*) merupakan salah satu jenis pertanggungjawaban perdata (*civil liability*).¹⁷ Pertanggungjawaban perdata dalam konteks penegakan hukum lingkungan merupakan dasar hukum untuk mendapatkan ganti rugi korban terdampak dan penanganan pemulihan akibat pencemaran atau kerusakan lingkungan yang ditimbulkan. Besarnya nilai ganti rugi yang dapat dibebankan terhadap pencemar atau perusak lingkungan hidup dapat ditetapkan sampai batas tertentu. Yang dimaksud dengan “sampai batas waktu tertentu” adalah jika menurut penetapan peraturan perundang-undangan ditentukan keharusan asuransi bagi usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan atau telah tersedia dana lingkungan hidup.¹⁸

Strict Ability pertama kali muncul akibat sebuah kasus di Inggris dalam kasus Ryland vs Fletcher pada tahun 1868, berkaitan dengan kegiatan penambangan batu bara yang menyebabkan kerusakan lingkungan pada batas tanah bagian bawah. Meskipun pada pengadilan tingkat pertama gugatan yang diajukan ditolak oleh majelis hakim, namun setelah melakukan upaya banding, gugatan dikabulkan dengan alasan 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 bertanggungjawab atas akibat-akibat yang ditimbulkannya. Pada akhirnya sampai di tingkat kasasi, pengadilan mengukuhkan putusan majelis di tingkat banding melalui implementasi *strict liability* karena dalam kasus tersebut sulit untuk menemukan bukti/ unsur kesalahan yang dilakukan, padahal pihak penggugat telah mengalami kerugian akibat aktivitas pertambangan yang melampaui batas tanah milik

¹⁶ Siahaan, Nommy H T. 2004. *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*. Erlangga : Jakarta. Hlm. 310

¹⁷ HS, Salim. 2008. *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*. Sinar Grafika: Jakarta. Hlm. 45

¹⁸ AF, Shallman, 2016. *Pertanggungjawaban Mutlak (Strict Liability) Dalam Hukum Perdata Lingkungan di Indonesia (Kajian UU Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup)*, Prosiding Seminar Nasional : Tanggung Jawab Pelaku Bisnis dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup. Hlm.182

penggugat. Berangkat dari kasus tersebut, kemudian istilah “*strict liability*” diterapkan pada penyelesaian kasus yang sulit dibuktikan unsur kesalahannya. Namun, tidak semua perkara dapat digunakan *strict liability*. Pada sistem hukum Belanda padanan, ajaran *strict liability* adalah *risico-aansprakelijkheid*.¹⁹ Tanggung jawab berdasarkan risiko berlaku secara terbatas, hanya untuk kegiatan sebagai berikut:

1. Pengelolaan bahan berbahaya
2. Instalasi pengelolaan limbah
3. Kegiatan tambang pengeboran

Sementara dalam sistem hukum di Indonesia berkenaan dengan lingkungan, melalui UU Ciptaker dapat kita lihat bahwa konsep tanggung jawab mutlak bersifat terbatas sebab hanya berlaku untuk:

1. Kegiatan yang menggunakan B3²⁰
2. Kegiatan yang menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3²¹
3. Kegiatan yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup

Dapat digaris bawahi bahwa asas *strict liability* hanya diimplementasikan pada *types of situations* tertentu (kasusistik), dimana *types of situations* bagi berlakunya *strict liability* merupakan sebuah aktivitas yang sangat berbahaya (*extra hazardous activities*). Ukuran dampak besar dan penting tentu sangat saintifik dan membutuhkan pengaturan hukum yang cermat demi terciptanya kepastian hukum. Oleh karenanya, dalam kasus lumpur lapindo, perlu dilakukan telaah, apakah kegiatan PT Lapindo Brantas termasuk dalam kategori aktivitas yang berbahaya bagi lingkungan dan dapat dikenakan *strict liability*?

Pengenaan Tanggung Jawab Mutlak Terhadap PT Lapindo Brantas Inc Akibat Kegiatan Usaha yang Menimbulkan Kerusakan Lingkungan

Apabila kita cermati bahwa dampak yang ditimbulkan oleh kegiatan pengeboran PT Lapindo Brantas Inc telah mengakibatkan kelumpuhan di berbagai sektor, bahkan hingga saat ini dalam kurun waktu 15 tahun kasus tersebut terjadi, semburan lumpur masih terjadi. Kasus lumpur lapindo tidak dapat dikualifikasikan atas kerusakan lingkungan berskala kecil, namun pemerintah telah menetapkan

¹⁹ Santosa, Achmad, 1997, *Penerapan Asas Tanggungjawab Mutlak (Strict Liability) di Bidang Lingkungan Hidup*. ICEL : Jakarta. Hlm. 23

²⁰ Pasal 1 ayat 21 BAB III Paragraf 3 Undang-Undang Ciptaker tentang Persetujuan lingkungan : “Bahan berbahaya dan beracun yang selanjutnya disingkat B3 adalah zat, energy, dan/atau komponen lain yang karena sifat, konsentrasi, dan/atau jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusak lingkungan hidup, dan/atau membahayakan lingkungan hidup, kesehatan, serta kelangsungan hidup manusia dan makhluk hidup lain “

²¹ Pasal 1 ayat 22 & 23 BAB III Paragraf 3 UU Ciptaker tentang Persetujuan Lingkungan :

(22). “Limbah bahan berbahaya dan beracun yang selanjutnya disebut limbah B3 adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan yang mengandung B3”

(23). “Pengelolaan limbah B3 adalah kegiatan yang meliputi pengurangan, penyimpanan, pengumpulan, pengangkutan, pemanfaatan, pengolahan, dan/atau penimbunan “

bahwa lumpur lapindo adalah sebuah bencana. Jika dikaitkan dengan sistem hukum Belanda padanan, salah satu kegiatan yang beresiko berbahaya yaitu mencakup kegiatan tambang pengeboran. Melihat hal tersebut, maka aktivitas PT Lapindo Brantas sebagai salah satu perusahaan pertambangan yang melakukan proses pengeboran minyak dan gas bumi, dapat digolongkan ke dalam jenis kegiatan yang beresiko menimbulkan dampak berbahaya. Pun dalam Pasal 88 UU Ciptaker, sudah jelas bahwa kegiatan pengeboran yang dilakukan PT Lapindo Brantas Inc telah menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup akibat kesalahan yang dilakukan pada saat melakukan kegiatan pengeboran. Meskipun berbagai konspirasi terkait asal muasal semburan lumpur panas masih menjadi polemik hingga saat ini, tidak serta merta hal tersebut dapat membebaskan pertanggungjawaban PT Lapindo Brantas Inc untuk memberikan ganti rugi kepada masyarakat korban sekitar lokasi pertambangan.

Terkait keabsahana pertanggungjawaban mutlak yang dilakukan oleh PT Lapindo Brantas Inc sebagai **subyek hukum**, diatur dalam Pasal 1 ayat 32 UU Ciptaker yang menyebutkan penjelasan *“Setiap orang adalah perseorangan atau badan usaha, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum”*. Sehingga dapat disimpulkan bahwa frasa *“Setiap orang”* yang terdapat pada awal kalimat Pasal 88, tidak mengacu hanya kepada *“individu/seseorang”*, melainkan juga berlaku kepada suatu badan usaha. Perlu diketahui bahwa PT Lapindo Brantas Inc merupakan suatu badan usaha yang berbadan hukum berbentuk Perseroan Terbatas dan konsep dari PT itu sendiri secara sah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Sehubungan dengan itu, Pada pasal 74 UU Nomor 40 Tahun 2007²² memberikan kewajiban tanggung jawab sosial bagi pelaku usaha (perusahaan) untuk mewujudkan upaya pembangunan ekonomi berkelanjutan guna terciptanya hubungan pelaku usaha (perusahaan) yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat disebutkan. Prinsip tersebut berkaitan dengan penerapan prinsip tanggung jawab mutlak yang terdapat dalam aturan pasal 88 UU Ciptaker, sehingga jika dalam suatu perusahaan ditemukan kegiatan yang melanggar asas tanggung jawab sosial terhadap lingkungan, dapat dikenakan sanksi, baik berupa sanksi administratif maupun sanksi pidana. Terkait dengan sanksi administratif, diatur dalam Bab III Bagian III Paragraf III Pasal 82 B ayat (3) UU Ciptaker seperti dijabarkan berikut:

“Setiap orang yang karena kelalaiannya melakukan perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambient, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup yang tidak sesuai dengan Perizinan Berusaha yang dimilikinya dikenai sanksi administratif”.

Namun, sayangnya ketentuan sanksi pidana bagi perusahaan dalam hal kegiatannya telah menimbulkan pencemaran hingga kerusakan lingkungan dihapus.

²² Pasal 74 UU No.40 Tahun 2007 : *“Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan”*.

Sehingga, untuk setiap perbuatan tersebut, hanya dikenakan sanksi administrasi melalui pertanggung jawaban mutlak. Pada akhirnya, berbagai kelonggaran persyaratan lingkungan hidup bagi pelaku usaha dalam UU Cipta Kerja berpotensi menimbulkan eksternalitas negatif yang mengancam keadilan bagi generasi mendatang.²³

Peran Pemerintah Dalam Penanggulangan Bencana Lumpur Sidoarjo

Tanggung jawab atas peristiwa lumpur lapindo menurut UU Ciptaker tidak hanya dibebankan kepada perusahaan, namun juga melibatkan pemerintah pusat²⁴ sebagai pembuat kebijakan dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya untuk melakukan pengawasan terhadap pelaku usaha kegiatan lingkungan juga turut bertanggungjawab atas kerusakan lingkungan yang terjadi. Argumentasi ini didasarkan pada Pasal 63 ayat 1 (h) UU Ciptaker setelah mengalami perubahan dari UU Nomor 32/2009

(1) h. Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah Pusat bertugas dan berwenang mengkoordinasikan dan melaksanakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup”

Fungsi pengawasan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah terdapat dalam Pasal 71, Pasal 76 ayat (1), dan Pasal 82 UU Ciptaker setelah mengalami perubahan yang tertulis

Pasal 71

“Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup”.

Pasal 76

“Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap Perizinan Berusaha, atau persetujuan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah”

Pasal 82

(1) Pemerintah Pusat berwenang untuk memaksa penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya.

(2) Pemerintah Pusat berwenang atau dapat menunjuk pihak ketiga untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan”.

Pemerintah pusat memegang peran krusial perihal pengaturan hukum di bidang persetujuan lingkungan ini, meskipun fungsi pengawasan juga dijalankan oleh pemerintah daerah, namun porsinya hanya sebatas melakukan pengawasan dan

²³Indonesian Center for Environmental Law, 2020. *Seri Analisis: Berbagai Problematika Dalam UU Cipta Kerja Sektor Lingkungan dan Sumber Daya Alam*. Hlm.7

²⁴ Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

menetapkan sanksi administrasi atas kerusakan lingkungan yang ditimbulkan oleh kegiatan usaha di daerahnya. Di dalam UU Ciptaker sangat jelas diperlihatkan bahwa pemerintah bertanggung jawab untuk melaksanakan penegakan hukum lingkungan sebab pengaturan izin usaha atau kegiatan yang akan dilakukan dari awal memerlukan persetujuan dari pemerintah pusat. Begitu pun terkait pelaksanaan pemulihan lingkungan yang mengalami kerusakan akibat usaha yang dijalankan oleh suatu badan usaha, pemerintah pusat berwenang memaksa perusahaan tersebut untuk melakukan pemulihan lingkungan, namun atas beban biaya penanggung jawab usaha tersebut. Pemerintah juga memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi administrasi kepada perusahaan yang melanggar ketentuan pendirian usaha di dalam UU Ciptaker. Sanksi administrasi tersebut sebagaimana termaktub dalam Pasal 82 C dapat berupa teguran tertulis, paksaan pemerintah, denda administrative, pembekuan perizinan berusaha, dan/atau pencabutan perizinan berusaha yang diatur dengan kebijakan pemerintah dalam peraturan tersendiri. Artinya, terkait dengan kriteria sanksi administratif terhadap pelaku pengrusakan lingkungan, diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah.

Penutup

Berdasarkan pemaparan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pertama, peristiwa lumpur lapindo yang terjadi 15 tahun silam dikategorikan sebagai sebuah bencana yang menyebabkan dampak kerusakan lingkungan dalam skala besar. Oleh karena itu, diperlukan adanya pertanggung jawaban hukum lingkungan oleh para pihak terkait guna menetapkan ganti rugi dan melakukan pemulihan lingkungan. *Kedua*, Sejak diundangkannya UU Ciptaker, maka ketentuan tentang Pengelolaan dan Pelestarian Lingkungan Hidup dalam UU No.32 Tahun 2009 tidak berlaku dan digantikan dengan ketentuan pasal yang terdapat dalam UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dimana permasalahan pengaturan lingkungan terdapat dalam Bab III Bagian III Paragraf III UU Ciptaker tentang Persetujuan Lingkungan. Undang-Undang merubah, menghapus, dan menentukan pasal baru tentang lingkungan, termasuk salah satu di dalamnya yaitu ketentuan mengenai tanggung jawab yang perlu dilakukan oleh pihak dimana dalam kegiatannya telah menimbulkan kerusakan lingkungan. Pada prinsipnya, hukum lingkungan mengenal asas tanggung jawab mutlak (*strict liability*), yaitu bentuk tanggung jawab tanpa pembuktian unsur kesalahan. Namun, pada substansi UU Ciptaker, frasa “tanpa pembuktian unsur kesalahan dihapus” sehingga menimbulkan dis-orientasi makna tanggung jawab mutlak yang dibebankan.

Ketiga, Sesuai dengan UU Ciptaker, pihak yang memikul tanggung jawab mutlak atas peristiwa yang terjadi yaitu PT Lapindo Brantas Inc yang juga dapat dikenakan sanksi administratif dan pengaturan mengenai sanksi tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah. Selain itu, pemerintah pusat serta pemerintah daerah juga terlibat untuk bertanggung jawab dalam upaya penyelesaian kasus Lumpur Lapindo karena dalam instrument UU Ciptaker, keduanya memiliki fungsi

dan wewenang pengawasan serta menetapkan sanksi bagi pelaku kerusakan lingkungan. Namun, dalam UU Ciptaker, Pemerintah Pusat merupakan pihak utama dalam segala aktivitas perizinan kegiatan lingkungan. Pemerintah pusat memiliki fungsi, tugas, dan wewenang sebagai pengawas, pembuat kebijakan, dan menetapkan izin pembangunan usaha. Secara tidak langsung dapat dicermati bahwa UU Ciptaker menerapkan sistem perizinan lingkungan yang bersifat sentralistik.

Dalam tahap perumusan saran, penulis menyarankan kepada pemerintah untuk memberlakukan pemberian sanksi pidana yang dapat diatur melalui Peraturan Pemerintah bagi setiap kegiatan/ aktivitas yang menimbulkan pencemaran lingkungan, terlebih untuk kegiatan yang berisiko tinggi. Dalam konteks permasalahan kasus lumpur lapindo, penulis mendesak PT Lapindo Brantas Inc untuk segera memenuhi kewajiban tanggung jawab hukum untuk ganti rugi masyarakat korban yang belum rampung, mengingat tenggang waktu kejadian sudah berlalu cukup lama sementara permasalahan ganti rugi belum juga selesai. Terakhir, bagi para pelaku penegak hukum, dapat dengan adil memberikan kepastian hukum dan putusan yang bersifat adil bagi seluruh lapisan masyarakat, tanpa terkecuali. Berkenaan dengan prinsip *strict liability*, dapat diterapkan untuk penyelesaian kasus kerusakan lingkungan lainnya melalui pendekatan hukum responsif.

Referensi

- AA, Akbar, 2007. *Konspirasi di Balik Lumpur Lapindo*. Yogyakarta: Galang Press.
- AF, Shallman, 2016. *Pertanggungjawaban Mutlak (Strict Liability) Dalam Hukum Perdata Lingkungan di Indonesia (Kajian UU Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup)*, Prosiding Seminar Nasional: Tanggung Jawab Pelaku Bisnis dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Dr. Bayu Dwi Anggono, 2020, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press
- Indonesian Center for Environmental Law, 2020. *Seri Analisis: Berbagai Problematika Dalam UU Cipta Kerja Sektor Lingkungan dan Sumber Daya Alam*.
- Moelino, Anton M. (Peny), 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Mutaqien, Raisal, 2006. *Teori Hukum Murni*. Bandung: Nuansa & Nusa Media.
- Ridwan, HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Santosa, Achmad, 1997, *Penerapan Asas Tanggungjawab Mutlak (Strict Liability) di Bidang Lingkungan Hidup*. Jakarta: ICEL.
- Somardi, 2007, *General Theory of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*. Jakarta: BEE Media Indonesia.
- Suharto, 2010, *Hukum dan Lumpur Lapindo: Tanggung Jawab Pemerintah dan PT. Lapindo Brantas Inc. Dalam Sengketa Lingkungan di Sidoarjo Perspektif Budaya Hukum*. *Disertasi*. Universitas Islam Indonesia.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Pelestarian Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas