



PERBUATAN MELAWAN HUKUM LINGKUNGAN: PENAFSIRAN EKSTENSIF DAN DOKTRIN INJURIA SINE DAMNO

Kajian Putusan Nomor 548/Pdt.G/2007/PN.JAK.SEL

Shidarta

Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara, Jalan Letjen S. Parman Nomor 1 Jakarta
email darta67@yahoo.com

ABSTRACT

Tort is a legal instrument that provides remedies for civil wrongdoings not arising out of contracts. A plaintiff who suffers damage may use this instrument to file a lawsuit based on Article 1365 of Civil Code. According to this article, the plaintiff is the person who should prove the wrongdoing, damage, and other elements of tort. Such a burden of proof is not in line with the spirit of strict liability as stipulated in Article 35 of Law No. 23 Year 1997. Unlike civil cases in general, the terms of wrongdoing and damage of tort could be defined broadly in environmental legal cases. For instance, a damage does not necessarily mean a physical injury.. Judges are very much anticipated to interpret such elements extensively rather than restrictively. Court Verdict Number 548/Pdt.G/2007/PN.JAK.SEL studied here seems to take a different direction from that of wide-ranging interpretation. Through this analysis the author resolves that imposing the doctrine of 'injuria sine damno' in some extent shall broaden the meanings of some crucial elements of tort.

Keywords: tort, injuria sine damno, environmental law.

ABSTRAK

Perbuatan melawan hukum adalah sarana yang disediakan untuk mengatasi pelanggaran kontrak dalam hukum perdata. Penggugat yang menderita kerugian dapat memakai instrumen ini untuk menggugat atas dasar Pasal 1365 KUH Perdata. Pasal ini menyatakan bahwa si penggugatlah yang harus membuktikan kesalahan, kerugian, dan unsur-unsur lain dari perbuatan melawan hukum itu. Beban pembuktian ini tidak sejalan dengan semangat tanggung jawab mutlak yang ditetapkan dalam Pasal 35 UU No. 23 Tahun 1997. Tidak seperti kasus-kasus perdata pada umumnya, istilah kerugian tidaklah harus bermakna kerugian fisik. Hakim tampaknya lebih menafsirkan unsur-unsur perbuatan melawan hukum ini lebih luas daripada mempersempitnya. Putusan hakim NO. 548/Pdt.G/2007/PN.JAK.SEL yang ditelaah di sini menunjukkan arah yang berbeda daripada penafsiran memperluas. Melalui analisisnya, penulis artikel ini menyarankan agar doktrin 'injuria sine damno' yang digunakan dalam hal unsur-unsur penting dalam perbuatan melawan hukum itu harus ditafsirkan secara lebih luas.

Kata kunci: perbuatan melawan hukum, *injuria sine damno*, hukum lingkungan.



I. PENDAHULUAN

Perbuatan melawan hukum, baik perdata (*onrechtmatige daad*) maupun pidana (*wederrechtelijke daad*) adalah dua konsep penting dalam wacana ilmu hukum. Secara umum, terutama jika mengikuti arus besar (*mainstream*) pemikiran hukum di Indonesia, kedua konsep ini mengalami divergensi dalam arah penafsirannya. Perbuatan melawan hukum perdata mengarah kepada pemaknaan yang meluas (ekstensif), yakni dengan mengartikan hukum tidak sama dengan undang-undang (*wet*). Jadi, onrechtmatig dibedakan pengertiannya dengan *onwetmatig*.

Momentum historis dari perluasan ini terjadi setelah putusan *Hoge Raad der Nederlanden* tanggal 31 Januari 1919, yaitu dalam kasus kasus Lindenbaum versus Cohen. Lain halnya dengan perbuatan melawan hukum dalam lapangan pidana yang justru mengarah ke pemaknaan yang menyempit (restriktif), yakni lebih mengarah kepada sifat melawan hukum formal (*formele wederrechtelijkheid*). Apa yang disebut hukum lazimnya mengacu pada ketentuan norma positif dalam sistem perundang-undangan pidana yang telah ada, tertulis, dan berlaku sebelum perbuatan dilakukan. Pelanggaran terhadap syarat ini merupakan pelanggaran serius terhadap asas legalitas.

Jika terjadi divergensi dalam kedua lapangan hukum itu, lalu bagaimana halnya dengan perbuatan melawan hukum di dalam lapangan hukum lingkungan? Hal ini menarik untuk ditanyakan karena ranah hukum lingkungan tidak sepenuhnya dapat dimasukkan ke dalam kriteria hukum perdata dan hukum pidana. Dengan mengutip Drupsteen, Koesnadi Hardjasoemantri (1999: 38) mengatakan hukum lingkungan (*millieurecht*) adalah hukum yang berhubungan dengan lingkungan alam (*natuurlijk millieu*) dalam arti seluas-luasnya. Ruang lingkupnya berkaitan dengan dan ditentukan oleh ruang lingkup pengelolaan lingkungan. Dengan demikian, hukum lingkungan merupakan instrumentarium yuridis bagi pengelolaan lingkungan. Mengingat pengelolaan lingkungan dilakukan terutama oleh pemerintah, maka hukum lingkungan sebagian besar terdiri dari hukum pemerintahan (*bestuursrecht*). Dalam tulisan ini, perbuatan melawan hukum dalam ranah hukum lingkungan itu diberi *nomenklatur* “perbuatan melawan hukum lingkungan”.

Problema yang dikemukakan di atas menjadi kajian menarik dengan dilakukannya studi terhadap putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan nomor 548/Pdt.G/2007/PN.JAK.SEL. Putusan yang dibacakan pada tanggal 4 Desember 2007 tersebut berangkat dari gugatan perdata yang diregistrasi pada tanggal 22 Maret 2007. Tampil sebagai penggugat adalah Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (selanjutnya disingkat Walhi) melawan tergugat I PT NMR, tergugat II Negara RI cq Pemerintah cq Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), dan turut tergugat Negara RI cq Pemerintah cq Kementerian Lingkungan Hidup (KLH). Dasar gugatan adalah perbuatan melawan hukum, yakni Pasal 1365 KUH Perdata, dikaitkan dengan Pasal 6 ayat (1) dan Pasal 17 (ayat 1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disingkat UUPLH).



Kasus ini sendiri berawal dari kontrak karya yang mengikat PT NMR untuk melakukan usaha penambangan emas di kawasan Teluk Buyat, Minahasa, Sulawesi Utara, pada tahun 1986. Untuk itu, PT NMR mendapat persetujuan AMDAL dari Departemen ESDM pada bulan November 1994. Selanjutnya, pada bulan Maret 1996 PT NMR sudah beroperasi dengan membuang tailing (limbah) di Teluk Buyat. Persoalan awal masa pembuangan ini memang ada beberapa versi. Departemen ESDM (tergugat II) bahkan berusaha meyakinkan hakim bahwa pembuangan tailing baru dilakukan PT NMR pada Oktober 2001.

Pada bulan Februari 1999 terbit Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Laut. Pasal 18 ayat(1) dari peraturan ini mewajibkan setiap pembuangan tailing ke laut harus mendapat izin dari Menteri/Kepala Bapedal. Pada bulan April tahun berikutnya, PT NMR mengajukan permohonan izin ini kepada Bapedal. Menurut PT NMR, permohonan ini diajukan dalam rangka menyesuaikan diri dengan adanya peraturan baru tersebut. Pada tanggal 11 Juli 2000, KLH mengirim surat nomor B-1456/BAPEDAL/07/2000 tentang Pembuangan Limbah Tailing ke Teluk Buyat (ditujukan ke Direktur Utama PT NMR). Keluarnya surat ini menimbulkan polemik. Penggugat (Walhi) menafsirkan surat ini sebagai izin sementara (enam bulan) kepada PT NMR untuk membuang limbah. Untuk dapat diberikan izin pembuangan, PT NMR masih harus melakukan *ecological risk assessment* (ERA).

KLH sendiri tampaknya setuju dengan penafsiran dari penggugat. Dalam jawaban dan dupliknya, turut tergugat KLH menyatakan bahwa surat itu memang merupakan persetujuan kepada PT NMR untuk membuang tailing ke laut, namun dengan syarat. Syaratnya antara lain harus dilakukan ERA. PT NMR diberi waktu enam bulan. Ketentuan lebih lanjut tentang baku mutu dan pembuangan limbah akan ditetapkan berdasarkan hasil studi risk assessment itu. Di sisi lain, PT NMR menolak argumen ini. Menurutnya, tidak ada kata “sementara” dalam surat itu. Jadi ini berarti Bapedal sudah memberikan izin yang berlaku seterusnya (tidak sementara). ERA juga bukan syarat dikeluarkannya izin. ERA dianggap bukan kewajiban hukum (belum ada aturannya), hanya sebatas *academic draft*.

Selain itu, PT NMR pun merasa dirinya tidak pernah mendapat teguran/sanksi dari pemerintah terkait urusan ERA ini. Namun, berdasarkan surat nomor B-2227/IV/10/2000 tanggal 5 Oktober 2000 yang dikirimkan oleh KLH kepada tergugat II (Departemen ESDM) ada diceritakan tentang hasil pertemuan antara Bapedal dan PT NMR yang menyatakan bahwa penempatan tailing pada kedalaman laut kurang dari 82 meter sebagaimana dilakukan PT NMR itu, kurang tepat. Di sini terlihat bahwa pandangan Departemen ESDM (tergugat II) dan KLH (turut tergugat), kendati sama-sama instansi resmi pemerintah, kerap bertolak belakang dalam kasus ini.

Atas kenyataan ini penggugat berpendapat terhitung sejak 11 Januari 2001, izin sementara yang diberikan kepada PT NMR untuk membuang limbah tailing sudah berakhir dan tergugat I masih belum melakukan ERA sebagai syarat diberikan izin lebih lanjut untuk pembuangan. Atas



dasar fakta ini, maka penggugat berpandangan tergugat I telah melakukan perbuatan melawan hukum. Sekalipun pernah membantah bahwa ERA ini bukan keharusan, PT NMR kemudian mengajukan fakta bahwa ERA yang diminta sudah diserahkannya tanggal 11 Januari 2001.

Disampaikan pula oleh tergugat I, bahwa fakta telah terjadinya perbuatan melawan hukum harus dikaitkan dengan pengertian pencemaran dan perusakan lingkungan hidup sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 1 butir 12 dan 14 UUPLH. Tergugat I dan tergugat II membantah pencemaran dan perusakan lingkungan hidup itu sudah benar-benar terjadi. Sejak awal, polemik tentang fakta pencemaran ini sangat didominasi oleh klaim-klaim ilmiah (*scientific*) dari kedua belah pihak yang berperkara, walaupun pada ujungnya bukti-bukti penggugat tidak mampu meyakinkan majelis hakim.

Dalam putusannya, PN Jakarta Selatan secara bulat membebaskan para tergugat dari semua dalil yang diajukan penggugat. Majelis menyatakan, perusakan dan pencemaran harus dilakukan oleh pihak tertentu secara langsung di lapangan. Oleh karena itu, majelis menolak dalil gugatan yang terkait masalah administratif seperti alasan bahwa PT NMR tidak memiliki izin pembuangan tailing ke laut, tidak memiliki izin pembuangan merkuri ke udara, menyebarkan informasi yang tidak benar tentang laut, melanggar konvensi internasional, dan melanggar prinsip pemerintahan yang baik. Menurut majelis, segala masalah administratif itu tidak masuk ke dalam pengertian pelanggaran hukum terkait perusakan dan pencemaran lingkungan hidup. Majelis juga menilai PT NMR tidak terbukti telah mencemari Teluk Buyat karena saksi, fakta, dan ahli yang diajukan pihak penggugat tidak secara jelas menyatakan pencemaran di Teluk Buyat adalah akibat limbah dari PT NMR.

Patut dicatat, bahwa sebelum kasus perdata ini bergulir di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, dua kasus lain terkait dengan PT NMR telah diputus di Pengadilan Negeri Manado dan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Pada tanggal 24 April 2004 Pengadilan Negeri Manado mengeluarkan putusan perkara pidana nomor 284/Pid.B/2005 yang membebaskan terdakwa I PT NMR dan terdakwa II Presiden Direktur PT NMR (bernama RBN). Putusan yang ketika itu masih belum berkekuatan hukum tetap tersebut, sempat pula dipakai sebagai bahan eksepsi oleh tergugat I dalam kasus perdata Walhi melawan PT NRM ini. Eksepsi tadi ditolak oleh majelis hakim. Kasus lain yang juga sudah berjalan lebih dulu adalah gugatan government action dari KLH terhadap PT NMR dan Presiden Direktur RBN atas pelanggaran Pasal 22 ayat (1) UUPLH. Gugatan KLH yang diregistrasi dengan nomor 94/Pdt.G/2005/PN.JAK.SEL ini juga tidak berhasil dimenangkan oleh Pemerintah.

Jika kembali pada objek kajian tulisan ini, yaitu putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan nomor 548/Pdt.G/2007/PN.JAK.SEL, maka tampak bahwa satu persoalan yang para pihak perdebatkan adalah tentang telah terjadi atau tidak terjadinya “perbuatan melawan hukum lingkungan.” Satu pihak menafsirkan perbuatan melawan hukum lingkungan ini secara ekstensif,



sementara pihak lain menafsirkannya secara restriktif. Putusan majelis hakim sendiri tampaknya lebih setuju terhadap penafsiran sempit.

Penafsiran yang digunakan memang belum menyentuh karakteristik khas dari kasus-kasus hukum lingkungan yang sebagian besar berada dalam area hukum pemerintahan, termasuk doktrin yang dapat dilekatkan pada perbuatan melawan hukum lingkungan, yaitu doktrin *injuria sine damno* (*injury without damage*). Suatu doktrin yang ingin ditawarkan penulis dalam kajian ini dalam rangka memperjelas pemahaman tentang makna perbuatan melawan hukum lingkungan di masa-masa mendatang.

II. RUMUSAN MASALAH

Ada banyak aspek yang ikut disinggung dalam putusan perkara ini. Sebagai contoh, selain mempersoalkan pokok perkara, majelis hakim juga menggarisbawahi ius standi organisasi lingkungan hidup seperti Walhi yang memiliki keterbatasan dalam mengajukan gugatan mengenai kerusakan lingkungan hidup. Keterbatasan itu tertera dalam Pasal 38 ayat (2) UUPLH yang menyatakan gugatan oleh organisasi lingkungan hidup tidak boleh menyertakan tuntutan ganti rugi, serta harus terkait dengan perbuatan perusakan dan pencemaran lingkungan.

Tulisan ini akan memfokuskan pada persoalan perbuatan melawan hukum lingkungan, yakni seputar dasar gugatan Pasal 1365 KUH Perdata dalam konteks hukum lingkungan. Namun, ternyata disadari bahwa kupasan tentang perbuatan melawan hukum lingkungan ini tidak dapat melepaskan diri dari persoalan ius standi penggugat, mengingat unsur kerugian yang menjadi elemen penting dalam perbuatan melawan hukum ini ikut dipersoalkan dalam Pasal 38 ayat (2) UUPLH. Atas dasar pertimbangan ini, persoalan ius standi tadi, sepanjang berguna untuk memperjelas kajian, akan ikut disinggung seperlunya.

Objek kajian dalam tulisan inipun hanya diarahkan pada putusan pengadilan tingkat pertama, kendati pada saat tulisan ini dibuat, diperoleh kabar bahwa Walhi sedang mengajukan upaya hukum atas putusan ini. Dengan berangkat dari latar belakang dan identifikasi permasalahan, maka rumusan yang diajukan dalam kajian ini adalah: apakah penafsiran ekstensif dan doktrin *injuria sine damno* dapat menjadi alternatif yang dapat ditawarkan untuk memaknai perbuatan melawan hukum lingkungan secara lebih tepat dalam kasus ini (serta kasus-kasus hukum lingkungan lainnya)?

III. STUDI PUSTAKA DAN ANALISIS

Sejak arrest kasus Lindenbaum-Cohen tanggal 31 Januari 1919, pemaknaan perbuatan melawan hukum di lapangan hukum keperdataan setidaknya dapat dihubungkan dengan empat hal, yaitu perbuatan itu harus: (1) melanggar hak orang lain; (2) bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, atau; (3) bertentangan dengan kesusilaan yang baik, atau; (4) bertentangan dengan



kepatutan yang terdapat dalam masyarakat terhadap diri atau barang orang lain. Pemaknaan yang muncul dari putusan tersebut merupakan terobosan penting setelah beberapa putusan sebelumnya cenderung masih mempersempit makna “hukum” sama seperti makna “undang-undang”, misalnya dalam putusan kasus mesin jahit Singer (1905) dan kasus pipa air ledeng kota Zutphen (1910). Jika diterapkan ke dalam hukum lingkungan, ada beberapa persoalan yang perlu diberikan catatan (lihat Setiawan, 1991: 8-15).

Pertama, pengertian melanggar hak orang lain di sini mencakup area denotasi yang luas. Orang tersebut tidak harus subjek yang bertempat tinggal di lokasi yang terkena dampak langsung pencemaran atau perusakan lingkungan hidup. Orang ini dapat terdiri dari mereka yang dirugikan secara idealisme, misalnya para aktivis lembaga swadaya masyarakat di bidang lingkungan. Dalam konteks kasus ini, Walhi adalah lembaga swadaya masyarakat yang tidak tinggal di kawasan Teluk Buyat, tetapi oleh hukum termasuk kategori orang-orang yang juga dilanggar haknya.

Kedua, pengertian bertentangan dengan kewajiban hukum dari si pelaku adalah kewajiban menurut undang-undang. Penafsiran demikian karena rumusan Hoge Raad tentang pengertian perbuatan melawan hukum tahun 1919 itu menjiplak secara harfiah rancangan undang-undang tahun 1913. Kata “undang-undang” di sini meliputi undang-undang dalam arti material, termasuk peraturan perundang-undangan pidana. Ini berarti seseorang yang melakukan pelanggaran pidana karena mencuri atau menipu, di samping dapat dituntut secara pidana, dimungkinkan pula karena kerugian yang ditimbulkannya untuk digugat secara perdata.

Ketiga, pengertian bertentangan dengan kesusilaan yang baik dan kepatutan dapat dianggap sebagai perluasan yang penting dari penafsiran perbuatan melawan hukum. Kedua batasan tersebut memang dapat berubah dari waktu ke waktu dan berbeda dari satu komunitas ke komunitas lainnya. Ada pendapat yang mengatakan bahwa perbuatan yang bertentangan dengan kepatutan sudah dengan sendirinya bertentangan dengan kesusilaan. Apa yang dikenal sebagai “bertentangan dengan kepatutan” adalah jika: (1) perbuatan tersebut sangat merugikan orang lain tanpa kepentingan yang layak, dan (2) perbuatan itu tidak berguna atau menimbulkan bahaya bagi orang lain. Perbuatan penyalahgunaan hak (*misbruik van recht*) yang terjadi dalam kasus terkenal “cerobong asap palsu” yang diputus oleh Pengadilan Colmar tanggal 2 Mei 1855, membuktikan bahwa perbuatan yang sia-sia dan merugikan orang lain, adalah juga pelanggaran hukum.

Ada hal yang menarik untuk membedakan antara ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata dan Pasal 1366 KUH Perdata. Secara redaksional ketentuan Pasal 1365 menggunakan kata-kata “karena salahnya” (*schuld*) yang berbeda dengan bunyi Pasal 1366 yang berbunyi “karena kelalaian atau ketidakhati-hatian” (*nalatigheid; onvoorzichtigheid*). Kata “melawan hukum” mengandung arti baik tindakan aktif maupun pasif. C. Asser (1991) juga menekankan tentang hal ini. Menurutnya, jika Pasal 1365 KUH Perdata menekankan pada perbuatan aktif, maka Pasal 1366 menekankan pada aspek pemberian (tidak berbuat).



Kedua pasal ini konon diinspirasi oleh pembedaan yang lazim dianut dalam hukum pidana, yaitu kesengajaan dan kelalaian. Dengan demikian, segala perbuatan yang disebabkan karena kesengajaan maupun kelalaian atau ketidakhati-hatian, dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum, sepanjang perbuatan itu salah (melanggar hukum dalam arti luas), dan oleh karena itu si pelakunya layak diberikan beban untuk mengganti kerugian.

A.J. Pannett (1992: 3) menyatakan bahwa pada asasnya hukum tidak akan membebankan kewajiban penggantian kerugian terhadap semua bentuk pelanggaran. Jenis-jenis kerugian yang disebut *damnum sine injuria* adalah contoh pengecualiannya, yaitu apabila kerugian disebabkan oleh pelanggaran yang dilakukan karena si pelaku tengah menjalankan perintah undang-undang. Artinya, sekalipun ada kerugian, jika pelakunya berbuat karena menjalankan perintah undang-undang, ia tidak wajib untuk mengganti kerugian itu. Sebaliknya, ternyata ada juga doktrin *injuria sine damno*, yang mengatakan bahwa kendati tidak ada kerugian, pelaku tetap wajib mengganti kerugian tersebut. Pannett menyebut contoh penerapan doktrin terakhir ini adalah perbuatan memasuki tanah milik orang lain (*trespass*). Black's Law Dictionary (1990: 785) menyebut doktrin ini dengan *injuria absque damno*, yang diartikannya sebagai "*Injury without damage. A wrong done, but from which no loss or damage results, and which, therefore, will not sustain an action.*"

Doktrin ini memang lazim diterapkan dalam gugatan perdata, tetapi bukan berarti tidak dapat diterapkan untuk sebab-sebab yang cenderung berdimensi publik, seperti penghinaan, penipuan, dan kesalahan pemidanaan. Bahkan dalam kasus Ashby versus White (1703-1704) doktrin ini dipakai oleh Hakim Lord Holt dalam *dissenting opinion*-nya tatkala menangani hak konstitusional penggugat yang "dirugikan" karena dilarang untuk ikut dalam pemilihan umum (Stephenson, 2008: 639-640). Holt menulis dalam putusan itu sebagai berikut:

"If the plaintiff has a right, he must of necessity have a means to vindicate and maintain it, and a remedy if he is injured in the exercise or enjoyment of it, and, indeed it is a vain thing to imagine a right without a remedy; for want of right and want of remedy are reciprocal... And I am of the opinion that this action on the case is a proper action. My brother Powell indeed thinks that an action on the case is not maintainable, because there is no hurt or damage to the plaintiff, but surely every injury imports a damage, though it does not cost the party one farthing, and it is impossible to prove the contrary; for a damage is not merely pecuniary but an injury imports a damage, when a man is thereby hindered of his rights. To allow this action will make publick officers more careful to observe the constitution of cities and boroughs, and not to be so partial as they commonly are in all elections, which is indeed a great and growing mischief, and tends to the prejudice of the peace of the nation."

Doktrin-doktrin di atas menarik untuk dikaji dalam konteks UUPLH. Untuk doktrin pertama, *damnum sine injuria*, dapat ditunjuk Pasal 35 ayat (2) UUPLH. Dalam ayat ini disebutkan



beberapa alasan yang membebaskan pelaku pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup dari kewajiban membayar ganti rugi. Alasan-alasan itu adalah jika ada bencana alam atau pererangan, keadaan terpaksa di luar kemampuan manusia, dan tindakan pihak ketiga yang menyebabkan terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan. Pengertian pihak ketiga ini menurut bunyi penjelasan ayat ini adalah sesama pelaku usaha atau pemerintah. Ketentuan Pasal 35 ayat (2) ini sebenarnya menyimpang dari ketentuan ayat (1) yang sama-sama berada dalam paragraf bertajuk “Tanggung Jawab Mutlak”.

Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) diartikan menurut penjelasan ayat tersebut sebagai “...unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti kerugian.” Selanjutnya dinyatakan pula bahwa ketentuan ayat ini merupakan *lex specialis* dalam gugatan tentang perbuatan melanggar hukum pada umumnya. Besarnya nilai ganti rugi yang dapat dibebankan terhadap pencemar atau perusak lingkungan hidup dapat ditetapkan sampai batas tertentu.

Ketentuan Pasal 35 ayat (1) UUPLH sebenarnya merupakan roh penting yang menunjukkan karakteristik perbuatan melawan hukum lingkungan. Black’s Law Dictionary (1990: 1422) mengartikan *strict liability* sebagai *liability without fault*. Konsep ini sebenarnya lebih dikenal dalam tanggung jawab produk dan perlindungan konsumen. Dengan diterapkannya prinsip tanggung jawab ini dalam UUPLH maka secara logis harus dipahami bahwa unsur kesalahan dalam perbuatan melawan hukum lingkungan praktis tidak mungkin lagi ditafsirkan secara restriktif.

Koesnadi Hardjasoemantri (1999: 385-386) mengakui bahwa Pasal 35 UUPLH ini kenyataannya tidak bisa berlaku untuk semua kegiatan, tetapi harus diterapkan selektif. Ia menyatakan pasal ini semula ditampung dalam Pasal 21 Undang-Undang Lingkungan Hidup (lama), yang berbunyi: “Dalam beberapa kegiatan yang menyangkut jenis sumber daya tertentu tanggung jawab timbul secara mutlak pada perusak dan atau pencemar pada saat terjadinya perusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang pengaturannya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.”

Penyusun undang-undang menyadari bahwa prinsip tanggung jawab mutlak dengan pembalikan beban pembuktian tidak begitu saja dapat diterapkan, sehingga pelaksanaannya dilakukan secara bertahap sesuai dengan perkembangan kebutuhan. Namun, dengan mengutip pandangan Rüdiger Lumert, Koesnadi menyadari bahwa seiring dengan bertambah pesatnya industrialisasi, bertambah pula risiko dan rumitnya hubungan sebab akibat. Oleh sebab itu teori hukum telah meninggalkan konsep “kesalahan” dan berpaling ke konsep “risiko”.

Lalu, apakah makna dari ulasan tentang kesalahan dan risiko dalam konteks perbuatan melawan hukum? Menurut Setiawan (1991: 31), perkataan “kesalahan” dalam Pasal 1365 KUH Perdata menunjuk pada tanggung jawab atas suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum.



Kata “kesalahan” dengan demikian sering dipakai sebagai sinonim dari perbuatan melawan hukum. Sementara itu, “risiko” dipakai sebagai lawan dari kesalahan, untuk menunjukkan peristiwa-peristiwa pertanggungjawaban tanpa adanya kesalahan.

Prinsip tanggung jawab mutlak jelas tidak dianut dalam Pasal 1365 KUH Perdata. Dapat dipahami bahwa hakim-hakim yang menangani gugatan perbuatan melawan hukum lingkungan dengan dasar gugatan menggunakan pasal ini, akhirnya terjebak untuk tidak lagi memperhatikan ketentuan Pasal 35 UUPLH. Padahal, setiap kesalahan yang telah terbukti (misalnya melanggar izin) dalam hukum lingkungan adalah tindakan berisiko mengundang kerugian di kemudian hari. Pada titik inilah tersedia pintu masuk bagi doktrin *injuria sine damno*.

Jika kembali kepada putusan hakim yang menjadi objek kajian ini, maka terlihat bahwa majelis hakim PN Jakarta Selatan sepenuhnya menyadari adanya penafsiran ekstensif dalam pengertian perbuatan melawan hukum. Dalam pertimbangan putusannya (halaman 217), majelis mempertegas tentang hal ini. Namun, sebagaimana ditunjukkan dalam uraian di bawah nanti, pertimbangan majelis hakim justru tidak pernah menggunakan penafsiran yang memperluas tersebut. Majelis justru memaknai perbuatan melawan hukum sebagai sesuatu yang identik dengan perbuatan melawan undang-undang (*onwetmatige daad*).

Sangat menarik untuk melihat bahwa majelis hakim PN Jakarta Selatan menempatkan perbuatan melawan hukum dalam konteks kasus ini harus terkait dengan Pasal 1 angka 12 UUPLH (pengertian pencemaran) dan Pasal 1 angka 14 UUPLH (pengertian perusakan). Dari hasil penafsiran sistematis ini, perbuatan melawan hukum diartikannya sebagai: (1) tindakan; (2) di lapangan; (3) secara nyata dan langsung; dan (4) mencemarkan dan merusak lingkungan hidup. Ini berarti, perbuatan melawan hukum dalam konteks Teluk Buyat dimaknai oleh Majelis sebagai perbuatan hukum yang aktif (tindakan) di lapangan. Tindakan itu harus nyata dan langsung dampaknya. Artinya, perbuatan yang bukan di lapangan dan tidak langsung dampaknya, seperti jika PT NMR tidak melengkapi diri dengan persyaratan administrasi bukan tergolong perbuatan melawan hukum atau setidak-tidaknya perbuatan yang berisiko terhadap kelestarian lingkungan. Padahal, memiliki izin adalah bagian dari kewajiban hukum tergugat. Sementara itu, mengawasi dan menegur adalah kewajiban hukum dari Pemerintah (tergugat II dan turut tergugat).

Penafsiran “perbuatan melawan hukum” yang dipersempit ini lebih-lebih terlihat lagi dalam hal pelakunya ditujukan kepada pemerintah. Kewajiban hukum pemerintah dalam pengelolaan lingkungan antara lain diatur dalam Pasal 10 UUPLH. Di situ ada kata-kata “mengembangkan dan menerapkan perangkat yang bersifat *preemptif*, *preventif*, dan proaktif dalam upaya pencegahan penurunan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.” Dalam penjelasan pasal ini disebutkan, bahwa perangkat yang bersifat *preemptif* adalah tindakan yang dilakukan pada tingkat pengambilan keputusan dan perencanaan, seperti tata ruang dan analisis dampak lingkungan hidup.



Ketentuan ini jelas menunjukkan bahwa kewajiban dalam pengelolaan lingkungan harus sudah dimulai bahkan sebelum terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan. Artinya, perbuatan melawan hukum dapat terjadi jika tindakan preemptif, preventif, dan proaktif ini tidak dilakukan. Di sini dapat terlihat bahwa penafsiran restriktif atas pengertian perbuatan melawan hukum lingkungan sangat tidak tepat.

Penggugat menyebutkan setidaknya enam indikator untuk menyatakan tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum, dalam hal ini khususnya UUPLH. Keenam indikator itu, menurut indentifikasi majelis hakim adalah:(1) tidak memiliki izin pengelolaan tailing; (2) tidak memiliki izin pembuangan; (3) menyalahi prosedur dan perizinan pelepasan merkuri; (4) menyampaikan informasi yang menyesatkan; (5) melanggar konvensi internasional; dan/atau (6) melanggar prinsip umum pemerintahan yang baik. Salah satu saja dari indikator di atas telah dilanggar, maka dengan sendirinya perbuatan melawan hukum tersebut telah terpenuhi.

Satu hal yang sangat signifikan untuk diungkapkan dalam kaitan dengan ada tidaknya unsur kesalahan dalam perbuatan melawan hukum adalah tentang status Surat No. B-1456/BAPEDAL/07/2000 tentang Pembuangan Limbah Tailing ke Teluk Buyat (tanggal 11 Juli 2000). Apakah surat ini merupakan izin bagi PT NMR untuk melakukan pembuangan tailing (setelah berlakunya PP No. 19 Tahun 1999)? Jika surat itu adalah izin, apakah izin ini bersifat sementara? Jika izin itu masih bersifat sementara, apakah syarat-syarat untuk dikeluarkannya izin permanen sudah dipenuhi? Apakah selanjutnya pihak yang berwenang sudah menetapkan izin permanen itu? Jika izin permanen tersebut tidak/belum diberikan, apakah berarti PP No. 19 Tahun 1999 sudah dilanggar? Rangkaian pertanyaan ini sebenarnya merupakan pusat perdebatan paling krusial dari pembuktian perbuatan melawan hukum dalam kasus ini. Sayang sekali, putusan majelis hakim tidak mengarahkan sama sekali pertimbangan putusannya ke rangkaian pertanyaan-pertanyaan ini.

Dalam surat gugatannya, penggugat menafsirkan surat No. B-1456/BAPEDAL/07/ 2000 tersebut merupakan “izin sementara” bagi tergugat (PT NMR) untuk membuang tailing ke Teluk Buyat (surat gugatan penggugat hlm. 8). Perlu dicatat, bahwa sebelum surat ini keluar pun PT NMR sudah melakukan pembuangan tailing ke Teluk Buyat. Dalam jawabannya, pihak tergugat berusaha untuk menunjukkan bahwa izin pembuangan tailing sudah dimiliki PT NMR yaitu dengan surat No. B-1456/BAPEDAL/07/2000 itu juga. izin tersebut bukan izin sementara karena memang tidak pernah terdapat kata “sementara” di dalam surat tersebut, di samping pandangannya bahwa studi ERA bukan kewajiban hukum (belum ada aturannya). Selain itu, jika memang PT NMR melanggar, seharusnya ia sudah diberi teguran/sanksi, sesuatu yang menurutnya tidak pernah diterimanya (lihat surat jawaban tergugat hlm. 35-37).

Dalam konteks ini terdapat perbedaan penafsiran tentang status izin ini, yakni sebagai izin sementara atau izin permanen. Dalam teori hermeneutis, sangat penting untuk menetapkan penafsiran ini dengan melihat pandangan dari si penerbit izin sendiri. Sebab, surat itu dibuat



oleh KLH, sehingga KLH inilah yang seharusnya paling memahami makna dari surat yang dibuatnya.

Pada halaman 160-165 putusan PN Jakarta Selatan, majelis hakim sesungguhnya sudah mengutip kesaksian Mantan Menteri KLH Sonny Keraf. Kesaksian ini secara tegas menyebutkan bahwa surat tanggal 11 Juli 2000 adalah izin yang ditetapkan dengan syarat. Saksi menyatakan bahwa PT NMR diminta melakukan studi ERA untuk membuang tailing ke Teluk Buyat. Atas hasil studi itulah, saksi (Menteri) baru akan mempertimbangkan untuk mengambil keputusan akhir. Pandangan Sonny Keraf ini sejalan dengan jawaban dan duplik turut tergugat. Dokumen yang disampaikan turut tergugat (alat bukti TT-13) mengungkapkan bahwa PT NMR pada tanggal 16 April 2001 masih mengirimkan surat kepada Deputi Bidang Pengendalian Pencemaran Lingkungan meminta diberikan izin permanen. Hal ini membuktikan bahwa PT NMR sebenarnya secara sadar mengetahui bahwa izin Bapedal No. Surat B-1456/BAPEDAL/07/2000 tanggal 11 Juli 2000 itu bukan izin permanen sebagaimana didalihkan oleh PT NMR di dalam surat jawabannya.

Sanggahan bahwa PT NMR tidak pernah ditegur atau dijatuhi sanksi sebenarnya tidak relevan untuk diungkapkan sebagai argumen oleh pihak tergugat I dan tergugat II. Dalam kasus ini terlihat bahwa antara pihak tergugat II dan turut tergugat, terdapat kelemahan koordinasi (lihat Pasal 9 dan 11 UUPLH yang mensyaratkan adanya keterpaduan antar-instansi pemerintah di bawah koordinasi Menteri KLH). Dalam kesaksian Sonny Keraf, sebagaimana dikutip dalam putusan PN hlm. 165, terdapat kata-kata “sangat mungkin” yang diucapkannya, yang mengindikasikan pemerintah sebagai pihak yang dijadikan tergugat II dan turut tergugat, memang juga melakukan kesalahan dalam melakukan keterpaduan pengelolaan lingkungan (lihat kewajiban-kewajiban pemerintah dalam Pasal 10 UUPLH).

Kelemahan koordinasi ini lebih-lebih sangat kontras terlihat dari perbedaan sikap tergugat II dan turut tergugat dalam memposisikan diri mereka masing-masing terhadap pihak PT NMR. Tergugat II jelas mendudukkan dirinya dalam “satu kubu” dengan PT NMR, sementara turut tergugat menempatkan diri sebagai “kubu yang berseberangan.” Tergugat II membenarkan bahwa instansinya tidak pernah menegur PT NMR (berdasarkan asumsi PT NMR sudah menjalankan semua aturan hukum positif), namun sebaliknya turut tergugat dengan menyakinkan mengatakan instansinya (yang notabene juga mewakili unsur pemerintah) telah menegur PT NMR, yang berujung pada gugatan government action KLH kepada pihak PT NMR dalam perkara lain di PN Jakarta Selatan.

Conflicting argumentation antara tergugat II dan turut tergugat dalam kasus ini sepatutnya turut menjadi perhatian majelis hakim. Label yang diberikan oleh penggugat dengan menempatkan keduanya sebagai unsur Negara RI cq Pemerintah RI, tentu mengandung maksud agar mereka bertanggung jawab bukan sebagai subjek hukum yang mandiri. Mereka adalah unsur negara dan



pemerintah dan bertanggung jawab atas posisi tersebut. Lebih jauh lagi, ketika KLH menggugat PT NMR pada kasus lain, maka gugatan itu merupakan bentuk *government action* yang mewakili unsur Negara RI cq Pemerintah RI sebagai representasi masyarakat [Pasal 38 ayat (2) UUPLH]. Sulit dibayangkan jika pihak Departemen ESDM sampai harus memposisikan diri berada di luar sikap Pemerintah cq KLH (apalagi sampai harus memberi kesaksian dan bertahan/konsisten dengan sikapnya seperti ditunjukkannya pada kasus Walhi vs PT NMR ini).

Sampai di sini, akan mudah dimengerti jika majelis hakim terdorong untuk menempatkan akar masalah kasus ini pada wilayah hukum administrasi. Pelanggaran tergugat I, tergugat II, dan turut tergugat dalam kasus ini, kalaupun ada pelanggaran, dianggap semata-mata pelanggaran hukum administrasi, dan bukan perbuatan melawan hukum lingkungan. Penafsiran demikian adalah penafsiran restriktif yang sangat bertentangan dengan butir-butir analisis yang telah dikemukakan dalam tulisan ini.

Jika disadari bahwa hukum lingkungan sebagian besar terdiri dari hukum pemerintahan (bestuursrecht), maka gugatan perdata atas dasar perbuatan melawan hukum lingkungan pun harus diperlakukan secara berbeda dengan gugatan perdata pada umumnya. Hukum di sini harus diartikan secara luas, termasuk juga pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan yang bersentuhan dengan hukum administrasi (khususnya perizinan). Dalam konteks perkara gugatan lembaga swadaya masyarakat atas perkara hukum lingkungan seperti ini, maka persoalan yurisdiksi absolut PN Jakarta Selatan untuk mengadili kasus ini tidak relevan untuk dipersoalkan. Hal ini perlu ditekankan karena ius standi Walhi untuk mengajukan gugatan atas dasar *NGO's legal standing* memang hanya mungkin disalurkan melalui lingkungan peradilan umum.

Kendati kapasitas Walhi untuk menggugat memang tidak termasuk dalam materi pokok perkara, masalah ini tampaknya perlu pula disinggung dalam tulisan ini karena terdapat korelasi erat dengan kewenangan penggugat untuk mengajukan permintaan ganti rugi. Persoalan ganti rugi ini mau tidak mau juga berhubungan dengan ada tidaknya kerugian yang menjadi unsur penting untuk dibuktikan dalam Pasal 1365 KUH Perdata. Ulasan tentang posisi Walhi sebagai penggugat ini akan membawa pembaca kepada uraian lebih lanjut mengenai konotasi “pencemaran dan perusakan lingkungan” yang justru digunakan oleh majelis hakim guna menunjukkan tidak terpenuhinya unsur perbuatan melawan hukum dalam kasus ini.

Dalam eksepsinya, pihak tergugat I konpensi memang sempat mempersoalkan kewenangan Yayasan Walhi untuk mengajukan gugatan. Sebenarnya tergugat I tidak meragukan reputasi Yayasan Walhi sebagai LSM di bidang lingkungan. Oleh sebab itu, alasan eksepsinya lebih dikaitkan dengan aspek prosedural Yayasan Walhi setelah berlakunya UU Yayasan. Dengan perkataan lain, tidak layaknya Yayasan Walhi menggugat bukan karena Walhi tidak memenuhi syarat-syarat menurut UUPLH, melainkan lebih karena ia tidak memenuhi pengertian “yayasan” menurut UU Yayasan. Persoalan ini sebenarnya sudah diatasi melalui kesimpulan majelis tatkala



membuat pertimbangan perihal eksepsi. Majelis membolehkan Walhi menggugat atas dasar *ius standi* LSM yang diatur dalam UUPLH. Dalam pokok perkara, majelis membuat pertimbangan pula bahwa hak penggugat dalam mengajukan gugatan adalah dalam batas-batas (ruang lingkup) untuk kepentingan pelestarian lingkungan.

Oleh karena Walhi mengajukan gugatan atas dasar perbuatan melawan hukum dengan enam indikator di atas, maka majelis berpendapat penggugat sudah melampaui haknya dengan melanggar ketentuan UUPLH. Kesimpulan majelis ini membingungkan karena tidak konsisten dengan penerimaan hak Walhi untuk mengajukan gugatan atas dasar legal standing LSM lingkungan. Artinya, jika majelis menolak eksepsi tergugat dan mengakui hak Walhi untuk menggugat menurut UUPLH, maka dengan sendirinya tidak mungkin majelis menyatakan hak menggugat Walhi sudah melampaui batas-batas yang diperbolehkan menurut UUPLH.

Satu terobosan yang dapat dijadikan referensi adalah seperti apa yang telah dilakukan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dalam putusan No. 212/Pdt.G/2002/PN.JKT.PST yang menyatakan Aliansi Jurnalis Independen (AJI) juga memiliki legal standing untuk menggugat, semata-mata karena AJI memiliki special interest untuk menegakkan asas kebebasan pers (Mas Achmad Santosa, 2004: 86-87). Artinya, dengan masih berikutnya PN Jakarta Selatan dalam mempersoalkan *ius standi* Walhi menunjukkan majelis hakim masih terjebak pada sekat-sekat sempit pemahaman formal yuridis dalam menerjemahkan peran serta organisasi masyarakat dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan sebagaimana dikehendaki Pasal 38 UUPLH.

Dalam persidangan ini, majelis hakim sendiri memang akhirnya berkesimpulan bahwa Walhi berhak untuk menggugat atas dasar *ius standi* (legal standing) LSM tetapi ia sudah melampaui haknya dengan melanggar UUPLH. Dalam pertimbangan putusannya (atas perihal eksepsi), majelis membandingkan terlebih dulu antara Pasal 1365 KUH Perdata dan Pasal 38 UUPLH. Majelis melihat ada unsur kerugian yang disinggung dalam kedua pasal ini. Majelis berkesimpulan bahwa unsur “ganti rugi” dalam gugatan perdata adalah hak bagi korban, sehingga menjadi hak bagi korban untuk menuntut ganti rugi atau tidak.

Dalam gugatan *ius standi* LSM seperti ini, posisi Walhi sebagai penggugat tidak bisa disamakan dengan korban pencemaran/perusakan lingkungan. Diberinya *ius standi* LSM untuk menggugat adalah atas dasar idealisme. Jadi, kalaupun mau disebut “kerugian” maka kerugian penggugat tersebut bukan dalam arti material. Walhi bukan “korban” seperti halnya penduduk dan nelayan di sekitar Teluk Buyat. Sekalipun demikian, sebagai aktivis lingkungan yang sudah diakui kiprahnya, Walhi mempunyai kepentingan dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup, di mana pun di seluruh Indonesia.

Pasal 38 ayat (2) UUPLH menyatakan hak mengajukan gugatan itu terbatas pada tuntutan untuk hak melakukan tindakan tertentu tanpa adanya tuntutan ganti rugi, kecuali biaya atau pengeluaran riil. Rumusan ayat ini dapat dimengerti. Tujuan pembatasan tersebut tidak lain adalah



guna mencegah LSM yang tidak bertanggung jawab memanfaatkan kasus-kasus pencemaran/perusakan lingkungan untuk menggugat pelaku usaha dengan motif utama adalah untuk mencari keuntungan materi. Dengan dilarangnya LSM menuntut ganti rugi, diharapkan tidak ada gugatan yang berkonotasi “mencari keuntungan di atas penderitaan orang lain” itu. Sebagai pencegahan, LSM ini diseleksi secara administratif dengan mengacu kepada status badan hukum dan anggaran dasarnya. Seleksi berikutnya adalah secara praktis, yaitu melihat apakah LSM ini sudah aktif berkarya dalam masyarakat. Untuk Yayasan Walhi, persoalan administratif dan praktis ini seharusnya tidak lagi menjadi kendala karena sudah beberapa preseden menerima ius standi-nya untuk beracara di pengadilan.

Majelis hakim menyimpulkan Walhi sebagai LSM lingkungan dapat mengajukan tuntutan ganti rugi. Namun, lagi-lagi majelis hakim mempersoalkan bahwa tuntutan Walhi dalam surat gugatannya itu menjadi berlebihan karena perbuatan melawan hukum dalam konteks Pasal 38 ayat (2) UUPLH adalah harus dalam rangka mencemarkan dan merusak lingkungan hidup. Penafsiran ini merupakan penafsiran otentik yang dikombinasikan dengan penafsiran sistematis, yakni mengacu kepada batasan “pencemaran” dan “perusakan” lingkungan hidup menurut Pasal 1 butir 12 dan Pasal 1 butir 14. Majelis hakim justru berkesimpulan bahwa pencemaran dan perusakan lingkungan hidup ini ternyata tidak terbukti.

Apabila majelis hakim benar-benar konsisten untuk terus menggunakan penafsiran otentik dan sistematis, maka akar dari kedua penafsiran ini harus dikembalikan kepada metode penafsiran gramatikal. Metode penafsiran gramatikal seringkali dipandang metode termudah sebagai mana disinyalir oleh banyak pihak. Padahal, metode inipun membutuhkan daya analisis yang ekstra hati-hati. Hal itu dapat ditunjukkan dengan beberapa pemikiran sebagai berikut.

Pertama, rumusan kata-kata kunci dalam Penjelasan Pasal 38 ayat (2) huruf b sebenarnya berbeda dengan rumusan Pasal 1 butir 12 dan Pasal 1 butir 14 UUPLH. Dalam Penjelasan Pasal 38 ayat (2) huruf UUPLH terdapat kata-kata “... perbuatan melanggar hukum karena mencemarkan atau merusak lingkungan hidup.” Di sini formulasi kalimat yang digunakan adalah dua kata kerja (verba), yaitu (1) mencemarkan, (2) merusak. Dua kata kerja ini tidak secara tepat bisa dipadankan dengan formulasi kata benda (nomina) yang ada dalam Pasal 1, yaitu (1) pencemaran, (2) perusakan.

Kata “mencemarkan” menggambarkan adanya perilaku tertentu dari si subjek (dalam hal ini harus manusia). Sementara itu, kata “pencemaran” menunjukkan kondisi yang terjadi pada si objek (dalam hal ini lingkungan hidup). Hal ini dapat disimpulkan dari kalimat “...masuknya atau dimasukkannya mahluk hidup, zat, ... ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia...” Kondisi lingkungan hidup yang disebut pencemaran itu harus sudah melewati tingkatan tertentu. Dengan demikian, melalui penafsiran gramatikal dapat dikatakan bahwa perilaku mencemar sebenarnya tidak selalu harus berbau dengan pencemaran, tetapi bisa saja baru berpotensi ke



arah pencemaran (karena mungkin tingkatan “cemar”-nya belum melampaui ambang batas yang ditetapkan).

Kedua, munculnya kata “atau” dalam Penjelasan Pasal 38 ayat (2) huruf b UUPLH menunjukkan suatu alternatif tindakan. Seandainya pun, majelis tetap memandang kata “mencemarkan/merusak” tersebut berkorespondensi secara tepat dan sebangun dengan rumusan kata “pencemaran/perusakan” dalam Pasal 1 UUPLH, maka masih perlu diperhatikan satu lagi kata kunci dalam ketentuan Penjelasan Pasal 38 ayat (2) UUPLH tersebut.

Kata “mencemarkan atau merusak” dalam Penjelasan Pasal 38 ayat (2) tersebut menunjukkan bahwa kedua tindakan tidak harus terjadi bersamaan. Artinya, tergugat I bisa saja belum sampai pada tindakan mencemarkan tetapi ia sudah merusak lingkungan hidup. Secara leksikal, kata “perusakan” memang mengandung makna lebih luas daripada “pencemaran”.

Definisi perusakan lingkungan hidup dalam Pasal 1 butir 14 adalah tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik dan/atau hayati yang mengakibatkan lingkungan hidup tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkelanjutan. Pengertian pembangunan berkelanjutan di sini tentu dalam konteks pembangunan berwawasan lingkungan hidup, yang menurut Pasal 1 butir 3 UUPLH adalah upaya sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup (termasuk sumber daya) ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan masa depan.

Pembentuk peraturan perundang-undangan menyadari benar bahwa tindakan pembuangan limbah tambang, apalagi dalam jumlah besar seperti dilakukan oleh PT NMR, merupakan tindakan yang berisiko menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap fisik dan/atau hayati lingkungan. Akibatnya yang dipersyaratkan dalam definisi Pasal 1 butir 14 UUPLH tidak selalu harus ditafsirkan sebagai bentuk pencemaran lingkungan yang bersifat kasat mata (nyata dan langsung) sebagaimana ditafsirkan oleh majelis hakim.

Penafsiran bahwa akibat perbuatan melawan hukum itu harus langsung secara gramatikal sudah bertentangan dengan redaksi Pasal 1 butir 14 UUPLH yang mengatakan akibat (perubahan fungsi lingkungan itu) bisa juga tidak langsung. Akibat perusakan ini, menurut definisi Pasal 1 butir 14 juncto Pasal 1 butir 3 UUPLH, tidak harus dirasakan oleh generasi sekarang melainkan bisa sampai pada generasi mendatang.

Kesadaran dari akibat (perubahan fungsi lingkungan) secara langsung dan tidak langsung itulah yang membuat PP No. 19 Tahun 1999 mensyaratkan semua bentuk pembuangan limbah seperti dilakukan oleh PT NMR dilarang dilakukan tanpa ada izin. Menurut teori hukum, izin adalah suatu kebolehan (secara partikular) atas sesuatu yang secara umum dilarang. Artinya, perbuatan pembuangan limbah tambang itu pada prinsipnya adalah sesuatu yang dilarang. Namun,



larangan umum ini bisa diterobos sepanjang ada izin dari pemerintah. Izin ini diberikan setelah dipenuhi syarat-syarat yang ditetapkan si pemberi izin. Jika syarat-syarat tidak dipenuhi, maka izin tidak diberikan. Apabila izin tidak diberikan, maka tindakan pelaku sudah harus ditafsirkan melanggar larangan umum tersebut. Filosofi dari PP No. 19 Tahun 1999 inilah yang seharusnya dijadikan pegangan oleh majelis hakim. Filosofi ini, tampak sangat jelas dalam bunyi Pasal 9, 10, 12, dan 14 PP No. 19 Tahun 1999.

Pasal 9 dan Pasal 13 menyebutkan kata “dapat menimbulkan” yang secara tegas berkonotasi sebagai sesuatu yang tidak harus sudah terjadi, melainkan berpotensi terjadi. Izinpun diwajibkan ada terlebih dulu adalah dalam rangka mencegah, bukan mengatasi pencemaran dan/atau perusakan (PP No. 19 Tahun 1999 menggunakan pula istilah “kerusakan”).

Dengan demikian dapat dikonstatasi sebuah penafsiran yang lebih ekstensif bahwa setiap tindakan membuang tailing, lebih-lebih secara tanpa izin dari pihak berwenang, adalah perbuatan melawan hukum lingkungan dan perbuatan itu termasuk dalam kategori perusakan lingkungan. Oleh karena persoalan ini lebih terkait kepada perizinan, maka dengan menggunakan doktrin *injuria sine damno* atau *injuria absque damno*, seharusnya unsur kesalahan sudah terbukti tanpa perlu majelis hakim bersusah payah menunjukkan bukti-bukti fisik telah adanya pencemaran atau perusakan lingkungan hidup. Doktrin ini sudah menunjukkan bahwa perbuatan melawan hukum seharusnya sudah dapat dikenakan terhadap si pelaku.

IV. SIMPULAN

Berdasarkan konstelasi pemikiran seperti di atas, maka majelis hakim telah menafsirkan makna perbuatan melawan hukum lingkungan secara restriktif, yang pada hakikatnya tidak sejalan dengan prinsip-prinsip yang ingin ditegakkan dalam UUPLH. Jika disadari bahwa hukum lingkungan sebagian besar terdiri dari hukum pemerintahan (*bestuursrecht*), maka gugatan perdata atas dasar perbuatan melawan hukum lingkungan pun harus ditafsirkan secara ekstensif, dan perlu diperlakukan secara berbeda dengan gugatan perdata pada umumnya (yang notabene masih menggunakan prinsip *liability based on fault* dan beban pembuktian biasa).

Majelis hakim dalam kasus ini telah membatasi pengertian perbuatan melawan hukum hanya kepada perbuatan melawan hukum berupa tindakan di lapangan yang secara nyata dan langsung mencemarkan dan merusak lingkungan hidup. Doktrin *injuria sine damno* seharusnya dapat dikenakan untuk membantu perluasan penafsiran perbuatan melawan hukum ini. Pandangan majelis yang bersifat restriktif ini memiliki implikasi tersendiri terhadap ius standi penggugat atas dasar gugatan karena perbuatan melawan hukum lingkungan. Catatan tambahan yang dapat diberikan dalam konteks ius standi penggugat tersebut adalah sebagai berikut:

Penafsiran bahwa perbuatan melawan hukum harus berupa tindakan pelaku di lapangan yang secara nyata dan langsung mencemarkan dan merusak lingkungan hidup berarti akan



menutup kemungkinan Negara cq Pemerintah RI ikut digugat dalam konteks gugatan atas dasar ius standi LSM. Sebab, porsi tanggung jawab pemerintah di bidang lingkungan hidup sangat erat terkait dengan tugas-tugas administratif, sementara tindakan administratif itu sendiri menurut putusan ini diartikan berada di luar konteks perbuatan melawan hukum menurut Pasal 38 ayat (2) UUPLH. Ketentuan pasal ini harus dibaca dalam satu napas dengan ketentuan Pasal 37 dan Pasal 38 ayat (1) UUPLH.

Kedua pasal di atas berada dalam lingkup paragraf 4 dari Bab VII. Paragraf 4 ini mengatur tentang hak masyarakat dan organisasi lingkungan hidup dalam mengajukan gugatan. Pasal 37 ayat (1) antara lain menyatakan masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan (*class action*) mengenai berbagai masalah lingkungan hidup yang merugikan kepentingan perikehidupan masyarakat. Kata “berbagai masalah” ini menunjukkan keinginan pembentukan undang-undang untuk tidak mempersempit penafsiran bahwa sengketa lingkungan dalam paragraf ini hanya pada satu segi hukum tertentu.

Pasal 38 ayat (1) selanjutnya menyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab pengolahan lingkungan hidup sesuai dengan pola kemitraan, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup. Penjelasan Pasal 38 ayat (1) tertulis “cukup jelas”. Ketentuan ayat ini sesungguhnya senapas dengan ketentuan Pasal 37 ayat (1), yaitu membuka ke arah penafsiran yang tidak boleh restriktif.

Penegasan itu lebih-lebih terlihat dari pengertian pelestarian fungsi lingkungan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 butir 5 UUPLH. Namun, dalam Pasal 38 ayat (2) memang dicantumkan pembatasan, yaitu dalam hal tuntutan yang diajukan yakni terbatas pada tuntutan untuk hak melakukan tindakan tertentu, tanpa adanya tuntutan ganti rugi, kecuali biaya atau pengeluaran riil. Dengan demikian, aspek gugatan atas dasar ius standi LSM itu boleh saja luas (seperti halnya gugatan atas dasar *class action*), tetapi bentuk tuntutannya lah yang dibatasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Asser, C. 1991. *Pengajian Hukum Perdata Belanda*. Terjemahan Sulaiman Binol. Jakarta: Dian Rakyat.
- Black, Henry Campell. 1990. *Black's Law Dictionary*. St. Paul: West Publishing.
- Hardjasoemantri, Koesnadi. 1999. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Pannett, A.J. 1992. *Law of Torts*. London: Pitman Publishing.
- Santosa, Mas Achmad. 2004. “*Gugatan AJI: Perluasan Hak Gugat Organisasi (Legal*



- Standing), Kajian Putusan No. 212/Pdt.G/2002/PN.Jkt.Pusat.”* Jurnal Dictum. Edisi No. 2. Hlm. 57-91.
- Setiawan, Rachmat. 1991. *Tinjauan Elementer Perbuatan Melanggar Hukum*. Bandung: Binacipta.
- Shidarta. 2006. *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan*. Bandung: Utomo.
- Stephenson, Carl. 1937. *Sources of English Constitutional History: A Selection of Documents from AD 600 to the Present*. New York: Harper & Brothers.

