

VALUASI KERUGIAN LINGKUNGAN HIDUP: STUDI ATAS PERSEPSI HAKIM DALAM PUTUSAN PENGADILAN PADA 2009-2019

Indra Perwira^a, Giri Ahmad Taufik^b, Mulki Shader^c

ABSTRAK

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pemerintah Republik Indonesia telah melakukan upaya-upaya perlindungan lingkungan hidup secara represif melalui mekanisme gugatan perdata, khususnya terhadap kerusakan dan Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla). Dalam kurun waktu 2009-2019, tercatat terdapat 15 perkara yang diajukan oleh pemerintah ke pengadilan. Upaya pemerintah tersebut telah menghasilkan putusan yang mewajibkan perusahaan untuk membayar sejumlah ganti kerugian dengan nilai yang signifikan. Tulisan ini melakukan analisis terhadap persepsi hakim terkait dengan valuasi kerusakan lingkungan hidup. Analisis dilakukan untuk melihat persoalan-persoalan hukum yang diperdebatkan di dalam perkara putusan tersebut, dan bagaimana hakim di dalam putusannya menyelesaikan persoalan hukum tersebut. Dengan menggunakan metode empiris normatif dalam melakukan analisa terhadap putusan dari perkara tersebut, tulisan ini menemukan 2 (dua) persoalan hukum, yakni: penerapan prinsip tanggung jawab mutlak dan perhitungan kerugian kerusakan lingkungan hidup.

Kata kunci: gugat perdata lingkungan; kebakaran hutan dan lahan; kerusakan lingkungan hidup; valuasi kerugian lingkungan hidup.

ABSTRACT

Since the enactment of Law Number 32 Year 2009 on Protection and Management of the Environment. The Indonesian Government has conducted a series of repressive measure to protect environment through civil litigation against polluters. The majority of litigation process have been done against polluters who caused damages to the forest and land ecosystem. Between 2009-2019, the government sued 15 companies to the civil court. The government effort resulted in substantial amount of damage award for the government. The analysis focuses on the legal issues in application of damage valuation applied by judges in those decisions. The analysis employs empirical approach to analyses the court decisions, and found two legal issues on the application, namely, the application of strict liability and the method in valuing the environmental damages.

Keywords: *environmental damages valuation; environmental civil litigation; environmental damages; land and forest fire.*

^a Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jalan Ir. Soekarno KM. 21 Jatinangor Kab. Sumedang 45363, email: perwira78@gmail.com

^b Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera, Jl. Kuningan Madya Kav. 5-6 Jakarta 12980, email: giri.taufik@jentera.ac.id

^c Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera, Jl. Kuningan Madya Kav. 5-6 Jakarta 12980, email: mulkisahder@gmail.com

PENDAHULUAN

Tingginya laju kerusakan hutan selalu menjadi tantangan besar dalam pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia. Berdasarkan catatan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), pada 2018-2019 laju deforestasi (bruto) yang terjadi adalah sebesar 465,5 ribu hektar.¹ Berbagai kerusakan hutan dan lahan disebabkan oleh banyak aktivitas perusakan lingkungan, diantaranya, aktivitas pembukaan lahan untuk kegiatan pertambangan, *illegal logging*, dan kebakaran hutan. Salah satu kerusakan terbesar dalam dari segi besaran luas kawasan adalah aktivitas pembukaan lahan untuk perkebunan. Selain berdampak pada berubahnya tutupan lahan yang mengancam keanekaragaman hayati, sektor perkebunan juga berdampak tidak langsung kepada masyarakat terutama apabila pembukaan lahan dilakukan dengan cara yang tidak sesuai dengan prinsip kelestarian lingkungan, misalnya dengan cara membakar.

Praktek pembukaan lahan dengan cara membakar ini bertanggung jawab atas lebih dari 80% kebakaran hutan dan lahan (Karhutla) di Indonesia. Menurut data yang dilansir oleh World Bank, karhutla yang terjadi memberikan kerugian pada aktivitas ekonomi hingga mencapai USD 5,2 miliar atau 0.5 dari GDP Indonesia, dan menurunkan pertumbuhan ekonomi untuk periode 2019 dan 2020, masing-masing sebesar 0.09 dan 0.05 persen.² Oleh karenanya, menjadi dapat dipahami dari 15 kasus perdata terkait dengan perusakan ekosistem hutan dan lahan, hampir 95 % kasus tersebut adalah kasus Karhutla. Untuk menangani praktik ini, salah satu mekanisme yang disediakan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH 2009) adalah penegakan hukum melalui jalur hukum perdata berupa gugatan ganti rugi atas kegiatan usaha yang menyebabkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup, dalam hal ini ekosistem hutan. Mekanisme ini penting tidak hanya instrumen bagi negara, namun juga masyarakat untuk meminta pertanggungjawaban dari korporasi yang melakukan kerusakan untuk membayar ganti rugi dan melakukan pemulihan terhadap kerusakan yang telah terjadi. Guna melakukan perhitungan besarnya kerugian lingkungan hidup (valuasi ekonomi kerusakan lingkungan), pemerintah telah pula menerbitkan beberapa peraturan di tingkat kementerian, misalnya Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 7 Tahun 2014 tentang Kerugian Lingkungan Hidup Akibat Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup (PM LH 7/2014). Pada prakteknya terdapat persoalan terkait dengan operasionalisasi di dalam penerapan PM LH 7/2014, yang dapat menghambat efektifitas dari penerapan prinsip ganti kerugian kerusakan lingkungan hidup di dalam memberikan perlindungan yang efektif terhadap pelestarian fungsi lingkungan hidup, utamanya, pada sektor kehutanan dan kasus Karhutla. Selain PM LH 7/2014, pada sisi hukum acara gugat perdata lingkungan hidup, MA mengeluarkan sebuah pedoman penanganan gugat lingkungan hidup yang disahkan melalui Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup (SK KMA 36/2013).

¹ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, "Hutan dan Deforestasi Indonesia Tahun 2019", <https://www.menlhk.go.id/site/single_post/2883/hutan-dan-deforestasi-indonesia-tahun-2019>, [diakses 28/02/2021].

² Reuters, "World Bank says Indonesia Forest Fires Cost \$5.2 Billion in Economic Loss", <<https://www.reuters.com/article/us-indonesia-environment-idUSKBN1YF0FJ>>, [diakses 28/02/2021].

Dalam kurun waktu 2009-2019, pemerintah telah menuntut secara perdata 15 perusahaan terkait dengan kasus Karhutla. Dari tuntutan tersebut, pemerintah mendapatkan ganti kerugian hampir sebesar 122 Miliar dari 4 perusahaan.³ Tulisan ini melakukan survey terhadap isu-isu hukum yang terdapat di dalam putusan-putusan tersebut, dan bagaimana hakim melihat dan menyelesaikan persoalan hukum yang ada di dalam perkara lingkungan hidup. Survey tersebut menemukan dua persoalan hukum yang menonjol terkait dengan valuasi lingkungan hidup, yakni, penerapan prinsip tanggung jawab mutlak dan metode perhitungan ganti kerugian lingkungan hidup. Kesimpulan yang diambil dari survey yang dilakukan terdapat perkembangan penggunaan tanggung jawab mutlak dalam gugat perdata dan metode valuasi terkait dengan kerugian kerusakan lingkungan hidup.

METODE PENELITIAN

Tulisan ini menggunakan metode penelitian empiris normatif. Pada penelitian empiris normatif data dan informasi yang dianalisis dilakukan secara kualitatif. Pada penelitian ini analisis difokuskan pada data dan informasi yang bersifat skunder dalam bentuk bahan hukum primer yakni, putusan hakim terkait dengan kerusakan hutan dan lahan, utamanya kasus Karhutla, dalam rentang waktu 2009-2019, dan peraturan perundang-undangan terkait dengan valuasi kerugian kerusakan lingkungan hidup. Penelitian ini juga mengkaji bahan-bahan hukum sekunder, seperti penjelasan peraturan perundang-undangan, karya-karya ahli dalam bidang hukum, utamanya dalam bidang hukum lingkungan hidup. Di dalam tulisan ini putusan yang berhasil dihimpun sebanyak 29 putusan dari 35 putusan yang terkait dengan Karhutla di semua level pengadilan.⁴ 35 putusan perkara tersebut berasal dari 15 kasus hukum.

PEMBAHASAN

Valuasi Kerugian Kerusakan Lingkungan Hidup

Di dalam menentukan valuasi kerugian lingkungan hidup terdapat 3 (tiga) hal yang perlu teridentifikasi, yaitu: i) siapa yang melakukan pencemaran dan/atau kerusakan; ii) berapa nilai kerusakan tersebut dapat dihitung; dan iii) hubungan kausalitas antara suatu peristiwa pencemaran/perusakan dan kerugian kerusakan dari lingkungan hidup.⁵ Dalam konteks hukum, valuasi kerugian terkait erat dengan kegiatan pembuktian di pengadilan. Secara sederhana terdapat dua kegiatan pembuktian yang dilakukan terkait dengan valuasi kerugian kerusakan lingkungan hidup, yakni: melakukan identifikasi pembuktian pelaku pencemaran dan pertanggungjawabannya;

³ Selain ke-empat perusahaan tersebut, terdapat 11 ganti kerugian berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang masih dalam proses eksekusi. Kontan, "Kasus Karhutla, 4 Perusahaan Telah Membayar Ganti Rugi ke Negara Rp 122 Miliar", <<https://nasional.kontan.co.id/news/kasus-karhutla-4-perusahaan-telah-membayar-ganti-rugi-ke-negara-rp-122-miliar>>, [diakses 13/06/2021].

⁴ Putusan ini diambil dan diolah dari Direktori Putusan Mahkamah Agung <<https://putusan3.mahkamahagung.go.id/>>, [diakses 12/01/2021].

⁵ MaCalister Elliot and Partners, 2001, "Study on the Valuation and Restoration of Damage to Natural Resources for the Purpose of Environmental Liability". European Commission, 2001, <https://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/biodiversity_main.pdf>, [diakses 13/06/2021].

dan (ii). menghitung nilai kerugian kerusakan lingkungan hidup dan hubungannya dengan perbuatan yang ada.⁶

Pembuktian Pelaku Pencemaran dan Pertanggungjawabannya

Terdapat dua diskursus di dalam melakukan identifikasi pelaku pencemaran. Pertama, membuktikan siapa yang bertanggungjawab atas peristiwa terjadinya pencemaran yang menimbulkan kerugian. Kedua, terkait dengan model pertanggungjawaban yang diterapkan terhadap pelaku pencemaran, jika pelaku tersebut telah ditemukan. Pada aspek pertama, menentukan siapa pelaku pencemaran terkait dengan wilayah pembuktian yang bersifat faktual, dimana pengugat dapat membuktikan bahwa pelaku tersebut merupakan pihak yang melakukan tindakan langsung atau tidak langsung terhadap peristiwa yang menyebabkan kerugian yang terjadi. Pada aspek kedua, berbicara terkait dengan pada model pertanggungjawaban yang digunakan kepada pelaku yang berhasil diidentifikasi. Hal ini terkait dengan standar pembuktian yang dibebankan kepada pengugat terhadap tuntutan ganti kerugian yang dimintakan. Pembahasan kali ini akan berfokus pada aspek kedua di dalam melakukan identifikasi pelaku pencemaran. Berdasarkan hukum, perbuatan yang menyebabkan kerugian dapat dimintakan pertanggungjawaban untuk memberikan kompensasi terhadap kerugian yang terjadi. Untuk memintakan pertanggungjawaban perbuatan yang menimbulkan kerugian tersebut, hukum mensyaratkan beberapa hal yang perlu dibuktikan terlebih dahulu, sebagaimana tercantum di dalam Pasal 1365 KUHPerdota.

Dari rumusan tersebut, sedikitnya terdapat 5 (lima) unsur yang perlu dibuktikan untuk menggugat ganti kerugian, yakni: (i). perbuatan; (ii). perbuatan tersebut melawan hukum; (iii). kesalahan; (iv). kerugian, dan (v). terdapat hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian.⁷ Salah satu hal yang relevan untuk didiskusikan pada pembahasan kali ini adalah unsur kesalahan. Pada dasarnya unsur kesalahan adalah identik dengan unsur melawan hukum, dimana unsur kesalahan ini memuat elemen pembuktian yang sama dengan konsep melawan hukum, yaitu: adanya pelanggaran terhadap hak subyektif orang lain, perbuatan tersebut bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, atau bertentangan dengan kesesusaan, kepatutan dan kehati-hatian.⁸

Penggunaan Pasal 1365 merupakan model pertanggungjawaban tradisional yang menekankan pada unsur kesalahan (*fault-based liability*/PMH)⁹, di dalam hukum juga terdapat model pertanggungjawaban yang disebut dengan pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*/TJM). Secara konseptual, terdapat perbedaan antar PMH dan TJM. Menurut Andri G Wibisana, hal ini membawa beberapa konsekuensi dari model pembuktian dari TJM. Pertama, bahwa unsur kesalahan/unsur melawan hukum bukanlah unsur yang perlu dibuktikan di dalam persidangan. Salah satu konsekuensi

⁶ Frank B Cross, "Natural Damage Valuation", *Vanderbilt Law Review*, No.2, Vol. 42, 1989, hlm. 270-339.

⁷ Rosa Agustina (eds), *Hukum Perikatan*, Pustaka Larasan, Jakarta: 2012, hlm. 8.

⁸ Andri G Wibisana, "Pertanggungjawaban Perdata Untuk Kebakaran Hutan/Lahan: Beberapa Pelajaran Dari Menteri Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan vs PT. Bumi Mekar Hijau (BMH)", *Bina Hukum Lingkungan*, Vol.1, No.1, hlm.37-38 2016 dan Rosa Agustina, et.al, *Ibid*, hlm. 9.

⁹ Suhendro, *Wanprestasi dan Perbuatan Melawan Hukum dalam Kontrak di Indonesia*, Disertasi Pada Program Ilmu Doktor Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta: 2014, hlm. 133.

dari perbuatan ini adalah, apakah jika seseorang sudah melakukan segala cara untuk mencegah terjadinya dampak dari kegiatannya secara hati-hati, namun masih menyebabkan kerugian dia dapat terbebas dari pertanggungjawaban berdasarkan TJM? Jawabannya adalah tidak, hal ini dikarenakan unsur melawan hukum/kesalahan dari perbuatan yang dikenakan TJM sudah muncul sebelum adanya kerugian, karena karakteristik dari perbuatan yang dilakukan.¹⁰ Pada dasarnya, perbuatan-perbuatan yang diletakan dengan model pertanggungjawaban TJM adalah perbuatan yang terkategori sebagai (*abnormally dangerous activity*), yang seharusnya tidak dilakukan karena dampak yang besar dari perbuatan tersebut, apabila terjadi sebuah peristiwa.¹¹ Berdasarkan pemahaman ini, perbuatan dengan resiko bahaya yang tinggi, seperti penggunaan limbah B3 atau aktivitas yang berdampak besar pada lingkungan hidup, di dalam hukum lingkungan hidup dikenakan model pertanggungjawaban TJM, bukan PMH yang berbasis kesalahan.¹²

Terdapat satu perbedaan dan konsekuensi pembuktian dari penggunaan TJM. Dalam pertanggungjawaban berdasarkan PMH, sebagaimana disampaikan di atas, penggugat harus membuktikan beberapa lima elemen perbuatan dalam rumusan 1365 KUHPperdata.¹³ Sementara dalam TJM, penggugat tidak perlumembuktikan lima elemen perbuatan tersebut, salah satu elemen yang tidak perlu dibuktikan dari TJM adalah perbuatan melawan hukum/kesalahan. Oleh karenanya, dalam TJM penggugat hanya dibebani tiga hal, yakni: (i) tergugat melakukan perbuatan tersebut, (ii). adanya kerugian dari penggugat dari kegiatan tersebut; dan (iii). kerugian tersebut disebabkan oleh kegiatan tergugat.¹⁴

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka pertanyaan selanjutnya adalah apa yang perlu dilakukan oleh tergugat di dalam melepaskan diri dari pertanggungjawaban ganti kerugian yang dituntut (pembelaan terhadap gugatan TJM). Secara umum, berdasarkan sistem pembuktian yang dianut oleh Pasal 163 HIR, maka beban pembuktian bagi tergugat adalah untuk memberikan bantahan terhadap dalil-dalil pembuktian penggugat. Selain hal tersebut, tergugat juga diberikan ruang untuk melepaskan diri dari pertanggungjawaban ganti kerugian, jika kejadian yang ada berada diluar kuasa dari tergugat untuk mengontrolnya.¹⁵

Sebagaimana disebutkan di atas, salah satu elemen pembuktian di dalam gugat lingkungan hidup, baik dengan model pertanggungjawaban PMH ataupun TJM, adalah adanya elemen kerugian yang ditimbulkan. Melakukan perhitungan terhadap kerugian akibat lingkungan hidup tidaklah mudah, terdapat dimensi filosofis dan praktis yang perlu dipertimbangkan. Perhitungan terhadap kerugian kerusakan lingkungan hidup berputar pada dua pertanyaan pokok, apakah perhitungan

¹⁰ Charles E. Cantu, "Distinguishing the Concept of Strict Liability in Tort from Strict Products Liability: Medusa Unveiled", *The University of Memphis Law Review*, Vol. 33, 2003, hlm. 826.

¹¹ Andri G Wibisana, Op Cit (Note: 11), hlm.39.

¹² John C.P Goldberg, "The Strict Liability in Fault and The Fault in Strict Liability", *Fordham Law Review*, Vol. 85, No. 2, 2016, hlm. 743 – 786.

¹³ Coleman Jules, *Risks and Wrongs*, Oxford University Press, Oxford: 1992, hlm.212.

¹⁴ Andri G Wibisana, Op Cit (Note: 11), hlm.39-40

¹⁵ Pasal 501 ayat (4) dan (5) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PP 22/2021); Section 107 (b) (1) (2) dan (3) *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act 1980* (US); dan Wiradiprajna E Saefullah, *Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan Nasional*, Yogyakarta, Liberty: 1989, hlm.37

kerugian lingkungan hidup oleh hukum hanya berfokus pada persepsi orang yang memanfaatkan jasa lingkungan yang dihasilkan atau hukum perlu juga mempertimbangkan keberadaan lingkungan tersebut dan nilai yang terkandung bagi masyarakat.¹⁶ Dari pertanyaan ini kemudian timbul berbagai metode penghitungan kerugian kerusakan lingkungan hidup.

Frank B Cross membagi dua dimensi dari perhitungan nilai kerugian kerusakan lingkungan hidup, yakni: (i) penentuan nilai yang digunakan untuk menghitung kerugian kerusakan lingkungan hidup yang dapat dikompensasikan; dan (ii). cara atau metode perhitungan terhadap nilai dari lingkungan hidup tersebut. Pada aspek pertama, sedikitnya terdapat 3 nilai lingkungan hidup yang perlu dikompensasi, jika terjadi kerusakan lingkungan hidup, yakni nilai guna (*use value*) dari lingkungan hidup tersebut, nilai eksistensi (*existence value*), dan nilai intrinsik (*intrinsic value*).¹⁷

Nilai guna mengakui sumber daya alam memiliki nilai hanya apabila sumber daya alam tersebut memiliki nilai praktis bagi tujuan manusia, atau sumber daya tersebut digunakan/dimanfaatkan oleh manusia.¹⁸ Nilai eksistensi mengakui bahwa keberadaan sebuah sumber daya alam, meskipun tidak dimanfaatkan, dapat memiliki nilai untuk manusia. Misalkan, ada orang yang ingin melestarikan keberadaan sebuah lingkungan untuk generasi yang akan datang.¹⁹ Nilai Intrinsik mengakui bahwa sumber daya alam memiliki nilai yang independen dari manusia, karena kedudukannya sebagai makhluk atau benda alami. Nilai guna dan nilai eksisting mengenyampingkan fungsi yang melekat pada pada objek alam, dan tidak mepedulikan kebutuhan dan kehendak dari alam itu sendiri.²⁰ Dari nilai-nilai ini, para ahli/akademisi secara profesional dan bertanggungjawab mengembangkan beberapa metode untuk mentransformasikan nilai sebuah lingkungan hidup kepada sebuah nilai yang dapat diukur.²¹

Terdapat sedikitnya 4 (empat) metode penilaian yang umum digunakan di dalam melakukan valuasi kerugian tersebut, sebagai berikut. Pertama, Biaya Restorasi dan Penggantian (***Restoration and Replacement Costs***), pada saat sebuah sumber daya alam mengalami kerusakan, kebijakan pertama yang harus diambil tentu saja melakukan restorasi atau penggantian. Apabila memungkinkan, restorasi dapat dilakukan di tempat terjadinya kerusakan. Namun, apabila restorasi di tempat tersebut tidak mungkin dilakukan, negara dapat saja memerintahkan pihak yang bertanggung jawab atas kerusakan lingkungan tersebut untuk melakukan restorasi di tempat lain yang memiliki karakteristik sebanding dengan tempat terjadinya kerusakan.²² Kedua, Valuasi pasar merupakan pendekatan untuk melakukan valuasi sumber daya alam dengan menggunakan nilai pasar bebas yang ada untuk mengukur nilai kerusakan. Secara ekonomi, nilai dan harga pasar dianggap sama dan sebangun (***virtually congruent***).²³ Ketiga, Valuasi Guna Perilaku (***Behavioral Use***

¹⁶ Frank B Cross, "Natural Damage Valuation", *Vanderbilt Law Review*, Vol. 42, No. 2, 1989, hlm.269.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 285-292.

²⁰ Randall A. Kramer, *Economic Valuation of Ecosystem Services*, dalam Jules Pretty, et.al, *Sage Handbook on Environment and Society*, SAGE, Singapore: 2007, hlm. 174.

²¹ Herath M. Guntilake, *Environmental Valuation: Theory and Applications*, University of Peradeniya, Colombo: 2003, hlm. 1-2.

²² Frank B Cross, *Op. Cit.*, (Note: 19), hlm. 298-301.

²³ *Ibid.*, hlm. 302.

Valuation), metode ini mengukur valuasi yang ada berdasarkan kegunaan dari masing-masing sumber daya alam, dengan mengukur nilai gunanya berdasarkan kunjungan dari pengunjung pada sebuah wilayah yang rusak. Umumnya metodologi yang digunakan adalah mengukur biaya perjalanan (**travel cost methodology**) untuk keperluan rekreasi pada wilayah tersebut.²⁴ Terakhir, Valuasi kontingensi merupakan metode yang bersifat simplikasi, mengukur nilai sebuah sumber daya alam dengan secara langsung bertanya kepada masyarakat berupa nilai uang dari sebuah situs sumber daya alam (**willingness to pay**). Valuasi kontingensi merupakan metode yang mudah dan langsung, tetapi juga kontroversial karena sepenuhnya bersifat hipotetis.²⁵

Kerangka Hukum Valuasi Kerugian Kerusakan Lingkungan Hidup

Kerangka hukum valuasi kerugian kerusakan lingkungan hidup di Indonesia diatur di dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan ini mengatur mengenai dasar gugatan dan mengatur tentang valuasi kerugian kerusakan lingkungan hidup.

Kerangka hukum valuasi kerugian kerusakan lingkungan hidup diatur di dalam UU PPLH 2009. Pada rumusan pasal-pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa undang-undang membagi dua model pertanggungjawaban di dalam melakukan gugat kerugian/pemulihan lingkungan hidup. Pertama, gugat kerugian berdasarkan PMH berdasarkan Pasal 87 ayat (1) UU PPLH 2009. Kedua, gugat kerugian berdasarkan ketentuan Pasal 88 UU PPLH 2009. Titik pembeda di dalam penggunaan kedua pasal ini terletak pada jenis aktivitas yang dilakukan. Gugat PMH diperuntukan bagi tindakan/perbuatan yang tidak termasuk pada kegiatan yang menggunakan, menghasilkan, dan/atau mengelola B3 atau menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup, dan sebaliknya pada gugat TJM diperuntukan bagi tindakan/perbuatan yang termasuk pada kegiatan yang menggunakan, menghasilkan, dan/atau mengelola B3 atau menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup.

Lebih lanjut di dalam bagian D SK KMA 038/2013 diterangkan lebih lanjut bahwa “ancaman serius” adalah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang dampaknya berpotensi tidak dapat dipulihkan kembali dan/atau komponen-komponen lingkungan hidup yang terkena dampak sangat luas, seperti kesehatan manusia, air permukaan/bawah tanah, tanah, udara, tumbuhan dan hewan. Konsep ancaman serius ini memiliki ekuivalensi konsep dengan “abnormally dangerous activities” sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya.

Sebagaimana sudah dibahas pada bagian sebelumnya, terdapat perbedaan elemen pembuktian antara PMH dan TJM. Berbeda dengan PMH yang perlu membuktikan elemen perbuatan melawan hukum/kesalahan, pada TJM unsur perbuatan melawan hukum/kesalahan tidak perlu dibuktikan. Hal ini dikarenakan pada dasarnya perbuatan yang dikenakan oleh TJM pada dasarnya merupakan perbuatan yang secara intrinsik perbuatan yang dilarang karena memiliki elemen “abnormally dangerous activities”. Pendekatan ini juga diadopsi pada Pasal 88 UU PPLH 2009, yang menghapuskan frasa “tidak memerlukan pembuktian kesalahan”. Namun demikian, frasa ini

²⁴ *Ibid*, hlm.311 – 320.

²⁵ *Ibid*.

dihapuskan dari ketentuan Pasal 88 oleh Pasal 22 Angka 33 UU Cipta Kerja. Tulisan ini berpendapat, pada dasarnya penghapusan tidak menghilangkan esensi dari TJM yang tidak perlu membuktikan “melawan hukum/kesalahan”. Terdapat dua alasan terhadap kesimpulan ini. Pertama, di dalam rumusan UU Cipta Kerja, frasa “tanggung jawab mutlak” masih dibunyikan secara eksplisit.²⁶ Oleh karenanya, penafsiran terhadap rumusan pasal ini tetap terikat pada pemaknaan TJM di dalam doktrin keilmuan hukum yang menjelaskan bahwa TJM tidak perlu membuktikan unsur melawan hukum/kesalahan. Kedua, pengadopsian doktrin TJM yang tidak memerlukan pembuktian unsur melawan hukum/kesalahan, juga tampak di dalam peraturan pelaksanaan UU Cipta Kerja tentang lingkungan hidup, dalam hal ini PP 22/2021. Pada Pasal 501 ayat (4) dan (5) memberikan batasan pembelaan yang dapat digunakan oleh tergugat dalam gugatan TJM. Pemberian batasan pembelaan ini menegaskan beban pembuktian, yang pada umumnya merupakan bagian dari pembelaan terhadap TJM. Oleh karenanya, PP ini telah menyempitkan pembelaan yang dapat dilakukan terhadap gugatan perdata TJM.²⁷

Perhitungan Ganti Kerugian Kerusakan Lingkungan Hidup

Perhitungan ganti kerugian kerusakan lingkungan hidup diatur secara detail dalam PM LH No. 7/2014. Peraturan ini tidak menetapkan model atau metode valuasi kerugian lingkungan yang tunggal. Peraturan menteri ini menstrukturkan pengaturan metode penghitungan ganti kerugian kerusakan lingkungan hidup ke dalam tiga level kategori. Level pertama menetapkan terdapat lima jenis kerugian akibat dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.²⁸ Level kedua menetapkan komponen-komponen kerusakan yang perlu dihitung dari masing-masing jenis kerugian. Level ketiga memberikan cara perhitungan dari besaran komponen dari masing-masing komponen kerugian. Pada dasarnya model perhitungan yang ada telah mengadopsi berbagai pendekatan umum yang tersedia di dalam literature. Persoalan terkait dengan PM 7/2014 ini adalah tidak memberikan penjelasan mengenai bagaimana hukum seharusnya menerapkan rumusan yang terkandung di dalam PM 7/2014. Rumusan pengaturan yang ada tidak serta merta secara aplikatif diterapkan, karena perumusannya merupakan perumusan deskriptif yang menyerupai tulisan ilmiah. Perumusan yang demikian menimbulkan persoalan di dalam praktek penerapannya, karena di dalam penormaan hukum harus memiliki hal yang sifatnya preskriptif yang ditaruh di dalam batang tubuh. Persoalan timbul ketika dihadapkan pada pertanyaan jenis ganti kerugian apa yang perlu diterapkan,

²⁶ Pada bagian penjelasan ketentuan ini kemudian diatur bahwa “Yang dimaksud dengan “bertanggung jawab mutlak (strict liability)” adalah unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti rugi. Ketentuan Pasal ini merupakan ketentuan khusus (lex specialis dalam gugatan mengenai perbuatan melawan hukum pada umumnya. Besarnya nilai ganti rugi yang dapat dibebankan terhadap pencemar atau perusak lingkungan hidup menurut Pasal ini dapat ditetapkan sampai batas tertentu. Yang dimaksud sebagai “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.”

²⁷ Model penentuan pembelaan ini umum di beberapa yurisdiksi lainnya, terutama di Amerika Serikat dengan keberadaan CERCLA Act (*superfund*).

²⁸ Terdapat ketidaksinkronan di dalam PM 7/2014 di dalam menentukan jenis kerugian lingkungan hidup antara batang tubuh, yang terdapat di dalam Pasal 3 dan lampiran dari PM 7/2014. Pada Pasal 3 PM 7/2014 ditentukan jenis kerugian hanya terdapat empat, yakni: kerugian dilampauinya Baku Mutu Lingkungan Hidup, Kerugian biaya penggantian penyelesaian sengketa lingkungan hidup, kerugian biaya penanggulangan pencemaran, dan kerugian ekosistem. Pada lampiran terdapat satu jenis kerugian, yakni kerugian masyarakat.

dalam sebuah perbuatan perusakan lingkungan. Apakah dapat diberlakukan seluruh lima jenis ganti kerugian, atau hanya jenis ganti kerugian tertentu yang relevan dengan perbuatan atau karakteristik tertentu dari pencemaran yang dilakukan. Terkait dengan persoalan ini, PM 7/2104 tampaknya lebih menekankan pada aspek formil dari kualifikasi ahli yang melakukan penghitungan ganti kerugian. Dari sudut hukum, hal ini menciptakan terbatasnya ruang untuk melakukan evaluasi pembuktian kerugian hanya terbatas pada aspek formil terkait dengan kualifikasi ahli semata, sedangkan pada aspek yang sifatnya substantif, seperti penerapan yang tepat pengenaan jenis kerugian yang dapat dimintakan atau metode yang digunakan menjadi sangat terbatas.

Perspesi Hakim dalam Valuasi Kerugian Kerusakan Hutan dan Lahan

Sebagaimana disampaikan pada bagian awal, tulisan ini mencoba melihat persepsi hakim terkait dengan penerapan ketentuan valuasi kerugian kerusakan hutan dan lahan pada putusan-putusan pengadilan yang terjadi di dalam rentang waktu 2009-2019.

Salah satu isu hukum utama dari kerusakan hutan dan lahan adalah terkait dengan penerapan penerapan tanggungjawab mutlak di dalam kasus kerusakan hutan dan lahan. Hal ini dikarenakan pada prinsipnya, kerusakan hutan dan lahan banyak terjadi pada lahan perkebunan. Pada kejadian kerusakan lingkungan hidup akibat kerusakan hutan dan lahan tidak terdapat penggunaan, pemanfaatan dan pengelolaan B3 dalam peristiwa tersebut. Oleh karenanya, penerapan pertanggungjawaban mutlak pada kasus kerusakan hutan dan lahan didasarkan pada frasa "menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup".²⁹

Terkait dengan hal ini melihat terdapat pola perkembangan secara gradual di dalam penerapan tanggungjawab mutlak ke dalam kasus Karhutla. Pada salah satu kasus pertama di tahun 2010, yakni *Kemen LHK v Selat Nasik Indokwarsa*, dkk (2010)³⁰ menggunakan gabungan antara PMH dan TJM. Pada perkara ini, struktur gugatan yang diajukan oleh KLHK lebih menitikberatkan pada PMH, dimana KLHK menguraikan unsur melawan hukum/kesalahan dari pelaku, dimana dalil TJM hanya disebut sebagai pengantar di dalam rumusan gugatan tersebut.³¹ Pada putusan tersebut, hakim tidak memberikan uraian secara jelas terkait dengan penerapan TJM di dalam pertimbangan putusannya.

Setelah kasus tersebut di atas, Kemen LH melakukan beberapa gugatan keperdataan terhadap perusahaan-perusahaan lainnya. Pada kasus-kasus ini mayoritas adalah perusakan hutan dan lahan akibat Karhutla. Pada periode 2012-2015, Kemen LH melakukan gugatan berdasarkan PMH murni, tanpa menggunakan dasar gugatan TJM.³² Terkait dengan hal ini sebagaimana dijelaskan pada Bagian A tulisan ini pertanggungjawaban sulit untuk dibuktikan dibandingkan dengan penggunaan TJM,

²⁹ Pasal 22 angka 33 Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

³⁰ Kasus ini tidak terkait dengan kebakaran hutan dan lahan, namun kasus perusakan hutan yang dilakukan oleh perusahaan pertambangan. Namun demikian, beberapa prinsip hukum yang terdapat pada putusan tersebut masih bisa diterapkan di dalam kasus-kasus Karhutla, hal ini dikarenakan obyek lingkungan hidup yang rusak pada dasarnya adalah sama, yakni hutan.

³¹ Lihat Putusan Nomor 499 K/PDT/2012.

³² Pada periode ini kasus-kasus tersebut adalah *Kemen KLHK v. PT Kalista Alam (2012)*, *KLHK v. PT. Merbau Pelalawan Lestari (2013)*, *KLHK v. PT Surya Panen Subur (2013)*, *KLHK v. PT Jatim Jaya Perkasa (2015)*, *KLHK v. PT Bumi Mekar Hijau (2015)*, *KLHK v. PT National Sago Prima (2015)*.

terutama terkait dengan adanya kebutuhan untuk membuktikan elemen melawan hukum/kesalahan. Dari 16 putusan yang ada pada baik level pengadilan negeri, tinggi, dan kasasi/PK, hanya 9 putusan yang menerima dalil PMH, sedangkan mayoritas menolak dalil PMH. Hal ini dikarenakan pengadilan membutuhkan elemen kesalahan untuk memintakan pertanggungjawaban dari pelaku perusakan. Sebagai contoh, di dalam *Kemen LH v PT Bumi Mekar Hijau (2015)*, yang meminta keterhubungan antara niat dengan terjadinya peristiwa kebakaran hutan yang terjadi.³³

Dari pertimbangan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan kebutuhan untuk menghubungkan antara niat untuk merusak harus dapat dibuktikan. Seringkali niat ini tidak dapat dibuktikan karena, perusahaan seringkali mendalilkan mereka sudah menerapkan segala macam pencegahan terkait dengan kebakaran yang ada, dengan menyediakan sarana dan prasana untuk mencegah kebakaran, seperti di dalam putusan *KLHK v PT Bumi Mekar Hijau (PN) (2016)*.³⁴

Melihat beban pembuktian yang berat di dalam PMH, sejak 2016 *Kemen LH* tampaknya mengubah strategi gugatannya dengan menggunakan gabungan antara PMH dan TJM kembali sebagaimana dilakukan pada kasus *PT Selatnasik Kwarsa, dkk.*³⁵ Hal ini terlihat pada gugatan perdata lingkungan hidup dalam rentang periode 2016 – 2018. pada periode ini salah satu kasus yang secara detail menerapkan TJM terdapat di dalam kasus *KLHK v PT Waringin Agro Jaya (PN) (2016)*. Pada putusan ini, hakim tampak mempertimbangkan secara detail penggunaan TJM berdasarkan Pasal 88 UU Lingkungan Hidup 2009. Terdapat beberapa pertanyaan ujian yang diajukan oleh hakim dalam pertimbangan tersebut. Pertama, apakah Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla) dapat diterapkan dengan menggunakan TJM?. Kedua, berapa besaran kerugian yang diakibatkan oleh peristiwa Karhutla tersebut. Ketiga, apakah terdapat kausalitas antara peristiwa Karhutla dan kerugian yang ditimbulkan.³⁶

Terkait dengan pertanyaan pertama, majelis hakim dalam perkara tersebut telah secara tepat menggunakan frasa “ancaman serius” terkait dengan kasus kebakaran hutan pada kasus ini dengan mendasarkan diri pada pemahaman “ancaman serius” yang berada di dalam Pasal 88 UU Lingkungan Hidup 2009 jo SK KMA 36/2013.³⁷ Pada pertimbangannya, hakim mengacu pada dua fakta terkait dengan ancaman serius ini, yakni, bahwa kegiatan yang dilakukan oleh perusahaan memerlukan adanya AMDAL, sehingga mengindikasikan adanya dampak penting dari kegiatan perusahaan dan bahwa akibat dari peristiwa Karhutla yang berasal dari lahan perusahaan telah menyebabkan asap yang luar biasa dan berakibat terhadap masyarakat Sumatera, khususnya, Sumatera Selatan dan Riau bahkan sampai ke negara tetangga Singapura dan Malaysia. Hal ini juga menimbulkan dampak kesehatan yang luar biasa pada kesehatan masyarakat berupa timbulnya infeksi saluran pernapasan

³³ *KLH v PT Bumi Mekar Hijau (PN) (2015)*, hlm.114. Pada tingkat PT, keputusan pada PN ini kemudian dianulir dan tergugat (*PT Bumi Mekar Hijau*) dibebankan ganti kerugian sebesar Rp.78.502.500.000,- (tujuh puluh miliar limaratus dua juta limaratus ribu rupiah) vide Putusan Pengadilan Tinggi Palembang No. 51/PDT/2016/PT.PLG, *KLHK v PT Bumi Mekar Hijau*.

³⁴ Salah satu alasan hakim menolak gugatan yang disampaikan KLHK adalah bahwa tergugat telah menyediakan sarana dan prasarana penanggulangan kebakaran. Putusan Pengadilan Negeri Palembang No. 24/Pdt.G/2015/PN. Plg, *KLHK. PT. Bumi Mekar Hijau*.

³⁵ Sepanjang perkara periode 2016 – 2019, terdapat dua kasus yang menggunakan TJM secara murni yakni *KLHK v. PT Agro Tumbuh Gemilang Abadi*, dan *KLHK v. PT. Kaswari Unggul*.

³⁶ Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. 456/Pdt.G-LH/2016/PN.JKT.SEL, *KLHK v PT Waringin Agro Jaya*.

³⁷ *Ibid*, hlm.293.

(ISPA).³⁸ Kemudian terkait dengan pertanyaan kedua, adalah perhitungan ganti kerugian kerusakan lingkungan hidup. Majelis hakim pada kasus ini telah mempertimbangkan pendapat ahli, yang secara formal telah memenuhi kualifikasi ahli.³⁹

Terakhir, majelis juga mempertimbangkan terkait dengan perlunya pembuktian kausalitas antara kerugian dan peristiwa kebakaran hutan. Salah satu elemen penting dari pertimbangan majelis terkait pembuktian dalam hal ini adalah, pembuktian kausalitas harus bersifat sederhana, dimana majelis menjelaskan bahwa "Pengadilan tidak perlu membuktikan penyebab factual dengan cara yang hipotesis atau counterfactual". Oleh karenanya, Majelis berpendapat pertanyaan tentang apa yang seharusnya dilakukan atau tidak dilakukan-dalam mencegah kebakaran (pen)- oleh Tergugat tidak relevan dalam konteks pertanggungjawaban mutlak.⁴⁰ Hal penting lainnya, majelis menegaskan bahwa pembelaan terhadap penerapan TJM, terletak pada dua hal. Pertama, penolakan terhadap penggunaan TJM, dengan pembela membuktikan bahwa tindakannya tidak terqualifikasi sebagai tindakan sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 88 UU Lingkungan Hidup 2009, dan membuktikan adanya *intervening cause* - perbuatan dilakukan oleh pihak lain yang tidak terkait- (pen), atau *superseding cause*⁴¹ - perbuatan terjadi karena faktor independen diluar kuasa tergugat, i.e., bencana alam (*act of god*) atau peperangan- (pen).⁴² Berdasarkan hal ini, tampaknya KLH melihat potensi dari penggunaan TJM secara mandiri tanpa menggabungkannya dengan PMH. Sejak 2019, setidaknya terdapat dua perkara yang telah digugat secara murni dengan menggunakan TJM, yakni, KLHK v PT. Agro Tumbuh Gemilang Abadi, KLHK v PT. Agro Tumbuh Gemilang, dan KLHK PT. Kaswari Unggul. Pada kasus-kasus ini penggugat, dalam hal ini pemerintah, mendapatkan putusan yang menguntungkan dengan menggunakan TJM.

Kluster isu hukum kedua adalah terkait dengan perhitungan kerugian kerusakan lingkungan hidup. Tulisan ini membagi putusan yang dianalisis kedalam tiga kluster putusan, yakni: (i). putusan yang menerima valuasi; (ii). putusan yang menerima valuasi sebagian; dan (iii). putusan yang menolak valuasi. Pembahasan ini menguraikan rasionalisasi hukum dari masing-masing alasan dari menerima, menerima sebagian, dan menolak secara keseluruhan.

Secara umum, hakim di berbagai putusan dapat menerima valuasi yang diberikan oleh KLHK.⁴³ Dari 15 perkara erkait dengan kebakaran hutan/illegal logging, 10 diantaranya menerima valuasi KLHK secara keseluruhan, dimana 5 diantaranya menolak atau menerima sebagian valuasi KLHK.

³⁸ *Ibid*, hlm.291 – 292.

³⁹ *Ibid*, hlm. 297.

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 299.

⁴¹ Penggunaan pembelaan terhadap *superseding cause* juga tampak terlihat di dalam *KLHK v PT Kurniawan Kertapersada* (PN) (2016). Pada putusan ini majelis beranggapan penyebab dari kebakaran yang ada adalah angin puting beliung, yang menyebabkan api yang berada di luar lahan tergugat masuk ke dalam lahan tergugat. Putusan Pengadilan Negeri Jambi No. 139/PDT.G-LH/2016/PN.Jmb, KLHK v. PT Ricky Kurniawan Kertapersada.

⁴² Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. 456/Pdt.G-LH/2016/PN.JKT.SEL, KLHK v PT Waringin Agro Jaya.

⁴³ Beberapa putusan yang menerima valuasi secara penuh adalah: PT Selatnasik Indokwarsa,; (K/MA) (PK/MA), 2012-2014; PT Kalista Alam (PN) (PT) (K/MA) (PK/MA), 2014-2017; PT Jatim Jaya Perkasa (PT) (K.MA), 2016-2018; PT Merbau Pelalawan Lestari (K/MA), 2016; dan PT Nasional Sago Prima (PN), 2015; PT Palmina Utama (PT) (K/MA), 2018-2019; PT Arjuna Utama Sawit (PN), 2018; PT Agro Tumbuh Gemilang Abadi (PN) (PT), 2019 – 2020; dan PT Kaswari Unggul (PT), 2020.

Pada umumnya, hakim yang menerima valuasi secara penuh dikarenakan hakim memandang valuasi telah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya PM LH No.13 Tahun 2011 atau PM LH 7 Tahun 2014. Salah satu contohnya adalah pertimbangan pada majelis hakim tingkat peninjauan.⁴⁴

Dari keseluruhan 10 perkara tersebut, hanya perkara KLHK v Kalista Alam, yang memiliki putusan tetap (*inkracht*) dari PN sampai dengan MA. Terkait dengan putusan ini beberapa hal yang menjadi isu di dalam perkara ini, dan kemudian dikuatkan oleh MA terkait dengan valuasi adalah. Pertama, hakim menilai pendapat ahli berdasarkan aspek pro forma, sebagaimana ditentukan oleh SK KMA 036/2013, fokus pada kredibilitas ahli, yang didefinisikan ahli selama telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan di dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 13 Tahun 2011 tentang Ganti Kerugian Akibat Pencemaran dan/atau Kerusakan.⁴⁵ Kedua, hakim pada tingkat banding, menambahkan amar putusan untuk melakukan tindakan tertentu kepada Dinas Lingkungan Hidup dan Kabupaten Nagan Raya untuk mengawasi pemulihan lingkungan hidup. Hakim PT menambahkan bahwa ganti rugi dan pemulihan lingkungan hidup telah sesuai dengan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) yang terkandung dalam Deklarasi Rio De Janeiro, dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009.⁴⁶ Ketiga, luas lahan tidak divariabelkan di dalam menghitung kerugian, namun yang dihitung adalah berapa luas/dalam kerusakan lahan yang terbakar, dimana majelis hakim berpendapat bahwa luas lahan yang terbakar tidak berbanding lurus dengan luas kerusakan lahan yang terbakar tersebut.⁴⁷

Selain menerima valuasi secara keseluruhan, terdapat pula putusan yang menerima secara sebagian dari valuasi yang diajukan oleh KLHK.⁴⁸ Adapun beberapa aspek yang ditolak sebagian oleh pengadilan adalah sebagai berikut: Pertama, penolakan aspek kerugian ekologis dapat dilihat pada putusan tingkat banding perkara KLHK v PT Bumi Mekar Hijau. Dalam pertimbangannya majelis hakim berpandangan bahwa kerugian ekologis, berupa biaya pembuatan reservoir, biaya pemeliharaan reservoir, pengaturan tata air, pengendalian erosi, pembentukan tanah pendaur ulang unsur hara dan pengurai limbah yang diminta oleh KLHK tidak bisa dikabulkan karena tanah lahan yang terbakar masih dikuasai atau dikelola oleh perusahaan. Bahkan sebagian lahan yang terbakar sudah mulai ditanami akasia oleh tergugat.

Kedua, penolakan terhadap biaya pemulihan dimuat dalam pertimbangan majelis hakim pada putusan tingkat pertama perkara KLHK v PT. Waringin Agro Jaya. Majelis hakim berpandangan bahwa meskipun gugatan secara prinsip telah dikabulkan, namun biaya pemulihan tidak bisa sepenuhnya dibebankan kepada tergugat. Hal ini didasarkan pada keterangan saksi dan ahli dari pihak tergugat yang melakukan investigasi setelah satu tahun kejadian kebakaran ternyata lahan konsesi terdampak

⁴⁴ KLHK v PT Kalimantan Lestari Mandiri (K/MA) (2018).

⁴⁵ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 13 Tahun 2011 tentang Ganti Kerugian Akibat Pencemaran dan/atau Kerusakan merupakan dasar hukum ganti kerugian sebelum diberlakukannya Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 07 Tahun 2014 tentang Ganti Kerugian Akibat Pencemaran dan/atau Kerusakan.

⁴⁶ Putusan Pengadilan Tinggi Banda Aceh No. 50/PDT/2014/PT.BNA, KLHK v PT Kalista Alam.

⁴⁷ Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung No. 1/PK/Pdt/2014, KLHK v PT Kalista Alam.

⁴⁸ Beberapa putusan yang menerima sebagian valuasi ahli adalah: PT. Bumi Mekar Hijau (PT), 2016; PT. Waringin Agro Jaya (PN) (PT) (K/MA), 2016-2018; dan PT Waimusi Agro Indah (PN), 2016.

masih tetap berbuah dan keadaan tanahnya sudah mulai pulih kembali. Selain itu, majelis juga berpandangan bahwa terlalu berat apabila tergugat harus menanggung seluruh biaya pemulihan mengingat jumlah biaya yang dimintakan terlalu fantastis dan lahan yang terbakar tetap dikuasai oleh tergugat dan masih produktif. Dalam amar putusannya, majelis hakim kemudian menetapkan biaya pemulihan setengah dari petitum yang dimintakan penggugat.⁴⁹

Terakhir, dari analisis terhadap seluruh perkara, terdapat majelis hakim yang menolak subkomponen kerugian keanekaragaman hayati, kerugian ekonomi, dan biaya pemulihan. Penolakan terhadap ketiga komponen ini terjadi pada pertimbangan hakim tingkat pertama perkara KLHK v PT Waimusi Agro Indah. Penolakan terhadap subkomponen pertama, yakni hilangnya keanekaragaman hayati dan sumber daya genetik terjadi sebagai akibat gagalnya penggugat untuk membuktikan secara spesifik, konkrit, dan valid mengenai apa saja jenis, bentuk, dan jumlah keanekaragaman hayati maupun genetik dalam lahan gambut yang terdampak. Oleh karena itu, majelis hakim kemudian memandang komponen itu tidak dapat diterima. Persoalan yang ini, mengindikasikan wajibnya rona awal sebelum terjadinya kerusakan lingkungan hidup. Pada kasus lain, kewajiban adanya rona awal ini juga menjadi pertimbangan hakim, dimana hakim meminta penggugat untuk membuktikan keberadaan tanaman-tanaman sebelum terjadinya penebangan.⁵⁰ Sedangkan pada penolakan terhadap aspek kerugian ekonomis, majelis hakim memandang bahwa tanaman sawit yang tumbuh merupakan hak pengelolaan tergugat atas dasar izin yang telah diperolehnya dari pemerintah. Hal ini berbeda dengan status lahan gambut yang memang menjadi hak negara dalam mengaturnya. Atas pertimbangan ini, majelis hakim memandang tidaklah tepat apabila kerugian diasumsikan sebagai hak dari negara (penggugat).⁵¹

Terakhir terhadap komponen biaya pemulihan sebagaimana diatur pada Pasal 3 huruf C PM LH No. 7/2014, majelis hakim berpandangan bahwa jika dicermati lebih lanjut, subkomponen yang terkandung dalam biaya pemulihan sebenarnya telah diminta pula pada bagian kerugian ekologis sebagai upaya menuju pemulihan gambut yang terbakar atau paling tidak mempertahankan gambut yang masih ada. Terlebih, berdasarkan keterangan ahli Dr.Ir. Basuki Sumawinata. M.Agr, lahan gambut yang sudah dibakar tidak bisa dipulihkan lagi meskipun dengan biaya berapapun.

Pada kluster ini, perkara yang terdapat putusan dari tingkat pertama sampai dengan tingkat kasasi adalah perkara KLHK v PT Waringin Agro Jaya. Pada tingkat pertama, majelis hakim memutuskan menerima sebagian dari valuasi penggugat. Posisi ini kemudian dikuatkan pada putusan-putusan selanjutnya baik oleh Pengadilan Tinggi ataupun Mahkamah Agung. Pada perkara ini, majelis hakim menolak sebagian valuasi yang diajukan oleh penggugat, dengan dalil bahwa hakim hanya dapat mengabulkan kerusakan ekologis, namun pada ganti kerugian biaya pemulihan, hakim memutuskan bahwa hal tersebut tidak dapat dilakukan karena lahan yang terbakar masih dapat

⁴⁹ Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. 456/Pdt.G-LH/2016/PN.JKT.SEL, KLHK v. PT. Waringin Agro Jaya, 2016 – 2018 (PN, PT, dan MA); PT Waimusi Agro Indah, 2016 (PN).

⁵⁰ Putusan Pengadilan Negeri Pekanbaru No. 157/Pdt.G/2013/PN.Pbr, KLHK v. PT. Merbau Pelalawan Lestari.

⁵¹ Putusan Pengadilan Negeri Palembang No. 234/Pdt.G-LH/2016/PN.Plg, KLHK v. PT. Waimusi Agro Indah.

memberikan manfaat, dengan adanya buah pada pohon, sehingga mengindikasikan bahwa lahan telah pulih kembali.⁵²

Ketiga, hakim yang melakukan penilakan secara keseluruhan terhadap valuasi yang diajukan oleh KLHK. didasarkan pada dua alasan. Pertama, keraguan hakim terhadap protokol penelitian, diantaranya, proses pengambilan sampel dan sampling terhadap luasan area terbakar. Kedua, aspek administrasi dari ahli dan alat perlengkapannya, seperti surat tugas dan akreditasi laboratorium.⁵³

Terdapat dua isu terkait dengan protokol penelitian. Pertama, terkait dengan penentuan luas wilayah. Kedua, kelengkapan atribut ahli dan alat/laboratorium yang digunakan. Dalam kaitannya dengan penentuan luas wilayah, pada putusan KLHK v Palmina Utama (PN) (2018), hakim menolak dalil KLHK terkait dengan luasan wilayah yang terbakar. Dalam hal ini, hakim pertama-tama berpandangan bahwa data dasar yang digunakan oleh penggugat tidak dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Penggugat mendasarkan gugatannya pada titik panas (*hotspot*). Selain itu, penggugat juga menjabarkan bahwa hasil pengamatan Tim Verifikasi memuat total lahan terbakar sebanyak 34 blok, namun pengamatan dan pengambilan sampel hanya dilakukan pada 7 blok.⁵⁴ Pada putusan ini dapat disimpulkan bahwa kebutuhan untuk metode sampling juga penting bagi hakim. Pada kelengkapan kualifikasi ahli, hakim mempersoalkan ketiadaan surat bukti penunjukan ahli yang melakukan penghitungan kerugian lingkungan hidup oleh pejabat eselon I yang tugas dan fungsinya bertanggung jawab dibidang penataan hukum lingkungan instansi lingkungan hidup pusat atau pejabat eselon II instansi lingkungan hidup daerah sebagaimana diamanatkan pasal 4 PM 7/2014.

Penolakan valuasi juga terdapat pada KLHK v PT Surya Panen Subur (2015). Pada putusan tingkat pertama, majelis hakim menolak gugatan dengan dua dasar, pertama karena kurang subjek, dan tidak jelas serta kontradiktifnya posita dan petitum yang disusun KLHK. Pandangan mengenai kurangnya subjek disini terkait dengan dalil penggugat bahwa peristiwa kebakaran terjadi sejak 2009, padahal pada 2009 dan awal 2020, kegiatan pengelolaan perkebunan masih dijalankan oleh manajemen lama. Sedangkan pandangan mengenai ketidakjelasan dan kontradiktifnya posita dan petitum berkaitan dengan uraian didalam posita yang mencampurkan tindakan membakar lahan untuk land clearing dengan tindakan pembiaran atas kebakaran yang terjadi dilahan tergugat. Oleh karena itu, majelis hakim menilai dalil-dalil yang diuraikan dalam posita tidak cukup konsisten sehingga menimbulkan keaburan dalam gugatan. Perkara lainnya yang menarik untuk didiskusikan adalah KLHK v Merbau Pelelawan Lestari di Pengadilan Negeri. Namun demikian, putusan akhir pada perkara ini, majelis hakim pada tingkat kasasi menolak putusan pengadilan di bawahnya yang menolak valuasi yang diajukan oleh ahli KLHK (penggugat). Terdapat beberapa pertimbangan yang diajukan oleh pengadilan tingkat pertama, khususnya, di dalam menolak valuasi yang diajukan oleh ahli tergugat. Beberapa argument majelis menyampaikan yang penting adalah: (i). kebutuhan

⁵² Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta No. 492/PDT/2017/PT.DKI, KLHK v. PT Waringin Agro Jaya.

⁵³ Beberapa kasus dimana hakim menolak valuasi secara keseluruhan: PT. Bumi Mekar Hijau (PN) 2016; PT Merbau Pelelawan Lestari (PN dan PT), 2013-2014; PT Surya Panen Subur (PN) (K/MA), 2013-2015; PT Nasional Sago Prima (PT), 2017; PT Ricky Kurniawan Kertapersada, 2016 (PT), dan PT Paliman Utama (PN), 2016.

⁵⁴ Putusan Pengadilan Negeri Banjarmasin No. 125/Pdt.G/LH/2016/PN.Bjm, KLHK v. Palmina Utama.

mengambil sampel secara pro yustisia yang disandarkan, dan sesuai dengan kaidah metodologi ilmu pengetahuan;⁵⁵ (ii). pada tingkat kasasi, MA menegaskan prinsip precautionary principle, jika terjadi perdebatan antara ahli, harus digunakan. Selain hal tersebut dalam putusan ini MA juga menggariskan pentingnya, pemeriksaan lapangan, tidak melaksanakannya adalah merupakan kesalahan dalam penerapan hukum.⁵⁶

PENUTUP

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan beberap hal sebagai berikut. Pertama, penggunaan model pembuktian PMH dan TJM dapat dilakukan pada kasus-kasus kerusakan lingkungan hidup secara umum. Perbedaan keduanya terletak pada kategori kegiatannya, apakah termasuk ke dalam kategori kegiatan sebagaimana dimaksud pada Pasal 88 UU PPLH sebagaimana telah diubah oleh Pasal 22 angka 33 UU Cipta Kerja atau tidak. Kategori kegiatan yang termasuk di dalam Pasal 88 dapat dikenakan model pembuktian TJM, sedangkan yang tidak termasuk dapat menggunakan PMH sebagaimana diatur di dalam Pasal 87 UU PPLH jo Pasal 1365 KUHPerdara. Kedua, pada kasus perusakan hutan dan lahan, utamanya, kebakaran hutan. Yurisprudensi putusan, sebagaimana diuraikan di atas, menetapkan bahwa pada kasus ini terkategori ke dalam tindakan Pasal 88 terutama terkait dengan frasa “ancaman serius” terhadap lingkungan hidup. Pembuktian pada penerapan TJM lebih mudah bagi penggugat, dengan dihapuskannya kebutuhan untuk membuktikan elemen melawan hukum/kesalahan di dalam gugatan. Oleh karenanya, hal-hal terkait usaha yang telah dilakukan untuk mencegah kejadian tidak relevan untuk dipertimbangkan. Hal yang perlu dilakukan sebagai pembelaan hanya membuktikan ada tidaknya *intervening cause* (peristiwa dilakukan oleh pihak lain yang tidak terafiliasi), dan *superseding cause* (perbuatan terjadi karena faktor diluar kuasa manusia). Ketiga, pada metode/cara melakukan valuasi kerugian kerusakan lingkungan hidup, pada dasarnya pertimbangan majelis hakim masih melihat secara pro forma berfokus pada kualifikasi ahli. Namun demikian, hakim juga melakukan evaluasi perhitungan secara substantif, namun evaluasi lebih menitikberatkan pada evaluasi menghilangkan komponen biaya kerugian yang tepat di dalam mengganti kerugian, tanpa dasar pertimbangan yang memadai. Terkait dengan hal ini, hakim tidak memberikan pola yang konsisten di dalam mengevaluasi komponen biaya kerugian yang dapat dimintakan kepada tergugat/perusak lingkungan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

E Saefullah Wiradipraja, *Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan Nasional*, Liberty, Yogyakarta: 1989.

Herath M. Guntilake, *Environmental Valuation: Theory and Applications*, University of Peradeniya, Colombo: 2003.

Jules Coleman, *Risks and Wrongs*, Oxford University Press, Oxford: 1992.

⁵⁵ Putusan Pengadilan Negeri Pekan Baru No. 157/Pdt.G/2013/PN.Pbr, KLHK v. PT Merbau Pelelawan Lestari.

⁵⁶ Putusan Mahkamah Agung Nomor 460K/Pdt/2016, KLHK v. PT. Merbau Pelalawan Lestari.

Jules Pretty, et.al, *Sage Handbook on Environment and Society*, SAGE, Singapore: 2007.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press: 2018.

Rosa Agustina, et.al, *Hukum Perikatan*, Pustaka Larasan, Jakarta: 2012.

Suhendro, *Wanprestasi dan Perbuatan Melawan Hukum dalam Kontrak di Indonesia*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta: 2014.

Jurnal

Andri G Wibisana, "Pertanggungjawaban Perdata Untuk Kebakaran Hutan/Lahan: Beberapa Pelajaran Dari Menteri Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan vs PT. Bumi Mekar Hijau (BMH)", *Bina Hukum Lingkungan*, Vol.1, No.1, 2016.

Charles E. Cantu, "Distinguishing the Concept of Strict Liability in Tort from Strict Products Liability: Medusa Unveiled", *The University of Memphis Law Review*, Vol. 33, 2003.

Frank B Cross, "Natural Damage Valuation", *Vanderbilt Law Review*, Vol. 42, No. 2, 1989.

John C.P Goldberg, "The Strict Liability in Fault and The Fault in Strict Liability", *Fordham Law Review*, Vol. 85, No. 2, 2016.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 07 Tahun 2014 tentang Ganti Kerugian Akibat Pencemaran dan/atau Kerusakan.

Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 036/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Agung Nomor 460K/Pdt/2016, KLHK v. PT. Merbau Pelalawan Lestari.

Putusan Pengadilan Negeri Banjarmasin No. 125/Pdt.G/LH/2016/PN.Bjm, KLHK v. Palmina Utama.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. 456/Pdt.G-LH/2016/PN.JKT.SEL, KLHK v. PT. Waringin Agro Jaya.

Putusan Pengadilan Negeri Palembang No. 234/Pdt.G-LH/2016/PN.Plg, KLHK v. PT. Waimusi Agro Indah.

Putusan Pengadilan Negeri Pekanbaru No. 157/Pdt.G/2013/PN.Pbr, KLHK v. PT Merbau Pelalawan Lestari.

Putusan Pengadilan Tinggi Banda Aceh No. 50/PDT/2014/PT.BNA, KLHK v PT Kalista Alam.

Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta No. 492/PDT/2017/PT.DKI, KLHK v. PT Waringin Agro Jaya.

Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung No. 1/PK/Pdt/2014, KLHK v PT Kalista Alam.

Sumber Lain

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, "Hutan dan Deforestasi Indonesia Tahun 2019", <https://www.menlhk.go.id/site/single_post/2883/hutan-dan-deforestasi-indonesia-tahun-2019>, [diakses 28/02/2021].

Kontan, "Kasus Karhutla, 4 Perusahaan Telah Membayar Ganti Rugi ke Negara Rp 122 Miliar", <<https://nasional.kontan.co.id/news/kasus-karhutla-4-perusahaan-telah-membayar-ganti-rugi-ke-negara-rp-122-miliar>>, [diakses 13/06/2021].

MaCalister Elliot and Partners, 2001, "Study on the Valuation and Restoration of Damage to Natural Resources for the Purpose of Environmental Liability". European Commission, 2001, <https://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/biodiversity_main.pdf>, [diakses 13/06/2021].

Reuters, "World Bank says Indonesia Forest Fires Cost \$5.2 Billion in Economic Loss", <<https://www.reuters.com/article/us-indonesia-environment-idUSKBN1YF0FJ>>, [diakses 28/02/2021].

Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act 1980 (US).