



PENGGUNAAN PRINSIP TANGGUNG JAWAB MUTLAK (*STRICT LIABILITY*) DALAM KASUS KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN

Dian Cahyaningrum*)

Abstrak

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan yang mengabulkan sebagian gugatan pemerintah yang menggunakan prinsip strict liability terhadap kasus kebakaran hutan dan lahan oleh PT Waringin Agro Jaya memperkuat penegakan hukum lingkungan. Selama ini, penyidik kesulitan mengungkapkan kasus kebakaran hutan dan lahan karena terkendala barang bukti dan pelaku. Namun dengan strict liability, penyidik dapat menggugat tergugat (pemilik konsesi) untuk bertanggung jawab atas kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di area konsesinya tanpa perlu membuktikan adanya kesalahan tergugat sehingga mempermudah penyidik membawa kasus kebakaran hutan dan lahan ke pengadilan. Penyidik cukup membuktikan kebakaran hutan dan lahan telah terjadi di area konsesi tergugat dan telah menimbulkan kerugian. Namun agar putusan pengadilan dapat dieksekusi dengan baik, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) harus segera membuat pedoman mekanisme dan tahapan untuk mengeksekusi putusan.

Pendahuluan

Kebakaran hutan dan lahan sering terjadi di beberapa wilayah Indonesia dan menimbulkan kerugian sangat besar. Kebakaran hutan dan lahan dapat terjadi secara alami, dan juga karena perbuatan manusia baik sengaja maupun tidak sengaja. Selama ini 99% kebakaran hutan di Indonesia disebabkan oleh aktivitas manusia, dan hanya 1% yang terjadi secara alamiah. Pembukaan lahan perkebunan kelapa sawit dan Hutan Tanaman Industri (HTI) sejak tahun 1980-an diduga menjadi

penyebab utamanya. Mengingat kerugian yang ditimbulkan oleh kebakaran hutan dan lahan sangat besar, maka perlu ada tindakan tegas terhadap pelaku.

Salah satu tindakan tegas tersebut adalah Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan pada tanggal 7 Februari 2017 yang mengabulkan sebagian gugatan Pemerintah atas PT Waringin Agro Jaya (PT WAJ) terkait kasus kebakaran hutan dan lahan seluas 1.626,63 hektar di Kabupaten Ogan Komering

*) Peneliti Madya Hukum Ekonomi pada Bidang Hukum, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
Email: cahyaningrum@yahoo.com



Iilir, Sumatera Selatan pada tahun 2015. PT WAJ selaku pengelola konsesi dan pemilik perkebunan sawit harus membayar ganti rugi material sebesar Rp173,4 miliar dan biaya pemulihan lingkungan hidup sebesar Rp293 miliar. Vonis tersebut lebih rendah dari gugatan pemerintah yaitu sebesar Rp754 miliar yang dinilai oleh majelis hakim terlalu tinggi dan terlalu berat bagi PT WAJ selaku tergugat untuk menanggung nilai kerugian keseluruhan, mengingat lahan terbakar tetap dikuasai tergugat dan masih produktif sehingga ada hasil yang dimanfaatkan. Dalam putusannya, majelis hakim menyatakan gugatan pemerintah memakai prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*). Tulisan ini ingin mengkaji bagaimana prinsip tanggung jawab mutlak dapat memperkuat penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan dan lahan.

Penggunaan *Strict Liability* dalam Kasus Kebakaran Hutan dan Lahan

Keputusan majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dalam kasus PT WAJ mengabulkan gugatan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) yang menggunakan prinsip *strict liability*. Prinsip *strict liability* ini merupakan pelaksanaan dari Pasal 88 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang mengatur bahwa setiap penanggung jawab usaha yang berisiko tinggi terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan. Penjelasan Pasal 88 UU No. 32 Tahun 2009 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “bertanggung jawab mutlak” atau *strict liability* adalah unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti rugi. Dengan demikian, pertanggungjawaban tersebut tidak perlu membuktikan adanya unsur kesalahan dari tergugat.

Sebelum putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan atas kasus WAJ, prinsip *strict liability* juga digunakan hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan saat menghukum PT National Sago Prima atas kasus kebakaran hutan dan lahan di Riau seluas 3.000 hektar pada tahun 2014. Meskipun terdapat pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dalam putusan tertanggal 11 Agustus 2016, Majelis Hakim menyatakan perusahaan tetap bertanggung jawab atas kebakaran yang terjadi di lokasi konsesinya, baik yang disebabkan oleh

perusahaan atau bukan. Dalam kasus tersebut, PT National Sago Prima wajib membayar ganti rugi sebesar Rp319,1 miliar dan biaya pemulihan lingkungan hidup sebesar Rp753,7 miliar. Pertimbangan putusan majelis hakim tersebut mengacu pada Pasal 49 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang mengatur pemegang hak atau izin bertanggung jawab atas terjadinya kebakaran hutan di areal kerjanya.

Strict Liability Memperkuat Penegakan Hukum

Ada dua ketentuan terkait pertanggungjawaban perdata untuk kasus lingkungan, yaitu berdasarkan perbuatan melawan hukum (dalam bahasa Belanda disebut *onrechtmatige daad*, sedangkan dalam bahasa Inggris disebut *tort*) dan berdasarkan *strict liability*. Dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia (KUHPerdata) disebutkan bahwa perbuatan melawan hukum adalah perbuatan yang melawan hukum yang dilakukan oleh seseorang, yang karena kesalahannya itu telah menimbulkan kerugian bagi orang lain. Sedangkan *strict liability* adalah bentuk khusus dari *tort* (perbuatan melawan hukum), yaitu prinsip pertanggungjawaban dalam perbuatan melawan hukum yang tidak didasarkan pada kesalahan (sepaimana pada *tort* umumnya), tetapi prinsip ini mewajibkan pelaku langsung bertanggung jawab atas kerugian yang timbul karena perbuatan melawan hukum tersebut. Oleh karena itu, prinsip *strict liability* disebut juga dengan *liability without fault* atau pertanggungjawaban tanpa kesalahan (Janus Sidabalok, 2010: 116).

Berdasarkan pengertian tersebut, menurut Dr. Muhammad Ramdan Andri Gunawan Wibisana, ahli Hukum Lingkungan dari FH UI, dalam perbuatan melawan hukum yang dilihat adalah *actual conduct*, perilaku yang sebenarnya dari tergugat. Sedangkan dalam *strict liability* yang perlu dibuktikan adalah sifat kegiatan tergugat sebagai *abnormally dangerous*, sangat bahaya, dan berisiko tinggi. Artinya apabila sebuah kegiatan dimasukan sebagai kegiatan berisiko tinggi maka yang harus dibuktikan adalah adanya kerugian dan adanya kasualitas antara kegiatan yang berisiko tinggi itu dengan kerugian.

Apabila konsep perbuatan melawan hukum yang digunakan Hakim dalam memutus kasus kebakaran hutan dan lahan maka penyidik harus dapat membuktikan bahwa kebakaran hutan dan lahan tersebut merupakan kesalahan pelaku. Ini

disebabkan perbuatan melawan hukum harus memenuhi 4 unsur yaitu: adanya perbuatan melawan hukum; adanya unsur kesalahan; ada kerugian; dan adanya hubungan sebab akibat. Kesulitan untuk mencari pelaku dan barang bukti inilah yang menjadi kendala para penyidik dalam mengungkap kasus kebakaran hutan dan lahan selama ini. Akibatnya, gugatan pemerintah atas kasus kebakaran hutan dan lahan seringkali kalah dalam persidangan.

Sebagai contoh adalah ditolakannya secara keseluruhan gugatan KLHK yang menggunakan pendekatan perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara oleh Pengadilan Negeri Palembang atas kasus kebakaran hutan dan lahan yang dilakukan oleh PT Bumi Mekar Hijau (BMH). Kasus kebakaran hutan dan lahan oleh PT BMH terjadi antara tahun 2014 hingga 2015 di wilayah lahan konsesi PT BMH di Kabupaten Ogan Komering Ilir Sumatera Selatan. Kebakaran tersebut dianggap telah menyebabkan kerugian lingkungan yang besar, sehingga KLHK menggugat PT BMH untuk mengganti kerugian lingkungan sebesar Rp2,7 triliun dan untuk membayar biaya pemulihan lingkungan sebesar Rp 5,2 triliun.

Berbeda dengan prinsip pertanggungjawaban dalam perbuatan melawan hukum, dalam gugatan dengan menggunakan *strict liability* penyidik tidak perlu mencari barang bukti untuk membuktikan kesalahan tergugat. Penyidik cukup membuktikan telah terjadi kebakaran di wilayah konsesi tergugat dan kebakaran tersebut telah menimbulkan kerugian lingkungan hidup. Dengan demikian *strict liability* memudahkan penyidik untuk memproses tergugat (pemilik izin konsesi) ke pengadilan untuk mempertanggungjawabkan kebakaran hutan di area konsesinya tanpa harus membuktikan kesalahan dari pemilik izin konsesi.

Sehubungan dengan hal itu maka wajar jika Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan atas kasus PT WAJ yang mengabulkan gugatan KLHK yang menggunakan *strict liability* mendapat sambutan dari banyak pihak yang menaruh perhatian terhadap kelestarian hutan. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan Henri Subagiyo (Direktur Eksekutif Lembaga Kajian Hukum Lingkungan Indonesia/ICEL) bahwa putusan tersebut merupakan preseden yang baik untuk dunia peradilan dan berharap putusan tersebut dapat memperkuat penegakan hukum lingkungan. Begitu pula Annisa

Rahmawati (Juru Kampanye Hutan *Greenpeace* Indonesia) juga mengapresiasi dan berharap putusan tersebut memberi semangat serta kemudahan bagi para penyidik untuk melakukan proses hukum terhadap pemilik izin konsesi atas kebakaran hutan dan lahan di area konsesinya.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan atas kasus PT WAJ belum memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*) karena kuasa hukum PT WAJ mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Jakarta. Setelah *inkracht*, putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan atas kasus PT WAJ diharapkan dapat menjadi preseden atau acuan bagi hakim dalam memutus kasus kebakaran hutan dan lahan yang marak terjadi di Indonesia. Tabel 1 menunjukkan data dari Direktorat Jenderal Penegakan Hukum KLHK mengenai berbagai kasus perdata kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di berbagai wilayah di Indonesia, baik yang telah *inkracht* maupun yang masih dalam tahap persidangan. Selain kebakaran hutan dan lahan, penggunaan *strict liability* juga diharapkan dapat diterapkan pada kasus-kasus lingkungan lainnya, seperti kerusakan lingkungan akibat pertambangan dan sebagainya.

Hambatan Pelaksanaan Putusan

Tabel 1 juga menunjukan putusan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dalam penanganan kasus perdata kebakaran hutan dan lahan, yaitu PT Kalista Alam. Namun sebagaimana dikemukakan oleh Rasio Ridho Sani (Direktur Jenderal Penegakan Hukum Lingkungan KLHK), pemerintah masih kesulitan dalam mengeksekusi putusan pengadilan untuk memaksa perusahaan membayar kerugian lingkungan dan biaya pemulihan lingkungan hidup. Kesulitan tersebut disebabkan KLHK belum memiliki mekanisme pelaksanaan serta prosedur atau tahapan secara rinci untuk mengeksekusi putusan pengadilan. Pemerintah juga belum memiliki pengalaman untuk mengeksekusi putusan pengadilan, baik kerugian materiil maupun biaya pemulihan lingkungan. Kesulitan tersebut dapat menyebabkan hilangnya aset perusahaan karena dipindahkan oleh tergugat. Akibatnya eksekusi tidak dapat dilaksanakan sehingga tidak tertutup kemungkinan timbulnya kerugian negara. Oleh karena itu, penting bagi KLHK untuk segera membuat pedoman mekanisme eksekusi hasil gugatan kasus kebakaran hutan dan lahan.

Tabel 1. Kasus Perdata Kebakaran Hutan dan Lahan

Tergugat	Peristiwa Terbakar	Gugatan		Persidangan (Rp)
		Ganti Rugi Material (Rp)	Biaya Pemulihan Lingkungan Hidup (Rp)	
PT Kalista Alam	Terbakar 2012 di Aceh, luas 1000 ha	114,3 miliar	251,7 miliar	Mulai sidang 2013. Dikabulkan hingga MA (inkracht)
PT Surya Panen Subur	Terbakar 2012 di Aceh, luas 1.183 ha	136,8 miliar	302,1 miliar	Mulai sidang 2014. Ditolak hingga MA (inkracht)
PT Bumi Mekar Hijau	Terbakar 2014 di Sumsel, luas 20.000 ha	2,6 triliun	5,6 triliun	Mulai sidang 2015. Ditolak di PN Palembang. Dikabulkan 78 miliar di PT Sumsel. Tahap: kasasi.
PT Jatim Jaya Perkasa	Terbakar 2013 di Riau. Luas 1.000 ha	119,8 miliar	371,1 miliar	Mulai sidang 2015. Dikabulkan sebagian PN Jakut (29 miliar). Tahap: Banding ke PT Jakarta
PT National Sago Prima	Terbakar 2014 di Riau, luas 3.000 ha	319,1 miliar	753,7 miliar	Mulai sidang 2015. Dikabulkan PN Jaksel (ada dissenting opinion). Tahap: Banding ke PT Jakarta
PT Waringin Agro Jaya	Terbakar 2015 di Sumsel. Luas 1.626 ha	173,4 miliar	584,9 miliar	Mulai sidang 2016. Dikabulkan PN Jaksel (ganti rugi 173,4 miliar, biaya pemulihan 293 miliar). Tahap: Banding ke PT Jakarta.
PT Palmina Utama	Terbakar 2015 di Kalsel. Luas 511 ha	55,5 miliar	125,9 miliar	Mulai sidang 2017. Tahap: didaftarkan di PN Banjarmasin
PT Ricky Kurniawan Kertapersada	Terbakar 2015 di Jambi. Luas 600 ha	64,9 miliar	216,7 miliar	Mulai sidang 2017. Tahap: didaftarkan di PN Jambi
PT Agro Tumbuh Gemilang Abadi	Terbakar 2015 di Jambi. Luas 1.500 ha	160,0 miliar	379,5 miliar	Mulai sidang 2017. Tahap: didaftarkan di PN Jambi
PT Waimusi Agroindah	Terbakar 2015 di Sumsel. Luas 580 ha	62,6 miliar	146,6 miliar	Mulai sidang 2017. Tahap didaftarkan di PN Palembang.

Sumber: Direktorat Jenderal Penegakan Hukum KLHK (Kompas, 10 Februari 2017).

Penutup

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan yang mengabulkan sebagian gugatan KLHK yang menggunakan prinsip *strict liability* atas kasus kebakaran hutan dan lahan oleh PT WAJ dapat menguatkan penegakan hukum terhadap kasus-kasus kebakaran hutan dan lahan. Dengan menggunakan *strict liability* penyidik tidak perlu membuktikan kesalahan tergugat. Penyidik cukup membuktikan telah terjadi kebakaran di area konsesi tergugat yang menimbulkan kerugian lingkungan hidup. Dengan demikian *strict liability* mempermudah penyidik memproses tergugat ke persidangan untuk mempertanggungjawabkan kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di area konsesinya. Agar putusan pengadilan yang mengabulkan gugatan pemerintah atas kebakaran hutan dan lahan dapat dieksekusi dengan baik, KLHK harus segera membuat pedoman mekanisme atau tahapan untuk mengeksekusi putusan pengadilan.

Referensi

- “Eksekusi Putusan Pengadilan Belum Berjalan”, *Kompas*, 9 Februari 2017.
- Janus Sidabalok. (2010). *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- “Jokowi Berharap Kebakaran Hutan dan Lahan di 2017 Menurun Drastis”, <https://news.detik.com/berita/d-3402908/jokowi-berharap-kebakaran-hutan-dan-lahan-di-2017-menurun-drastis>, diakses 15 Februari 2017.
- “Kebakaran Hutan dan Lahan: Bukan Bencana Alam, Awal Bencana Ekologi”, <http://fwi.or.id/publikasi/kebakaran-hutan-dan-lahan-bukan-bencana-alam-awal-bencana-ekologi/>, diakses 15 Februari 2017.
- “Kebakaran Hutan”, <https://jurnalbumi.com/kebakaran-hutan/>, diakses 15 Februari 2017.
- “KLHK Serius Tegakkan Keadilan Lingkungan Hidup”, *Suara Pembaruan*, 10 Februari 2017.
- Mualimin Pardi Dahlan, “Pengabaian Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (*Strict Liability*)”, <http://kanalhukum.id/kanalis/tanggung-jawab-mutlak/26>, diakses 21 Februari 2017.
- “Penegakan Hukum Tanggung Jawab Mutlak Disambut Baik”, *Kompas*, 10 Februari 2017.
- “PT WAJ Didenda Rp 466,5 Miliar”, *Kompas*, 8 Februari 2017.