

BAB III

PENERAPAN ASURANSI LINGKUNGAN DALAM MEMENUHI PERTANGGUNGJAWABAN PERDATA KORPORASI DALAM KASUS KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DITINJAU DARI KERANGKA HUKUM INDONESIA

Pada bab sebelumnya telah dijelaskan bahwa PP 22/2021 telah menetapkan kewajiban penerapan asuransi lingkungan kepada setiap pemegang persetujuan lingkungan. Namun, belum banyak sektor lingkungan hidup yang mengatur kewajiban asuransi lingkungan, termasuk diantaranya perkebunan kelapa sawit yang berpotensi menimbulkan Karhutla. Oleh sebab itu, bab ini akan membahas urgensi penerapan asuransi lingkungan dalam pemenuhan pertanggungjawaban dalam kasus Karhutla, serta mekanisme penerapannya pada usaha perkebunan kelapa sawit.

3.1 Urgensi Penerapan Asuransi Lingkungan dalam Memenuhi Pertanggungjawaban Perdata dalam Kasus Karhutla

3.1.1 Pertanggungjawaban Perdata Korporasi berdasarkan PMH dan *Strict Liability*

Pada Tahun 1993, *European Commission* mengeluarkan arahan tentang sistem ganti kerugian bagi pencemaran lingkungan hidup yang berjudul “*Green Paper on Remedying Environmental Damage*”. Arahan ini berisi penjelasan mengenai perkembangan pertanggungjawaban perdata bagi pencemaran lingkungan di beberapa negara di Eropa termasuk pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*fault-based liability*) maupun *strict liability*.¹¹⁴ Berkaitan dengan pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan, *Green Paper* menyatakan bahwa harus dibuktikan bahwa tergugat atau pencemar memiliki kewajiban menurut standar tertentu (*duty of care*) dan apakah pencemar melanggar kewajiban tersebut.¹¹⁵ *Green Paper* menyatakan bahwa *duty of care* dapat dilihat pada kewajiban yang muncul dari

¹¹⁴Wibisana, *supra note* 7. hlm. 221-222.

¹¹⁵ *Id*, hlm. 223.

berbagai peraturan.¹¹⁶ Dengan demikian, pelanggaran atas kewajiban tersebut dapat menjadi petunjuk tentang adanya kesalahan pada diri pencemar sehingga pencemar dapat dikenakan pertanggungjawaban perdata.

Di Indonesia, ketentuan mengenai kewajiban dan larangan terkait Karhutla dapat ditemukan dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Peraturan pertama yang harus diperhatikan adalah UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan). UU Kehutanan menegaskan bahwa setiap pemegang perizinan berusaha terkait pemanfaatan hutan maupun pemegang hak dalam hutan hak, memiliki kewajiban melindungi maupun menanggulangi kebakaran hutan di areal kerjanya.¹¹⁷ Selain mengatur kewajiban untuk melindungi hutan dari kebakaran, UU Kehutanan mengatur pula larangan membakar hutan hutan.¹¹⁸ Larangan ini termasuk melakukan tindakan-tindakan yang dapat mengakibatkan kebakaran seperti membuang benda-benda yang dapat menyebabkan kebakaran hutan.¹¹⁹

Peraturan selanjutnya yang juga memuat beberapa ketentuan mengenai larangan pembakaran hutan dan lahan adalah UUPPLH. Menurut Pasal 69 ayat (1) huruf a UUPPLH, setiap orang termasuk badan usaha¹²⁰, dilarang melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. UUPPLH menetapkan salah satu parameter dalam kriteria baku kerusakan ekosistem adalah kriteria baku kerusakan lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan/atau lahan.¹²¹ Dalam hal ini, kebakaran hutan dan atau lahan dikaitkan dengan kebakaran yang disebabkan oleh kegiatan atau usaha.¹²² Jika dikaitkan dengan baku mutu kerusakan, maka larangan melakukan perbuatan yang

¹¹⁶ *Id.*

¹¹⁷ UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana diubah dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Ps. 48 ayat (3) dan (4) Jo. Ps. 49.

¹¹⁸ *Id.*, Ps. 50 ayat (3) huruf d.

¹¹⁹ *Id.*, Ps. 50 ayat (3) huruf l.

¹²⁰ Undang-Undang No. 31 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Ps. 1 angka 32.

¹²¹ Undang-Undang No. 31 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Ps. 21 ayat (3) huruf c.

¹²² *Id.*, Penjelasan Pasal 21 ayat (3) huruf .

menimbulkan kerusakan lingkungan ini adalah larangan untuk melakukan kerusakan lingkungan dari pembakaran hutan.¹²³ Secara lebih tegas lagi, Pasal 69 ayat (1) huruf h UUPPLH mengatur larangan bagi setiap orang untuk melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar.

Peraturan lain yang mengatur tentang pembakaran hutan diatur dalam UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (UU Perkebunan). Peraturan ini menyebutkan kewajiban bagi setiap pelaku usaha untuk memiliki sistem, sarana, dan prasarana pengendalian kebakaran lahan dan kebun.¹²⁴ UU Perkebunan juga memuat larangan terkait pembakaran lahan. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 56 ayat (1) UU Perkebunan yang menyatakan bahwa pelaku usaha perkebunan dilarang membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar.

Ketentuan terkait Karhutla juga diatur dalam aturan turunan UU Cipta Kerja, yaitu PP No. 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan (PP 23/2021). Salah satu ketentuan penting yang diatur dalam PP ini adalah dirumuskannya hubungan antara pertanggungjawaban dengan pemegang izin berusaha di bidang kehutanan. Pasal 260 PP 23/2021 menyebutkan bahwa pemegang perizinan berusaha pemanfaatan hutan, pemegang persetujuan pengelolaan perhutanan sosial, pemegang persetujuan penggunaan kawasan hutan atau pemilik hutan hak, bertanggung jawab atas terjadinya kebakaran hutan di areal kerjanya. Pertanggungjawaban tersebut meliputi tanggung jawab pidana dan/atau membayar ganti rugi.¹²⁵

Ketentuan-ketentuan diatas menguraikan mengenai kewajiban serta larangan terkait Karhutla. Dengan demikian, jika dikaitkan dengan konsep pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan, maka pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan tersebut memberikan kemungkinan diterapkannya pertanggungjawaban perdata melalui gugatan PMH terhadap

¹²³ Andri G. Wibisana, "Pertanggungjawaban Perdata untuk Kebakaran Hutan/Lahan: Beberapa Pelajaran dari Menteri Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) vs. Pt. Bumi Mekar Hijau (Bmh)", Bina Hukum Lingkungan, Vol. 1, No. 1, Oktober 2016, hlm. 50.

¹²⁴ Undang-Undang No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, Ps. 56 ayat (2).

¹²⁵ Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan, Penjelasan Pasal 260.

korporasi dalam kasus Karhutla di Indonesia.

Selain PMH, Karhutla juga dapat digugat menggunakan gugatan *strict liability*. Pertanggungjawaban secara *strict liability* mensyaratkan hanya dapat diterapkan pada kegiatan yang termasuk *abnormally dangerous activity*. Menurut Pasal 88 UUPPLH, kegiatan yang sangat berbahaya ini adalah kegiatan yang “menggunakan, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup”. Mengenai daftar bahan B3 dan limbah B3, dapat merujuk pada PP tentang pengelolaan B3 serta PP tentang pengelolaan limbah B3. Sedangkan, yang dimaksud dengan “ancaman serius” didefinisikan oleh UUPPLH sebagai ancaman yang berdampak luas terhadap lingkungan hidup dan menimbulkan keresahan masyarakat.¹²⁶

Pengertian “ancaman serius” yang diberikan oleh UUPPLH tersebut nampaknya masih kurang jelas, sehingga Mahkamah Agung kemudian menjelaskan secara lebih rinci apa yang dimaksud dengan “ancaman serius” melalui Keputusan Ketua Mahkamah Agung No.36/KMA/SK/II/2013 Tahun 2013. Berdasarkan ketentuan tersebut, ancaman serius diartikan sebagai: “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, air bawah tanah, tanah, udara, tumbuhan, dan hewan”. Menurut Wibisana, dari penjelasan Ketua MA tersebut dapat ditangkap dua kata kunci mengenai ancaman serius, yaitu: *pertama*, ancaman serius adalah potensi untuk menimbulkan dampak kerugian yang tidak dapat dipulihkan (*irreversible*); dan *kedua*, ancaman serius dapat ditunjukkan dengan potensi dampak yang multi dimensi.¹²⁷

Berkaitan dengan hal ini, Wibisana berpendapat bahwa Karhutla dapat digolongkan

¹²⁶ Undang-Undang No. 31 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Ps. 1 angka 34.

¹²⁷Wibisana, *supra note* 7, hlm. 110.

sebagai kegiatan yang menimbulkan ancaman serius.¹²⁸ Hal ini didasarkan pada beberapa kasus Karhutla, misalnya pada kasus antara Menteri LH melawan PT Kalista Alam, dimana pendapat ahli penggugat menyatakan bahwa kerusakan di lahan gambut akibat kebakaran bersifat *irreversible* karena pemulihannya lambat dan mahal. Selain itu, Prof. Takdir Rahmadi sebagaimana dikutip Wibisana juga mengaitkan Karhutla dengan gangguan bagi kehidupan bagi banyak orang, misalnya berupa terganggunya penerbangan.¹²⁹ Dengan kata lain, maka kebakaran hutan menimbulkan dampak yang multidimensional. Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa Karhutla menimbulkan dampak berupa ancaman serius terhadap lingkungan hidup sehingga dapat dikenakan *strict liability*.

3.1.2 Ganti Rugi Lingkungan Hidup

Berdasarkan uraian sebelumnya telah dijelaskan bahwa korporasi pembakar hutan dan lahan dapat dibebani dengan pertanggungjawaban perdata, baik berdasarkan PMH maupun *strict liability*. Dengan demikian, maka korporasi yang bertanggung jawab terhadap Karhutla wajib membayar ganti rugi sesuai dengan asas pencemar membayar (*polluters pay principles*).¹³⁰

Menurut Pasal 49 ayat (1) PP 4/2001, setiap perbuatan yang menimbulkan akibat kerusakan/pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan Karhutla, wajib untuk membayar ganti kerugian dan/atau melakukan tindakan tertentu. Ketentuan serupa juga diatur dalam Pasal 87 ayat (1) UUPPLH yang berbunyi “*Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu*”.

Menurut penjelasan Pasal 87 ayat (1) UUPPLH, tindakan tertentu yang dimaksud

¹²⁸ *Id.*

¹²⁹ Wibisana, *supra note* 123. hlm. 53.

¹³⁰ Undang-Undang No. 31 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Penjelasan Pasal 2 huruf j.

adalah perintah yang diberikan hakim untuk memasang atau memperbaiki unit pengolahan limbah sehingga sesuai dengan baku mutu lingkungan hidup, memulihkan fungsi lingkungan hidup, dan/atau menghilangkan atau memusnahkan penyebab timbulnya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Berkaitan dengan penghitungan ganti kerugian dalam kasus lingkungan hidup dapat mengacu pada Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 7 Tahun 2014 tentang Kerugian Lingkungan Hidup Akibat Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup (Permen LH 7/2014). Menurut Pasal 1 angka 2 Permen LH 7/2014, kerugian lingkungan hidup adalah kerugian yang timbul akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang bukan merupakan hak milik privat. Adapun kerugian lingkungan hidup meliputi:¹³¹

1. Kerugian karena dilampauinya baku mutu lingkungan hidup sebagai akibat tidak dilaksanakannya seluruh atau sebagian kewajiban pengolahan air limbah, emisi, dan/atau pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun.

Peraturan perundang-undangan telah menetapkan bahwa pelaku usaha/kegiatan untuk mengolah limbahnya guna menghindari pencemaran/kerusakan lingkungan dengan membangun IPAL (Instalasi Pengolahan Air Limbah) ataupun instalasi lainnya dan mengoperasikannya secara maksimal.¹³² Apabila pelaku usaha/kegiatan tidak melaksanakan kewajiban tersebut, maka akan menimbulkan kerugian pada lingkungan hidup dan masyarakat secara luas. Oleh sebab itu, maka nilai ganti kerugian dalam hal ini ditetapkan minimal sebesar biaya pembangunan dan pengoperasian instalasi tersebut.¹³³

2. Kerugian untuk penggantian biaya pelaksanaan penyelesaian sengketa lingkungan

¹³¹ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 7 Tahun 2014 tentang Kerugian Lingkungan Hidup Akibat Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup, Ps. 3 Jo. Lampiran II Bab II huruf C.

¹³² *Id.*, Lampiran II, Bab II huruf C.

¹³³ *Id.*

hidup, meliputi biaya verifikasi lapangan, analisa laboratorium, ahli dan pengawasan pelaksanaan pembayaran kerugian lingkungan hidup.

Dalam sengketa lingkungan, pemerintah perlu untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu guna memastikan terjadinya pencemaran/kerusakan lingkungan, diantaranya dengan melakukan verifikasi pengaduan, inventarisasi sengketa lingkungan, dan pengawasan pembayaran kerugian lingkungan atau pelaksanaan tindakan tertentu.¹³⁴

Oleh sebab itu, maka biaya yang telah dikeluarkan pemerintah untuk melakukan tindakan-tindakan tersebut harus diganti oleh pelaku usaha/kegiatan yang menimbulkan pencemaran/perusakan lingkungan.

3. Kerugian untuk pengganti biaya penanggulangan serta pemulihan lingkungan hidup.

Biaya penanggulangan adalah biaya yang dikeluarkan untuk melakukan tindakan seketika agar tidak semakin parah pencemaran/kerusakan lingkungan hidup yang terjadi, sedangkan biaya pemulihan adalah biaya yang dikeluarkan untuk memulihkan kondisi lingkungan yang tercemar/rusak sehingga sedapat mungkin kembali seperti keadaan semula.¹³⁵ Apabila pelaku usaha/kegiatan tidak mampu melaksanakan kewajiban pemulihan lingkungan, maka wajib membayar biaya pemulihan kepada pemerintah. Nantinya pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang akan melaksanakan tindakan pemulihan lingkungan.¹³⁶

4. Kerugian ekosistem.

Pencemaran/kerusakan lingkungan tidak hanya berdampak pada satu lokasi tempat

¹³⁴ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 7 Tahun 2014 tentang Kerugian Lingkungan Hidup Akibat Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup, Lampiran II, Bab II huruf C.

¹³⁵ *Id.*

¹³⁶ *Id.*

kejadian, melainkan dapat berdampak pada ekosistem. Misalnya dengan tercemarnya minyak di laut dapat menyebabkan kerusakan hutan mangrove atau kerusakan padang lamun. Kerusakan pada jenis ekosistem tersebut berakibat pada kapasitas hutan sebagai pemijahan dan pengasuhan ikan menurun sehingga produktivitas dalam menghasilkan ikan rendah, kemampuan hutan mangrove sebagai pelindung pantai dari ombak menjadi berkurang, dan serapan karbon alam juga berkurang.¹³⁷

5. Kerugian masyarakat akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Masyarakat yang dimaksud adalah individu atau perorangan maupun kelompok orang-orang.¹³⁸ Kerugian terhadap aset milik masyarakat yang ditimbulkan atas pencemaran/kerusakan lingkungan harus dihitung secara layak dan diganti rugi oleh pelaku usaha/kegiatan yang telah menimbulkan pencemaran/kerusakan lingkungan hidup.¹³⁹

Akan tetapi peraturan tersebut tidak memberikan panduan yang jelas dari seluruh jenis ganti kerugian tersebut, mana yang diterapkan dalam sebuah perbuatan pencemaran/kerusakan lingkungan.¹⁴⁰ Pada akhirnya, penerapan jenis ganti kerugian tersebut diserahkan kepada ahli yang melakukan penghitungan ganti rugi.¹⁴¹ Menurut Indra Perwira, dkk, secara umum hakim pada kasus terkait Karhutla dan illegal logging, menerima penghitungan kerugian yang diberikan oleh ahli dari KLHK.¹⁴²

3.1.3 Insolvensi dalam Pemenuhan Ganti Rugi Lingkungan Hidup dan Kaitannya

¹³⁷ *Id.*

¹³⁸ *Id.*

¹³⁹ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 7 Tahun 2014 tentang Kerugian Lingkungan Hidup Akibat Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup, Lampiran II, Bab II huruf C.

¹⁴⁰ Indra Perwira, Giri Ahmad Taufik, dan Mulki Shader, *supra note 51*. hlm. 209

¹⁴¹ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 7 Tahun 2014 tentang Kerugian Lingkungan Hidup Akibat Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup, Ps. 4 ayat (1) jo. Ps 5 ayat (1).

¹⁴² Indra Perwira, Giri Ahmad Taufik, dan Mulki Shader, *supra note 50*. hlm . 211

dengan Asuransi Lingkungan

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa salah satu permasalahan utama dalam pemenuhan ganti rugi lingkungan adalah terdapat kemungkinan insolvensi ketika pencemar dibebani pertanggungjawaban perdata, sehingga dia tidak dapat membayar biaya ganti rugi tersebut.¹⁴³ Dalam perkara lingkungan, khususnya Karhutla, kemungkinan terjadinya insolvensi akan semakin besar karena rata-rata nilai ganti rugi yang ditetapkan sangat tinggi. Greenpeace Indonesia mencatat besaran ganti rugi dalam kasus Karhutla sejak tahun 2012-2018 sebagai berikut :¹⁴⁴

Tabel 1. Nilai Ganti Rugi Kasus Karhutla Tahun 2012-2018

No.	Perusahaan	Nilai Putusan
1.	PT Kallista Alam	366 miliar rupiah
2.	PT Jatim Jaya Perkasa	491 miliar rupiah
3.	PT Waringin Agro Jaya	466,5 miliar rupiah
4.	PT Waimusi Agroindah	29,6 miliar rupiah
5.	PT Bumi Mekar Hijau	78,5 miliar rupiah
6.	PT Nasional Sago Prima	1,070 triliun rupiah
7.	PT Ricky Kurniawan Kertapersada	191 miliar rupiah
8.	PT Palmina Utama	22,3 miliar rupiah
Total		2,714 triliun rupiah

¹⁴³ Wibisana, *supra note* 7, hlm. 224.

¹⁴⁴ “Ganti Rugi 18,9 Triliun Terkait Kasus Kebakaran Dan Kerusakan Hutan Gagal Dibayar Sejumlah Perusahaan, Pemerintah Harus Mengambil Langkah Tegas”, *Greenpeace.org*, 15 Februari 2019, diakses pada 7 Maret 2022, <https://www.greenpeace.org/indonesia/siaran-pers/1103/ganti-rugi-189-triliun-terkait-kasus-kebakaran-dan-kerusakan-hutan-gagal-dibayar-sejumlah-perusahaan-pemerintah-harus-mengambil-langkah-tegas/>

Rata-rata

339,25 miliar rupiah

Tingginya jumlah ganti rugi terkadang bahkan melebihi aset korporasi itu sendiri sehingga mengakibatkan pembayaran ganti rugi tidak terlaksana. Misalnya dalam kasus PT Merbau Pelalawan Lestari, dimana berdasarkan Putusan No.460K/Pdt/2016 korporasi tersebut terbukti melakukan pembakaran hutan dan oleh karenanya diwajibkan membayar ganti rugi sebesar 16,2 triliun rupiah untuk pemulihan lingkungan, sementara aset yang dimiliki korporasi tersebut tidak mencapai 1 triliun rupiah.¹⁴⁵ Hal tersebut menyebabkan putusan pengadilan tidak dapat dilaksanakan dan kerusakan lingkungan yang terjadi tidak dapat dipulihkan.

Data terbaru yang diterbitkan oleh *Mediaindonesia.com* juga mencatat bahwa sejak tahun 2015 sampai 2021 terdapat sebesar 3,4 triliun rupiah jumlah ganti rugi dalam kasus Karhutla yang belum dibayarkan oleh korporasi.¹⁴⁶ Dalam artikel tersebut menyebutkan bahwa kendala adalah dalam tahap eksekusi putusan, yaitu kesulitan dalam menghitung dan mengajukan penyitaan aset tergugat guna memenuhi jumlah ganti rugi yang telah ditetapkan.¹⁴⁷

Pada dasarnya, kendala tersebut masih berkaitan dengan persoalan insolvensi. Karena ketika korporasi-korporasi tersebut tidak memiliki kemampuan ekonomi yang mencukupi saat diwajibkan membayar ganti rugi, maka langkah yang dapat diambil adalah dengan menyita asetnya untuk memenuhi ganti rugi tersebut. Persoalan tersebut dapat menjadi semakin kompleks ketika setelah dilakukan penghitungan ternyata pencemar tidak memiliki aset atau jumlahnya kurang, sehingga pada akhirnya pencemar tidak dapat membayar ganti rugi

¹⁴⁵ “Denda Rp 16,2 Triliun Terancam Tak Terbayar?”, *Tempo.co*, 18 November 2016, diakses pada 1 April 2022, <https://koran.tempo.co/read/berita-utama/408496/denda-rp-162-triliun-terancam-tak-terbayar?>.

¹⁴⁶ “Ganti Rugi Rp3,4 Triliun Kasus Karhutla Belum Masuk Kas Negara”, *Mediaindonesia.Com*, 27 Juni 2021, Diakses Pada 18 Juli 2022, <https://mediaindonesia.com/humaniora/414747/ganti-rugi-rp34-triliun-kasus-karhutla-belum-masuk-kas-negara>.

¹⁴⁷ *Id.*

tersebut dengan optimal (*judgement proof*).

Keadaan *Judgement proof* tidak hanya melanggar asas pencemar membayar, tetapi juga dapat membuat korporasi atau calon pencemar yang lain kehilangan insentif untuk bertindak hati-hati karena tidak ada konsekuensi atas tindakan pencemaran/kerusakan lingkungan yang telah dilakukannya.¹⁴⁸ Jika dikaitkan dengan kasus Karhutla, maka pelaku usaha yang tahu bahwa asetnya tidak akan mencukupi untuk membayar ganti rugi, justru akan mengurangi tindakan-tindakan pencegahan dan penanganan Karhutla di dalam areal usahanya. Dengan demikian, dibutuhkan suatu alternatif untuk memenuhi ganti rugi lingkungan hidup yang dapat meminimalisir kemungkinan insolvensi pada diri tergugat yaitu dengan menerapkan asuransi lingkungan.

Sebagaimana sudah diuraikan pada bab II, bahwa PP 22/2022 telah merumuskan asuransi lingkungan dalam kerangka dana penjaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan. Dimana dana tersebut pada dasarnya memiliki dua fungsi, yaitu sebagai dana jaminan dalam pemenuhan kewajiban pelaku usaha dalam pemulihan lingkungan, maupun sebagai jaminan keuangan untuk memastikan aset calon pencemar tidak akan insolven ketika terjadi pencemaran maupun perusakan lingkungan. Oleh sebab itu, perumusan asuransi lingkungan dalam kerangka dana jaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan secara implisit telah menegaskan fungsi asuransi lingkungan sebagai jaminan keuangan untuk menjamin aset pelaku usaha tidak insolven ketika terjadi pencemaran/kerusakan lingkungan hidup. Selain itu, jika merujuk pada Risalah Rapat Revisi UUPLH dapat diketahui bahwa sejak awal asuransi lingkungan sudah dirumuskan sebagai jaminan keuangan dalam pertanggungjawaban *strict liability*, agar pemenuhan ganti rugi dapat dilaksanakan secara cepat dan seketika.

Dengan demikian, maka penerapan asuransi lingkungan pada pelaku usaha/kegiatan yang berpotensi menimbulkan karhutla sangat substansial. Hal ini karena dengan adanya

¹⁴⁸ Wibisana, *supra note* 7, hlm. 225.

asuransi lingkungan dapat merealisasikan prinsip pencemar membayar dan asas tanggung jawab mutlak melalui pemenuhan tuntutan ganti rugi dan pemulihan lingkungan akibat timbulnya pertanggungjawaban perdata dalam kasus Karhutla. Dimana hal ini akan secara langsung meningkatkan derajat kepastian dan efektivitas hukum lingkungan.¹⁴⁹

3.2 Mekanisme Ganti Rugi Asuransi Lingkungan dalam Pemenuhan Pertanggungjawaban Perdata Korporasi Dalam Kasus Karhutla

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa perkebunan kelapa sawit merupakan salah satu usaha yang sering disebut sebagai penyebab Karhutla di Indonesia. Oleh sebab itu, dalam pembahasan ini akan secara khusus mengangkat usaha perkebunan kelapa sawit.

3.2.1 Para Pihak

Para pihak yang berperan dalam asuransi lingkungan adalah para pengusaha perkebunan kelapa sawit sebagai tertanggung, serta perusahaan asuransi sebagai penanggung. Terkait dengan tertanggung dalam asuransi lingkungan, dapat merujuk pada ketentuan pada Pasal 472 ayat (1) PP 22/2021 yang menyebutkan bahwa setiap pelaku usaha/kegiatan yang wajib Amdal dan UKL-UPL, maka wajib menerapkan asuransi lingkungan. Berkaitan dengan ketentuan tersebut, maka tertanggung dalam perjanjian asuransi lingkungan adalah setiap perusahaan kelapa sawit, sepanjang usaha/kegiatannya diwajibkan Amdal atau UKL-UPL, maka wajib menerapkan asuransi lingkungan.¹⁵⁰

Merujuk pada ketentuan Lampiran I Permen LHK 4/2021, usaha perkebunan kelapa sawit tercantum dengan nomor KBLI 01262 dengan nama jenis usaha/kegiatan “Budi Daya Kelapa Sawit”. Pada nomor KBLI tersebut ditentukan bahwa budi daya kelapa sawit yang wajib Amdal apabila luas lahan lebih dari atau sama dengan 3.000 hektar. Alasan ilmiah diwajibkannya Amdal pada luas lahan tersebut karena dapat menyebabkan perubahan bentang

¹⁴⁹ Laode M Syarif dan Andri G Wibisana, *supra note 102*, hlm. 222.

¹⁵⁰ Wawancara dengan Bambang Dwi Laksono, Kepala Bidang *Sustainability* GAPKI, pada 29 Juli 2022 via *Google Meet*.

alam, gangguan sumber daya air dan perubahan kualitas tanah.¹⁵¹ Sementara, jika luas lahan berkisar antara 25 sampai dengan kurang dari 3.000 ha, maka yang berlaku adalah UKL-UPL kategori C. Apabila luas lahan dibawah 25 hektar maka berlaku SPPL, dengan kata lain pelaku usaha tidak diwajibkan mempunyai asuransi lingkungan. Dengan demikian, maka perusahaan perkebunan kelapa sawit yang wajib menerapkan asuransi lingkungan adalah yang memiliki luas lahan lebih dari 25 hektar.

Selanjutnya terkait dengan perusahaan asuransi lingkungan sebagai penanggung, dapat merujuk pada Pasal Pasal 473 ayat (2) PP 20/2021 yang berbunyi: “*Penyediaan dana penjaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan hidup dapat dilakukan dalam bentuk polis asuransi atau instrumen keuangan lainnya yang diterbitkan oleh lembaga jasa keuangan milik pemerintah yang ditunjuk oleh pemerintah.*” Berdasarkan ketentuan tersebut diketahui bahwa perusahaan asuransi yang dapat menyediakan asuransi lingkungan adalah lembaga jasa keuangan milik pemerintah yang telah ditunjuk oleh pemerintah.

Terkait dengan kewajiban ini, menurut GAPKI, hingga saat ini para perusahaan sawit belum memiliki asuransi lingkungan maupun jaminan keuangan yang lain untuk menjamin risiko kerugian atas terjadinya pencemaran/kerugian lingkungan yang terjadi akibat usaha/kegiatannya.¹⁵² Hal ini disebabkan karena dari pihak GAPKI maupun pengusaha sawit lainnya masih menunggu peraturan yang lebih teknis yang mengatur mengenai ketentuan ini secara lebih lanjut.¹⁵³

3.2.2 Luas Jaminan

Terkait dengan ruang lingkup jaminan, Pasal 471 ayat (1) PP 22/2021 menyebutkan

¹⁵¹ Peraturan Menteri LHK No. 4 Tahun 2021 tentang Daftar Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Memiliki Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup atau Surat Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan Hidup, Lampiran I.

¹⁵² Wawancara dengan Bambang Dwi Laksono, Kepala Bidang *Sustainability* GAPKI, pada 29 Juli 2022 via *Google Meet*.

¹⁵³ *Id.*

bahwa secara umum, fungsi dana penjaminan untuk pemulihan lingkungan hidup tersebut meliputi dua hal, yaitu digunakan untuk :

1. Penanggulangan pencemaran/kerusakan lingkungan hidup;
2. Pemulihan fungsi lingkungan hidup akibat pencemaran/kerusakan lingkungan hidup.

Penanggulangan pencemaran/kerusakan lingkungan hidup yang dimaksud di dalam ketentuan tersebut meliputi kegiatan :¹⁵⁴

- a. Pemberian informasi peringatan pencemaran lingkungan hidup dan/atau kerusakan lingkungan hidup kepada masyarakat;
- b. Penghentian sumber pencemaran lingkungan hidup dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- c. Pengisolasian pencemaran lingkungan hidup dan /atau kerusakan lingkungan hidup;
- d. Upaya lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Sementara, pemulihan fungsi lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup meliputi kegiatan :¹⁵⁵

- a. Penghentian sumber pencemaran dan pembersihan unsur pencemar ;
- b. Remediasi ;
- c. Rehabilitasi;
- d. Restorasi ;
- e. Upaya lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Jaminan terhadap kegiatan-kegiatan di atas diberikan baik terhadap

¹⁵⁴ Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Ps. 21 ayat (2).

¹⁵⁵ Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Ps. 471 ayat (4).

pencemaran/kerusakan lingkungan yang terjadi di dalam areal usaha/kegiatan milik pelaku usaha, maupun di luar areal usaha/kegiatan yang terkena dampak.¹⁵⁶ Dengan kata lain, luas jaminan tidak hanya mencakup pelaku usaha sebagai tertanggung, melainkan juga pihak ketiga yang terkena dampak. Berdasarkan ketentuan-ketentuan ini, dapat diketahui bahwa luas jaminan yang diberikan oleh asuransi lingkungan meliputi kegiatan pemulihan maupun penanggulangan pencemaran/kerusakan lingkungan, baik yang terjadi pada areal usaha/kegiatan tertanggung sendiri maupun yang terjadi pada pihak ketiga yang terkena dampak.

3.2.3 Nilai Pertanggung

PP 22/2021 memang belum menetapkan berapa nilai pertanggung dalam asuransi lingkungan sebagai dana penjaminan lingkungan hidup. Namun, PP ini telah mengatur apa saja yang perlu diperhatikan dalam penghitungan besaran dana penjaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan hidup, yaitu: *Pertama*, penghitungan besaran dana penjaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan hidup dilakukan pada saat perencanaan usaha/kegiatan;¹⁵⁷ *Kedua*, besaran dana penjaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan hidup ditentukan dengan memperhitungkan:¹⁵⁸

- a. Tipologi dampak dan/atau risiko Lingkungan Hidup yang akan terjadi;
- b. Media Lingkungan Hidup atau sumber daya alam yang akan mengalami Pencemaran Lingkungan Hidup dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup,
- c. Tingkat/derajat Pencemaran Lingkungan Hidup dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup yang akan terjadi;
- d. Lamanya Pencemaran Lingkungan Hidup dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup yang akan terjadi;

¹⁵⁶ *Id*, 471 ayat (5)

¹⁵⁷ *Id*, 476 ayat 2.

¹⁵⁸ Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Ps. 476 ayat (1).

- e. Jenis kegiatan penanggulangan Pencemaran Lingkungan Hidup dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup dan/atau pemulihan fungsi Lingkungan Hidup yang akan dilakukan;
- f. kinerja/layanan jasa Lingkungan Hidup yang akan dipulihkan;
- g. Jangka waktu yang dibutuhkan untuk penanggulangan Pencemaran Lingkungan Hidup dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup dan/atau pemulihan fungsi Lingkungan Hidup;
- h. Perencanaan dan supervisi penanggulangan Pencemaran Lingkungan Hidup dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup dan/atau pemulihan fungsi Lingkungan Hidup; dan/atau
- i. Kriteria lainnya sesuai dengan karakteristik lokasi dan jenis Usaha dan/atau Kegiatan.

Pasal 476 ayat (3) PP 22/2021 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme, tata cara perhitungan, dan penetapan besaran dan penjaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan hidup diatur oleh menteri yang membidangi masing-masing usaha/kegiatan sesuai dengan kewenangannya. Dalam hal ini, GAPKI berpandangan bahwa penting untuk mengikutsertakan para pelaku usaha maupun asosiasi-asosiasi perkebunan seperti GAPKI dalam pembahasan aturan lebih lanjut. Hal ini agar para pelaku usaha maupun asosiasi perkebunan dapat memberikan masukan yang disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing pelaku usaha/kegiatan, sehingga nantinya peraturan tersebut dapat *implementable*.¹⁵⁹

3.2.4 Mekanisme Klaim

Pasal 471 ayat (2) PP 22/2021 menetapkan bahwa dana penjaminan dapat digunakan pada seluruh tahapan kegiatan/usaha, yaitu sejak tahap pra konstruksi, konstruksi *komisioning*, operasi dan pemeliharaan, dan/atau pasca operasi sesuai tahapan yang tercantum dalam persetujuan lingkungan. Namun, penggunaan dana penjaminan hanya dapat digunakan berdasarkan keputusan dari pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya

¹⁵⁹ Wawancara dengan Bambang Dwi Laksono, Kepala Bidang *Sustainability* GAPKI, pada 29 Juli 2022 via *Google Meet*.

sebagaimana diatur dalam pasal 477 ayat (1) PP 22/2021. Selain itu, dijelaskan pula dalam Pasal 477 ayat 4 PP 22/2021, dalam hal dana penjaminan tidak mencukupi nilai ganti rugi maka pelaku usaha wajib memenuhi kekurangannya. Dalam hal dana sudah digunakan, maka pelaku usaha wajib menyediakan kembali dana tersebut.¹⁶⁰

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut diketahui tiga hal terkait klaim asuransi lingkungan, yaitu (1) klaim asuransi dapat digunakan pada seluruh tahapan kegiatan/usaha sejak pra konstruksi sampai pasca operasi, (2) klaim asuransi harus berdasarkan keputusan dari pemerintah atau pihak ketiga yang ditunjuk oleh pemerintah, dan (3) apabila nilai pertanggungjawaban tidak mencukupi untuk membayar ganti rugi, maka pelaku usaha wajib memenuhi kekurangannya.

3.3 Pengembangan Asuransi Lingkungan di Indonesia

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, PP 22/2021 belum mengatur secara detail terkait mekanisme penerapan asuransi lingkungan sebagai jaminan keuangan dalam pertanggungjawaban lingkungan hidup. Berdasarkan hal tersebut, maka perlu meninjau pengaturan asuransi lingkungan pada negara lain untuk mempelajari *best practice* sehingga dapat menjadi bahan evaluasi terhadap pengaturan asuransi di dalam negeri. Pada pembahasan ini, akan ditinjau pengaturan asuransi lingkungan pada negara Spanyol.

3.3.1 Perbandingan Pengaturan Asuransi Lingkungan di Spanyol

Spanyol dijadikan negara pembanding karena negara ini sudah mengatur mengenai penerapan asuransi sebagai jaminan keuangan dalam pertanggungjawaban lingkungan hidup sejak 2007. Spanyol mengatur secara khusus mengenai pertanggungjawaban lingkungan hidup dalam UU tentang Tanggung Jawab Lingkungan (*Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental*: UTJL). Peraturan ini mengharmonisasikan ketentuan dalam Directive 2004/35/CE, suatu arahan tentang pertanggungjawaban lingkungan terkait

¹⁶⁰ Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Ps. 477 ayat (5).

pengecehan dan kompensasi akibat pencemaran lingkungan yang dibuat oleh Uni Eropa.¹⁶¹ Salah satu ketentuan yang diatur dalam Directive 2004/35/CE dan kemudian dituangkan kembali dalam UTJL adalah mengenai kewajiban jaminan keuangan.

Jaminan keuangan merupakan instrumen untuk memastikan bahwa operator atau pelaku usaha memiliki kemampuan finansial/ekonomi yang cukup untuk memenuhi tanggung jawab lingkungan yang timbul dari aktivitas usahanya.¹⁶² Terdapat 3 bentuk jaminan keuangan yang diatur dalam UTJL, yaitu polis asuransi dari perusahaan asuransi yang memiliki izin beroperasi di Spanyol, bank garansi yang disediakan oleh lembaga keuangan yang memiliki izin beroperasi di Spanyol, dan dana jaminan teknis (*technical reserving*) yang menyediakan dana jaminan *ad hoc* yang didukung oleh sektor publik.¹⁶³ Jaminan keuangan tersebut menjamin kerugian lingkungan yang meliputi kerusakan dan ancaman kerusakan yang terjadi pada sumber daya alam, termasuk air, pantai dan muara, daratan, flora dan fauna liar, serta berlaku pula untuk kerusakan lingkungan yang menghasilkan dampak signifikan terhadap sumber daya tersebut, sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam undang-undang.¹⁶⁴

Dari ketiga jenis jaminan keuangan dalam penjaminan risiko lingkungan hidup, mayoritas perusahaan atau sebanyak 43% perusahaan di Spanyol memilih asuransi, diikuti dengan *technical reserving* sebesar 5%, dan bank garansi sebesar 2%.¹⁶⁵ Klaim asuransi lingkungan setiap tahunnya dilaporkan cenderung stabil, rata-rata terdapat empat sampai lima klaim asuransi pada akhir tahun 2010. Klaim kepada asuransi lingkungan bervariasi mulai dari

¹⁶¹Organization for Economic Co-Operation And Development, *OECD Environmental Performance Reviews: Spain 2015*, (Spanyol: Organization For Economic Co-Operation And Development, 2015), hlm. 193.

¹⁶² Ministry For The Ecological Transition And The Demographic Challenge, *Guidance Documentation On The Implementation Of Environmental Liability Regulation In Spain*, (Madrid: Ministry For The Ecological Transition And The Demographic Challenge, 2021), https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/responsabilidad-mediambiental/guidancedocumentenvironmentalliabilityinspain_tcm30-523243.pdf, hlm. 54.

¹⁶³ *Id.* hlm. 21.

¹⁶⁴ Organisation for Economic Co-Operation And Development, *supra note 167*. hlm. 53.

¹⁶⁵ ACE Group, *Strategi Risk: A Guide to Environmental Liability in Europe*, (ACE GROUP, 2011), <https://www.chubb.com/content/dam/chubb-sites/chubb-com/benelux-fr/for-businesses-brokers/environmental-risks/documents/pdf/strategic-risk-guide-to-environmental-liability-in-europe.pdf>, hlm. 11.

pencemaran di laut akibat tumpahan minyak, pencemaran tanah dari polutan yang lolos dari fasilitas yang diasuransikan, serta kebakaran pada industri.¹⁶⁶ Jumlah klaim rata-rata berkisar 1.000 sampai 1.000.000 euro, bahkan ada yang mencapai 20.000.000 euro.¹⁶⁷

Spainol telah menetapkan secara tegas sektor-sektor usaha mana saja yang diwajibkan memiliki jaminan keuangan. Menurut artikel 37.a UTJL, jaminan keuangan diwajibkan bagi tiga kelompok usaha/kegiatan yang ditetapkan menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan. *Pertama*, sektor usaha yang diatur dalam Keputusan Legislatif Kerajaan 1/2016 (*Real Decreto Legislativo 1/2016 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación*). Sektor usaha yang diatur dalam ketentuan tersebut meliputi instalasi pembakaran, produksi logam, industri mineral, industri kimia, pengelolaan sampah, industri yang berasal dari kayu, industri tekstil, industri kulit, agroindustri pangan dan peternakan, pelarut organik, industri karbon, industri pengawetan kayu, pengolahan air, penangkapan CO₂.¹⁶⁸

Kedua, sektor usaha yang kegiatannya menggunakan/melibatkan bahan berbahaya sebagaimana diatur dalam Keputusan Kerajaan 840/2015 (*Real Decreto 840/2015 por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas*). *Ketiga*, sektor usaha yang berkaitan/menggunakan limbah dari ekstraksi mineral dan residu dari ekstraksi mineral non-logam (Kategori A) yang diatur dalam Keputusan Kerajaan 975/2009 (*Real Decreto 975/2009 sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras*).¹⁶⁹ Jika pelaku usaha yang termasuk dalam ketiga sektor tersebut tidak

¹⁶⁶Valerie Fogleman, Stevens dan Bolton, *Annex I Spain: Improving Financial Security in the context of the Environmental Liability Directive No. 07.0203.2018.789239/SER/ENV.E.4*, (European Commission, 2020), https://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/Annex-I_Spain_.pdf, hlm. 13.

¹⁶⁷ *Id*, hlm. 14.

¹⁶⁸*Real Decreto Legislativo 1/2016 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación*, Anexo I.

¹⁶⁹*Real Decreto 975/2009 sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras*, Anexo I.

memenuhi ketentuan ini, maka dapat dikenakan pinalty sebesar 50.000 sampai 2 juta euro.¹⁷⁰

Sementara, usaha yang dikecualikan terhadap kewajiban penerapan jaminan keuangan ini merujuk pada artikel 28 UTJL, dengan kriteria sebagai berikut :

- a. Menghasilkan kerusakan dengan biaya kurang dari 300.000 euro.
- b. Menghasilkan kerusakan dengan biaya 300.000 sampai 2.000.000 euro, dan yang menunjukkan, melalui sertifikat yang dikeluarkan oleh suatu badan independen, bahwa mereka terkait secara permanen dan terus-menerus dengan *Community's Eco Management and Audit System* (EMAS) atau dengan sistem management lingkungan UNE-EN ISO 14001.
- c. Menggunakan produk perlindungan tanaman dan biosida sebagaimana dimaksud dalam again 8.c dan 9 dari lampiran III dalam peraturan pertanian dan kehutanan.
- d. Ditetapkan sebagai usaha/kegiatan yang menghasilkan kerusakan lingkungan dan tingkat kecelakaan yang rendah.

Penentuan nilai pertanggunggan pada jaminan keuangan akan diputuskan berdasarkan analisis risiko lingkungan (*environmental risk assessment*) pada usaha yang bersangkutan, namun ditetapkan maksimal sebesar 20 juta euro.¹⁷¹ Analisis risiko lingkungan tersebut harus dilakukan oleh operator melalui serangkaian *assessment* sebagaimana diatur dalam artikel 33 UTJL yang kemudian direvisi dalam Keputusan Kerajaan 183/2015 (*Real Decreto 183/2015, por el que se modifica el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, aprobado por el Real Decreto 2090/2080*). Prosedur untuk menentukan nilai pertanggunggan dalam jaminan keuangan tersebut sebagai berikut:¹⁷²

Mengidentifikasi skenario kecelakaan lingkungan dan menentukan peluang terjadinya

¹⁷⁰ Organisation for Economic Co-Operation And Development, *supra note 167*. hlm. 193.

¹⁷¹ *Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental*, Artikel. 30.

¹⁷² Ministry For The Ecological Transition And The Demographic Challenge, *supra note 168*. hlm. 56-57.

setiap risiko.

- a. Mengklasifikasikan setiap skenario kecelakaan lingkungan ke dalam Indeks Kerusakan Lingkungan atau *Environmental Damage Index* (EDI). EDI dirancang untuk memperkirakan kerusakan yang terkait dengan setiap kemungkinan kecelakaan, yang didasarkan pada beberapa ukuran dari jumlah sumber daya yang rusak dan biaya perbaikannya yang telah ditentukan oleh undang-undang. EDI telah disediakan dalam bentuk software yang dapat digunakan secara gratis pada laman berikut: <https://servicio.mapama.gob.es/mora/login.action>
- b. Menghitung risiko yang terkait dengan setiap skenario kecelakaan lingkungan berdasarkan pada nilai EDI.
- c. Memilih skenario kecelakaan dengan nilai EDI terendah yang mewakili 95% dari risiko total.
- d. Terakhir, menetapkan jumlah penanggungan jaminan keuangan sebagai nilai kerusakan lingkungan dari skenario kecelakaan dengan indeks kerusakan lingkungan tertinggi. Untuk melakukan ini pertama kerusakan lingkungan yang dihasilkan setiap kemungkinan kecelakaan akan diukur, kemudian di monetisasi, sehingga nilainya sama dengan biaya perbaikan.

Setelah operator usaha melakukan analisis risiko lingkungan dan termasuk dalam usaha yang harus memiliki jaminan keuangan, selanjutnya operator harus memberikan surat pernyataan kepada pejabat yang berwenang bahwa ia telah menyediakan jaminan keuangan sebagaimana yang ditentukan dalam undang-undang.¹⁷³ Otoritas yang berwenang kemudian akan melaksanakan pemantauan untuk memeriksa kepatuhan para operator usaha terhadap

¹⁷³Ministry For The Ecological Transition And The Demographic Challenge, *supra note 168*. hlm. 57.

kewajiban-kewajiban tersebut.¹⁷⁴

Uraian tersebut menunjukkan bahwa Spanyol telah cukup detail dalam mengatur ketentuan-ketentuan terkait penerapan asuransi lingkungan sebagai jaminan keuangan dalam pertanggungjawaban perdata dalam kasus lingkungan hidup. Ketentuan-ketentuan tersebut dapat dirangkum sebagai berikut :

Tabel 2. Ketentuan Asuransi Lingkungan di Spanyol

	Ketentuan
Luas Jaminan	Menjamin kerugian lingkungan yang meliputi kerusakan dan ancaman kerusakan yang terjadi pada sumber daya air, pantai dan muara, daratan, flora dan fauna liar, Menjamin kerusakan lingkungan yang menghasilkan dampak signifikan terhadap sumber daya-sumber daya tersebut, sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam undang-undang.
Nilai pertanggungungan	Maksimal 20.000.000 euro
Sektor yang diwajibkan menerapkan jaminan keuangan	<ul style="list-style-type: none">• Sektor usaha yang diatur dalam Keputusan Legislatif Kerajaan 1/2016• Sektor usaha yang diatur dalam Keputusan Kerajaan 840/2015• Sektor usaha yang diatur dalam Kategori A Keputusan Kerajaan 975/2009
Mekanisme penentuan nilai pertanggungungan	Dilakukan secara mandiri oleh pelaku usaha dengan melakukan Analisis Risiko Lingkungan, kemudian diverifikasi oleh pemerintah.
Sanksi	Pelaku usaha yang tidak memenuhi kewajiban tersebut akan dikenakan penalti sebesar 50.000-2.000.000 euro.

3.3.2 Beberapa Hal Yang Perlu Diperhatikan dalam Pengembangan Asuransi Lingkungan di Indonesia

Berdasarkan uraian pada bagian sebelumnya serta perbandingan pengaturan asuransi lingkungan di Spanyol, terdapat beberapa hal yang dapat dijadikan ide pengembangan asuransi lingkungan di Indonesia, antara lain :

3.3.2.1 Bentuk Asuransi Lingkungan

¹⁷⁴ *Id.*

Berdasarkan pembahasan sebelumnya dapat diketahui bahwa luas jaminan dalam PP 22/2021 meliputi kegiatan pemulihan maupun penanggulangan pencemaran/kerusakan lingkungan, baik yang terjadi pada areal usaha/kegiatan bertanggung sendiri maupun yang terjadi pada pihak ketiga yang terkena dampak. Berkaitan dengan luas jaminan tersebut, PP 22/2021 tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai bentuk asuransi lingkungan seperti apa yang sesuai untuk menjamin hal-hal tersebut.

Dalam konsepnya, asuransi lingkungan dapat mengambil tiga bentuk yaitu asuransi pihak pertama (*first party insurance*), asuransi pihak ketiga/asuransi tanggung jawab hukum (*third party insurance/liability insurance*), dan asuransi kerugian lingkungan (*environmental damage insurance*). Perbedaan dari ketiga bentuk asuransi lingkungan tersebut salah satunya terletak pada siapa pihak yang berkewajiban membayar premi asuransi. Pada asuransi pihak pertama, premi dibayarkan oleh korban. Sementara, pada asuransi tanggung jawab hukum dan asuransi kerugian lingkungan pembayaran premi dilakukan oleh calon pencemar atau dalam konteks ini para pelaku usaha. Jika dikaitkan pada ketentuan Pasal 472 ayat (1) PP 22/2022, maka kewajiban dalam membayar premi asuransi dibebankan kepada calon pencemar (pemegang persetujuan lingkungan). Dengan demikian, maka alternatif bentuk asuransi lingkungan yang sesuai dengan ketentuan pada Pasal 472 ayat (1) PP 22/2022 adalah asuransi tanggung jawab hukum atau asuransi kerugian lingkungan.

Dalam skema asuransi tanggung jawab hukum, pembayaran ganti rugi diberikan atas dasar adanya tanggung jawab secara perdata yang muncul pada diri bertanggung akibat terjadinya pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup yang diakibatkan oleh usaha/kegiatan bertanggung. Oleh sebab itu, tuntutan ganti rugi hanya akan dibayarkan berdasarkan keputusan pengadilan, bukan berdasarkan persetujuan bersama antara bertanggung dengan pihak lain. Adapun tindakan yang menjadi dasar pertanggung jawaban dalam asuransi tanggung jawab tidak terbatas pada kecelakaan (*cause by accident*), akan tetapi lebih kepada *for any occurrence*

yang dapat menimbulkan tuntutan hukum.

Terdapat dua bentuk asuransi tanggung jawab hukum yang dapat digunakan untuk menjamin pemenuhan pertanggungjawaban hukum dalam kasus lingkungan hidup, yaitu asuransi tanggung jawab hukum umum (*general liability insurance*) dan asuransi tanggung jawab lingkungan (*environmental liability insurance*). Berikut perbandingan dari masing-masing bentuk asuransi tersebut :¹⁷⁵

Tabel 3. Perbandingan Asuransi Tanggung Jawab Hukum Umum dan Asuransi Tanggung Jawab Hukum Lingkungan

	Asuransi Tanggung Jawab Hukum Umum	Asuransi Tanggung Jawab Hukum Lingkungan
Tanggung jawab dari pencemaran/kerusakan lingkungan yang bersifat gradual	Tidak	Iya
Pembayaran ganti rugi kepada pihak ketiga akibat kerugian yang disebabkan atas pencemaran/kerusakan yang bersifat <i>sudden</i> dan <i>accidental</i>	Iya (tidak termasuk kerugian pada diri sendiri)	Iya (termasuk kerugian pada diri sendiri)
Secara hukum diatur kewajiban pembersihan pencemaran pada areal usaha sendiri	Tidak	Iya
Secara hukum diatur kewajiban pembersihan pencemaran pada areal di luar lokasi sendiri	Dapat disediakan atas pencemaran/kerusakan yang bersifat <i>sudden</i> dan <i>accidental</i>	Iya
Pembayaran ganti rugi kepada pihak ketiga untuk risiko gangguan akibat polusi	Tidak	Iya
Pertanggungungan untuk kewajiban hukum yang ditimbulkan oleh pencemaran/kerusakan lingkungan pada masa lalu	Tidak	Iya
Biaya darurat	Tidak	Iya
Gangguan bisnis pihak pertama	Tidak	Opsional

¹⁷⁵ Marsh & McLennan. "Environmental Impairment Liability Insurance". Artikel tanpa tanggal dan bulan. 2017. hlm. 2.

Jika melihat pada tabel perbandingan di atas, maka dapat dilihat bahwa perbedaan mendasar dari kedua bentuk asuransi tersebut terletak pada jenis risiko lingkungan yang ditanggung. Pada asuransi tanggung jawab hukum umum menjamin pertanggungan dari risiko kerugian akibat pencemaran atau kerusakan yang bersifat *sudden* dan *accidental*. Sementara pada asuransi tanggung jawab hukum lingkungan, selain menjamin dari risiko kerugian akibat pencemaran atau kerusakan yang bersifat *sudden* dan *accidental*, juga menjamin dari risiko kerugian akibat pencemaran atau kerusakan yang bersifat *gradual*. Perbedaan selanjutnya terkait dengan ganti rugi kepada pihak ketiga, dimana pada asuransi tanggung jawab hukum umum memberikan ganti rugi kepada pihak ketiga dari kerugian yang ditimbulkan oleh pencemaran atau kerusakan yang bersifat *sudden* dan *accidental*, namun tidak termasuk ganti kerugian akibat gangguan pencemaran. Sementara pada asuransi tanggung jawab hukum lingkungan, memberikan ganti rugi baik itu terhadap kerugian maupun gangguan yang diakibatkan oleh pencemaran/kerusakan yang bersifat *sudden* dan *accidental*.

Selanjutnya, terkait dengan asuransi kerugian lingkungan (*environmental damage insurance*) merupakan pengembangan dari asuransi tanggung jawab hukum. Asuransi ini melindungi dari risiko kerugian baik pada diri sendiri maupun pihak ketiga, baik dari peristiwa yang baru terjadi maupun kerugian lingkungan yang terjadi secara *gradual*. Dalam asuransi kerugian lingkungan, pembayaran premi dibayarkan oleh calon pencemar. Perbedaan dari asuransi tanggung jawab hukum terletak pada dasar klaimnya, dimana pada asuransi lingkungan dasar klaim adalah adanya kerugian akibat pencemaran/kerusakan lingkungan, bukan pada adanya tanggung jawab hukum. Namun hingga saat ini, di Indonesia belum terdapat produk asuransi yang mempunyai fungsi seperti asuransi kerugian ini. Sehingga alternatif yang dapat digunakan sejauh ini sebagai penjaminan risiko lingkungan adalah asuransi tanggung jawab hukum.

3.3.2.2 Limit ganti rugi

Pada asuransi lingkungan perlu diperhatikan limit ganti rugi yang diberikan sebagaimana Negara Spanyol yang telah menetapkan limit pertanggung jawaban sebesar 20 juta euro. Hal ini perlu agar usaha perasuransian di Indonesia tidak terancam keberlanjutannya mengingat besar ganti rugi dalam kasus lingkungan hidup biasanya sangat tinggi. Oleh sebab itu, maka diperlukan pengembangan mekanisme penghitungan nilai atas setiap risiko lingkungan sebagaimana yang telah dimiliki oleh Spanyol dalam *environmental risk assessment*-nya. Mekanisme tersebut dapat menjadi panduan baku bagi pengelola jasa asuransi maupun pelaku usaha dalam menerapkan asuransi lingkungan.

Penentuan limit pertanggung jawaban berkaitan pula terkait penentuan tarif premi. Tarif premi harus dapat merefleksikan potensi yang dihadapi pada masing-masing kegiatan/usaha. Terkait dengan penentuan nilai premi, maka diperlukan perhitungan yang mencakup berbagai aspek sebagaimana dikutip dari M. Saut Lubis oleh Chumaida, sebagai berikut :¹⁷⁶

- a. Aspek pembiayaan untuk penanggulangan, pembersihan, dan pemulihan kondisi lingkungan yang terkena risiko lingkungan meliputi penghitungan biaya antara lain:
 1. Biaya untuk sewa penggunaan peralatan dan/atau pembelian bahan terpakai;
 2. Biaya untuk aktivitas pengangkutan, pembuangan, maupun penyimpanan peralatan dan/atau bahan terpakai;
 3. Biaya untuk pengadaan berbagai teknologi dan/atau cara yang harus dilakukan;
 4. Biaya yang diperuntukkan untuk pembayaran gaji, penyediaan akomodasi, dan biaya yang menunjang kebutuhan personil dalam melakukan kegiatan tersebut.
- b. Aspek pembiayaan untuk pengalihan jaminan pertanggung jawaban atas risiko lingkungan yang dijadikan objek hukumnya meliputi :

¹⁷⁶Zahry Vandawati Chumaida, "Lembaga Asuransi Sebagai Salah Satu Alternatif Penanggung Risiko Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup", *Prosiding Seminar Nasional 2016 (Kerjasama Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan World Wide Fund (WWF))*, 2016, diakses 12 Februari 2022, <https://publikasiilmiah.ums.ac.id/handle/11617/9466>, hlm. 125-126.

1. Biaya untuk penggantian, perbaikan dan pemulihan properti yang rusak atau hancur sehubungan dengan terjadinya risiko lingkungan yang menimpa objek hukum pertanggunggaan, dan.
 2. Biaya untuk penggantian, perbaikan dan restorasi berbagai properti dan/atau infrastruktur yang rusak akibat penanggulangan risiko.
- c. Aspek pembiayaan atas kerugian ekonomis yang diderita, meliputi :
1. Biaya untuk mengganti pengeluaran ekonomis akibat terjadinya risiko lingkungan.
 2. Biaya untuk mengganti pengeluaran ekonomis atas penggunaan metoda dan/atau fasilitas guna menghitung nilai pertanggunggaan.

3.3.3 Kesiapan Perusahaan Asuransi di Indonesia dalam Menyediakan Asuransi Tanggung Jawab Hukum Lingkungan

Penyelenggaraan asuransi lingkungan bertujuan selain untuk memulihkan lingkungan, juga berfungsi untuk melindungi hak-hak pihak ketiga (korban). Dengan demikian, maka penting untuk melihat bagaimana kesiapan perusahaan asuransi di Indonesia dalam menyediakan produk asuransi lingkungan ini. Berdasarkan penelusuran penulis, setidaknya sudah terdapat tiga perusahaan asuransi di Indonesia yang memiliki produk asuransi tanggung jawab hukum lingkungan. Ketiga perusahaan tersebut diantaranya adalah PT Chubb General Insurance Indonesia, American International Group (AIG) Insurance Indonesia, dan Asuransi Jasindo.

Merujuk pada website PT Chubb General Insurance Indonesia, produk asuransi tanggung jawab hukum lingkungan yang ditawarkan pada perusahaan ini disebut “Asuransi Tanggung Gugat Untuk Penurunan/Pelemahan Lingkungan”. Produk asuransi ini secara khusus menyediakan perlindungan terhadap tanggung gugat lingkungan, baik dari pihak

pertama maupun ketiga.¹⁷⁷ Pokok pertanggung jawaban yang diberikan oleh Asuransi Tanggung Gugat Untuk Penurunan/Pelemahan Lingkungan meliputi pertanggung jawaban biaya remediasi, klaim dari badan pemerintah, cedera badan maupun kerusakan properti pihak ketiga, klaim yang timbul dari tempat pembuangan limbah terdaftar yang bukan milik sendiri, biaya pembelaan hukum, dan klaim gangguan/tekanan emosi atau penderitaan mental.¹⁷⁸ Selain itu, pertanggung jawaban juga dapat tersedia untuk klaim tertentu yang bersifat khusus misalnya klaim untuk kerusakan sumber daya alam, klaim terkait tangki penyimpanan bawah tanah, gangguan bisnis pihak pertama, maupun potensi risiko multinasional.¹⁷⁹

Selain itu, PT Chubb General Insurance Indonesia juga telah menentukan nilai pertanggung jawaban yang diberikan oleh Asuransi Tanggung Gugat Untuk Penurunan/Pelemahan Lingkungan yaitu sebesar 50 juta dollar amerika atau lebih jika diperlukan.¹⁸⁰ Adapun lama pertanggung jawaban adalah 10 tahun.¹⁸¹ Namun, tidak dijelaskan secara mendetail terkait sektor usaha apa saja yang dapat memperoleh Asuransi Tanggung Gugat Untuk Penurunan/Pelemahan Lingkungan ini.

Selanjutnya, AIG Insurance Indonesia mengeluarkan produk Asuransi Tanggung Jawab Lingkungan. Pokok pertanggung jawaban yang diberikan dalam Asuransi Tanggung Jawab Lingkungan ini mencakup ganti rugi atas tanggung jawab perusahaan akibat dari risiko pencemaran, polusi, kerusakan lingkungan dan lainnya. Asuransi Tanggung Jawab Lingkungan dapat diperoleh oleh semua skala usaha, dari kecil hingga multinasional. Sektor usaha yang dapat memiliki Asuransi Tanggung Jawab Lingkungan diantaranya adalah

¹⁷⁷“Asuransi Tanggung Gugat Untuk Penurunan/Pelemahan Lingkungan”, *Chubb.com*, 2022, diakses pada 15 Juli 2022, <https://www.chubb.com/id-id/business/asuransi-tanggung-gugat-untuk-penurunan-pelemahan-lingkungan.html>.

¹⁷⁸“Asuransi Tanggung Gugat Untuk Penurunan/Pelemahan Lingkungan”, *Chubb.com*, 2022, diakses pada 15 Juli 2022, <https://www.chubb.com/id-id/business/asuransi-tanggung-gugat-untuk-penurunan-pelemahan-lingkungan.html>.

¹⁷⁹ *Id.*

¹⁸⁰ *Id.*

¹⁸¹ *Id.*

manufaktur (kertas, farmasi, logam, bahan kimia, listrik, mesin dan perlengkapannya), konstruksi, perumahan, organisasi multinasional, rekayasa (teknik) sipil dan demolisi, pengolahan air limbah, energi terbarukan, dan pengangkutan.¹⁸² Akan tetapi, dari website AIG Insurance tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai besaran dan lamanya penanggungan.

Terakhir, Asuransi Jasindo mempunyai produk yang disebut “Liability Pencemaran Lingkungan Hidup”. Merujuk dari website Asuransi Jasindo, produk asuransi Liability Pencemaran Lingkungan Hidup merupakan salah satu jenis dari asuransi tanggung jawab (*liability*) yang memberikan perlindungan bagi tertanggung terhadap tuntutan hukum dari pihak ketiga (*third party*).¹⁸³ Dalam website tersebut disebutkan bahwa Liability Pencemaran Lingkungan Hidup merupakan gabungan dari produk asuransi General Liability (CGL) dan Automobile Liability (AL).¹⁸⁴ Namun, tidak dijelaskan secara lebih lanjut mengenai perbedaan Liability Pencemaran Lingkungan Hidup dengan produk asuransi lainnya, ruang lingkup dan nilai pertanggungan, serta usaha di sektor apa saja yang dapat memperoleh asuransi tersebut.

Berdasarkan pembahasan pada bab ini diketahui bahwa pelaku usaha/kegiatan yang menyebabkan Karhutla dapat dikenakan pertanggungjawaban perdata baik menggunakan gugatan PMH maupun *strict liability*. Hal ini mengingat dampak yang ditimbulkan dari peristiwa Karhutla dapat mengakibatkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup, karena bersifat *irreversible* dan menimbulkan dampak yang multidimensional. Konsekuensi atas timbulnya pertanggungjawaban perdata, khususnya secara *strict liability*, adalah pelaku usaha wajib memenuhi ganti rugi secara cepat dan seketika. Oleh sebab itu, maka penerapan asuransi pada usaha/kegiatan yang berpotensi mengakibatkan Karhutla sangat substansial

¹⁸² “Winning Environmental Bersama AIG”, *Aig.co.id*, diakses pada 15 Juli 2022, <https://www.aig.co.id/content/dam/aig/apac/indonesia/id/documents/brochures/aig-id-bah-winning-environmental.pdf>.

¹⁸³ “Jasindo Tanggung Gugat (Liability)”, *Jasindo.co.id*, diakses pada 20 Juli 2022, <https://jasindo.co.id/product/korporasi/tanggung-gugat-liability>.

¹⁸⁴ *Id.*

karena dapat memberikan jaminan kepada para pelaku usaha agar dapat membayar ganti rugi lingkungan hidup secara cepat dan seketika.

Terkait mekanisme penerapan asuransi lingkungan, penelitian ini secara khusus membahas mengenai perkebunan kelapa sawit. Dimana pelaku usaha perkebunan kelapa sawit yang wajib menerapkan asuransi lingkungan adalah yang memiliki luas lahan minimal 25 hektar. Kemudian terkait luas jaminan, PP 22/2021 mengatur bahwa secara umum jaminan yang diberikan meliputi pemulihan ataupun pencemaran lingkungan hidup dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Selanjutnya, terkait nilai pertanggungan memang belum ditetapkan dalam PP 22/2021, namun PP ini telah mengatur apa saja yang perlu diperhatikan dalam penghitungan besaran dana penjaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan hidup. Terakhir terkait dengan klaim asuransi lingkungan, diketahui tiga hal terkait klaim asuransi lingkungan, yaitu (1) klaim asuransi dapat digunakan pada seluruh tahapan kegiatan/usaha sejak pra konstruksi sampai pasca operasi, (2) klaim asuransi harus berdasarkan keputusan dari pemerintah atau pihak ketiga yang ditunjuk oleh pemerintah, dan (3) apabila nilai pertanggungan tidak mencukupi untuk membayar ganti rugi, maka pelaku usaha wajib memenuhi kekurangannya.