

**PERTANGGUNGJAWABAN NEGARA TERHADAP KERUGIAN  
DAN KERUSAKAN LINGKUNGAN AKIBAT KEGIATAN  
EKSPOR-IMPOR LIMBAH B3**  
*(The State Responsibilities toward Environmental Damages due to Hazardous  
Wastes Export-Import Activities)*

**Damianus Biló\*, F. Sugeng Istanto\*\*, dan H. Marsudi Triatmodjo\*\***

\*Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

\*\* Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

**Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk menginvestigasi dan menganalisis fenomena legal dan praktek hukum yang mengatur pergerakan lintas batas B3 dan limbah B3. Penelitian ini mengkombinasikan pendekatan legal dan normatif. Informasi diinterpretasi dengan menggunakan metode *Juridical-analytical* dan *evaluative-explanatory*.

Penelitian menyimpulkan bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam pengeluaran limbah B3 adalah bertanggung jawab baik secara individual maupun kolektif untuk memberikan kompensasi kerusakan lingkungan yang diderita oleh pihak ketiga. Prinsip ini didasarkan pada hukum publik internasional yang menyatakan bahwa setiap tindakan pelanggaran hukum oleh suatu negara adalah menyangkut pertanggung jawaban internasional dari negara tersebut.

Kata kunci: pertanggung jawaban negara, kerusakan lingkungan, kegiatan ekspor impor B3

**Abstract**

*This research aims to investigate and analyze legal phenomena and the practices of law that regulate transboundary movement of hazardous wastes and their disposal. The research combines the normative and empirical legal approach. Information is interpreted by using juridical analytical and evaluative explanatory method.*

*The research concludes that the parties involved in the transmission of hazardous wastes are either individually or collectively responsible for compensating detriments and environmental damages suffered by the third parties. This principle is based on the public international law, which insists that every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State.*

*Key words: state responsibility, environmental damage, hazardous wastes export-import activity.*

## PENGANTAR

Limbah B3 adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan yang mengandung bahan berbahaya dan/atau beracun yang karena sifat dan/atau konsentrasinya dan/atau jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusakkan lingkungan hidup, dan/atau membahayakan lingkungan hidup, kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, Nomor 18, 1999:2). Pengertian limbah B3 ini berbeda dengan pengertian limbah pada umumnya.

Dalam konvensi Basel 1989, pengertian limbah dan limbah B3 ditetapkan sebagai berikut : Limbah adalah bahan atau objek yang dibuang atau direncanakan akan dibuang atau diminta untuk dibuang menurut ketentuan-ketentuan nasional. Limbah B3 adalah limbah-limbah yang terdiri dari 45 kategori limbah, dimana 18 di antaranya merupakan limbah yang berasal dari sumbernya, seperti limbah rumah sakit, PCB dan 27 kategori adalah limbah-limbah yang mengandung unsur-unsur pencemar seperti merkuri, lead, asbestos, sianida organik, pelarut organik yang terhalogenasi dan lain-lain. Limbah-limbah ini memiliki 14 sifat karakteristik, yang berdasarkan Peraturan Nasional yang berlaku di negara-negara anggota merupakan limbah B3. Limbah lainnya adalah limbah-limbah yang terdiri dari 2 kategori yang membutuhkan perhatian khusus yaitu : limbah rumah tangga dan residu insinerator rumah tangga (Direktorat Pengelolaan Limbah dan B3 Badan Pengendalian Dampak Lingkungan, 2000:17).

Pada pasal 1 ayat (1 a dan b, 2, 3, dan 4) Konvensi Basel 1989, limbah B3 didefinisikan sebagai berikut :

1. *The following wastes that are subject to transboundary movement shall be "hazardous wastes" for the purposes of this Convention : (a) Wastes that belong to any category contained in Annex I, unless they do not possess any*

*of characterustucs contained in Annex HI; and (b) Wastes that are not covered under paragraph (a) but are definde as, or considered to be hazardous wastes by the domestic legislation of the Party of export, import, or transit.*

2. *Wastes that belong to any category contained in Annex II that are subject to tranboundary movements shall be "other wastes" for the purposes of this Convention.*
3. *Wastes which, as a result of being radioactive, are subject to other international control systems, including international instruments, applying specifically to radioactive materials, are excluded from the scope of this Convention.*
4. *Wastes which derive from the normal operations of a ship, the discharge of which is covered by another international instrument, are excluded from the scope of this convention (Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, 1999 : 274).*

Pasal 2 ayat (1) mendefinisikan limbah sebagai "*substances or objects which are disposes of or are intended to be disposed of or are required to be disposed of by the provisions or national law*" (Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, 1999 : 274).

Limbah B3 ini sangat berbahaya. Jika tidak ditangani secara benar atau tidak diadakan pengaturan secara baik, akan merupakan ancaman bagi kelangsungan hidup, baik manusia, hewan maupun tumbuh-tumbuhan, serta dapat pula menimbulkan kerusakan lingkungan yang berakibat pada ketidakseimbangan ekosistem di bumi pada umumnya. Bahaya lebih besar yang timbul dari limbah B3 adalah dapat terjadinya kematian dan juga dapat menimbulkan sakit serius serta berbagai kondisi cacat, baik cacat fisik maupun cacat mental yang disebabkan dari terganggunya sistem saraf.

Penjelasan pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 1994 Tentang Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun, menegaskan bahwa limbah ini berbahaya karena mengandung kuman penyakit seperti hepatitis dan kolera yang ditularkan pada pekerja, pembersih jalan, dan masyarakat di sekitar lokasi pembuangan limbah. Apabila limbah ini masuk ke dalam tubuh melalui pernapasan, kulit atau mulut, maka dapat menyebabkan kematian dan atau sakit yang serius. Untuk limbah yang bersifat korosif, seperti limbah yang dapat menyebabkan iritasi (kebakaran) pada kulit (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, Nomor 19, 1994: 35). Pencemaran limbah B3 di udara di negara industri, dioksin misalnya, disinyalir harus bertanggungjawab terhadap munculnya banyak kemandulan, baik pada binatang maupun manusia (Masnellyarti dalam Kompas: 22 Mei 1999).

Dewasa ini kegiatan ekspor-impor limbah B3 sudah menjadi semacam kebiasaan dan bahkan menjadi kebutuhan bagi negara-negara tertentu, baik yang dilakukan secara legal maupun ilegal. Sebagai contoh adalah pembuangan limbah B3 di Pangkal Pinang-Sumatera Selatan dari Singapura (Kompas : 8, 10, 12, 14 Mei 1999), 51 peti kemas (container) limbah B3 di Jakarta yang gagal dikembalikan karena asal-usulnya tidak diketahui dari negara mana limbah tersebut berasal (Kompas: 19 Oktober 1996), ratusan kantong limbah padat dan cair dari limbah minyak mentah sisa pencucian tangker yang dibuang di perairan Bintan Kabupaten Kepulauan Riau (Kompas, 31 Juli 1992: 13), pengiriman limbah B3 secara ilegal dari Batam ke Singapura (Kompas, 27 April 1994: 8), dan masih banyak kasus lainnya. Kasus yang pernah menyita perhatian publik internasional adalah pengangkutan limbah plutonium sebanyak 1,7 ton dari Perancis ke Jepang pada tahun 1992.

Kegiatan ini memiliki resiko, yang untuk jangka panjang harus dihadapi dan diatasi, seperti kemungkinan terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan yang meng-

akibatkan kerugian, yang menuntut pertanggungjawaban dari pihak-pihak yang telah melakukan pencemaran dan menimbulkan kerusakan lingkungan dan berbagai kerugian lain itu. Sementara disisi lain, aturan internasional yang tersedia, yakni Konvensi Basel 1989 tidak memadai. Sehingga kurang efektif apabila hendak diterapkan pada peristiwa-peristiwa konkrit yang berkaitan dengan pertanggungjawab negara terhadap negara lain manakala timbul kerugian dan kerusakan lingkungan akibat dari kegiatan ekspor-impor limbah B3.

Konvensi ini hanya mengatur pengawasan perpindahan lintas batas limbah B3 serta pembuangannya. Ia sama sekali tidak menyinggung soal pertanggungjawaban para pihak dalam hal timbulnya kerugian atau kerusakan lingkungan dari kegiatan perpindahan lintas batas limbah B3. Konvensi ini memuat 29 pasal dan 6 lampiran. Dari 29 pasal dan 6 lampiran, konvensi ini hanya memiliki 12 prinsip, 11 prinsip diantaranya berkaitan langsung dengan masalah perpindahan lintas batas limbah B3 serta pembuangannya. Satu prinsip lainnya hanya menyangkut masalah adanya satu sekretariat pengawas. Dari 12 prinsip itu, tidak terdapat satupun ketentuan yang secara tegas menetapkan pertanggungjawaban beserta sanksi-sanksi bagi negara-negara yang terlibat di dalam kegiatan ekspor-impor atau proses pemindahan lintas batas limbah B3 apabila terjadi kerugian dan atau kerusakan lingkungan, baik dalam bentuk maupun dalam sistemnya.

Ketentuan mengenai tanggungjawab dan ganti rugi hanya baru merupakan usulan seperti yang dinyatakan pada pasal 12 bahwa:

*The parties shall co-operate with a view to adopting as soon as practicable, a protocol setting out appropriate rules and procedures in the field of liability and compensation for damage resulting from the transboundary movement and disposal of hazardous wastes and other wastes (Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, 1999 : 277).*

Isi pasal 12 ini hanya mengharapkan agar para pihak perlu bekerjasama mengadopsi dan menerapkan segera suatu protokl yang cocok yang mengatur aturan dan prosedur di bidang tanggungjawab dan ganti rugi terhadap kerusakan yang dihasilkan dari kegiatan perpindahan lintas batas dan pembuangan limbah B3 dan limbah-limbah lainnya.

Permasalahannya adalah **bagaimana pertanggungjawaban negara terhadap kerugian dan kerusakan lingkungan yang timbul akibat dari kegiatan ekspor-impor limbah B3 ?** Permasalahan ini menarik untuk diteliti dan dibahas lebih dalam, karena di satu sisi kenyataan menunjukkan adanya aktivitas sebagian masyarakat internasional dalam mengekspor dan mengimpor limbah B3 antar negara yang mungkin akan menimbulkan kerugian dan kerusakan lingkungan, dan di sisi lain, mekanisme pertanggungjawaban terhadap kerugian dan kerusakan lingkungan akibat limbah B3, terutama yang berkaitan dengan perpindahan lintas batas limbah B3 belum memadai pengaturannya.

Penelitian ini dilakukan dengan menitik-beratkan pada tujuan untuk mendapatkan dan mengumpulkan data, agar dapat menilai dan mengevaluasi masalah pertanggungjawaban negara terhadap kerugian dan kerusakan lingkungan akibat dari kegiatan ekspor-impor limbah B3, baik melalui pengujian maupun analisis, yang diukur berbagai konsep tentang pertanggungjawaban negara, baik dari teori-teori pertanggungjawaban negara, berbagai pemikiran para pakar hukum, maupun berbagai instrumen hukum atau konvensi internasional yang berlaku, khususnya yang mengatur masalah limbah B3, yakni Konvensi Basel 1989, serta berbagai peraturan perundang-undangan nasional yang mengatur masalah limbah B3 dan pembuangannya.

## CARA PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan menurut tiga prosedur. Pertama, menetapkan data yang

dicari dan dikumpulkan. Kedua, cara mencari dan mengumpulkan data. Ketiga, melakukan analisis data.

Dalam penelitian hukum, data yang dicari meliputi dua hal. Pertama, adalah hal yang berhubungan dengan *das Sollennya*. Kedua, hal yang berhubungan dengan *das Seinnya*. Yang berhubungan dengan *das Sollen* adalah keputusan-keputusan hukum, yakni setiap keputusan yang ditetapkan oleh orang yang berwenang dan menurut prosedur yang ditetapkan. Misalnya, Undang-Undang Dasar, Undang-Undang ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan atau Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati, Keputusan Camat, Keputusan Desa, dan sebagainya. Pada tingkat internasional, misalnya adalah konvensi-konvensi internasional. Yang berhubungan dengan *das Seinnya*, adalah peristiwa-peristiwa kongkirt, yakni fakta-fakta atau peristiwa-peristiwa yang menimbulkan lahirnya *das Soollen* atau yang ditimbulkan oleh adanya *das Sollen*. Misalnya, praktek-praktek transfer limbah B3 antar negara, kerusakan lingkungan yang timbul dari praktek-praktek transfer limbah B3 antar negara tersebut, dan sebagainya.

Soerjono Soekanto (1984:51), mengemukakan bahwa :

“di dalam penelitian pada umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan dari bahan-bahan pustaka. Yang diperoleh langsung dari masyarakat dinamakan data primer atau data dasar, sedangkan yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya dinamakan data sekunder” (Lihat juga Soekanto dan Mamudji, 2001:12).

Data yang dicari dalam penelitian ini bersumber dari data primer dan data sekunder. Data primernya berupa fakta-fakta tentang pelaksanaan ekspor-impor limbah B3 serta pertanggungjawaban negara terhadap kerugian dan atau kerusakan lingkungan akibat dari ekspor-impor limbah B3, dan fakta-fakta yang

menyebabkan dan yang diakibatkan oleh pelaksanaan ekspor-impor limbah B3. Data sekundernya berupa kepustakaan yang mengurai tentang pertanggungjawaban negara sehubungan dengan kerugian dan kerusakan pada umumnya serta kerugian dan kerusakan lingkungan yang timbul dari kegiatan perpindahan lintas batas limbah B3. Disamping itu, juga dokumen-dokumen yang memuat ketentuan-ketentuan hukum. Baik hukum internasional berupa konvensi-konvensi internasional yang mengatur tentang perpindahan limbah B3 lintas batas seperti Konvensi Basel 1989, maupun hukum nasional berupa peraturan perundang-undangan nasional yang mengatur tentang perpindahan limbah B3 lintas batas seperti Undang-Undang Republik Indonesia No. 4 Tahun 1982, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 19 Tahun 1994, dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 18 Tahun 1999.

Data yang diperlukan dicari dan dikumpulkan melalui studi pustaka dan penelitian lapangan. Data primer diperoleh melalui penelitian lapangan. Data sekundernya diperoleh melalui studi pustaka. Metode yang digunakan dalam studi lapangan adalah dengan wawancara (interview) dengan tokoh-tokoh masyarakat dan pejabat pemerintahan departemen terkait. Untuk studi pustaka, dilakukan dengan cara mempelajari dokumen-dokumen yang berupa ketentuan-ketentuan konvensi internasional maupun ketentuan-ketentuan hukum nasional yang mengatur mengenai perpindahan lintas batas limbah B3. Di samping itu dilakukan pula studi literatur yang berkaitan dengan pertanggungjawaban negara, guna memahami hasil pemikiran para ahli hukum, khususnya ahli hukum internasional yang erat kaitannya dengan penelitian ini, yakni keseluruhan bahan pemikiran yang sudah dituangkan dalam suatu terbitan, baik berupa buku-buku ilmiah, majalah, kertas kerja, serta tulisan ilmiah lainnya.

Data yang sudah dicari dan dikumpulkan lalu disusun atau dikelompokkan dan ditafsir

atau dianalisa untuk menjelaskan dan menjawab permasalahan yang diteliti dengan mendasarkan diri pada metode analisa kualitatif dan kuantitatif. Metode analisa kualitatif dimaksudkan untuk mencari kebenaran pelaksanaan ekspor-impor limbah B3 lintas batas diukur dari nilai. Metode analisa kuantitatif dimaksudkan untuk mencari kebenaran pelaksanaan ekspor-impor limbah B3 lintas batas diukur dari jumlah. Dengan analisa kualitatif, diharapkan diperoleh kesimpulan bersifat induktif, yang ditarik dari hal-hal yang bersifat khusus ke hal-hal yang bersifat umum. Hasil analisa kualitatif, diharapkan pula dapat dipergunakan untuk mengetahui pertanggungjawaban negara terhadap kerugian dan kerusakan lingkungan, terutama berkaitan dengan perpindahan lintas batas limbah B3. Dengan demikian, lalu dapat melakukan penilaian dan evaluasi terhadap masalah yang berkaitan dengan persoalan pertanggungjawaban negara terhadap kerugian dan kerusakan lingkungan sebagai akibat dari kegiatan ekspor-impor limbah B3, sehingga dapat memberikan saran perbaikan.

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis analitis yang bersifat eksplanatoris evaluatif. Sebab penelitian ini dilakukan dengan mempelajari dan menganalisa secara mendalam gejala-gejala dan fakta-fakta hukum yang berkaitan dengan aktivitas ekspor-impor limbah B3 atau perpindahan limbah B3 lintas batas, dan berusaha untuk menilai dan mengevaluasi masalah pertanggungjawaban negara terhadap kerugian dan kerusakan lingkungan akibat dari kegiatan tersebut, baik melalui pengujian (eksplanatoris), maupun melalui analisis. Disamping sebagai penelitian yuridis analitis bersifat eksplanatoris evaluatif, penelitian ini juga merupakan gabungan antara penelitian hukum normatif dan empiris. Sebab penelitian ini dilakukan dengan penelitian perpustakaan dan dokumenter serta penelitian lapangan. Semuanya dilakukan untuk menelusuri sumber-sumber kepustakaan yang ada hubungannya dengan masalah yang ingin dipecahkan agar

dapat menguji dan menilai apakah praktek kegiatan ekspor-impor limbah B3 lintas batas dibenarkan atau tidak, dan apakah instrumen hukum yang mengatur kegiatan perpindahan lintas batas limbah B3 sudah memadai atau tidak, sehingga secara sosiologis dapat memberikan keuntungan dan perlindungan kepada masyarakat atau tidak.

Mengenai pengertian penelitian hukum, Soerjono Soekanto (1984:43) mengemukakan bahwa :

“Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang berdasarkan metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan” (Lihat juga Waluyo, 1991:6).

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### A. HASIL PENELITIAN

Dari penelitian yang dilakukan, penulis berhasil mengungkapkan hal-hal sebagai berikut. Pertama, bahwa aktivitas ekspor-impor limbah B3 benar-benar terjadi dalam praktek. Praktek ini telah berlangsung lama jauh sebelum ditetapkannya Konvensi Basel 1989, dengan frekuensi kegiatan cukup tinggi. Secara kuantitatif cenderung meningkat. Data dari Direktorat Pengelolaan Limbah dan B3 Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Kantor Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia di Jakarta, mengungkapkan bahwa:

- UNEP, pada tahun 1996 menyebutkan bahwa lebih dari 2,2 juta ton/tahun, limbah B3 diekspor ke negara lain (negara berkembang) yang standar lingkungannya rendah dan belum mempunyai peraturan untuk pengelolaan dan pengawasannya.

Perpindahan lintas batas limbah B3 tersebut, termasuk yang terselubung sebagai bahan baku, dan telah dimulai sejak tahun 1980.

- UNEP, pada tahun 1997 menyebutkan bahwa sekarang ini lebih dari 400 juta ton (metrik) setiap tahunnya, limbah B3 yang dihasilkan di seluruh dunia, dan 10% dari jumlah tersebut (yang berarti 40 juta ton) berasal dari kegiatan perpindahan lintas batas (UNEP dalam Direktorat Pengelolaan Limbah dan B3 Badan Pengendalian Dampak Lingkungan, 2000:3).

Kedua, dalam praktek, kegiatan ekspor-impor limbah B3 ini berlangsung baik secara legal maupun ilegal. Caranyapun beragam. Ada yang ditumpahkan di laut, dibuang di darat, dan ada pula yang diledakkan di udara, seperti yang dilakukan Amerika tahun 1992 (Kompas, 10 Januari, 1992 : 11). Dalam kampanye yang diluncurkannya Juli 1987 untuk menentang perdagangan limbah B3, Greenpeace mengungkapkan hasil penelitiannya, bahwa para pedagang limbah sudah mencoba melakukan ekspor limbah lebih dari 163.000.000 ton limbah dalam tahun 1986 (Greenpeace Document, 1995 : 10). Praktek pembuangan limbah B3 secara legal maupun ilegal ini, misalnya kasus pengangkutan 1,7 ton limbah nuklir, plutonium tahun 1992 (Kompas, 04 Nopember, 1992 : 9) dan 112 ton tahun 1997 (Kompas, 14 Januari, 1997 : 12) dari Cherbourg, Perancis oleh sebuah perusahaan Jepang, penyelundupan berdrum-drum limbah beracun dari Amerika Serikat oleh sebuah perusahaan Mexico (Kompas, 09 Agustus, 1992 : 3), masuknya 1.200 ton limbah B3 asal Singapura ke Indonesia yang importinya tidak diketahui (Kompas, 26 Nopember, 1992 : 2), pembuangan 900 meter kubik limbah nuklir cari ke laut Jepang tahun 1993 oleh Rusia (Kompas, 20 Oktober, 1993 : 14), ekspor secara ilegal 300-500 ton limbah B3 ke China oleh perusahaan pendaur ulang, Metallgruppen di Swedia tahun 1994-1995 (Kompas, 24 Agustus, 1995: 3), pembuangan sekitar 127.000 metrik/ton limbah kimia cair dan

juga sekitar 15.000 barrel per tanker air bilas dari kapal-kapal di kawasan selat Malaka di kepulauan Riau (Kompas, 1 Nopember, 1993: 8; Lihat juga Kompas, 5 Januari, 1994: 1), ekspor limbah B3 secara ilegal dari Batam ke Singapura tahun 1994 dengan cara memasukkan sedikit demi sedikit limbah ke peti kemas bersama produk ekspornya karena Batam tidak memiliki alat pengolahan limbah B3 (Kompas, 27 April, 1994:8), penyelundupan 150 ton limbah makanan yang sudah kedaluarsa beserta kaleng-kaleng maupun botolnya dari Singapura ke kecamatan Bintang Timur, Riau tahun 1994 (Kompas, 4 Juli, 1994: 8), pembuangan 1.600 ton limbah B3 secara ilegal oleh Singapura ke wilayah Malaysia, di pantai Remis (Kompas, 29 Juli, 1995: 3), pengiriman 8 (delapan) ribu drum limbah B3 kimia ke pelabuhan kecil di Nigeria oleh seorang pedang Italia sehingga menimbulkan pencemaran yang meracuni pantai Koko tahun 1987-1988 (Greenpeace Document, 1995: 10), pengiriman lebih dari 3.000 ton timah baterai bekas dan cadmium yang terkontaminasi pupuk ke Bangladesh oleh Amerika Serikat tahun 1992 (Greenpeace Document, 1995: 11), pengiriman 380 ton limbah kimia dari Jerman ke Cina melalui Hongaria dan Croatia yang berhenti di Hongaria karena Croatia tidak mengizinkan wilayah negaranya dilewati limbah tersebut (Greenpeace Journal, Number 8.4, 1996: 14), dan (mungkin) masih banyak kasus perpindahan lintas batas limbah B3 lainnya yang tidak terpantau.

Tahun 1992, Australia mengekspor lebih dari 17.000 ton timah baterai bekas ke Hong Kong, Indonesia, Jepang, Selandia Baru, Papua Nugini, Filipina, Taiwan dan Thailand. Perusahaan-perusahaan yang mengekspor adalah : Non Ferral Pty Ltd; (ekspor dari Australia dan Timur Tengah); Simsmetal Ltd (ekspor dari Australia); Aus Export Trading House (ekspor dari Siprus) dan Colby Australia Imports Pty Ltd. Kanada, tahun 1990-1992 mengekspor lebih dari 5.000 ton limbah timah ke Cina, Korea Selatan, Filipina, Thailand, Indonesia, Taiwan, Hongkong dan India. Tahun 1991,

Pacific Metal Inc of Vancouver mencoba mengirimkan limbah baterai ke Cina dan Filipina dan ditolak oleh Pemerintah Cina dan Filipina. Jepang telah mengekspor 30.000 ton timah baterai bekas ke Asia Tenggara setiap tahun. Perusahaan-perusahaan yang mengirimkan limbah tersebut ke Filipina adalah Metal Trading Service Co. Ltd; Coop; dan LGA Corporations. Perusahaan-perusahaan ini mengirim 350 ton limbah baterai bekas ke Filipina dari Januari 1992 hingga juni 1993.

Tahun 1991, Selandia Baru mengekspor 336 ton dari sisa timah bekas ke Indonesia Ekspor tersebut meningkat sampai 645 ton tahun 1992 ke Indonesia dan Filipina. Tahun 1993, 317 ton limbah timah di antaranya diekspor ke Filipina. Berbagai perusahaan yang mengirimkan limbah tersebut ke Filipina adalah : Warren Metals Limited dan Aoteorea Ltd. Dari Januari 1992 sampai bulan Juni 1993. Dalam sembilan bulan pertama tahun 1993, Amerika Serikat mengekspor lebih dari 37.000 ton limbah timah bekas. Lebih dari 78% limbah ini dikirim ke Kanada, yang dianggap mempunyai pengendalian polusi limbah dan peraturan pertanggungjawaban yang relatif lebih lemah. Lebih dari 8.000 ton timah bekas dikirim ke Brasil, Malaysia, Pakistan, Korea Selatan, Hongkong, Cina dan India.

Tahun 1992, Amerika Serikat mengekspor sekitar 60.0000 ton limbah timah bekas, sekitar 2.000 ton ke Asia, termasuk India, Korsel, Cina, Hong Kong, Pakistan, Filipina dan Malaysia. Perusahaan yang mengekspor baterai-baterai Amerika Serika ke Filipina adalah Ramcar Batteries Inc. di California. Tahun 1990 dan 1991, Amerika Serikat mengekspor 71.000 ton dan 87.000 ton limbah timah secara berurutan. Negara-negara besar pengimpor timah bekas di tahun 1990-an adalah : Indonesia, Mexico, Filipina, Afrika Selatan, Taiwan, Thailand dan Inggris. Amerika Serikat diperkirakan mengimpor kurang dari 400 ton timah bekas tiap tahunnya.

Tahun 1992, Inggris mengekspor 578 ton limbah timah ke negara-negara OECD,

termasuk limbah timah baterai ke Indonesia, Pakistan, Filipina, British India Ocean Territories (Wilayah Lautan Inggris-India), Bulgaria dan Korsel dan meningkat hampir menjadi 4.000 ton di dalam 11 bulan pertama di tahun 1993. Negara-negara tujuan utamanya adalah Filipina, Indonesia, India dan Brasil. Berbagai perusahaan mengekspor adalah A Cohen and Son of London, FJ Church and Son, Essex, G and P Battery, Birmingham and RJ Howards, Lancaster. Inggris telah mengekspor 58.613 ton limbah timah dan sisa timah kepada OECD dan negara-negara non-OECD sejak tahun 1988. Asia adalah tujuan utama limbah baterai bekas dari negara-negara OECD. Negara-negara yang menduduki tempat teratas impor timah bekas adalah Thailand, Filipina, Indonesia, China/Hongkong, India dan Korea Selatan. Filipina satu-satunya negara di Asia yang melarang impor limbah beracun. Indonesia, Taiwan, dan Korea Selatan telah mencoba membatasi impor berbagai timah baterai. Amerika Latin, terutama Brasil adalah tujuan utama kedua bagi perdagangan limbah berbahaya ini.

Australia adalah pengekspor limbah timah baterai lebih dari 11.000 ton ke Indonesia pada tahun 1992 dan Inggris mengekspor hampir 1.000 ton di tahun 1992 dan 1993. Filipina sekarang mulai menjadi target impor timah baterai bekas. Negara ini mengimpor lebih dari 6.000 ton baterai tahun 1992 dan meningkat menjadi lebih dari 16.000 ton dalam 6 bulan pertama tahun 1993 dari berbagai negara, termasuk dari Australia, Selandia Baru, Amerika Serikat dan Inggris. Jumlah yang cukup banyak ini diperuntukkan bagi peleburan timah dekat Manila-Lead Smelters Inc., yang barusan mengganti namanya menjadi Philippines Recyclers Inc (PRI). Akhir tahun 1980-an, Taiwan merupakan salah satu dari berbagai tujuan utama limbah timah baterai bekas. Mereka mulai mengimpor limbah timah baterai dari AS dan Jepang tahun 1987-1990.

Thailand mengimpor sekitar 57.000 ton baterai bekas dalam setahun. Ada beberapa petunjuk bahwa Thailand menjadi tempat

pembuangan yang terkenal limbah baterai milik perusahaan asing, terutama dari Australia. Tahun 1992 Australia mengekspor 166 ton limbah timah baterai ke Thailand. Hal ini meningkat menjadi lebih dari 6.000 dalam 9 bulan pertama tahun 1993. Berbagai negara lain yang mengimpor baterai bekas ke Thailand termasuk Jepang, Singapura, Kuwait dan Masyarakat Eropa. Mexico adalah tujuan utama ekspor limbah timah baterai bekas Amerika Serikat tahun 1988-1991. Pengiriman tersebut berhenti setelah perusahaan importir tersebut, Alco Pacific, menyatakan diri bangkrut dan ditutup tahun 1991. Mexico melarang limbah beracun diimpor untuk pembuangan, tetapi mengijinkannya untuk didaur ulang (Greenpeace Journal, Number 8,4, 1996:3-6).

Ketiga, kegiatan transfer limbah B3 antara negara ini telah pula menimbulkan berbagai kerugian berupa beberapa kasus penyakit berikut kematian, baik pada manusia, hewan maupun pada tumbuhan, serta kerusakan pada lingkungan. Peristiwa ini terjadi di beberapa wilayah negara terutama negara-negara miskin atau negara-negara sedang berkembang. Banyak pekerja di fasilitas pendaur-ulang baterai di Asia dan Amerika Latin menderita keracunan timah yang hebat. Di berbagai pabrik di Asia dan Amerika Latin yang telah dikunjungi Greenpeace, para pekerja sangat sedikit memperoleh perlindungan dari kontaminasi timah. Banyak gigi para pekerja yang menjadi hita karena bernafas bertahun-tahun dengan timah. Para pekerja di dalam beberapa pabrik ini telah meninggal dikarenakan tidak terlindunginya mereka terhadap timah dan menderita karena konsentrasi timah yang tinggi dalam darah mereka. Orang-orang yang tinggal dan anak-anak yang bersekolah di dekat fasilitas pendauran ulang baterai ini, juga menjadi korban dengan adanya perdagangan ini. Duapuluh dua (22) dari 36 anak yang bersekolah di taman kanan-kanan yang searah hembusan angin dengan peleburan timah ditemukan mempunyai tingkat timah yang tinggi di dalam darah mereka. Para penduduk yang tinggal di sekitar berbagai

pabrik baterai impor di Indonesia, Thailand dan di Philipina mengeluhkan bahwa debu dari pabrik tersebut sering jatuh dalam sumur mereka dan di dalam makanan mereka, membuat setiap orang menjadi batuk (banyak yang batuk darah). Berbagai keluhan yang umum dari masyarakat yang tinggal di dekat pengimport baterai adalah mata yang terbakar, mual-mual, polusi suara, dan polusi air minum.

Akibat racun dari perdagangan limbah timah baterai juga menyerang makhluk lain selain manusia. Di Mexico, banyak sapi mati setelah meminum air beracun yang mengalir dari tumpukan timah baterai bekas yang menjulang tinggi yang diimpor dari Amerika Serikat. Sampel data yang dikumpulkan dan dianalisa oleh Greenpeace menemukan kontaminasi timah yang berat di tanah dan endapan sungai di Indonesia, tanah, endapan sungai dan sekam padi di Philipina; dan tanah dan endapan sungai kecil di Thailand.

Tingkat kontaminasi yang ditemukan di tanah yang diambil sampelnya di dekat peleburan timah di Indonesia, Philipina dan Thailand jauh lebih tinggi dari pada di Yugoslavia dan berbagai negara industri. Dari analisa sampel tersebut, Greenpeace menemukan bukti lebih jauh mengenai ancaman kuat dari keracunan timah yang ditimbulkan oleh pabrik-pabrik pendauran ulang baterai ini pada berbagai masyarakat yang memakan hasil panen yang terkontaminasi timah, dan tanaman dan ikan yang berasal dari sungai-sungai kecil yang terkontaminasi timah. Contoh rambut dari penduduk setempat yang tinggal di sekitar peleburan timah di Indonesia dan Philipina menunjukkan tingkat kandungan timah yang jauh lebih tinggi dari yang diketahui sebelumnya. Kandungan timah yang tinggi di dalam rambut tersebut menunjukkan bahwa masyarakat yang tinggal di sekitar pabrik tersebut telah sangat serius terkontaminasi timah (Greenpeace Journal, No. 5, Series Recycling: 1-2).

Keempat, perpindahan lintas batas limbah B3 lebih sering mengalir dari negara-negara industri maju ke negara-negara miskin atau

negara-negara berkembang dengan berbagai alasan. Yang paling menonjol adalah alasan-alasan ekonomi. Hal ini disebabkan karena masyarakat dan pemerintah negara berkembang membutuhkan uang untuk membiayai pembangunan di negaranya. Sehingga hal-hal yang bersifat etis menjadi terabaikan. Tentang hal tersebut, Masnellyarti Hilman (2002: 11) menulis :

“The hazardous waste business and disposal of waste material between countries is not only attractive to investors but also to governments as a mean to gain foreign exchange. West Africa for example hopes to receive 120 billion dollars per year from accepting the disposal of both hazardous waste as well as non-hazardous waste in its territory. Although the West Afrikaners themselves have criticized this policy, a government official answered ironically, “We need the money”. “The large amount of money can be made from this business is indeed extraordinary. It is for this reason for many people and the government officials forget about ethics, making arrangements and manipulating data for personal gain or in the interests of their group.”

Ekspor limbah baterai dari Inggris dan berbagai negara industri lain misalnya, pendorongnya adalah murni faktor ekonomi. Karena harga timah rendah, maka peleburan timah di Inggris hanya dapat memakan ongkos sebanyak 50 pounds setiap tonnya, sementara peleburan di Filipina, sebagai contohnya, menawarkan 70 pounds per tonnya. Salah satu faktor ekonomi yang tidak dapat dikesampingkan adalah pajak insentif dari Departemen Keuangan di negara-negara berkembang. Berbagai perusahaan seperti Philippines Recyclers Inc dan Asia Pacific Lead Smelting Corporation di Philippines, sebagai contohnya, telah diebrikan status bebas pajak untuk mendorong terciptanya peluang perdagangan baru (sebagai industri baru) dari Departemen Keuangan di Filipina.

Berbagai faktor ekonomi penting yang mendorong perdangan timah baterai bekas adalah rendahnya biaya yang disepakati dan

diminta oleh berbagai negara berkembang, terutama di dalam perlindungan kerja dan kesehatan lingkungan. Alasan lainnya adalah kurangnya investasi atas alat pengendali polusi yang mahal dan kesehatan serta keselamatan kerja yang layak di berbagai perusahaan di negara-negara berkembang, yang juga berarti bahwa berbagai perusahaan ini harus membayar lebih tinggi bagi limbah timah baterai bekas. Akhirnya hal yang dikesampingkan adalah lingkungan hidup, kesehatan masyarakat setempat, dan para pekerja pabrik (Greenpeace Journal, Number 8.4, 1996:8).

## B. PEMBAHASAN

Dari keseluruhan data yang disajikan, dan dari uraian-uraian yang telah dipaparkan bab-bab terdahulu, menunjukkan bahwa praktek kegiatan perpindahan lintas batas limbah B3, prosedurnya banyak yang menyimpang dari ketentuan Kovensi Basel 1989. Penyimpangan itu dilakukan secara sadar, baik oleh pihak-pihak yang terlibat dalam kegiatan ekspor-impor limbah B3 tanpa keterlibatan aparat negaranya, maupun dengan keterlibatan aparat negaranya. Contoh kasus yang ikut melibatkan aparat negara adalah perdagangan limbah B3 yang dilakukan Golbert bersaudara dengan mendapatkan suplai bahan-bahan kimia atau limbah B3 lainnya, seperti DDT, Clordane, dan bahan pestisida lainnya yang diatur secara ketat ataupun dilarang dari Departemen Pertanian Carolina Utara. Agen-agen cabangnya, termasuk para tentara dan Angkatan laut Amerika juga merupakan pelanggan tetap (Center for Investigative Reporting and Bill Moyers, 1990:40).

Praktek yang menyimpang dari konvensi Basel itu telah menimbulkan berbagai kerugian bagi banyak pihak dan kerusakan lingkungan. Penelitian menunjukkan banyaknya manusia, hewan maupun tumbuh-tumbuhan yang terserang penyakit, bahkan mati karena limbah B3. Hal ini memperlihatkan, betapa praktek ini telah tidak memberikan manfaat bagi masyarakat. Tindakan semacam ini tentu tidak

dapat dibenarkan, baik secara hukum maupun secara moral. Tidak dapat dibenarkan secara hukum karena perbuatan itu menyimpang dari kaidah-kaidah hukum yang telah ditetapkan. Tidak dapat dibenarkan secara moral karena akibat terburuk yang timbul dari perbuatan itu menimbulkan kematian, baik bagi manusia, hewan maupun tumbuhan. Oleh karena itu, praktek-praktek seperti ini adalah suatu kesalahan. Di sini tidak lagi dipersoalkan apakah perbuatan menyimpang itu dilakukan secara sengaja atau tidak. Namun tetap merupakan kesalahan, karena kesalahan timbul dari dua hal, yakni karena kesengajaan, maupun karena kelalaian.

Oleh karena tindakan itu merupakan kesalahan, maka para pihak yang melakukan perbuatan salah itu wajib bertanggungjawab. Hal ini sudah merupakan prinsip umum yang dianut dalam hukum internasional, seperti ditegaskan pasal 1 *Draft Articles On State Responsibility dari International Law Commission bahwa every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State* (Harris, 1991 : 461) atau pada pasal 1365 KUH Perdata Indonesia bahwa setiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk mengganti kerugian tersebut, atau pasal 1366 bahwa setiap orang bertanggungjawab, bukan hanya atas kerugian yang disebabkan perbuatan-perbuatan, melainkan juga atas kerugian yang disebabkan kelalaian atau kesembroannya, atau pasal 1367 bahwa seseorang tidak bertanggungjawab atas kerugian yang disebabkan perbuatannya sendiri, melainkan juga atas kerugian yang disebabkan perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya atau disebabkan barang-barang yang berada di bawah pengawasannya (Suparni, 1998: 338).

Persoalan baru muncul, bagaimana pertanggungjawaban suatu negara akan dilakukan terhadap negara lain, dan akan

didasarkan pada ketentuan peraturan yang mana pertanggungjawaban itu dilakukan ? Karena secara substansial, hal itu sama sekali tidak ada pengaturannya di dalam Konvensi Basel 1989. Hingga saat ini belum ada satupun protokol yang dihasilkan oleh pihak Konvensi Basel 1989 sesuai dengan yang diamanatkan pasal 12. Konvensi tersebut hanya menetapkan kewajiban-kewajiban bagi negara yang melakukan kegiatan pemindahan limbah B3 lintas batas untuk menjaga dan menghindari dampak kerusakan lingkungan dari kegiatan tersebut.

Meskipun konvensi Basel 1989 tidak mengaturnya, analisis dan pembahasan ini akan didasarkan pada prinsip-prinsip hukum internasional tentang pertanggungjawaban negara yang sudah umum dianut dalam hal suatu negara menimbulkan kerugian bagi negara lain, yakni dengan fokus pendekatannya pada pertanggungjawaban negara menurut teori *fault*, dan menurut asas *strict liability*, serta berbagai hasil pemikiran para pakar hukum.

## 1, Dasar Pelaksanaan Pertanggungjawaban Negara

Pada prinsipnya negara yang dirugikan berhak mendapat ganti rugi atas kerugian yang ditimbulkan oleh negara lain (yang menimbulkan kerugian atau kerusakan). Pertanggungjawaban suatu negara selalu berkaitan erat dengan kerugian dan akibat-akibat perbuatan yang dilakukannya. Sebab hal itu akan menjadi dasar bagi negara pihak yang dirugikan untuk melakukan penuntutan pertanggungjawaban terhadap negara yang dianggap telah menimbulkan kerugian tersebut.

Dalam pertanggungjawaban negara terhadap kerugian dan kerusakan lingkungan yang timbul dari kegiatan ekspor-impor limbah B3 dilakukan berdasarkan dua hal, yaitu : pertama, pada ada/tidaknya kesalahan. Kedua, tidak perlu ada kesalahan yang harus dibuktikan. Oleh karena itu, pemulihan terhadap kerugian yang timbul tergantung dari hal-hal yang menjadikan negara bertanggungjawab. Artinya

bahwa negara-negara pengekspor, pengimpor, maupun pihak lain yang terlibat dalam kegiatan ekspor-impor bertanggungjawab atau tidak terhadap kerugian atau kerusakan lingkungan yang timbul dari kegiatan ekspor-impor limbah B3 yang dilakukan, sangat tergantung dari apakah dia telah dengan sengaja melakukan perbuatan yang merugikan negara lain atau tidak, atau apakah dia telah lalai melaksanakan kewajiban internasionalnya sehingga menimbulkan kerugian bagi negara lain atau tidak, atau apakah dia wajib secara mutlak menanggung kerugian dan kerusakan lingkungan yang timbul di negara lain itu atau tidak.

### a. Pertanggungjawaban Negara Dikaitkan Dengan Teori *Fault*

Secara harafiah, *fault* berarti kesalahan. Sugeng Istanto (1991: 18) berpendapat bahwa suatu perbuatan dikatakan mengandung *fault* bila perbuatan itu dilakukan dengan sengaja beritikad buruk, atau dengan kelalaian yang tidak dapat dibenarkan. Konsekuensinya adalah bahwa agar suatu negara bertanggungjawab atas suatu kerugian yang diderita negara atau pihak lain, negara pihak yang menderita kerugian harus dapat membuktikan terlebih dahulu kesalahan negara yang dianggap menimbulkan kerugian padanya. Jika terbukti kesalahannya, negara yang terbukti bersalah dapat dituntut tanggungjawabnya. Demikian pula sebaliknya, jika tidak terbukti adanya kesalahan, maka tidak ada kewajiban bertanggungjawab bagi negara tersebut. Demikian pula, suatu negara tidaklah bertanggungjawab kepada negara lain atas tindakan tidak sah yang dilakukan oleh wakilnya, kecuali kalau tindakan tersebut terbukti dilakukan dengan sengaja, atau dengan maksud jahat dan atau dengan kelalaian yang patut dicela (Starke, 1989: 292-293).

Pertanggungjawaban negara itu bermacam-macam. Suatu negara bisa menjadi bertanggungjawab apabila karena melanggar suatu perjanjian, karena melanggar kedaulatan wilayah negara lain, jika karena kerugian wilayah atau harta kekayaan negara lain, jika

karena mempekerjakan kekuatan suatu angkatan bersenjata melawan negara lain, jika karena melukai diplomatik yang sah dari negara lain, atau juga jika karena menganiaya warga negara lain (Starke, 1989: 275; Lihat juga Harris, 1991: 460).

Dalam menentukan timbulnya tanggungjawab negara, perlu ditentukan apakah organ atau pejabat negara yang bersalah atas tindakan atau kelalaian tersebut mempunyai atau tidak mempunyai suatu otoritas umum menurut hukum nasionalnya. Jika ditemukan bahwa organ atau pejabat itu mempunyai wewenang umum, masalah berikut yang perlu diselidiki adalah apakah pelanggaran kewajiban itu dapat atau tidak dapat dikaitkan dengan kewenangannya tersebut, sehingga membuat negara itu bertanggungjawab pada hukum internasional. Jika dapat dipastikan bahwa organ atau pejabat negara itu tidak berwenang menurut hukum nasionalnya, sehingga tindakan-tindakan itu sama sekali di luar kekuasaan hukumnya (*ultra vires*), maka tidak timbul pertanggungjawaban. Dengan kata lain, pertanggungjawaban tidak dapat dituntut kepadanya. Akan tetapi, suatu negara bisa menjadi bertanggungjawab jika melalui kelalaian pejabat atau organ lain, ia telah memudahkan pelaksanaan tindakan *ultra vires* itu, atau telah melanggar suatu kewajiban terhadap hukum internasional (Starke, 1989: 286-287).

Berkaitan dengan kegiatan ekspor-impor limbah B3, terutama yang ilegal, pertanggungjawaban negara terhadap kerugian yang ditimbulkannya terhadap negara lain tetap harus dilakukan, karena proses kegiatannya selalu berada di bawah kekuasaan dan atau pengawasan negara. Negara seharusnya mengetahui kegiatan apa yang dilakukan oleh warganya, lalu dia seharusnya bisa menilai apakah kegiatan yang dilakukan itu diijinkan atau tidak. Jadi, tidak ada alasan yang patut untuk mengelak dari tanggungjawab. Sebab perbuatan yang dilakukan itu, selain merugikan wilayah atau harga kekayaan negara lain, ia juga merupakan pelanggaran terhadap

kedaulatan wilayah negara lain. Di samping itu, meskipun perbuatan mentransfer limbah B3 antar negara secara ilegal itu *Ultra Vires*, namun tindakan *ultra vires* itu terjadi sebagai akibat dari kelalaian, ataupun mungkin juga kesengajaan organnya atau para pejabat dibawah kekuasaannya yang telah memberikan kemudahan bagi terjadinya tindakan *ultra vires* tadi. Hal itu merupakan kesalahan negara. Demikian pula, bila dikaitkan dengan pengertian *imputabilitas* (hal yang dapat ditautkan), negara yang menimbulkan kerugian bagi negara lain juga harus tetap bertanggungjawab. Sebab kesalahan yang timbul itu ada kaitannya dengan kelalaian para organ atau pejabat negaranya dalam menjalankan tugas dan kewajiban untuk melakukan kontrol terhadap setiap kegiatan yang dilakukan warganya. Dan hal itu merupakan kesalahan yang dilakukannya.

Dengan demikian, menurut teori fault, pertanggungjawaban negara pengekspor, atau negara pengimpor dan atau negara pihak ketiga terhadap pihak yang menderita kerugian atau kerusakan lingkungannya, hanya dapat dilakukan apabila negara-negara itu terbukti telah melakukan kesalahan secara internasional yang menimbulkan kerugian dan kerusakan lingkungan bagi pihak lain. Oleh karena itu, diadakan pembuktian terlebih dahulu untuk menentukan apakah ada kesalahan atau tidak. Jika ada kesalahan, maka negara yang terbukti melakukan kesalahan, baik karena kesengajaan maupun karena kelalaian, maka negara tersebut harus bertanggungjawab. Sebaliknya, jika tidak ditemukan adanya kesalahan, maka ia tidak bertanggungjawab.

#### **b. Pertanggungjawaban Negara Dikaitkan Dengan Asas *Strict Liability***

Teori dan praktek hukum internasional dewasa ini tidak mensyaratkan adanya *fault* pada perbuatan alat perlengkapan negara yang bertentangan dengan hukum internasional yang dapat menimbulkan pertanggungjawaban negara. Dalam hal demikian, negara menjadi bertanggungjawab tanpa adanya keharusan

bagi pihak yang menuntut pertanggungjawaban itu untuk membuktikan adanya kesalahan pada negara tersebut. Pertanggungjawaban yang timbul tanpa memperhitungkan adanya kesalahan atau fault ini disebut *strict liability* (Sugeng Istanto, 1991: 18).

Pandangan ini didasarkan pada teori pertanggungjawaban obyektif (*objective theory of responsibility*). Pertanggungjawaban obyektif bersandar pada doktrin tindakan sukarela (*doctrine of voluntary act*) (Brownlie, 1979: 436). Doktrin ini menyebutkan bahwa pertanggungjawaban negara dilakukan terhadap tindakan yang dilakukan oleh pejabat atau organ-organnya, dan mereka yang terkait melakukannya, meskipun tidak ada kesalahan di pihaknya. Negara juga melahirkan pertanggungjawaban internasional terhadap semua tindakan yang dilakukan oleh para pejabat atau organ yang memenuhi unsur delik menurut hukum internasional, tanpa menghiraukan apakah pejabat atau organ tersebut telah bertindak dalam batas kewenangannya atau telah melampaui batas kewenangannya. Meskipun demikian, dalam rangka membenarkan pengakuan pertanggungjawaban obyektif negara terhadap tindakan yang dilakukan oleh para pejabat atau organnya di luar kewenangannya ini, kiranya penting bahwa mereka sudah seharusnya bertindak, setidaknya, sebagai yang dikuasakan kepada para pejabatnya atau organnya, dan dalam bertindak, mereka sudah seharusnya menggunakan kekuasaan atau langkah-langkah yang layak bagi pejabat itu (Brownlie, 1979: 437).

Konsekuensi dari asas ini adalah berlakunya prinsip atau sistem pembuktian terbalik. Artinya, negara yang dituntut bertanggungjawab perlu membuktikan sendiri bahwa pihaknya tidak bersalah. Sebaliknya, jika tidak dapat membuktikan pihaknya tidak bersalah, maka tetap berkewajiban bertanggungjawab. Demikian pula dengan kerugian yang timbul dari kegiatan ekspor-impor limbah B3. Negara yang telah menimbulkan kerugian dan atau kerusakan lingkungan bertanggungjawab, tanpa

peduli ada atau tidaknya kesalahan pada pihaknya. Namun, negara pihak yang dituntut bertanggungjawab dapat lepas dari pertanggungjawabannya apabila ia dapat membuktikan sendiri bahwa dirinya tidak bersalah.

## 2. Bentuk Pertanggungjawaban Negara

Bentuk pertanggungjawaban negara tergantung dari jenis, macam atau bentuk kerugiannya. Kerugian pada umumnya ada dua macam, yakni kerugian yang bersifat material dan non-material. Upaya pemulihannya pun demikian. Ada dua macam, yakni berupa *satisfaction* dan *pecuniary-reparation* (Sugeng Istanto, 1991: 13-14). "*satisfaction*" merupakan pemulihan atas perbuatan yang melanggar kehormatan negara. "*Satisfaction*" dilakukan melalui perundingan diplomatik dan cukup diwujudkan dengan permohonan maaf secara resmi atau jaminan tidak akan terulangnya perbuatan itu. Permintaan maaf dari negara yang bertanggungjawab atau suatu jaminan bahwa hal itu tidak akan terulang lagi, umumnya dianggap sudah cukup (Starke, 1989: 275). "*Pecuniary-reparation*" dilakukan bila pelanggaran itu menimbulkan kerugian material. Ganti rugi yang akan diperoleh tergantung pada keadaan kasus itu. Artinya tergantung pada jumlah kerugian yang diderita dan juga tergantung dari kondisi kemampuan negara yang dimintai tanggungjawabnya.

Merujuk pada hasil penelitian di atas, kerugian dan atau kerusakan lingkungan yang timbul dari kegiatan ekspor-impor limbah B3 ada dua macam, yakni ada yang bersifat material dan non-material. Dengan demikian, pertanggungjawaban negaranya haruslah dilakukan dalam dua bentuk pula, yakni dalam bentuk *satisfaction* dan *pecuniary-reparation*. "*Pecuniary-reparation*" dilakukan bila pelanggaran itu menimbulkan kerugian material. Ganti rugi yang akan diperoleh tergantung pada keadaan kasus itu. Artinya tergantung pada jumlah kerugian yang iderita dan juga tergantung dari kondisi kemampuan negara yang dimintai tanggungjawabnya. Ganti rugi dalam

bentuk uang kadang-kadang perlu, khususnya kalau terjadi kerugian material. Besarnya jumlah ganti kerugian juga ditentukan sesuai dengan kondisi kemampuan negara yang dimintai ganti rugi yang bersangkutan dan juga jumlah kerugian yang ditimbulkan. Dalam kaitan dengan kerugian yang menuntut tanggung jawab negara lain untuk membayar ganti kerugian dibatasi hanya pada kerugian yang timbul dari tindakan-tindakan salah secara internasional.

Ganti rugi diberikan kepada negara pihak yang melakukan klaim kerugian. Pihak-pihak tersebut bisa pihak negara pengimpor jika timbulnya kerugian dan kerusakan lingkungan di wilayah teritorial negaranya disebabkan oleh perbuatan negara pengekspor, sebaliknya bisa pihak negara pengekspor disebabkan oleh negara pengimpor, atau bisa pihak negara ketiga jika disebabkan oleh perbuatan negara pengekspor atau negara pengimpor secara terpisah ataupun secara bersama-sama, atau bisa masyarakat internasional jika timbulnya kerugian dan kerusakan lingkungan di wilayah teritorial yang dinyatakan sebagai wilayah tak bertuan. Pertanggungjawaban atas kerugian dan kerusakan lingkungan di wilayah ini dilakukan dalam bentuk rehabilitasi terhadap semua kerusakan yang ada, dengan menanggung sepenuhnya biaya rehabilitasi tersebut, baik secara terpisah atau secara bersama-sama.

### **3. Aspek Pidana dan Perdata dalam Pertanggungjawaban Negara**

Dalam hukum nasional dibedakan antara pertanggungjawaban perdata dan pertanggungjawaban pidana, antara pertanggungjawaban dalam perjanjian dan pertanggungjawaban dalam perbuatan melanggar hukum (Harris, 1991: 460). Dalam hukum internasional tidak ada perbedaan demikian (Harris, 1991: 463). Semua kerugian yang ditimbulkan merupakan kewajiban negara yang menimbulkan kerugian untuk bertanggung jawab atas kerugian tersebut, tidak peduli apakah kerugian itu terjadi di bidang hukum

perdata ataukah di bidang hukum pidana. Demikian pula dengan pertanggungjawaban terhadap kerugian dan kerusakan lingkungan akibat limbah B3 yang dilakukan dalam kegiatan ekspor-impor. Ganti rugi di sini sama sekali tidak menggambarkan wujud pertanggungjawaban bidang hukum perdata seperti dalam hukum nasional.

### **4. Sebab-sebab Timbulnya Kerugian dan Kerusakan Lingkungan**

Dalam lalu-lintas ekspor-impor limbah B3, timbulnya kerugian dan berbagai kerusakan lingkungan timbul dari dua hal. Pertama, adalah karena adanya kesalahan para pihak dalam kegiatan pengangkutan limbah tersebut; dan kedua, karena kondisi alam yang bukan merupakan kesalahan para pihak. Kesalahan para pihak bisa disebabkan oleh dua hal, yakni karena kesengajaan dan karena kelalaian.

Starke (1989: 275) menyatakan bahwa kerugian yang menimbulkan tanggung jawab negara itu bermacam-macam sebabnya, yakni antara lain karena melanggar suatu perjanjian yang telah ditetapkan, karena tidak melaksanakan kewajiban-kewajiban yang berdasarkan perjanjian, karena melakukan perbuatan yang menimbulkan kerugian bagi warga negara dari negara lain. Pelanggaran terhadap kewajiban dimungkinkan berupa suatu tindakan kesengajaan ataupun berupa suatu kelalaian. Oleh karena itu, pertanggungjawaban negara yang telah menimbulkan kerugian maupun kerusakan itu tentu harus tetap mengacu pada klausula-klausula perjanjian internasional yang dibuat tersebut. Siapa atau negara pihak mana yang harus bertanggung jawab sangat tergantung dari isi ketentuan perjanjian tersebut. Di sini para pihak perjanjian terikat oleh perjanjian dan tunduk serta taat pada perjanjian itu. Hal itu sesuai asas yang dianut dalam hukum internasional yang menetapkan bahwa perjanjian yang dibuat harus dilaksanakan dengan itikad baik (*pacta sunt servanda*).

**5. Kewenangan Melakukan Klaim Kerugian dan Hak Mendapatkan Ganti Kerugian Serta Upaya Pemulihan Kerusakan Lingkungan.**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa limbah B3 dibuang di empat wilayah, yakni di wilayah teritorial negara pengekspor, di wilayah teritorial negara pengimpor, di wilayah teritorial negara ketiga yang bukan merupakan negara pihak, dan juga di wilayah teritorial yang merupakan wilayah bersama masyarakat internasional. Kerugian dan atau kerusakan lingkungannya pun tentu timbul di keempat wilayah itu. Dengan demikian, yang berwenang melakukan tuntutan memulihkan kerugian yang diderita dapat dilakukan oleh keempat pihak tersebut. Pihak-pihak ini dapat merupakan pihak dari negara pengekspor, pihak dari negara pengimpor, pihak dari negara ketiga yang bukan merupakan pihak dalam kegiatan ekspor-impor, atau dapat pula oleh masyarakat internasional. Meskipun suatu wilayah dinyatakan tak bertuan, namun wilayah tersebut adalah milik bersama masyarakat internasional.

**6. Kewajiban Memberi Ganti Kerugian dan Melakukan Upaya Pemulihan atau Rehabilitasi Kerusakan Lingkungan.**

Dalam kegiatan ekspor-impor limbah B3, terdapat dua negara pihak yang terlibat, yaitu negara pihak pengekspor dan negara pihak pengimpor. Kerugian yang timbul dapat disebabkan oleh kesalahan negara pihak pengekspor, atau oleh kesalahan negara pihak pengimpor, atau oleh kesalahan keduanya secara bersama-sama, atau juga oleh kesalahan pihak ketiga. Dengan demikian, tuntutan pertanggungjawaban dapat dilakukan terhadap pihak pengekspor apabila negara pengekspor apabila negara pengekspor yang menyebabkan timbulnya kerugian dan kerusakan lingkungan, atau negara pihak pengimpor apabila negara pengimpor yang menyebabkan timbulnya kerugian dan kerusakan lingkungan, atau terhadap keduanya apabila kedua negara itu yang menyebabkan timbulnya kerugian dan

kerusakan lingkungan. Tuntutan dapat juga dilakukan terhadap pihak ketiga, baik negara maupun organisasi atau perorangan apabila kerugian yang terjadi ditimbulkan oleh pihak ketiga yang bersangkutan. Hal ini dimungkinkan karena timbulnya kerugian dan atau kerusakan dapat disebabkan oleh kesalahan pihak ketiga.

Pertanggungjawaban dapat dilakukan oleh pihak negara pengekspor saja, atau oleh pihak negara pengimpor saja, atau oleh keduanya secara bersama-sama. Hal ini tergantung dari apakah kesalahannya hanya merupakan kesalahan negara pengekspor ataukah kesalahan negara pengimpor saja, ataukah kesalahan bersama keduanya. Berkaitan dengan hal tersebut, Harris (1991: 462) berpendapat bahwa pemulihan terhadap kerugian yang disebabkan oleh negara-negara pihak atau organisasi-organisasi internasional yang melakukan perbuatan bersama-sama, harus ditanggungnya secara bersama-sama pula. Sebab kerugian dapat disebabkan oleh kesalahan suatu negara pihak atau suatu organisasi internasional yang mengambil alih pertanggungjawaban, dapat pula yang melakukan perbuatan bersama-sama. Pemulihan terhadap kerugian yang disebabkan oleh kesalahan suatu negara pihak atau suatu organisasi internasional yang mengambil alih pertanggungjawaban harus ditanggungnya sendiri. Pada bagian lain, Harris (1991: 460) juga mengatakan bahwa pertanggungjawaban negara dapat timbul didasarkan pada tiga hal, yaitu pada suatu tindakan yang disengaja yang disebut *dolus*, dapat pula pada suatu kelalaian atau kealpaan yang disebut *culpa*, ataupun timbul tanpa kesalahan sama sekali.

**PENUTUP**

**A. KESIMPULAN**

Penelitian ini mengungkapkan kesimpulan bahwa kegiatan perpindahan lintas batas limbah B3 yang telah berlangsung lama, telah pula menimbulkan berbagai kerugian dan kerusakan lingkungan di berbagai wilayah negara. Oleh karena itu, pihak-pihak yang menimbulkan

- Harian Umum, Kompas, 1993, 1 Nopember
- Harian Umum, Kompas, 1994, 5 Januari
- Harian Umum, Kompas, 1994, 27 April
- Harian Umum, Kompas, 1994, 4 Juli
- Harian Umum, Kompas, 1995, 29 Juli
- Harian Umum, Kompas, 1995, 24 Agustus
- Harian Umum, Kompas, 1996, 29 Oktober
- Harian Umum, Kompas, 1997, 14 Januari
- Harian Umum, Kompas, 1999, 8, 10, 12, 14 Mei
- Harris, D.J., 1991, *Cases And Materials On International Law*. Fourth Edition, Sweet And Maxwell, London.
- Hilman, Masnellyarti, 2002, *Transboundary Movements Of Hazardous Wastes In Indonesia*, Edisi Revisi.
- Istanto, Sugeng, F., 1991, *Hukum Internasional (Lanjutan Buku I)* Edisi Pertama, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- Konvensi Basel 1989, 1999, *Convention On The Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal*, Bahan Bacaan Hukum Lingkungan Internasional, Jurusan Ilmu Hukum, Pascasarjana, UGM.
- Masnellyarti, 1999, *Melawan Limbah B3*, Harian Umum, Kompas, 22 Mei.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, Nomor 18 Tahun 1999, 1999, *Tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun*, Jakarta, 27 Februari.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, Nomor 19 Tahun 1994, 1994, Lembaga Informasi dan Publikasi Indonesia & BP, Gelora Pemuda, Jakarta, April.
- Penjelasan Atas Undang-undang Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia No. 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Starke, J.G. 1989, *Pengantar Hukum Internasional I*, Edisi Kesembilan, Judul Asli Introduction To International Law, Penerbit Aksara Persada Indonesia.
- Soekanto, Soerjono, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan ke 3, UI-PRESS.
- Soekanto, Soerjono, dan Mamudji, Sri, 2001, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Suparni, Niniek, 1998, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata*, Rineka Cipta, Jakarta.