

**PERGESERAN KEBIJAKAN HUKUM PIDANA TENTANG
PENCEMARAN LINGKUNGAN HIDUP DALAM UNDANG-UNDANG
NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN
PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP**

DISERTASI

**untuk memenuhi sebagian persyaratan memperoleh gelar
Doktor ilmu hukum**



Oleh :

**BAMBANG SUGIRI
NIM. 0830104003**

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG 2012**

DISERTASI

PERGESERAN KEBIJAKAN HUKUM PIDANA TENTANG PENCEMARAN
LINGKUNGAN HIDUP DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009
TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

Oleh :

BAMBANG SUGIRI
NIM. 0830104003

telah dipertahankan di depan majelis penguji dalam ujian akhir
disertasi (terbuka) pada tanggal, 4 Oktober 2012
dan dinyatakan memenuhi syarat

Komisi Pembimbing,

Prof. Dr. I Nyoman Nurajaya, S.H.,M.H.
Promotor

Prof. Masruchin Ruba'i, S.H.,M.S.
Ko-Promotor I,

Prof. Dr. Koesno Adi, S.H.,M.S.
Ko-Promotor II,

Malang, 4 Oktober 2012
Fakultas Hukum
Universitas Brawijaya
Dekan,

Ketua Program Studi
Doktor Ilmu Hukum

Dr. Sihabudin, SH.MH.
NIP. 19591216 198503 1 001

Prof. Dr. Sudarsono, S.H.,M.S.
NIP. 19510825 197903 1 004

PERNYATAAN

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa selain naskah disertasi ini, tidak pernah ada karya ilmiah yang diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu perguruan tinggi dan tidak ada karya ilmiah atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka. Apabila ternyata di dalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan adanya unsur-unsur plagiat, saya bersedia disertasi digugurkan dan gelar akademik yang saya peroleh (Doktor) dibatalkan, serta bersedia dituntut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Malang, 4 Oktober 2012

BAMBANG SUGIRI
NIM. 0830104003

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah Subhanahu wa Ta'ala, Tuhan Yang Maha Pengasih dan Penyayang, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga saya dapat menyelesaikan Disertasi ini.

Disertasi ini ditulis untuk memenuhi sebagian persyaratan memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang. Disertasi dengan judul: "**Pergeseran Kebijakan Hukum Pidana Tentang Pencemaran Lingkungan Hidup Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup**" ini merupakan penerangan dari sebuah gagasan untuk mengkaji penggunaan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup di Indonesia sejalan dengan adanya perubahan Undang-Undang lingkungan hidup dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Dari perubahan yang ada terdapat kecenderungan penggunaan hukum pidana yang makin kuat.

Penggunaan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan memang senantiasa menarik perhatian, tidak terkecuali sebagai upaya penanggulangan kejahatan pencemaran lingkungan hidup. Hukum pidana tampaknya masih dipandang sebagai "obat mujarab", dan oleh karena itu menjadi tumpuan harapan. Namun hukum pidana sesungguhnya juga memiliki batas-batas kemampuan sebagai sarana penanggulangan kejahatan. Berangkat dari kenyataan demikian itu maka disertasi ini merupakan ikhtiar untuk menelusuri ide dasar yang menjadi latar belakang pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 serta mempermasalahkan konsistensi antara ide dasar dengan

kebijakan formulatif yang dituangkan ke dalam perumusan Pasal-Pasalnya. Disertasi ini juga mempermasalahkan konsistensi antara kebijakan formulatif tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan asas-asas hukum pidana.

Penulisan Disertasi ini terselesaikan berkat bantuan para pihak yang telah memberi kesempatan, bantuan serta dorongan kepada saya. Oleh karena itu perkenankan saya secara tulus menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

- Pemerintah Republik Indonesia melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang telah memberikan Beasiswa Program Pasca Sarjana (BPPS);
- Rektor Universitas Brawijaya yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk menempuh Program Doktor Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya;
- Dekan, Para Pembantu Dekan dan Ketua Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang telah memberikan kesempatan tugas belajar, bantuan dana serta penggunaan fasilitas yang ada di Fakultas;
- Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, SH.MH. yang bersedia menjadi Promotor sekaligus bersedia meluangkan waktunya yang berharga guna mendiskusikan serta memberi masukan penulisan Disertasi ini;
- Prof. Masruchin Ruba'i, SH.MS. selaku Ko-promotor I yang dengan sabar mendengarkan kesulitan saya atas penguasaan materi penulisan Disertasi ini serta memberikan jalan keluar bagaimana kesulitan-kesulitan itu harus dipecahkan. Selaku pribadi beliau juga telah banyak membimbing karier akademik saya sejak menjadi pembimbing skripsi (S 1), menjadi asisten dosen beberapa mata kuliah yang beliau asuh serta guru dalam mendiskusikan masalah-masalah hukum dan masalah kehidupan sehari-hari;

- Prof. Dr. Koesno Adi, SH.MS. selaku Ko-Promotor II yang dengan tulus mendorong, memberikan saran serta masukan hingga penulisan disertasi ini dapat terselesaikan dengan baik;
- Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, SH. MS semula sebagai Ko-Promotor yang kemudian digantikan kedudukannya oleh Prof. Dr. Koesno Adi, SH.MS. karena beliau wafat sebelum Disertasi ini berhasil dirampungkan. Secara khusus ucapan terima kasih ini saya sampaikan, karena beliau adalah orang yang pertama kali mendorong saya untuk bersekolah lagi. Beliau juga yang telah memberikan banyak masukan, teman diskusi yang sabar, serta guru yang baik yang mengajari soal-soal kehidupan. Prof Hadi, semoga Allah SWT -- Tuhan Yang Maha Kuasa, berkenan menerima panjenengan sembari tersenyum.
- Prof. Dr. Sudarsono, SH.MS; Dr. Prija Djatmika, SH. MS; Dr. Rachmad Safa'at SH.M.Si. Selaku penguji;
- Dr. Sarwirini, SH.MS. Dosen Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya yang telah berkenaan meluangkan waktunya sebagai penguji tamu;
- Teman-teman sejawat peserta Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Brawijaya angkatan 2008 yang dengan cara masing-masing mendorong saya secepatnya menyelesaikan studi dan penulisan Disertasi ini;
- Teman-teman sejawat Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang dengan cara masing-masing pula mendorong agar penulisan Disertasi ini secepatnya dapat dirampungkan;
- Dr. Istislam, SH.M.Hum. Terima kasih atas bantuan bahan-bahan penulisan, serta masukannya demi kelancaran penulisan Disertasi ini;
- Teman-teman Staf Administrasi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, utamanya Mas Ferry Subagio, Mas Imam Hidayat, Mbak Childa Maulina yang

dengan tulus dan tak kenal lelah membantu saya dalam menyelesaikan penulisan Disertasi ini;

- Mas Indro Sugiyanto, Mas Achmad Santosa, Mbak Sukma Violeta dan Teman-Teman ICEL lainnya atas informasi, kesediaan untuk berdiskusi serta bahan-bahan bacaan yang berguna bagi penyelesaian Disertasi ini;
- Keluarga besar saya: Bapak dan Ibu saya, Pak Moeljadi dan Ibu Sumirah (almarhum); Ayah mertua (almarhum) Bapak H. Noer Rosyid dan Ibu mertua Hj. Sulastri, Mas Ali dan Mbak Indah sekeluarga; Mas Roes (almarhum) sekeluarga; Mas Tejo (almarhum) sekeluarga; Mbak Murini (almarhum) sekeluarga; Mas Bag sekeluarga; Mbak Yayuk sekeluarga dan Mbak Endang sekeluarga, terima kasih atas doa, perhatian, kasih sayang dan semua bantuannya;
- Istriku Dina, dan anak-anakku : Rina dan Rinto (serta Ara cucuku); Regin, Jojo dan Dessi. Mohon maaf, papa terlalu egois sehingga banyak menyita waktu dan kurang memberi perhatian dan kasih sayang yang seharusnya kalian nikmati. Pengorbanan dan do'amu menjadi catatan tersendiri. Insya Allah papa akan menggantinya setelah ini;
- Teman-teman lain yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, terima kasih atas semua bantuannya.

Malang, 4 Oktober 2012

RINGKASAN

Bambang Sugiri, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Angkatan 2008. *Pergeseran Kebijakan Hukum Pidana Tentang Pencemaran Lingkungan Hidup Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Promotor : Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, SH.MH., Ko-Promotor : Prof. Masruchin Ruba'I, SH.MS. dan Prof. Dr. Koesno Adi, SH.MS.

Krisis lingkungan hidup dewasa ini tidak lagi dipahami sekedar isu. Krisis lingkungan hidup telah menjelma menjadi ancaman (*threat*) terutama bagi negara (*state*) baik dalam skala Nasional ataupun Internasional. Di tengah krisis lingkungan hidup yang makin parah, kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan pencemaran lingkungan hidup menarik untuk dikaji.

Kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menunjukkan terjadinya dinamika penggunaan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan pencemaran lingkungan hidup di Indonesia. Jika pada masa-masa sebelumnya (sanksi) hukum pidana ditempatkan pada posisi "*ultimum remedium*", maka pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 ditempatkan pada posisi "*primum remedium*".

Disertasi ini merupakan ikhtiar untuk menelusuri ide dasar yang menjadi latar belakang pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Penelusuran demikian ini dipandang penting karena akan menemukan dasar pembenaran (*justification*) penggunaan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan pencemaran lingkungan hidup baik dilihat dari sudut sifat bahayanya perbuatan (*nature of offence*) ataupun sifat bahayanya orang yang melakukan (*nature of offenders*).

Tidak hanya berhenti pada penelusuran ide dasar, disertasi ini juga mempermasalahkan apakah ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 telah mencerminkan ide dasar yang menjadi basis pergeserannya serta apakah ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 memiliki kesesuaian dengan asas-asas hukum pidana sebagaimana ditentukan dalam Ketentuan Umum Bab I KUHP.

Sebagai sebuah penelitian hukum, penelitian disertasi ini menggunakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan filosofis, pendekatan konseptual dan pendekatan undang-undang. Sementara itu analisis terhadap hasil penelitian digunakan teori kebijakan hukum pidana (*penal policy*), model hukum (*model law*) tentang kriminalisasi pencemaran lingkungan hidup serta model harmonisasi ketentuan hukum pidana sebagai satu kesatuan sistem pemidanaan (*substantif*) di Indonesia.

Hasil penelitian disertasi ini berkesimpulan bahwa ide dasar pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 bersumber pada landasan filosofis dan dasar ratio

legis yang menempatkan lingkungan hidup sebagai sebuah kepentingan hukum. Oleh karena itu, dari perspektif kebijakan hukum pidana, penggunaan hukum pidana memperoleh dasar pembenaran (*justifications*) karena: (1). Dari sudut sifat bahayanya perbuatan (*nature of offence*), pencemaran lingkungan hidup adalah perbuatan merugikan yang menyerang lingkungan hidup sebagai sebuah kepentingan hukum dan oleh karena itu secara moral adalah tercela (*mala in se*); (2). Dari sudut orang yang melakukan (*nature of offenders*), penggunaan sanksi pidana dibenarkan mengingat tindak pidana pencemaran lingkungan hidup umumnya dilakukan oleh korporasi dengan motif keuntungan ekonomi dan memberi keuntungan yang besar bagi pelaku sementara kemungkinan terdeteksinya rendah, oleh karena itu penggunaan ancaman (sanksi) pidana dimaksudkan untuk memberi efek psikologis guna mencegah dilakukannya tindak pidana serta untuk memberi efek jera dan stigma terhadap pelaku.

Perbuatan pidana yang dilarang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 diformulasikan secara berlapis dari pelanggaran kewajiban administrasi yang sama sekali belum membahayakan lingkungan hidup (*abstract endangerment*) hingga pencemaran lingkungan hidup berat yang terlepas kaitannya dengan pelanggaran kewajiban administrasi (*serious environmental pollution*). Sekalipun kriminalisasi pencemaran lingkungan hidup telah dilakukan secara berlapis, namun ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 belum sepenuhnya memberi perlindungan terhadap lingkungan hidup sebagai kepentingan hukum. Ketentuan Pasal 98 (ayat 2 dan 3) dan ketentuan Pasal 99 (ayat 2 dan 3) serta ketentuan Pasal 112 masih berorientasi kepada kepentingan hukum manusia (*harm to environment = harm to human*).

Ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tetap mendasarkan pada kesalahan (*liability based on fault*). Sepanjang menyangkut kesalahan badan usaha (korporasi), ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menerima kesalahan pelaku fisik sebagai kesalahan badan usaha (korporasi) sebagai pelaku fungsional.

Sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 diancamkan secara bertingkat. Sanksi pidana yang diancamkan secara proporsional sebanding dengan sifat bahayanya perbuatan serta kesalahan pelaku. Penggunaan sanksi pidana tunggal (pidana penjara dan denda secara kumulatif) dan penggunaan ancaman pidana minimum khusus mengindikasikan kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 lebih berorientasi pada sifat bahayanya perbuatan.

Ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 belum mengatur secara khusus pedoman pemidanaan pidana denda dan pedoman pemidanaan ancaman pidana minimum khusus. Ketiadaan pedoman pelaksanaan pidana ini akan mengakibatkan pemberian sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak akan mencapai tujuan pemidanaan yang dikehendaki.

Guna memaksimalkan upaya perlindungan lingkungan hidup sebagai kepentingan hukum, disertasi ini merekomendasikan perlunya reformulasi ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Perumusan tindak pidana Pasal 98 dan Pasal 99 perlu diperluas sehingga meliputi akibat berupa pencemaran lingkungan hidup yang berat dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang berat. Demikian juga

perumusan Pasal 112, dapat dipidananya pejabat yang berwenang melakukan pengawasan cukup apabila telah terjadi pencemaran lingkungan hidup;

Perlunya aturan atau pedoman pemidanaan pidana denda dan ancaman pidana minimum khusus dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Sepanjang menyangkut pedoman pemidanaan pidana denda perlu penegasan rumusan kapan denda paling lambat harus dibayar dan tindakan hukum apa yang dapat dilakukan manakala denda tidak dibayar. Sedangkan menyangkut ancaman pidana minimum khusus perlu adanya pedoman pemidanaan ancaman pidana berkaitan dengan keadaan-keadaan yang meringankan ataupun yang memberatkan.

Mengingat semakin meningkatnya degradasi lingkungan hidup, maka tindak pidana pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup perlu diatur secara tersendiri dalam sebuah undang-undang khusus. Alternatif lain yang dapat ditempuh adalah dengan mengintegrasikan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup ke dalam Pasal-Pasal KUHP yang akan datang.

SUMMARY

Bambang Sugiri, Doctoral Program Faculty of Law Brawijaya University, Class of 2008. ***The Shifting of Environmental Pollution Penal Policy in Law Number 32 Year 2009 on Protection and Environmental Management.***

Promotor : Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, SH.MH., Co-Promotor : Prof. Masruchin Ruba'I, SH.MS; Prof. Dr. Koesno Adi, SH.MS.

In the latest development of era, environmental crisis is no longer understood as merely issue. Environmental crisis has become a threat especially for state at both national and international scale. In the midst of increasing environmental crisis, the use of criminal law sanction policy as an instrument dealing with environmental pollution prevention.

The implementation of Law number 32 year 2009 on Protection and Environment Management in which set a rules for the use of criminal law sanction, show its own dynamic steps in the effort for prevent environmental pollution in Indonesia. In the previous time, criminal law sanction placed in the position of *ultimum remedium*, then in Law number 32 year 2009 it place in the position of *primum remedium*."

This dissertation is an effort to trace the basic idea that become the shifting background of criminal law policy in environmental pollution as regulated in Law number 32 year 2009. The idea of tracing remain important, as it will find justification use of criminal law as an instrument to prevent environmental pollution both in nature of offence and nature of offenders aspects.

Effort in trace the basic idea is not the only issue, yet this dissertation also questioned whether criminal provision on environmental pollution in Law number 32 year 2009 has show the basic idea that become the shifting basis. Finally, due to the existence of criminal provision on environmental pollution in Law number 32 year 2009 only as a part of material (substantive) criminal principles in Indonesia, this dissertation only questioned whether criminal provision on environmental pollution in Law number 32 year 2009 in conformity with criminal law principles as defined in Book I General Provision Indonesian Criminal Code.

This dissertation is a legal research that uses three approaches, which are philosophical approach, conceptual approach and statute approach. Meanwhile, analysis on this research use penal policy theory, modeal law on environmental pollution criminalization and harmonization model on criminal law as an unification system of substantive system in Indonesia.

The result of this dissertation concludes that the basic idea on the shift of criminal law policy on environmental pollution in Law number 32 year 2009 as it source from philosophical background and ratio legis background that emphasize environment as a legal interest. Therefore, from the perspective of criminal law policy, the implementation of criminal law obtain justifications based of these reasons: (1) Nature of offence aspect, environmental pollution is an action that violate environment as legal interest, therefore in moral term regard as *mala in se*. Environmental pollution has bring a devastated affect as it is threaten environment itself yet the continuity of present generation and future generation; (2) Nature of offenders aspect, use of criminal sanction is allowed as it has been

regard that environmental pollution crime mostly conduct by corporate due to economic profit motive. Environmental pollution also provide great advantage to perpetrator (on the other hand, it bring devastated loss to environment) meanwhile, the possibility of detection may low, therefore the use of criminal sanction intend to provide deterrent effect and stigmatize the perpetrators.

Criminal provision on environmental pollution in Law number 32 year 2009 cover restricted action, mistakes and criminal sanction in which threaten. Restricted actions cover violation of administrative demand that bring abstract endangerment; concrete endangerment with administrative predicate; concrete harm with administrative predicate and; serious environmental pollution: eliminating administrative links. Although criminalization of environmental pollution has been executed in layer, yet on the basis of restricted action, criminal provision in Law number 32 year 2009 has not fulfill sufficient protection toward environment as legal interest. Provision in article 98 (number 2 and 3) and provision in article 99 (number 2 and 3) and provision of article 112 which oriented to the interest of human law (harm to environment = harm to human).

Criminal provision on environmental pollution in Law number 32 year 2009 still used liability based on fault. As far as relates to corporate fault element, criminal provision on environmental pollution in Law number 32 year 2009 assured physical perpetrator fault as corporate fault as functional perpetrator.

Criminal provision on environmental pollution in Law number 32 year 2009 threat crimes in gradual step. Threaten criminal sanction as burdened proportionally in equal with damages action and perpetrator fault. Threatened criminal sanctions consist of principal and additional criminal offense or disciplinary action. Threatened principal sanction in form of imprisonment and cumulative fine (single criminal) using specific minimum penalty. Contentment of single criminal sanction (imprisonment and cumulative fine) and specific minimum penalty indicates criminal law policy on environmental pollution in Law number 32 year 2009 more oriented in the risk of action (yet in aspect of risk, impact or motive that underlies criminal action)

Related to criminal guidelines on fine, Law number 32 year 2009 did not specifically regulates for the deadline of fine payment, and on the conduct of specific minimum penalty law. Absence of rules or guidelines for the implementation of the criminal penalties and specific minimum penalty may result the failure to conduct criminal sanction in Law number 32 year 2009 as desired goals.

On the basis of this research, this dissertation recommends, in order to maximize environmental protection effort, it is need to conduct the reformulation of criminal provision on environmental pollution in Law number 32 year 2009 yet so ever on the restricted action and threaten criminal sanction. As far it relate in the restricted action, the criminal implementation in article 98 and article 99 need to expand, so that it will not resulted in severe environmental pollution and / or severe environmental damages. Similarly, on the formulation of article 112, may bring criminal sanction toward authorities who so ever deliberately absence to conduct adherence monitoring on activities of regulation and environment permission to avoid the loss of human lives.

The importance of regulation or guidelines on penalty and specific minimum penalty on law number 32 year 2009. As far as it is related to fines penalty, an affirmation action to pay fines penalties and what legal action may follow in the event of absence payment is a must. Meanwhile, it is related to specific minimum

penalty, it is need a regulation or guidelines on threat of criminal sentencing relating to mitigating or burdensome circumstances.

In remembering the severability of environmental damages in Indonesia, crime of pollution and/or environmental damages need to regulates separately in specific regulation. Another action that may conduct is the integrative action of environmental pollution crime to the design of future Indonesian Civil Code.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
RINGKASAN	viii
SUMMARY	xi
DAFTAR ISI.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Ruang Lingkup Permasalahan	16
C. Tujuan Penelitian	17
D. Kegunaan Penelitian	18
E. Batasan Kajian	19
F. Orisinalitas Penelitian	24
G. Kerangka Teoritik	30
H. Desain Penelitian	39
I. Metode Penelitian	43
J. Sistematika Penulisan	50
BAB II KEBIJAKAN PENANGGULANGAN PENCEMARAN LINGKUNGAN HIDUP MELALUI HUKUM PIDANA DAN MODEL-MODEL PENGATURANNYA.....	53
A. Lingkungan Hidup dan Pembangunan Berkelanjutan	53
1. Perkembangan Paradigma Perlindungan Lingkungan Hidup	53
1.1. Antroposentrisme (<i>Shallow Environmental Ethics</i>)..	55
1.2. Biosentrisme (<i>Intermediate Environmental Ethics</i>) .	57
1.3. Ecosentrisme (<i>Deep Environmental Ethics</i>)	58
2. Konsepsi dan Prinsip-Prinsip Pembangunan Ber- kelanjutan	64
2.1. Konsepsi Pembangunan Berkelanjutan	64
2.2. Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan	71

2.3. Lingkungan Hidup Yang Baik dan Sehat Sebagai Bagian Dari Hak Asasi Manusia	78
B. Kebijakan Perlindungan Lingkungan Hidup Melalui Hukum Pidana	83
1. Konsepsi Dasar Kebijakan Hukum Pidana	83
1.1. Pengertian dan Ruang Lingkup Kebijakan Hukum Pidana	83
1.2. Hubungan Kebijakan Hukum Pidana dengan Kebijakan Sosial	87
1.3. Pendekatan Kebijakan dan Pendekatan Nilai dalam Kebijakan Hukum Pidana	91
2. Fungsi dan Tujuan Hukum Pidana	98
2.1. Fungsi Hukum Pidana	98
2.1.1. Aliran Klasik	100
2.1.2. Aliran Modern	101
2.1.3. Aliran Neo Klasik	102
2.2. Tujuan Pemidanaan	104
2.2.1. Teori Retributif	105
2.2.2. Teori Tujuan	106
2.2.3. Teori Gabungan	107
3. Diskursus Tentang Hukum Pidana Sebagai Sarana Penanggulangan Kejahatan Pencemaran Lingkungan Hidup	113
3.1. Hakikat dan Dimensi Kejahatan Lingkungan Hidup ..	113
3.2. Pandangan Tentang Perlunya Hukum Pidana Sebagai Sarana Penanggulangan Kejahatan Pencemaran Lingkungan Hidup	120
3.3. Batas-Batas Kemampuan Hukum Pidana Sebagai Sarana Penanggulangan Kejahatan	138
C. Pertautan Hukum Pidana dan Hukum Administrasi Dalam Pengaturan Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup .	143
1. Hukum Administrasi dan Hukum Pidana Administrasi	143
1.1. Pengaturan Pencemaran Lingkungan Hidup Sebagai Bagian Dari Kebijakan Administrasi	143

1.2. Fungsi Hukum Pidana Dalam Kebijakan Administrasi	149
1.3. Tindak Pidana Administrasi (<i>administrative Crime</i>) dan Tindak Pidana Murni (<i>Generic Crime</i>)	158
2. Model-Model Pengaturan Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup	161
2.1. Model Hukum (<i>Model Law</i>) : <i>The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy</i>	164
2.2. Empat Model Kriminalisasi Kejahatan Lingkungan Hidup (<i>Four Models Criminalization of Environmental Harm</i>) : Susan F. Mandiberg dan Michael G. Faure...	173
2.2.1. <i>Model Abstract Endangerment</i>	173
2.2.2. <i>Model Concrete Endangerment with Administrative Predicate</i>	175
2.2.3. <i>Model Concrete Harm Crime with Administrative Predicate</i>	177
2.2.4. <i>Model Serious Environment Pollution: Eliminating the Administrative Link</i>	179
3. Kedudukan Hukum Pidana Administrasi Dalam Sistem Pemidanaan (Substantif) di Indonesia	191
BAB III IDE DASAR PERGESERAN KEBIJAKAN HUKUM PIDANA TENTANG PENCEMARAN LINGKUNGAN HIDUP DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP	195
A. Perkembangan Kebijakan Hukum Pidana Tentang Pencemaran Lingkungan Hidup Dalam Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia Sebelum Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	195
1. Sebelum Berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982	196
2. Berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982	200
3. Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997	207

B. Kebijakan Hukum Pidana Tentang Pencemaran Lingkungan Hidup Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009	219
1. Perbandingan Ketentuan Pidana Tentang Pencemaran Lingkungan Hidup antara Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997	219
2. Ide Dasar Pergeseran Kebijakan Hukum Pidana Tentang Pencemaran Lingkungan Hidup Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009	246
2.1. Aspek Ontologis (Dasar Filosofis)	251
2.2. Aspek Ratio Legis	269
BAB IV KETENTUAN PIDANA PENCEMARAN LINGKUNGAN HIDUP HIDUP DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 : ANALISIS MODEL-MODEL KEBIJAKAN FORMULATIF TINDAK PIDANA PENCEMARAN LINGKUNGAN HIDUP	326
A. Unsur Perbuatan yang Dilarang Dalam Perumusan Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup	328
B. Kesalahan	345
C. Sanksi Pidana dan Tindakan Tata Tertib	353
BAB V KESESUAIAN KETENTUAN PIDANA TENTANG PENCEMARAN LINGKUNGAN HIDUP DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 DENGAN KETENTUAN UMUM BUKU I KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PIDANA	369
A. Subjek Tindak Pidana	371
B. Perumusan Perbuatan Yang Dilarang	373
C. Sanksi Pidana : Jenis, Lama dan Cara Pelaksanaannya	375
BAB VI PENUTUP	385
A. Kesimpulan	385
B. Saran/Rekomendasi	389
DAFTAR PUSTAKA	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) dengan sangat jelas menyatakan bahwa tujuan dibentuknya pemerintah negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pernyataan dalam Pembukaan UUD 1945 demikian itu mengandung pelbagai dimensi, yakni dimensi kemanusiaan, sosial, politik, ekonomi, hukum dan tata pergaulan internasional. Pesan dalam Pembukaan UUD 1945 untuk selanjutnya dijabarkan ke dalam Pasal-Pasal yang termuat dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan menjadi kebijakan umum dalam penyelenggaraan negara.¹

Setelah beberapa kali dilakukan amandemen,² Pasal-Pasal dalam Batang Tubuh UUD 1945 mengalami perubahan dan penambahan, antara lain penambahan pada Pasal 28H (ayat 1) yang memasukkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia dan, Pasal 33 (ayat 4)

¹ Undang-Undang Dasar 1945 merupakan kebijakan umum yang menjadi landasan dan sekaligus politik hukum pidana di Indonesia. UUD 1945 menjadi landasan bagi setiap pembaruan hukum, termasuk pembaharuan di bidang hukum pidana dan penanggulangan kejahatan di Indonesia, Lihat Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, Cetakan Kedua, 1994, hlm. 1.

² Sampai dengan Disertasi ini ditulis, UUD 1945 telah mengalami 4 (empat) kali amandemen, yaitu amandemen pertama (tahun 1999), amandemen kedua (tahun 2000), amandemen ketiga (tahun 2001), dan amandemen keempat (tahun 2002).

yang memasukkan norma keberlanjutan dan berwawasan lingkungan sebagai prinsip pembangunan ekonomi nasional.³

Dimasukkannya norma lingkungan hidup ke dalam Pasal-Pasal UUD 1945 membawa konsekuensi bagi seluruh bangun kehidupan berbangsa dan bernegara. Jaminan hak asasi bagi setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, berarti mewajibkan kepada setiap orang untuk menghormati hak orang lain atas lingkungan yang baik dan sehat.⁴ Demikian pula bagi negara, adanya hak asasi manusia atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, maka menjadi kewajiban negara menjamin terpenuhinya hak-hak itu.

Perlindungan lingkungan hidup melalui berbagai peraturan hukum yang dikeluarkan negara hakikatnya merupakan kewajiban negara dalam rangka memenuhi standar kualitas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia. Kebijakan-kebijakan yang dituangkan melalui instrumen hukum, baik di bidang hukum administrasi, hukum perdata maupun hukum pidana diharapkan mampu memaksimalkan upaya perlindungan lingkungan hidup untuk mencapai tujuan demikian itu.

Dewasa ini krisis lingkungan hidup tidak lagi dipahami sekedar isu. Krisis lingkungan hidup telah menjelma menjadi ancaman (*threat*) terutama bagi

³ Selengkapnya bunyi Pasal 28H (ayat 1) sebagai hasil amandemen ke dua (tahun 2000) dan Pasal 33 (ayat 1) hasil amandemen ke empat (2002) sebagai berikut : Pasal 28H ayat 1 UUD 1945: "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan."; Pasal 33 ayat (4): "Perekonomian nasional diselenggarakan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisien-berkeadilan, berkelanjutan berwawasan lingkungan, kemandirian, dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional".

⁴ Hak atas lingkungan hidup yang sehat dalam khasanah hak asasi manusia (HAM) termasuk isu yang relatif baru. Dalam sejarah perkembangan HAM, isu ini termasuk jajaran hak kolektif generasi ketiga. Sementara hak sipil dan politik masuk generasi pertama, sedangkan hak ekonomi, sosial dan budaya masuk generasi kedua. Dalam model demikian ini, isu lingkungan hidup tidak lagi dipahami sebagai isu individual setara dengan kedua model sebelumnya, tetapi dipahami sebagai isu kolektif. Lihat Rhona K.M Smith dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2008, hlm. 16.

negara (*state*), baik dalam skala nasional, regional bahkan internasional. Hal ini karena dampak yang ditimbulkan telah mempengaruhi berbagai aspek kehidupan keseluruhan umat manusia.⁵

Ada anggapan bahwa suatu fenomena menjadi ancaman, ketika berhubungan dengan nilai dasar (*core value*) yang dianut dan dikembangkan. Dengan demikian, seperti halnya kekhawatiran terhadap kerusakan lingkungan hidup, hal itu berhubungan dengan nilai dasar bahwa lingkungan hidup memberi manfaat dan keuntungan yang tak terhingga bagi kelangsungan hidup manusia, sehingga segala sesuatu, baik tindakan ataupun keputusan yang berdampak pada kerusakan lingkungan hidup di saat sekarang maupun di masa datang dianggap sebagai ancaman. Dalam konteks pemikiran demikian ini maka tepat yang dikemukakan Hernandez,⁶ bahwa keputusan yang berhubungan dengan penanganan lingkungan hidup tidak lagi hanya berdasarkan pada misalnya *environmental policy*, tetapi pada keputusan politik lainnya yang bermakna dan berpengaruh luas.

Telah berbilang abad manusia melakukan eksploitasi terhadap sumber-sumber kekayaan alam. Bahan tambang, tanah, hasil hutan, air, udara dan sebagainya telah digunakan di berbagai sektor aktivitas industri tanpa secara serius memperhatikan dampaknya bagi lingkungan hidup. Apabila di masa lalu

⁵ Krisis lingkungan akibat kejahatan lingkungan berdampak sangat luas. Eileen Skinner memberi ilustrasi sebagai berikut: "*Environmental crime affect all society. It can have detrimental consequences on economies and security of country. For individuals and communities, it may impact public health, livelihoods, and lower property values, as well as impacting on non human species, nature itself and future generations. The effects of a single environmental offence may not appear significant but the cumulative environmental consequences of repeated violations over time can be considerable*". Lihat, Eileen Skinner, *Victim of Environmental Crime-Mapping Issues*, Canada, 2011, hlm. 2.

⁶ Hernandez, G. Carolina & Gill Wilkins (ed), *Population, Food, energy and The Environment : Challenges to Asia-Europe Cooperation*, (Council for Asia-Europe Cooperation/CAEC), Philippines, 2000.

lingkungan hidup secara alamiah dapat memulihkan keadaan tanpa menimbulkan dampak yang cukup berarti, tidak demikian halnya ketika datang masa industrialisasi. Revolusi Industri yang dimulai paruh abad sembilan belas telah mengawali munculnya problem serius atas lingkungan hidup.⁷ Sumber-sumber kekayaan alam tidak lagi didayagunakan secara sederhana sesuai kebutuhan, namun telah dieksploitasi dalam skala masif, terencana, sistematis dan berkelanjutan. Munculnya negara-negara baru pasca perang dunia II dan negara-negara menang perang yang mulai membangun perekonomian yang ditandai perkembangan industri manufaktur yang pesat menambah pula beban bagi lingkungan hidup.

Memasuki awal tahun 1970 muncul keprihatinan masyarakat dunia mengenai dampak pertumbuhan ekonomi terhadap pembangunan sosial dan lingkungan hidup. Badan dunia, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengadakan konferensi mengenai lingkungan hidup yang kemudian dikenal dengan *The United Nations Conference on the Human Environment*, pada tahun 1972 di Stockholm, Swedia yang menandai sejarah penting bagi kepedulian lingkungan hidup global. Dalam konferensi ini dihasilkan kesepakatan mengenai keterkaitan antara konsep pembangunan dengan pengelolaan lingkungan hidup, bahwa kebijakan pembangunan nasional harus terkait dengan kebijakan lingkungan hidup.⁸

⁷ Menurut Antonio Vercher, Revolusi Industri yang dimulai pada paruh abad sembilan belas menjadi babak penting bagi munculnya problem lingkungan hidup dan menjadi tonggak bagi perkembangan hukum lingkungan. Dengan kata-katanya sendiri Vercher menulis : " *There are two historical periods which could be considered as real milestones in the evolution of legal protection of the environment. These two periods are the so called Industrial Revolution, which took place in the first half of the 19th century, and the period of the economic recovery that followed World War II. That second period lasted until 70's in the 20th century*". Antonio Vercher, *Some Reflection On The Use of Criminal Law For The Protection Of The Environment*, www.defensesociale.org/02/13.pdf Diakses tanggal 1 Mei, 2009.

⁸ Deklarasi Stockholm yang ditetapkan tanggal 16 Juni 1972 menghasilkan 26 prinsip dalam menanggapi masalah-masalah lingkungan hidup yang sedang terjadi sampai dengan tahun 1972. Selanjutnyapada tanggal 14 Juni 1992 diadakan konferensi di Rio de Janeiro yang

Sungguhpun tiga dasa warsa telah berlalu pasca konferensi Stockholm, persoalan pembangunan dan masalah kualitas lingkungan hidup sampai saat ini masih menjadi agenda besar dunia. *Laporan World Wacht Institutes* sebagaimana dikutip oleh Fritjof Capra⁹ menegaskan:

“Seiring berakhirnya abad ke 20, masalah lingkungan menjadi hal utama. Serangkaian masalah-masalah global yang membahayakan biosfer dan kehidupan manusia dalam bentuk-bentuk yang sangat mengejutkan yang dalam waktu dekat akan menjadi tak dapat dikembalikan lagi (*irreversible*)”.

Kerusakan lingkungan hidup akibat perbuatan manusia yang dilakukan secara melanggar aturan hukum telah menghasilkan apa yang disebut sebagai bentuk-bentuk kejahatan terhadap pembangunan (*crimes against social development*), kejahatan terhadap kesejahteraan sosial (*crimes against social welfare*) dan kejahatan terhadap lingkungan hidup (*crimes against quality of life*). Ketiga bentuk kejahatan ini saling berhubungan erat, karena memang tidak

menghasilkan 27 Prinsip (Deklarasi Rio) yang merupakan pengembangan Deklarasi Stockholm dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan. Pada tanggal 4 September 2002 ditetapkan Deklarasi Johannesburg yang merupakan komitmen politik seluruh lapisan masyarakat internasional untuk melaksanakan pembangunan berkelanjutan di semua tingkatan beserta dasar-dasar yang patut dijadikan acuan dalam memperkuat ketiga pilar pembangunan berkelanjutan dalam agenda 21, yakni pembangunan ekonomi, pembangunan sosial, dan perlindungan lingkungan hidup. Dari ketiga deklarasi tersebut dapat ditemukan berbagai prinsip dan konsep pengelolaan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan berkelanjutan yang berlaku secara universal, yaitu: (1) *Right to healthy environment* (hak atas lingkungan hidup yang sehat); (2) *Intergenerational and intragenerational equity* (keadilan antar dan intergenerasi); (3) *Sovereignty over natural resources and responsibility not to cause damage to the environment of other state or to areas beyond national jurisdiction* (kedaulatan negara atas sumber daya alam dan terlindunginya negara dari tanggung jawab atas kerusakan lingkungan hidup akibat kegiatan di luar wilayah negara); (4) *Sustainable use of natural resources* (penggunaan sumber alam secara berkelanjutan); (5) *Eradiction of Poverty* (terbebas dari kemiskinan); (6) *Prevention of Environmental Harm* (pencegahan kerusakan lingkungan hidup); (7) *Precautionary principles* (prinsip kehati-hatian); (8) *Duty to cooperate in the spirit of global partnership* (kewajiban bejerja sama atas dasar semangat persaudaraan dunia); (9) *Common heritage of human kind* (warisan umat manusia); (10) *Public participation* (peran serta masyarakat); (11) *Access to information* (hak mendapatkan informasi); (12) *Environmental impact assessment and informed decision making* (analisis mengenai dampak lingkungan dan pengumuman pengambilan keputusan); (13) *Peacefull settlement of disputes* (penyelesaian sengketa secara damai); (14) *Equal, expanded and effective acces to judicial and administrative proceeding* (penyelesaian sengketa melalui jalur peradilan dan prosedur hukum administrasi)

⁹ World Wacht Institutes, dalam Fritjof Capra, *Jaring-Jaring Kehidupan: Visi Baru Estimologi dan Kehidupan*, Fajar Pustaka, Yogyakarta, 2001, hlm. 53.

bisa dipisahkan keterkaitan antara masalah pembangunan, kesejahteraan masyarakat dan lingkungan hidup. Keterkaitan ketiga masalah ini ditegaskan dan terlihat pada laporan kongres PBB ke VII¹⁰ yang menyatakan bahwa kejahatan lingkungan (*ecological/environmental crimes*) itu :

- a. Mengganggu kualitas lingkungan hidup (*impinged on the quality of life*);
- b. Mengganggu kesejahteraan materiil seluruh masyarakat (*impinged on material well-being of entire societies*); dan
- c. Mempunyai pengaruh negatif terhadap usaha-usaha pembangunan bangsa (*had negative impact on the development effort of nations*).

Mengingat hakikat, dimensi serta luasnya dampak negatif yang ditimbulkan, maka wajar apabila pelbagai upaya dilakukan sebagai usaha penanggulangan kejahatan lingkungan hidup. Penggunaan instrumen hukum, khususnya hukum pidana merupakan salah satu alternatif pilihan. Tentang penggunaan hukum pidana ini, Kongres PBB VIII tahun 1990 di Havana Cuba tentang *The Role of Criminal Law in the Protection of Nature and the Environmental* menyatakan, bahwa di samping tindakan-tindakan berdasarkan hukum administrasi dan pertanggung jawaban berdasarkan hukum perdata, juga perlu diambil tindakan-tindakan terhadap masalah lingkungan hidup berdasarkan hukum pidana.¹¹

¹⁰ United Nations, *Report*, United Nations the 7th Congress on Environmental Crimes: Sanctioning Strategies and Sustainable Development, 1980.

¹¹ United Nations, *Report*, United Nations the 8th Congress on Protection of Nature and The Environmental, 1990. Lebih lanjut dalam Resolusi kongres dimintakan kepada semua negara anggota (*call upon member of states*):

- a. *To recognize the need to modify or enact, where necessary, and to enforce national criminal laws designed to protect nature and environmental, as well as people, threatened by their deterioration;*
- b. *To promote, under national criminal law, the protection of nature and the environment against the dumping of hazardous waste or other materials which pose a risk of damaging the environment and against the operation of dangerous technical installation that they consider to involve unacceptable of risk;*
- c. *To implement effectively their national laws, including criminal law, concerning environmental protection, and inter alia, to ensure the restoration of the environment, where harmed to its original state as far as possible.*

Sementara itu pada konggres PBB IX tahun 1990 di Cairo, selain disoroti bentuk-bentuk kejahatan lingkungan hidup juga dipandang penting perlunya negara anggota memberi perhatian terhadap lingkungan hidup dalam kebijakan legislasi dan meminta agar menetapkan pelanggaran lingkungan hidup sebagai tindak pidana dalam undang-undang hukum pidana (*penal code*).¹² Betapa pentingnya peran hukum pidana bagi perlindungan lingkungan hidup pada masa yang akan datang juga tersurat dari pernyataan James L. Huffman¹³ yang menyatakan:

“Pada tahun-tahun mendatang, peranan hukum pidana akan makin bertambah penting dalam kebijakan perlindungan lingkungan hidup. Sebagian pembela lingkungan hidup percaya bahwa kerusakan lingkungan hidup disebabkan oleh tingkah laku kriminal. Perintah dan larangan akan lebih efektif apabila konsekuensi dari pelanggaran adalah tuntutan kriminal. Menyandarkan kepada hukum pidana dalam banyak pelanggaran lingkungan

¹² United Nations, *Report*, United Nations the 9th Congress, Cairo, 1995. Sepanjang menyangkut perlindungan lingkungan hidup (*environmental protection*) diajukan beberapa usulan :

- a. *The right to enjoy an adequate environment and the duty to preserve the environment should be established in all legislations at the national level;*
- b. *A chapter concerning environmental offenses should be included in penal codes;*
- c. *The necessary measures should be introduced to ensure that damage to the environment is repaired, either by transgressors themselves or by the state;*
- d. *Cooperation agreements should be established between state, including provisions for the exchange of experiences on prevention programmes and legislative effectiveness;*
- e. *The subject of environmental protection should be included at all level education level, and specifically in curricula for the study of criminal law, and human resources should also be developed to deal with these new problems, by means of degree courses, post graduate courses, seminars and other form of training;*
- f. *Not only should environment offences be established as a class of offence in penal codes, but also in administrative area, offending enterprises should be subject to financial penalties;*
- g. *Regarding penal sanctions themselves, the principle of subjective culpability should be maintained.*

Berkaitan dengan usulan diatas, kongres PBB meminta kepada seluruh negara anggotanya untuk :

- a. *To consider enacting environmental protection legislation reflecting the importance of healthy environment, in order to preserve and protect the environment;*
- b. *To consider enacting penal provisions on the protection of the environment and to consider the protection of endangered species and cultural property under similar provisions;*
- c. *To consider the creation of special bodies in the protection of the environment, such as a special prosecutos or special investigative bodies, bearing in mind the role such bodies can play in developing skill and raising public awareness;*
- d. *To consider encouraging the inclusions of the role of criminal law in the protection of the environment as a subject in curricula for the study of criminal law and the training of law enforcement and criminal justice personnel.*

¹³ James L. Huffman, *The Past and Future Environmental Law*, Vol. 30, 2000, hlm. 13.

hidup adalah menjadi problema dalam arti prinsip hukum pidana tradisional. Namun, tantangan ini tidak menghambat pengembangan hukum (pidana) mengenai perbuatan kriminal terhadap lingkungan hidup”.

Di Indonesia, penggunaan hukum pidana sebagai sarana perlindungan lingkungan hidup telah mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Dinamika perkembangan demikian ini berjalan seiring dengan menurunnya kualitas lingkungan hidup akibat perusakan ataupun pencemaran¹⁴ serta meningkatnya pemahaman bahwa hukum pidana sesungguhnya memiliki peran strategis bagi perlindungan lingkungan hidup.

Pada masa awal perkembangannya, upaya penanggulangan pencemaran lingkungan hidup melalui hukum pidana di Indonesia hanya dilakukan dengan mendayagunakan pasal-pasal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), namun tidak demikian pada masa-masa berikutnya. Lahirnya berbagai undang-undang sektoral administratif di bidang lingkungan hidup yang di

¹⁴ Degradasi lingkungan hidup di Indonesia secara umum disebabkan oleh pencemaran dan perusakan. Berdasarkan data Status Lingkungan Hidup Indonesia diketahui adanya peningkatan polutan di udara maupun air termasuk juga pencemaran limbah domestik dan bahan berbahaya dan beracun (B3). Hasil pemantauan terhadap 33 sungai di 30 provinsi yang dilakukan oleh KLH mengacu pada Kepmen KLH No. 115 Tahun 2003 tentang Pedoman Penentuan Status Mutu menyimpulkan, semua mutu air sungai yang dipantau sudah mengalami pencemaran mulai dari tercemar ringan sampai tercemar berat. Selain akibat kegiatan domestik (rumah tangga) pencemaran tersebut juga disebabkan oleh kegiatan industri. Data dari Departemen Perindustrian (2007) menunjukkan, air limbah industri dibuang/terbuang ke sumber-sumber air di sejumlah daerah di Indonesia, terutama di pulau Jawa. Diperkirakan 250 ribu ton limbah industri dilepaskan ke sumber-sumber air pada tahun 1990 dan pada tahun 2010 diproyeksikan meningkat menjadi 1,2 juta ton pertahun, yang diantaranya adalah 1 juta ton limbah B3. Di sektor pencemaran udara, hasil pengukuran kualitas udara di kota-kota besar di Indonesia menunjukkan angka yang cukup memprihatinkan. Di Jakarta hanya terdapat 72 hari dalam 1 tahun (365 hari) yang terkatagori udara berkualitas baik, selebihnya 232 hari berkualitas sedang dan 49 hari berkualitas tidak sehat. Kondisi demikian ini 37 kali lipat di atas standar yang ditetapkan WHO. Di Surabaya, udara terkatagori baik hanya 62 hari dalam setahun, sisanya dalam keadaan sedang dan tidak sehat. Lihat, *Status Lingkungan Hidup Indonesia (SLHI)*, KNLH, 2007. Selain fakta demikian itu, penurunan kualitas lingkungan hidup di Indonesia juga ditandai oleh berbagai peristiwa: Pada tahun 2000 terjadi longsor di penambangan PT Freeport Indonesia yang menyebabkan meluapnya material ke sungai Wanagon dan desa Banti; Tahun 2001 terjadi ledakan tangki PT Petro Kimia Gresik yang menyebabkan terganggunya kesehatan warga sekitar; Tahun 2005 kasus pencemaran di Teluk Buyat dan pada tahun 2006 terjadi bencana lumpur Lapindo di Sidoarjo yang mengakibatkan kerugian/biaya ekonomi mencapai Rp. 32.895.970 juta selain kerugian tidak langsung berupa hilangnya pendapatan, kenaikan biaya dan hilangnya asset. Lihat, *Laporan Pemeriksaan Penanganan Semburan Lumpur Sidoarjo*, BPK.RI, 2007.

dalamnya memuat sanksi pidana merupakan upaya untuk lebih mengkonkritkan peran hukum pidana demikian itu.

Upaya untuk memperkuat peran hukum pidana mengalami fase baru lagi setelah pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 Tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Sebagai undang-undang lingkungan hidup yang modern, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 ini secara komprehensif mengatur tentang manajemen pengelolaan lingkungan hidup dengan menyertakan sanksi bagi pelanggarnya, baik melalui sanksi administrasi, sanksi perdata maupun sanksi pidana. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 untuk selanjutnya diubah melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan pada perkembangannya yang terakhir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 ini diubah pula melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Perubahan yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, sepanjang menyangkut ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup, pada hakikatnya merupakan koreksi terhadap norma hukum pidana yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997. Konstruksi yuridis norma hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dipandang tidak cukup efektif dalam memberi perlindungan terhadap lingkungan hidup. Menurut Michael G. Faure dan Nicole Niessen,¹⁵ persoalan mendasar yang merupakan kelemahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 adalah besarnya tingkat ketergantungan hukum pidana

¹⁵ Michael Faure and Nicole Niessen, *Environmental Law in Development: Lesson from the Indonesian Experience*, Edward Elgar Publishing, Inc, USA, 2005, hlm. 188.

terhadap hukum administrasi. Memberi komentar atas ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Faure dan Nicole Neissen menulis:

"..... The provision can only be applied to any person who in contravention of the law intentionally carries out of action which results in environmental pollution and/or damage. In other words, in this case there is total dependence on administrative law".¹⁶

Dalam praktik penegakan hukum pidana lingkungan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, aparat penegak hukum sering menghadapi kesulitan karena unsur sifat melawan hukum sulit dibuktikan. Hal ini misalnya tidak ditemukan pelanggaran terhadap ketentuan di dalam peraturan perundang-undangan atau terhadap ketentuan perizinan, sementara itu terdapat dugaan bahwa pencemaran lingkungan hidup merupakan akibat dari perbuatan pelaku.¹⁷

Hal lain yang mempengaruhi tidak optimalnya penerapan sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 adalah adanya ketidak-jelasan terhadap dianutnya prinsip subsidiaritas.¹⁸ Akibatnya, banyak kasus-kasus tindak

¹⁶ Kritik senada juga diungkapkan oleh Naoyuki Sakumoto yang menyatakan: *"There are many articles in EMA on the environmental criminal law (Article 41 to 46); however, they are ill structured apply criminal sanction..... That some provisions depend too much on administrative law.* Lihat Naoyuki Sakumoto, *Development of Environmental Law and Legal Reform in Indonesia*, 2004, hlm. 277. Selengkapnya bunyi rumusan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 adalah: (1). Barang siapa yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah). (2). Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) mengakibatkan orang mati atau luka berat, pelaku tindak pidana diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 750.000.000 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah).

¹⁷ Lihat Draft Akademis Rancangan Perubahan Undang-Undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU.No. 23 Tahun 1997), hlm. 63, www.mbi.org, diakses 28 April 2010.

¹⁸ Ketidak-jelasan ini bersumber pada Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2009 yang menyatakan: "Sebagai penunjang hukum administrasi, berlakunya ketentuan hukum pidana tetap memperhatikan asas subsidiaritas, yaitu hukum pidana hendaknya didayagunakan apabila sanksi hukum lain, seperti sanksi administrasi dan sanksi perdata, dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan tidak efektif dan/atau tingkat kesalahan pelaku relatif berat dan/atau akibat perbuatan relatif besar dan/atau perbuatan menimbulkan keresahan masyarakat. Frasa tidak efektif dan/atau tingkat kesalahan pelaku relatif berat dan/atau akibat perbuatan relatif besar dan/atau perbuatan menimbulkan keresahan pada Penjelasan tersebut dapat mengundang berbagai penafsiran. Lihat Soedarmadji, Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Tindak Pidana Pencemaran Air Yang Disebabkan Oleh Limbah Cair Dari

pidana lingkungan hidup yang diputus bebas oleh hakim. Data yang diperoleh dari hasil penelitian Kementerian Negara Lingkungan Hidup bekerja sama dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNSLH) menunjukkan, di beberapa daerah sejak tahun 2002 sampai dengan tahun 2007 terhadap 33 (tiga puluh tiga) tindak pidana lingkungan hidup, penerapan asas ini selalu dipertanyakan oleh jaksa penuntut umum. Bahkan terdapat 9 (sembilan) kasus dari total kasus yang diajukan ke pengadilan, asas subsidiaritas ini menjadi salah satu penyebab terdakwa diputus bebas murni oleh hakim.¹⁹

Perubahan ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, hakikatnya merupakan upaya untuk lebih mengoptimalkan peran hukum pidana sebagai sarana penanggulangan pencemaran lingkungan hidup. Perihal ini, Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 angka ke 6 menyatakan:

“Penegakan hukum pidana dalam undang-undang ini memperkenalkan ancaman hukuman minimum di samping maksimum, perluasan alat bukti, pembedaan bagi pelanggaran baku mutu, keterpaduan penegakan hukum pidana, dan pengaturan tindak pidana korporasi. Penegakan hukum pidana lingkungan tetap memperhatikan asas *ultimum remedium* yang mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administrasi tidak berhasil. Penerapan asas *ultimum remedium* ini hanya berlaku bagi tindak pidana formil tertentu, yaitu pembedaan terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, emisi, dan baku tingkat gangguan”.

Dengan demikian sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan angka ke 8 huruf i, maka perbedaan antara penegakan hukum perdata, hukum administrasi dengan hukum pidana menjadi jelas.

Industri, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2009, hlm. 39.

¹⁹ Draf Akademis....., *Op.Cit*, hlm. 62.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menandai babak baru sejarah penanggulangan pencemaran lingkungan hidup melalui hukum pidana di Indonesia. Substansi hukum, sepanjang menyangkut pengaturan hukum pidana substantif (hukum pidana materiil), menunjukkan adanya perubahan secara mendasar. Ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak lagi menempatkan hukum pidana dalam posisi "*ultimum remedium*" melainkan pada posisi "*primum remedium*".

Perubahan ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 sesungguhnya menunjukkan telah terjadinya pergeseran secara mendasar tidak hanya pada tataran pengaturan norma, namun lebih dari pada itu menunjukkan pula terjadinya pergeseran makna tentang nilai-nilai lingkungan hidup serta teori-teori dan asas-asas hukum pidana yang mendasari kebijakan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup di Indonesia.

Kebijakan hukum pidana (*penal policy*) hakikatnya merupakan kebijakan negara untuk menetapkan peraturan-peraturan (pidana) yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.²⁰ Atas dasar pemahaman demikian ini, maka ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak lain adalah upaya negara guna mewujudkan peraturan-peraturan yang baik dalam menghadapi persoalan pencemaran lingkungan hidup pada saat sekarang maupun pada masa yang akan datang.

²⁰ Lihat Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 159.

Sekalipun menumbuhkan optimisme baru, berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 telah mengundang tanggapan atau reaksi "negatif" dari kalangan pelaku usaha, seperti termuat dalam Harian Kompas:²¹

"Pemberlakuan UU. No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dikhawatirkan akan menimbulkan kriminalisasi terhadap kontraktor kontrak kerjasama (KKKS) minyak dan gas bumi. Jika undang-undang ini diberlakukan akan berpotensi pada penurunan produksi minyak PT Pertamina 61.000 barel/hari. Salah satu kendala yang dihadapi PT Pertamina pada masa berlakunya UU. No. 32 Tahun 2009 adalah ketentuan yang terkait perizinan, baku mutu, jaminan pemulihan lingkungan, ancaman pencabutan izin usaha dan ancaman pidana bagi pelanggar".

Kekhawatiran senada juga dikemukakan oleh kalangan pelaku usaha lainnya ketika bertemu dengan wakil presiden Republik Indonesia, Boediyono dalam menyikapi berlakunya undang-undang nomor 32 Tahun 2009. Iskandar, salah satu pengusaha menyatakan: "selama ini pengusaha sudah menerapkan standar itu, tapi mengenai ancaman pidana 3-5 tahun dalam undang-undang ini menakutkan".²²

Dalam kajian hukum dan ekonomi (*Law and Economics*),²³ penggunaan (sanksi) hukum pidana senantiasa dilawankan dengan penggunaan (sanksi) hukum administrasi, tidak terkecuali dalam penegakan hukum lingkungan. Penggunaan sarana hukum pidana diperlukan jika kepentingan masyarakat sangat dirugikan (dan pelaku tindak pidana memperoleh keuntungan sangat

²¹ Kompas, *Harian*, 5 April 2010.

²² Lihat www.tvone.co.id, diakses 9 Juni 2010.

²³ Kajian teoritik Hukum dan Ekonomi (*Law and Economic*) dilakukan oleh antara lain oleh Becker (1968), Posner (1985), dan Cohen (1992). Secara spesifik perspektif ekonomi dalam kajian tentang kejahatan lingkungan hidup terkini, antara lain dapat diikuti dalam tulisan Michael G. Faure dan Marjolein Visser, *Law and Economics of Environmental Crime: a Survey*, 2003 ; Roger Bowles, Michael Faure and Nuno Garoupa *The Scope of Criminal Law and Criminal Sanction: an Economic View and Policy Implication, Paper*, Conference of The European Association of Law and Economics, Ljubljana, 2005, dan Anthony Emery dan Michael Watson, *Organizations and Environmental Crime: Legal and Economic Perspectives*, *Managerial Auditing Journal*, 2004.

besar) sementara kemungkinan terdeteksinya pelanggaran sangat rendah. Penggunaan sarana hukum pidana juga diperlukan jika diharapkan adanya stigmatisasi dan/atau diperlukan adanya upaya-upaya yang bersifat mendidik. Dalam keadaan demikian ini penggunaan sarana hukum administrasi dipandang tidak memadai, di samping karena ringannya sanksi sehingga kurang memberi efek pencegahan, juga mudahnya terjadi kolusi antara pembuat peraturan dengan pelaku pelanggaran.

Di lain pihak menunjukkan bahwa, penggunaan sarana hukum pidana melalui bekerjanya sistem peradilan pidana memerlukan biaya yang relatif besar dan secara empiris belum cukup terbukti mampu sebagai sarana penanggulangan kejahatan secara efektif. Pada titik ini penggunaan sarana hukum administrasi merupakan alternatif pilihan apabila bahaya atau kerugian masyarakat relatif kecil atau pencegahan melalui pengawasan dan tindakan administratif lainnya dapat lebih efektif dari pada penjatuhan pidana.

Dari kajian teoritik di atas, dengan demikian pertanyaan dasarnya adalah, haruskah pencemaran lingkungan hidup diselesaikan melalui sarana hukum pidana ? Jika hukum pidana memang diperlukan, maka kebijakan hukum pidana yang bagaimana yang ideal bagi sarana penanggulangan pencemaran lingkungan hidup ?

Sebagai salah satu instrumen penanggulangan pencemaran lingkungan hidup, penggunaan hukum pidana memang senantiasa menarik perhatian. Hal ini tidak saja karena sifat istimewa dari hukum pidana²⁴ dan batas-batas

²⁴ Menurut Van Bemmelen, dalam sanksi pidana terdapat suatu tragik, suatu yang menyedihkan. Sanksi pidana dikatakan memotong dagingnya sendiri atau pedang bermata dua. Makna dari pernyataan ini bahwa, sanksi hukum pidana yang melindungi benda hukum (kemerdekaan, harta benda, nyawa dan kehormatan) justru dalam pelaksanaannya melukai benda hukum milik pelanggar itu sendiri. Van Bemmelen dalam Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 15.

kemampuan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan²⁵, namun lebih daripada itu sebagaimana dinyatakan oleh Michael Faure dan Nicole Neissen²⁶ bahwa :

"Applying criminal law to environmental pollution has always been problematic, due structure of environmental legislation. The basic problem is that environmental interest and value do not enjoy an absolute protection in law (such as is the case with traditional values protected by the criminal law)..... One can understand the basic structure of environmental law for the simple reason that the most polluting activities not only cause cost for society, but also generate substantial benefits. That is of course the basic difference with other crimes such as for example, theft or murder".

Ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 bertumpu pada tiga pilar hukum pidana, yakni: perbuatan yang dilarang, orang yang melakukan (kesalahan) dan, pidana. Ketiga aspek ini sekalipun merupakan bagian-bagian yang saling tidak terpisahkan, namun masing-masing memiliki persoalan sendiri-sendiri. Persoalan perbuatan yang dilarang berkaitan dengan masalah penetapan dan perumusan perbuatan pencemaran lingkungan hidup yang dapat dipidana. Persoalan orang yang melakukan berkaitan dengan masalah antara lain subjek tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dan bentuk pertanggung jawaban pidananya. Sementara itu persoalan pidana akan berkaitan dengan masalah pemberian pidana serta masalah pelaksanaan pidana.

Beranjak dari adanya perubahan ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan berbagai persoalannya sebagaimana dikemukakan di atas, maka perlu untuk ditelaah lebih

²⁵ Menurut Barda Nawawi Arief, penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan "*kurieren am symptom*", oleh karena itu hukum pidana hanya merupakan "pengobatan simptomatik" dan bukan "pengobatan kausatif", Lihat Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hlm. 47.

²⁶ Michael G. Faure and Nicole Neissen, *Op.cit*; hlm. 188.

jauh mengenai ide dasar apa yang mendasari pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Adakah pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup demikian itu memperoleh pembenaran (*justifications*) secara teoritis maupun filosofis, baik dilihat dari aspek perbuatan (*nature of offence*) maupun dari sudut pelaku tindak pidana (*nature of offenders*). Selanjutnya bagaimanakah ide dasar kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup tersebut diformulasikan ke dalam ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Akhirnya, oleh karena ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 hanyalah merupakan sub sistem dari sistem pemidanaan di Indonesia, maka perlu dikaji pula apakah ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 memiliki kesesuaian dengan asas-asas hukum pidana sebagaimana tertuang dalam Buku I KUHP sebagai induk sistem pemidanaan (substentif) di Indonesia.

B. Ruang Lingkup Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka permasalahan dalam penelitian ini dibatasi dan dirumuskan sebagai berikut:

1. Ide dasar apa yang mendasari pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 ?
2. Apakah ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mencerminkan pergeseran ide dasar kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup ?

3. Bagaimana kesesuaian ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan asas-asas hukum pidana dalam Ketentuan Umum Buku I KUHP ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pembatasan dan perumusan permasalahan, maka tujuan dari penelitian dari disertasi ini adalah:

1. Menjelaskan ide dasar yang menjadi latar belakang pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Penjelasan tentang ide dasar ini mencakup dasar pembenaran (*justification*) baik secara filosofis maupun teoritis terhadap fungsi hukum pidana sebagai sarana penanggulangan pencemaran lingkungan hidup baik dilihat dari aspek perbuatan (*nature of offence*) maupun dari sudut pelaku tindak pidana (*nature of offenders*).
2. Menjelaskan dan menganalisis perubahan ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 ke dalam model-model kebijakan formatif tindak pidana pencemaran lingkungan hidup. Analisis terhadap ketentuan pidana ini untuk mengetahui apakah ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 telah mencerminkan pergeseran ide dasar kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup. Analisis terhadap ketentuan pidana ini mencakup segi-segi perbuatan yang dilarang, pertanggung jawaban maupun sanksi pidana.
3. Menjelaskan dan menganalisis kesesuaian antara ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009

dengan asas-asas hukum pidana sebagaimana dirumuskan dalam Ketentuan Umum Buku I KUHP;

4. Memberikan alternatif kebijakan formulatif sebagai upaya penyempurnaan ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil-hasil dari penelitian dalam disertasi ini tidak saja diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi pengembangan kajian teoritis hukum pidana di bidang lingkungan hidup namun juga diharapkan memberi kegunaan praktis bagi pengembangan/penyempurnaan kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009. Lebih konkrit kegunaan penelitian disertasi ini adalah:

1. Pengembangan kajian kebijakan hukum pidana (substentif) tentang pencemaran lingkungan hidup di Indonesia. Pengembangan kajian kebijakan hukum pidana demikian ini pada saat sekarang dan di masa datang amat diperlukan, tidak saja karena masih tergolong langka dan relatif baru, namun juga pada masa datang diperkirakan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup akan semakin meningkat. Kajian kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam penelitian disertasi ini akan mencakup tiga ranah ilmu hukum, yaitu: domatik hukum, teori hukum dan filsafat hukum. Dengan demikian hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi pengembangan kajian kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup secara komprehensif. Dalam konteks keIndonesiaan, penelitian disertasi ini diharapkan mampu memberikan

argumentasi tentang peranan hukum pidana sebagai sarana pencegahan dan penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup. Argumentasi yang hendak dibangun tidak saja untuk meyakinkan bahwa ide dasar yang terkandung dalam UUD 1945 adalah sumber nilai bagi pengembangan hukum pidana di bidang lingkungan hidup (*aspek ontologis*) namun sesungguhnya UUD 1945 juga memberikan isyarat tentang cara bagaimana hukum pidana harus berfungsi dalam melindungi lingkungan hidup (*aspek epistemologis*) dan dalam bentuk seperti apa/ kebijakan formulatif hukum pidana seperti apa yang mampu didayagunakan sebagai sarana penanggulangan pencemaran lingkungan hidup (*aspek aksiologis*).

2. Selain hal sebagaimana disebutkan di atas, kegunaan penelitian disertasi ini diharapkan mampu pula menunjukkan kelemahan kebijakan formulatif ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Atas dasar itu, maka hasil-hasil penelitian ini diharapkan menjadi umpan balik bagi penyempurnaan kebijakan formulatif ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 guna lebih memaksimalkan fungsi hukum pidana sebagai sarana penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup di Indonesia pada masa akan datang.

E. Batasan Kajian

Pergeseran dalam penelitian ini dimaknai sebagai pergeseran yang terjadi akibat adanya perubahan ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup. Pergeseran dimaksud adalah perubahan ketentuan pidana pada Pasal 41 sampai dengan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 menjadi

ketentuan pidana pada Pasal 97 sampai dengan Pasal 120 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

Kata "pergeseran" dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai "peralihan" atau "perpindahan".²⁷ Secara semantik, dengan demikian, pergeseran yang dimaksudkan adalah peralihan atau perpindahan norma-norma tentang tindak pidana pencemaran lingkungan hidup sebagai akibat adanya perubahan ketentuan pidana Pasal pada Pasal 41 sampai dengan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 menjadi ketentuan pidana pada Pasal 97 sampai dengan Pasal 120 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

Tidak hanya berhenti sampai perubahan norma, perubahan ketentuan pidana tersebut diletakkan dalam bingkai kebijakan hukum pidana,²⁸ baik sebagai perwujudan politik hukum maupun politik kriminal.²⁹ Sebagai bagian dari politik hukum, kebijakan hukum pidana mengandung arti bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik; sedangkan sebagai bagian dari politik kriminal, kebijakan hukum pidana identik dengan pengertian kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana.³⁰ Dengan demikian pengertian pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam pembahasan ini dimaknai sebagai pergeseran kebijakan penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan

²⁷ Anton M. Moeliono, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Jakarta, 1988, hlm. 276.

²⁸ Istilah "kebijakan" dalam bahasan ini diambil dari istilah "*policy*" (Inggris) atau "*politiek*" (Belanda). Dengan demikian istilah "kebijakan hukum pidana" dapat disebut pula dengan istilah "politik hukum pidana". Istilah yang sama dalam bahasa asing dikenal dengan "*penal policy*", "*criminal law policy*" atau "*strafrechts politiek*".

²⁹ Menurut Barda Nawawi Arief, pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun dari politik kriminal. Lihat Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 27.

³⁰ *Ibid*, hlm. 28-29.

hidup melalui pembuatan atau perumusan perundang-undangan (pidana) sebagaimana ditetapkan pada Pasal 97 sampai dengan Pasal 120 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Terhadap ruang lingkup kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam pembahasan ini perlu dilakukan pembatasan. Hal ini mengingat luasnya cakupan bidang, tahapan operasionalisasi maupun substansi yang terkandung dalam kebijakan hukum pidana.

Kebijakan hukum pidana mencakup bidang hukum pidana materiil (hukum pidana substantif), hukum pidana formil (hukum acara pidana) dan hukum pelaksanaan pidana. Dalam penulisan ini, kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dibatasi hanya pada bidang hukum pidana materiil (hukum pidana substantif). Pilihan kajian pada bidang hukum pidana materiil (hukum pidana substantif) ini didasari pemikiran bahwa hukum pidana materiil mencerminkan kehendak negara dalam memaknai dan merespon persoalan lingkungan hidup yang untuk selanjutnya diformalkan ke dalam norma-norma hukum pidana berupa perintah dan larangan yang bersifat mengikat dengan disertai sanksi pidana bagi siapa yang melanggarnya. Selain hal itu hukum pidana materiil juga menempati posisi penting dari serangkaian proses penegakan hukum lingkungan. Kesalahan atau kelemahan dalam perumusan hukum pidana materiil akan berpengaruh terhadap bekerjanya hukum pidana formil dan hukum pelaksanaan pidana sebagai upaya penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup secara optimal.

Terkait dengan tahap-tahap operasionalisasi kebijakan hukum pidana, Barda Nawawi Arief³¹ menyatakan, operasionalisasi atau tahap-tahap kebijakan hukum pidana terdiri dari: (1). Tahap formulasi (kebijakan legislatif); (2). Tahap aplikasi (kebijakan yudikatif/yudisial); (3). Tahap eksekusi (kebijakan eksekutif/administratif). Dalam bahasan ini, kebijakan hukum pidana dibatasi hanya sampai pada tahap formulasi (kebijakan legislatif). Tahap formulasi (kebijakan legislatif) merupakan tahap paling strategis dari kebijakan hukum pidana.³² Oleh karena itu, kesalahan atau kelemahan kebijakan legislatif merupakan kesalahan strategis yang dapat menjadi penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup pada tahap aplikasi dan eksekusi.

Selain pembatasan terhadap tahap-tahap operasionalisasi, pembatasan diperlukan pula terhadap substansi yang terkandung dalam kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup. Hal ini karena pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 berdimensi sangat luas. Pergeseran kebijakan hukum pidana demikian itu tidak hanya pada tataran perubahan norma-norma hukum pidana baik yang menyangkut perbuatan yang dilarang, kesalahan dan sanksi pidana (aspek dogmatik), namun meliputi pula dimensi teoritik dan filosofis sebagai ide dasar yang menjadi latar belakang terjadinya pergeseran sekaligus sebagai dasar pembenaran peranan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup. Oleh karena itu,

³¹ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Kencana Media Group, Jakarta, 2007, hlm. 78-79.

³² *Ibid*, hlm. 79.

terhadap substansi kebijakan hukum pidana dalam pembahasan ini dibatasi pada:

1. Bentuk-bentuk perubahan norma hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 sebagai akibat dari adanya perubahan ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997;
2. Ide dasar pergeseran kebijakan hukum pidana yang menjadi latar belakang perubahan ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009;
3. Kesesuaian ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan asas-asas hukum pidana sebagaimana diatur dalam Ketentuan Umum Buku I Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Pengertian pencemaran lingkungan hidup dalam pembahasan ini mengacu pada pengertian Pencemaran lingkungan sebagaimana ditentukan oleh Ketentuan Umum Bab I Pasal 1 angka 14, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, yakni: "masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan".³³ Selain itu pengertian pencemaran lingkungan hidup dalam penelitian ini mencakup juga perbuatan-perbuatan lain yang dilarang dan diancam pidana menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 yang berkaitan dengan pencemaran lingkungan hidup.

³³ Baku mutu lingkungan hidup menurut Pasal 1 ayat 13 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup.

F. Orisinalitas Penelitian

Dalam suatu penulisan Disertasi, keaslian (orisinalitas atau *originality*, Ing) merupakan hal yang penting dan utama. Secara konsepsional, orisinalitas sebagaimana dinyatakan oleh Terry Hutchison sebagaimana dikutip oleh Istislam³⁴ adalah sebagai berikut:

“Originality is linked to creativity. It includes an element of critical insight. It often involves a rethinking of what has been done previously. It is something nebulous, but deifferent to what has come before. It is also aligned with quality and thoroughness in progressing the reseacrh, so that it these aspects are attended to diligently then there will be little difficulty achieving a requisite standard of originality and a significant contribution to knowledge in the area under insvestigation (Orisinalitas berhubungan dengan kreativitas. Di dalamnya terdapat unsur pengetahuan kritis. Orisinalitas sering melibatkan sebuah pemikiran ulang tentang apa yang telah dilakukan sebelumnya. Orisinalitas sering merupakan hal yang samar, tapi berbeda dengan apa yang muncul sebelumnya. Orisinalitas juga sama dengan kualitas atau ketelitian dalam memperbaiki riset, sehingga jika aspek ini selalu hadir, maka tingkat kesulitan menjadi lebih kecil dalam mencapai standar wajib dari sebuah orisinalitas dan sebuah kontribusi penting pada ilmu pengetahuan dalam bidang yang sedang diselidiki)”.

Lebih lanjut orisinalitas suatu karya ilmiah erat kaitannya dengan kondisi dari suatu proses pengembangan dan mempertanyakan kembali kebenaran suatu teori, konsep, cara dan hal-hal lainnya yang sudah ada melalui cara yang belum pernah dilakukan oleh orang lain. Oleh karena itulah Estelle Philips sebagaimana dikutip oleh Terry Hutchinson³⁵ mengemukakan konsep orisinalitas meliputi hal-hal sebagai berikut:

- *Saying something nobody has said before;*
- *Carrying out empirical work that hasn't been done before;*
- *Making a syntethesis that has't been done before;*
- *Using already kown material but with new interpretation;*
- *Trying out something in this country that has previous only been done in other countries;*
- *Taking a particular technique and applying it in a new area;*

³⁴ Terry Hutchison, dalam Istislam, Sanksi Paksaan Pemerintah Dalam Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, *Disertasi*, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2012, hlm. 26-27.

³⁵ *Ibid*, hlm. 27.

- *Bringing new evidence to bear on old issue;*
- *Being cross-disciplinary and using different methodologies;*
- *Taking someone else's ideas and reinterpreting them in a way no one else has;*
- *Looking at the areas that people in your discipline haven't looked at before;*
- *Adding to knowledge in away that hasn't previous been done before;*
- *Looking at existing knowledge and testing out;*
- *Plyaing with words. Putting thing together in ways that others havne't bothered to do.*

Diterjemahkan secara bebas ke dalam bahasa Indonesia berarti:

- Mengatakan sesuatu yang belum pernah dikatakan orang lain sebelumnya;
- Mengerjakan karya empiris yang belum pernah dilakukan sebelumnya;
- Membuat sintesa yang belum pernah dibuat sebelumnya;
- Memakai materi yang sudah dikenal tetapi dengan interpretasi baru;
- Mencoba sesuatu di negara ini yang sebelumnya hanya dilakukan di negara lain;
- Mengambil sesuatu tehnik dan menerapkannya di bidang baru;
- Membawa bukti baru untuk dihubungkan dengan isu lama;
- Menjadi lintas disipliner dan memakai metodologi yang berbeda;
- Mengambil ide orang lain dan menginterpretasikan kembali dengan cara yang belum pernah ada;
- Melihat bidang yang belum pernah dilihat orang yang berasal dari disiplin yang sama dengan anda;
- Menambahkan sesuatu ke dalam ilmu pengetahuan dengan cara yang belum pernah dilakukan;
- Mempelajari ilmu pengetahuan yang telah ada dan mengujinya;
- Bermain dengan kata. Mengumpulkan suatu hal dengan cara yang belum pernah dilakukan orang lain.

Atas dasar konsepsi tentang orisinalitas di atas, dikaitkan dengan penelitian dalam disertasi ini, maka syarat-syarat untuk dikatakan sebagai penelian yang orisinal telah terpenuhi dengan alasan-alasan seperti dinyatakan sebagai berikut ini.

Judul penelitian disertasi adalah Pergeseran Kebijakan Hukum Pidana Tentang Pencemaran Lingkungan Hidup Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Sepanjang penelusuran yang telah dilakukan terhadap judul disertasi yang pernah ditulis, tidak ditemukan adanya kesamaan terhadap judul penelitian disertasi ini. Hal lain yang menguatkan terhadap orisinalitas judul penelitian ini

adalah bahwa judul dari penelitian ini diajukan dan disetujui pada saat terjadinya perubahan Undang-Undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997) menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang baru berlaku sejak tanggal 3 Oktober 2009.

Berangkat dari judul yang telah ditetapkan, isu hukum yang dikembangkan dalam penelitian ini mencakup beberapa isu hukum yang bersifat mendasar dan belum pernah diteliti sebelumnya. Isu hukum pertama menyangkut soal ide dasar adanya pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Dengan demikian isu pertama dalam penelitian ini berusaha untuk mencari, menemukan dan menganalisis konsep penting dalam hukum yaitu ide dasar yang mendasari (pergeseran) suatu kebijakan hukum pidana. Atas dasar isu hukum pertama ini (ide dasar) untuk kemudian dikaitkan dengan isu hukum kedua berupa kebijakan formatif. Isu hukum kedua dalam penelitian ini berusaha untuk menganalisis sejauh mana ide-ide dasar tentang pergeseran kebijakan hukum pidana tersebut diimplementasikan ke dalam kebijakan formatif ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, baik menyangkut perbuatan yang dilarang, kesalahan maupun sanksi pidana yang diancamkan. Akhirnya isu hukum yang ketiga berusaha untuk menganalisis tentang kesesuaian antara isu hukum kedua (kebijakan formatif tindak pidana pencemaran lingkungan hidup) dengan azas-azas hukum pidana sebagaimana tertuang dalam Ketentuan Umum Buku I KUHP. Dari analisis terhadap ketiga isu hukum tersebut secara berurutan akan dapat diketahui konsistensi antara ide

dasar dengan kebijakan formatif dan, antara kebijakan formatif dengan asas-asas hukum pidana. Atas dasar temuan terhadap ketiga isu hukum tersebut di atas, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi bagi penyempurnaan pengaturan ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup pada masa yang akan datang.

Dari hasil penelusuran terhadap beberapa Disertasi dan Tesis sepanjang mengenai kebijakan hukum pidana tentang lingkungan hidup, ditemukan berbagai judul serta isu hukum yang berbeda dengan judul dan isu hukum dalam penelitian ini. Berikut ini akan dikemukakan beberapa judul disertasi beserta isu hukumnya:

1. Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Tindak Pidana Pencemaran Air Yang Disebabkan Oleh Limbah Cair Dari Industri. Judul Disertasi ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan oleh H. Soedarmadji, pada tahun 2009 guna memperoleh gelar Doktor pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang. Penelitian ini dilakukan guna menjawab 3 (tiga) isu hukum atau permasalahan, yakni (1) Apakah perbuatan yang dapat dikriminalisasikan sebagai tindak pidana pencemaran air yang disebabkan oleh limbah cair dari industri selain sebagaimana diatur dalam UUPH ?; (2) Bagaimanakah pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku tindak pidana pencemaran air yang disebabkan oleh limbah cair dari industri ?; (3) Apakah jenis-jenis sanksi yang sesuai dengan pelaku tindak pidana pencemaran air yang disebabkan oleh limbah cair dari industri ?

Dari judul dan isu hukum yang dikembangkan, jelas berbeda dengan judul dan isu hukum yang dikembangkan dalam penelitian ini. Selain ruang lingkupnya yang berbeda, penelitian yang dilakukan oleh H. Soedarmadji ini

mengambil isu hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, sementara isu hukum yang dikembangkan dalam penelitian ini mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang mencabut berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997.

2. Kebijakan Hukum Pidana Dalam Upaya Penegakan Hukum Lingkungan Hidup, ditulis oleh So Woong Kim, sebagai Tesis yang telah dipertahankan di depan Dewan Penguji sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum (S2) di Universitas Diponegoro, Semarang, 2009. Penelitian dalam Tesis ini berusaha menjawab 2 (dua) permasalahan, yakni (1) bagaimana kebijakan hukum pidana dalam penegakan hukum lingkungan hidup saat ini; (2) bagaimana kebijakan hukum pidana dalam penegakan hukum lingkungan hidup di masa mendatang.

Penelitian Tesis ini dilakukan terhadap ketentuan pidana tentang pencemaran dan/perusakan lingkungan hidup berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pada kesimpulan penelitiannya dinyatakan bahwa rumusan pemidanaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 adalah kabur, karena penggunaan unsur "dan/atau" yang menyebabkan hakim dapat memilih antara penjatuhan sanksi kumulatif ataupun alternatif. Hal lain yang ditemukan adalah, sanksi pidana pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 hanya sebagai "ultimum remedium". Oleh karena itu, kebijakan hukum pidana dalam penegakan hukum lingkungan pada masa yang akan datang direkomendasikan untuk menggunakan pola penjeraan (*deterrence approach*) dan posisi sanksi hukum pidana ditempatkan sebagai "primum remedium".

Dari judul dan isu hukum (permasalahan) yang dikemukakan dalam penelitian tesis ini jelas sekali perbedaannya dibandingkan dengan judul dan isu hukum penelitian disertasi ini. Di samping penelitian disertasi ini mendasarkan ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2009, juga isu yang dikemukakan jauh lebih mendasar, yakni menyangkut sisi filosofis yang menyangkut ide dasar yang menjadi latar belakang kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, analisis terhadap model pengaturan serta konsistensinya terhadap azas-azas hukum pidana dalam Buku I KUHP.

3. Kebijakan Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Dalam Perundang-Undangan Lingkungan Hidup, ditulis oleh Indriati Amarini. Penelitian Tesis ini telah dipertahankan dihadapan Dewan Penguji sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum (S2) di Universitas Diponegoro, Semarang, tahun 2002. Dalam penelitian tesisnya, Indriati Amarini mengangkat 2 (dua) isu hukum, yaitu : (1) kebijakan sistem pertanggungjawaban pidana korporasi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, dan (2) bagaimana kebijakan sistem pertanggungjawaban pidana korporasi dalam undang-undang lingkungan hidup di masa datang.

Berdasarkan hasil temuan penelitiannya dinyatakan bahwa sistem pertanggungjawaban pidana korporasi dalam undang-undang lingkungan hidup yang saat ini berlaku (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997) belum diatur secara lengkap mengenai siapa yang dapat dipertanggung jawabkan, kapan korporasi dikatakan melakukan tindak pidana, dalam hal bagaimana korporasi dapat dipertanggungjawabkan dan jenis-jenis sanksi yang dapat

dijatuhkan. Berdasarkan temuannya, maka kebijakan pertanggung jawaban pidana korporasi pada undang-undang lingkungan hidup yang akan datang seharusnya menerima korporasi sebagai subjek hukum pidana secara penuh (tidak lagi suatu fiksi). Dalam kebijakan legislatif yang akan datang sejogjanya diatur pula secara rinci mengenai sistem pertanggung jawaban korporasi sebagai subjek tindak pidana lingkungan hidup.

Dari judul serta isu hukum yang dikembangkan dalam penelitian tesis ini jelas berbeda dengan judul dan isu hukum dalam penelitian disertasi ini. Sekalipun dalam penelitian disertasi ini juga mempersoalkan tentang sistem pertanggung jawaban pidana korporasi, namun hal itu hanyalah sebagian dari keseluruhan substansi penelitian tentang kebijakan hukum pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Hal lain terkait dengan persoalan pertanggung jawaban pidana korporasi, bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengatur secara berbeda dibandingkan dengan pengaturan pertanggung jawaban pidana pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997.

G. Kerangka Teoritik

Hubungan timbal balik antara manusia dan lingkungan hidup telah lama menjadi pusat perhatian. Umum diketahui bahwa, kegiatan manusia memiliki dampak terhadap lingkungan hidup. Kegiatan ekonomi khususnya dan pertumbuhan penduduk yang pesat, telah memberikan tekanan pada keseimbangan alam yang pada akhirnya mengakibatkan penurunan kualitas lingkungan hidup. Sebaliknya, penurunan kualitas lingkungan hidup akan berdampak pada kehidupan manusia.

Bertahun-tahun lalu, ketika kerusakan lingkungan hidup relatif masih kecil, ada kecenderungan untuk mengabaikan penurunan kualitas lingkungan hidup demikian itu. Di negara-negara sedang berkembang -- termasuk Indonesia, dengan dalih untuk mengejar pertumbuhan ekonomi agar sejajar dengan bangsa-bangsa maju, penurunan kualitas lingkungan hidup demi pembangunan dipahami sebagai biaya sosial yang memang harus dibayar.³⁶ Kini, telah banyak negara yang mencantumkan kebijakan perbaikan kualitas lingkungan hidup sebagai bagian dari prioritas nasional, bahkan kerjasama antar negara pun banyak dilakukan untuk bersama-sama memperbaiki kualitas lingkungan hidup.

Sejak tahun 80-an, politik lingkungan hidup dipusatkan kepada apa yang sekarang dikenal dengan model Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Paradigm*). Model ini merupakan kritik sekaligus koreksi terhadap model pembangunan sebelumnya, yaitu model *Developmentalism* (*Development Paradigm*).

Pembangunan model *developmentalism* bertumpu pada manusia sebagai pusat perhatian (*antroposentris*). Pembangunan model ini berbasis pada pemikiran materialisme. Pembangunan dengan demikian hanya dimaknai sebatas upaya manusia guna memenuhi kebutuhan kesejahteraan ekonominya. Orientasi pembangunan yang mengejar pertumbuhan material-ekonomis ternyata menumbuhkan pola produksi dan konsumsi yang berlebihan dengan akibat alam menjadi objek eksploitasi yang berlebihan. Menyadari kelemahan pembangunan model *developmentalism*, dimunculkanlah gagasan model pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Pembangunan

³⁶ Sonny Keraf, *Pembangunan Berkelanjutan atau Berkelanjutan Ekologi dalam Hukum dan Lingkungan Hidup*, Universitas Indonesia, 2001, hlm. 3. Lihat Pula, Budy P. Resosudarmo, Kebijakan di Bidang Lingkungan Hidup, Pertumbuhan Ekonomi dan Distribusi Pendapatan, www.people.anu, diakses, 20 Agustus 2010.

berkelanjutan ingin mensinkronkan, mengintegrasikan dan memberi bobot yang sama bagi tiga aspek utama pembangunan, yaitu aspek ekonomi, aspek sosial dan aspek lingkungan.³⁷ Dengan kata lain dalam konsepsi pembangunan berkelanjutan tidak ada lagi dasar pembenaran bahwa demi kemajuan ekonomi boleh mengorbankan aspek sosial budaya dan lingkungan.

Menurut Danusaputro,³⁸ gerakan perlindungan ekosistem adalah gerakan yang membebaskan manusia dari ancaman belenggu perbudakan berupa “bahaya-bahaya lingkungan” buaatannya sendiri. Untuk itu, salah satu alat yang kuat dan ampuh dalam melindungi lingkungan hidup adalah hukum yang mengatur perlindungan lingkungan hidup.

Sebagai bentuk perlindungan terhadap lingkungan hidup, Hukum Lingkungan di dalamnya mencakup segi-segi penataan dan penegakan (*compliance and enforcement*), yang meliputi bidang-bidang hukum administrasi negara, hukum perdata dan hukum pidana.

Istilah penataan (*compliance*), secara terminologi dapat diartikan sebagai tindakan preemtif, preventif dan proaktif. Preemtif adalah tindakan yang dilakukan pada tingkat pengambilan keputusan dan perencanaan, preventif adalah tindakan yang dilakukan pada tingkat pelaksanaan melalui pengawasan dan perizinan, sedangkan proaktif adalah tindakan pada tingkat produksi dengan menerapkan standarisasi lingkungan hidup. Penegakan (*enforcement*) dapat diartikan sebagai tindakan penanggulangan yang bersifat represif berupa

³⁷ *Ibid*, hlm. 2.

³⁸ St. Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan*, Bina Cipta, Bandung, 1980, hlm. 69-70.

penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang telah terjadi.³⁹

Penegakan hukum pidana sebagaimana dinyatakan Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, tetap memperhatikan asas *ultimum remedium*. Namun penerapan asas *ultimum remedium* ini terbatas hanya untuk tindak pidana formil tertentu, yaitu pemidanaan terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, emisi dan baku mutu tingkat gangguan".⁴⁰ Dengan demikian untuk tindak pidana pencemaran lingkungan hidup lainnya asas *ultimum remedium* tidak berlaku.

Perubahan ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dilihat dari perspektif kebijakan hukum pidana, erat kaitannya dengan tujuan yang hendak dicapai. Menurut Barda Nawawi Arief, "kebijakan untuk membuat peraturan perundang-undangan pidana yang baik tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan".³⁰

Sebagai bagian dari kebijakan criminal (*criminal policy*), kebijakan menggunakan hukum pidana (*penal policy*) sebagai sarana penanggulangan pencemaran lingkungan hidup sesungguhnya bukanlah keharusan. Penggunaan hukum pidana hanyalah alternatif pilihan. Di samping hal itu, sebagai upaya penanggulangan pencemaran lingkungan hidup, sarana hukum pidana hanyalah sebagai bagian dari politik kriminal secara keseluruhan.

Dilihat dari seginya yang lain, perubahan kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009

³⁹ Lihat Penjelasan Umum angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

⁴⁰ Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 angka ke 6.

³⁰ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan*, Loc.Cit, hlm. 29-30.

erat kaitannya dengan urgensi diadakannya perubahan undang-undang itu sendiri. Latar belakang urgensi demikian itu menyangkut alasan sosio-politik, sosio-filosofis maupun alasan sosio-kultural dan alasan kebijakan penegakan hukum pidana. Singkat kata, perubahan kebijakan hukum pidana tersebut berdasar baik atas pertimbangan nilai (*value oriented approach*) maupun atas dasar kebijakan untuk lebih mengefektifkan penegakan hukum pidana di bidang lingkungan hidup (*policy oriented approach*).⁴¹

Pendekatan nilai dan pendekatan kebijakan (pendekatan rasional), keduanya seharusnya merupakan pendekatan integral yang mendasari seluruh bangun kebijakan hukum pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Inkonsistensi ataupun pengabaian terhadap ketiga pendekatan ini akan menyebabkan norma-norma hukum pidana yang ada di dalamnya tidak akan mampu secara optimal untuk didayagunakan sebagai sarana penanggulangan pencemaran lingkungan hidup.

Sebagai sistem pemidanaan (substansif), ketentuan pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 di dalamnya mengatur segi-segi perbuatan yang dilarang, kesalahan dan pidana.⁴² Ketiga unsur pemidanaan ini, sekalipun masing-masing memiliki persoalan sendiri-

⁴¹ Perihal pendekatan nilai (*value oriented approach*) dan pendekatan kebijakan (*policy oriented approach*) dalam kebijakan (pembaharuan) hukum pidana dapat diikuti di berbagai tulisan Barda Nawawi Arief yang tersebar di berbagai karangan. Lihat antara lain Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum, Ibid*, hlm. 30-40.

⁴² "The rationale of the criminal law rest on three concepts: offense, guilt, and punishment These tree concepts symbolize the three basic problems of substance (as opposed to procedure) in criminal law: (1) what conduct should be designated as criminal; (2) what determinations must be made before a person can be found to have committed a criminal offense; (3) what should be done with persons who are found to have committed criminal offense", Lihat Helbert L. Packer, *The Limits of The Criminal Sanction*, Stanford University Press, Satnford, California, 1968, hlm. 17; Bandingkan dengan Kathleen F. Brickey yang menyatakan: "The decision to criminalize environmental violations correspondingly draws upon three distinctive concerns addressed by the criminal law: harm, culpability, and deterrence". Lihat Kathleen F. Brickey, *Environmental Crime at the Crossroads: The Intersection of Environmental and Criminal Law Theory*, Tulane Law Review, 1996, hlm. 2.

sendiri, namun ketiganya merupakan satu kesatuan sistemik yang mempengaruhi efektivitas pemidanaan serta keberhasilan tujuan pemidanaan yang hendak dicapai.

Pemidanaan terhadap pencemaran lingkungan hidup, memang telah lama menjadi perdebatan. Pokok persoalannya adalah, pencemaran lingkungan hidup memiliki karakteristik berbeda dibanding dengan tindak pidana 'tradisional' baik dilihat dari aspek perbuatan, orang yang melakukan maupun korban yang ditimbulkan. Akibatnya, tidak begitu saja mudah mengaplikasikan teori-teori hukum pidana (tradisional) ke dalam tindak pidana pencemaran lingkungan hidup.⁴³

Tindak pidana pencemaran lingkungan hidup berdimensi sangat luas, baik di lihat dari aspek jenis maupun akibat yang ditimbulkan. Tidak mudah mengetahui dan mengukur terjadinya pencemaran lingkungan hidup atau mengetahui dampak yang ditimbulkan, mengingat dalam pencemaran lingkungan hidup dampak tidak selalu tampak seketika (*actual harm*) namun dampak itu dapat berlangsung lama (*potential harm*). Kompleksitas tindak pidana pencemaran lingkungan hidup digambarkan oleh John Swaigen dan Gail Bunt sebagai berikut:⁴⁴

⁴³ Lihat, Emma Bethel yang menyatakan: "*Criminal law sets its own rules, carries with it a social stigma and is describes as 'method of social control [and] a frame work specifying the parameters of acceptable behaviour. However, environmental crimes do not overtly threaten social stability in the same way as other crimes, but arguably threaten the survival of society itself. Environmental crimes also have two victims, the individual (including their property), as with other crimes, and the environment, which may be said to involve 'common property'. This unique nature challenges many of tradisional concepts of criminal law and its accepted norm*". Lihat Emma Bethel, *Environmental Regulation: Effective or Defective, Assessing Whether Criminal Sanctions Provide Adequate Protection Of The Environment*, Playmout Law Review, 2009, hlm. 2.

⁴⁴ John Swaigen and Gail Bunt, *Sentencing in Environmental Cases, A Study Paper Prepared for the Law Reform Commission of Canada*, 1985, hlm. 2.

"Environmental offences involve a wide range of activities, effects, and degrees of fault. The offence may range from actual pollution to merely carrying on a activity which has a potential to cause harm without first obtaining a required permit or filling out a required form. If a actual pollution is involve, its effects may range from causing minor discomfort or temporary interuption in the use and enjoyment of property, to human death or the extinction of an entire animal or plant species. The act may have been deliberate, reckless, or negligent, or where the offence is one of the absolute liability it may simply be the result of a reasonable error judgment. These difference in the degree of fault or culpability have created conceptual problems"

Kompleksitas tindak pidana pencemaran lingkungan hidup masih bertambah pula bila dikaitkan dengan pelaku serta motif dilakukannya tindak pidana. Tindak pidana pencemaran lingkungan hidup umumnya dilakukan oleh korporasi dalam lingkup industri dengan motif keuntungan ekonomis. Sementara itu tindak pidana konvensional umumnya dilakukan oleh orang-perorangan dengan motif yang tidak senantiasa bersifat ekonomis (emosional). Karakteristik demikian ini akan menimbulkan persoalan pada aspek pertanggung jawaban serta ketepatan jenis dan bentuk sanksi pidana yang diancamkan.

Pemidanaan terhadap pencemaran lingkungan hidup erat kaitannya dengan hakikat (*nature*) dari bahayanya perbuatan dan pelaku tindak pidana. Dilihat dari aspek bahayanya perbuatan, maka pencemaran adalah perbuatan yang menimbulkan kerusakan serta mengancam kelestarian lingkungan hidup yang merugikan kelangsungan generasi sekarang maupun generasi yang akan datang. Pada titik ini persoalannya adalah, apakah pencemaran lingkungan hidup itu dipahami sebagai kejahatan murni (*true crimes*) yang secara moral tercela ataukah sebagai bentuk pelanggaran undang-undang (*regulatory offences/welfare offences*). Pembedaan keduanya menjadi sangat penting sebab

sebagaimana dinyatakan oleh Jacla Shockey⁴⁵ : "*The distinction between the true criminal offence and the public welfare offence is one of the prime importance conviction for breach of a public welfare offence does not carry the stigma associated with conviction for a criminal offence*".

Pendapat Jacla Shockey di atas menegaskan bahwa pengonsepsian pencemaran lingkungan hidup sebagai tindak pidana memiliki arti strategis. Konsepsi pencemaran lingkungan hidup sebagai perbuatan tercela (*true crimes*) atau sebagai tindak pidana dalam peraturan perundang-undangan karena ancaman resiko yang ditimbulkan (*regulatory offences*) akan menentukan pembenaran (justifikasi) terhadap penggunaan (sanksi) pidana: "*Viewing environmental offences as morally repugnant may lead to the adoption of retributive theory of justification, whereas viewing environmental offences as harmful in their effect may lead to a utilitarian theory of justification*".⁴⁶

Pada umumnya, tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dilakukan oleh korporasi dengan motif memperbesar keuntungan ekonomi. Terhadap karakteristik demikian ini, persoalannya adalah bagaimanakah pemidanaan dapat memberikan efek terhadap perilaku individu dan korporasi. Apabila digunakan pendekatan retributif, maka persoalannya adalah bagaimana moralitas di belakang pencemaran lingkungan hidup berpengaruh terhadap perilaku korporasi. Sementara itu apabila digunakan pendekatan utilitarian, maka persoalannya akan menyangkut kemampuan sarana-sarana yang ada untuk mencegah dilakukannya tindak pidana oleh korporasi.

⁴⁵ Jacla Shockey, *Morality Play. Sentencing Environmental Offences*, www.dev.cba.org, diakses 20 Januari 2011.

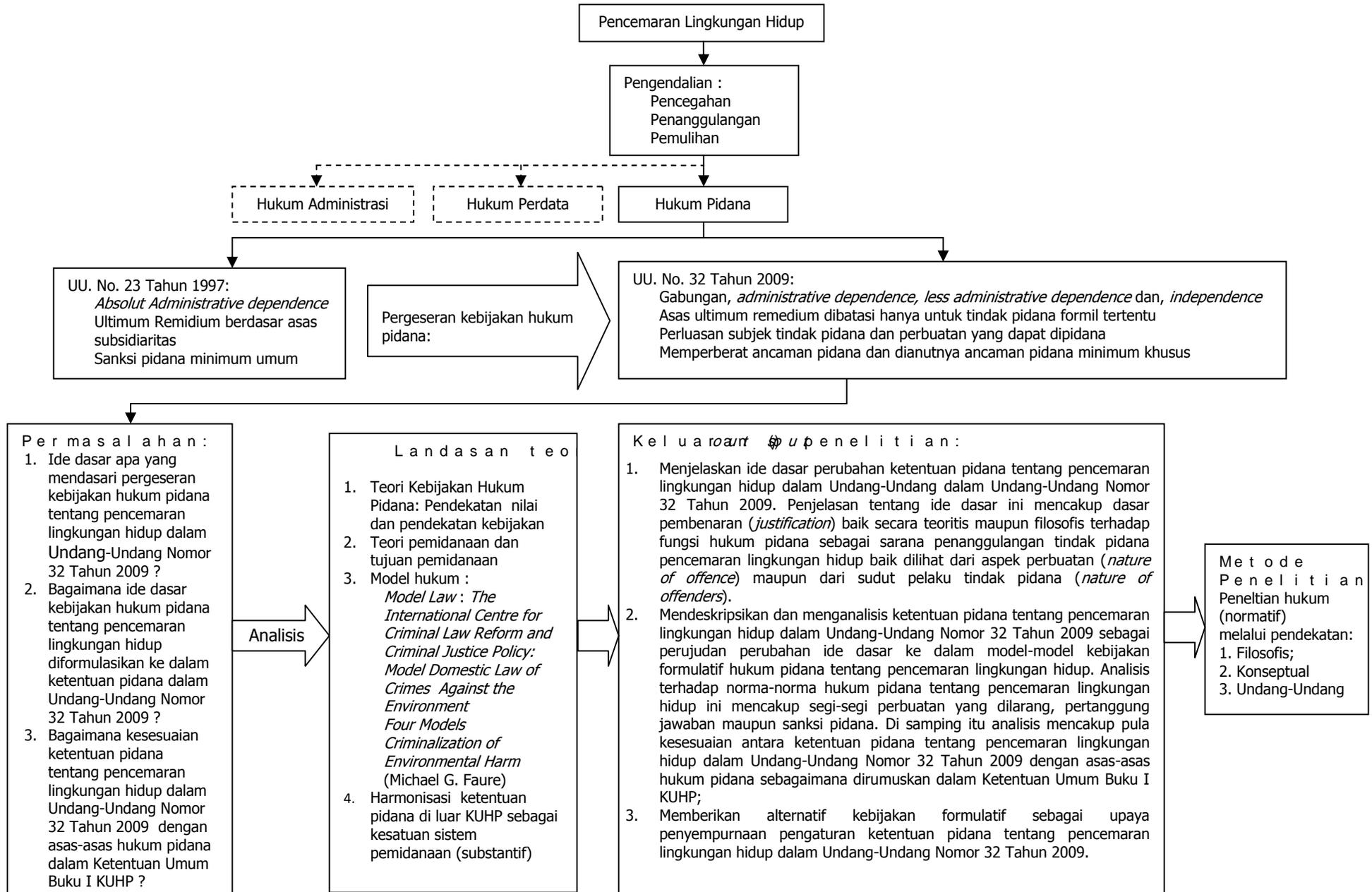
⁴⁶ *Ibid*, hlm. 4-5.

Sebagai undang-undang di luar KUHP yang memuat ketentuan pidana, ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tergolong ke dalam undang-undang khusus.⁴⁷ Sebagai undang-undang khusus, maka ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dapat menyimpang dari aturan-aturan Ketentuan Umum KUHP Buku I Pasal 1 sampai dengan Pasal 85 sepanjang undang-undang ini tidak menentukan lain.⁴⁸ Penyimpangan demikian ini, sekalipun dimungkinkan, namun harus tetap dalam kerangka satu sistem pemidanaan (substantif). Artinya, baik perumusan tindak pidana, pertanggungjawaban maupun jenis, lama dan cara pelaksanaan pidana tidak merupakan sistem yang berdiri sendiri. Untuk dapat diterapkan, perumusan tindak pidana itu masih harus ditunjang oleh sub-sub sistem lain, yaitu sub sistem aturan atau pedoman asas-asas pemidanaan yang ada di dalam aturan umum KUHP atau aturan khusus dalam undang-undang yang bersangkutan.

⁴⁷ Menurut Sudarto, undang-undang (hukum) pidana administratif tergolong ke dalam jenis hukum pidana khusus. Ada tiga kelompok yang bisa dikualifikasikan sebagai undang-undang khusus, yaitu undang-undang yang tidak dikodifikasikan, peraturan-peraturan hukum administratif yang memuat sanksi pidana dan undang-undang yang memuat hukum pidana khusus (*ius speciale*) yang memuat delik-delik untuk kelompok orang tertentu atau dengan perbuatan tertentu, Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 63.

⁴⁸ Pasal 103 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) menyatakan: Ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai dengan Bab VIII buku ini juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana, kecuali jika ditentukan lain.

H. DESAIN PENELITIAN



Uraian dan Penjelasan Desain Penelitian:

- Pencemaran lingkungan hidup merupakan salah satu ancaman bagi upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup di Indonesia. Pencemaran lingkungan hidup sebagaimana didefinisikan pada Pasal 1 angka 14 UU. No. 32 Tahun 2009 adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan yang melebihi baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan. Berdasarkan data Status Lingkungan Hidup Indonesia (SLHI) tahun 2007, tingkat pencemaran lingkungan hidup di Indonesia semakin meningkat setiap tahunnya. Hasil pemantauan Kementerian Lingkungan Hidup terhadap 33 sungai di 30 provinsi di Indonesia semua mutu air sungai yang dipantau sudah mengalami pencemaran mulai dari tercemar ringan sampai tercemar berat. Pencemaran tersebut disebabkan oleh kegiatan domestik (rumah tangga) dan kegiatan industri. Data Departemen Perindustrian (2007) menunjukkan, air limbah industri dibuang ke sumber-sumber air di sejumlah daerah di Indonesia mengalami peningkatan, jika pada tahun 1990 hanya 250 ribu ton limbah industri maka pada tahun 2010 diproyeksikan mencapai 1,2 juta ton pertahun. Di sektor pencemaran udara, berdasarkan data SLHI (2007) di Jakarta hanya mengalami 72 hari dalam 1 tahun (365 hari) udara berkualitas baik, sisanya 232 hari berkualitas sedang dan 49 hari berkualitas tidak sehat. Di Surabaya, hanya 62 hari dalam setahun udara berkualitas baik, sisanya berkualitas sedang dan berkualitas tidak sehat. Angka ini 37 kali lipat di atas standar yang ditetapkan oleh WHO. Kondisi pencemaran lingkungan hidup juga ditandai oleh kasus-kasus pencemaran lingkungan hidup di penambangan Freeport (Irian Jaya); pencemaran lingkungan hidup di pantai Buyat akibat penambangan Newmont; pencemaran akibat meledaknya tanki PT Petro Kimia Gresik dan pencemaran lingkungan akibat penambangan PT Lapindo di Sidoarjo.
- Dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup, diperlukan adanya langkah-langkah pengendalian pencemaran lingkungan hidup. Langkah-langkah pengendalian demikian itu baik dalam bentuk pencegahan (preemptif dan preventif), penanggulangan (represif) maupun pemulihan (rehabilitatif).
- Hukum pidana merupakan salah satu instrumen hukum yang dapat didayagunakan sebagai sarana pengendalian pencemaran lingkungan hidup, di samping sarana hukum yang lain (hukum administrasi dan hukum perdata). Di Indonesia, peranan hukum pidana sebagai sarana perlindungan lingkungan hidup mengalami dinamika dari waktu ke waktu. Pada awal perkembangannya, pencemaran lingkungan hidup dikaitkan dengan pasal-pasal dalam KUHP. Tahap berikutnya mulai disusun

beberapa undang-undang sektoral administratif di bidang lingkungan hidup yang di dalamnya memuat ketentuan pidana. Pada tahun 1982 lahir UU. No. 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup yang di dalamnya merumuskan perbuatan pencemaran lingkungan hidup sebagai perbuatan yang dilarang beserta sanksi pidananya. UU. No. 4 Tahun 1982 ini selanjutnya diubah melalui UU. No. 23 Tahun 1997, dan pada perkembangan terakhir UU. No. 23 Tahun 1997 diubah melalui UU. No. 32 Tahun 2009.

- Dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengalami beberapa perubahan: (1) ketergantungan terhadap hukum administrasi berkurang; (2) penggunaan asas ultimum remedium dibatasi pada tindak pidana formil tertentu; (3) perluasan subjek tindak pidana dan perluasan perbuatan yang dapat dipidana; (4) memperberat ancaman pidana dan dianutnya pidana minimum khusus.
- 3 (tiga) permasalahan yang menjadi fokus dari penelitian ini, yaitu: (1) Ide dasar apa yang mendasari pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009; (2) Apakah ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mencerminkan pergeseran ide dasar kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dan; (3) Bagaimana kesesuaian ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan asas-asas hukum pidana sebagaimana dirumuskan dalam Ketentuan Umum Buku I KUHP.
- Terhadap permasalahan dan hasil-hasil penelitian akan dianalisis berdasarkan teori-teori yang telah ditetapkan. Teori tentang kebijakan hukum pidana merupakan teori yang utama, yang di dalamnya terdiri dari dua pendekatan, yaitu pendekatan nilai (*value approach*), pendekatan rasional/pendekatan kebijakan (*rational approach/policy approach*). Selain teori kebijakan hukum pidana, analisis juga dilakukan dengan mengacu pada perkembangan aliran-aliran (filsafat) pemidanaan serta teori-teori tentang tujuan pidana. Teori kebijakan hukum pidana, aliran-aliran (filsafat) pemidanaan serta teori tentang tujuan pidana menjadi penting guna menemukan dan menjelaskan ide dasar serta pembenaran adanya pemidanaan, khususnya dalam konteks Indonesia. Selanjutnya terhadap kebijakan formatif tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 akan dilakukan analisis dengan menggunakan model kriminalisasi tindak pidana pencemaran lingkungan hidup, yaitu: (1) Model hukum (*Model law*) dari *The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy : Model Domestic Law of Crimes Against the Environment*, dan

model kriminalisasi yang dikembangkan oleh Susan F. Mandiberg dan Michael G. Faure, yakni *Four Models Criminalization of Environmental Harm*. Akhirnya untuk mengetahui tingkat kesesuaian ketentuan pidana dalam UU. No. 32 Tahun 2009 dengan asas-asas hukum pidana (Ketentuan Umum Buku I KUHP), akan digunakan model harmonisasi hukum yang menggambarkan bahwa ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 adalah merupakan satu kesatuan sistemik dari sistem dari hukum pidana materiil (substantif) di Indonesia.

- Ada beberapa keluaran (*out puts*) yang hendak dihasilkan dari penelitian ini, yaitu : (1). Mampu menjelaskan dan menganalisis perubahan norma-norma hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam UU. No. 32 Tahun 2009 yang menunjukkan adanya pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup di Indonesia; (2). Mampu menjelaskan dan menganalisis ide dasar yang menjadi latar belakang pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009; (3) Mampu menjelaskan dan menganalisis kesesuaian ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan ide dasar pergeseran kebijakan hukum pidana melalui model-model kriminalisasi tindak pidana pencemaran lingkungan hidup; (4) Mampu menjelaskan dan menganalisis kesesuaian ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan asas-asas hukum pidana sebagaimana dirumuskan dalam Ketentuan Umum Buku I KUHP; (5) mampu memberikan alternatif pilihan kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup sebagai umpan balik bagi penyempurnaan/optimalisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 pada masa yang akan datang.
- Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum (normatif) dengan menggunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan filosofis, pendekatan konseptual dan, pendekatan undang-undang. Pendekatan filosofis digunakan untuk mengungkap ide dasar yang menjadi latar belakang pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Pendekatan filosofis juga berguna untuk menjelaskan bahwa Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 adalah sumber nilai bagi pengembangan kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup di Indonesia. Pendekatan konseptual meliputi konsep-konsep dan doktrin-doktrin ilmu hukum pidana serta model-model kriminalisasi yang digunakan untuk mengungkap dan menjelaskan kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Sementara itu pendekatan undang-undang digunakan untuk melakukan analisis terhadap unsur-unsur pemidanaan (perbuatan,

kesalahan dan pidana) dalam kerangka kesatuan sistem hukum pidana materiil (substantif) di Indonesia.

I. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Sesuai dengan ruang lingkup permasalahan yang telah ditetapkan, maka penelitian ini tergolong ke dalam penelitian hukum (normatif).⁴⁹ Dalam penelitian hukum normatif, menurut Van Peursen,⁵⁰ kaidah hukum diidentikkan dengan peraturan yang tertulis yakni sejumlah proposisi berupa nilai atau ide tertentu sehingga timbul anggapan bahwa metode normatif itu lebih bersifat rasional dan subjektif. Metode normatif lebih merupakan suatu pertimbangan dari penilaian kualitatif, karenanya, metode tersebut tidak hanya bersifat subjektif sebab penilaian dan pertimbangan kualitatif itu tumbuh dalam hubungan inter subjektif berupa diskusi dan kritik. Menurut Soerjono Soekanto,⁵¹ ranah dari penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum.

Atas dasar berbagai pandangan di atas, maka penelitian ini dilakukan untuk memecahkan permasalahan hukum yang dihadapi terkait dengan adanya pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Permasalahan hukum yang

⁴⁹ Peter Mahmud menggunakan istilah isu hukum untuk menyebut permasalahan hukum. Isu hukum menurut Peter Mahmud: "adalah masalah yang harus dipecahkan di dalam penelitian hukum. Isu hukum timbul karena adanya dua proposisi yang mempunyai hubungan, baik yang bersifat fungsional, kausalitas maupun yang satu menegaskan yang lain. Isu hukum timbul karena adanya dua proposisi hukum yang saling berhubungan satu terhadap lainnya. Isu hukum dapat dikembangkan dari tiga ranah lapisan hukum, yaitu dogmatik hukum, teori hukum dan filsafat hukum. Lihat Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Cetakan ke-1, Jakarta, 2005, hlm. 56-86.

⁵⁰ Lihat van Peursen, dalam Sugiyanto Darmadi, *Kedudukan Ilmu Hukum dalam Ilmu dan Filsafat*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 66.

⁵¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986, hlm. 50-51.

hendak dipecahkan menyangkut pencarian dan penemuan ide dasar yang menjadi latar belakang adanya pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Atas dasar permasalahan pertama ini untuk selanjutnya dikaji apakah ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 telah mencerminkan adanya pergeseran ide dasar kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dan apakah ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 bersesuaian dengan asas-asas hukum pidana sebagaimana ditentukan dalam Ketentuan Umum Buku I KUHP.

b. Metode Pendekatan

Ada beberapa pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu pendekatan filosofis, pendekatan konseptual dan pendekatan undang-undang.

Pendekatan filosofis adalah pendekatan yang dimaksudkan untuk mencari dan menemukan *ratio legis* dan dasar *ontologis* lahirnya Undang-Undang.⁵² Dengan menemukan *ratio legis* dan dasar *ontologis* suatu undang-undang, maka diharapkan mampu menangkap kandungan filsafati yang ada di belakang undang-undang itu. Dalam konteks penelitian ini, maka pendekatan filosofis digunakan untuk mencari dan menemukan ide dasar yang mendasari pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

⁵² Lihat Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, *Loc.cit*, hlm 93. Di bagian lain dari bukunya dinyatakan: "Jika dasar ontologis dan landasan filosofis berkaitan dengan suatu undang-undang secara keseluruhan, *ratio legis* berkenaan dengan salah satu ketentuan dari suatu undang-undang yang diacu. *Ratio legis* secara sederhana dapat diartikan alasan mengapa ada ketentuan itu. Membahas *ratio legis* suatu ketentuan undang-undang tidak terlepas dari dasar ontologis dan landasan filosofis undang-undang yang memuat ketentuan itu".

Istilah Ide dasar dapat dipersamakan dengan istilah gagasan dasar. Ide dasar atau gagasan dasar dapat diberikan pengertian sebagai gagasan atas suatu objek atau fenomena tertentu yang bersifat mendasar. Ide dasar dapat dipersamakan juga dengan 'cita', yakni gagasan atas suatu hal. Cita hukum (*rechtsidee*) misalnya, adalah konstruksi pikir (ide) yang mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan.

Rudolf Stamler,⁵³ menyebut cita hukum sebagai *leitstern* (bintang pemandu) bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Karena itu cita hukum, sebagaimana dinyatakan oleh Bernard Arief Sidharta, akan mempengaruhi dan berfungsi sebagai asas umum yang mempedomani (*guiding principle*), norma-kritik (kaidah evaluasi) dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum, baik pembentukan, penemuan, penerapan maupun perilaku hukum. Dirumusakannya dan dipahaminya cita hukum akan memudahkan penjabarannya ke dalam berbagai perangkat aturan kewenangan dan aturan perilaku serta memudahkan terjaganya konsistensi dalam penyelenggaraan hukum.⁵⁴

Sebagai bintang pemandu, ide dasar merupakan suatu kerangka keyakinan (*belief frame work*) yang berfungsi sebagai *the central cognitive resource* yang menentukan rasionalitas suatu fenomena, baik tentang apa yang menjadi pokok persoalan maupun cara melihat dan menjelaskan fenomena itu. Oleh karena itulah ide dasar di samping bersifat normatif ia bersifat konstitutif sekaligus.⁵⁵

⁵³ Rudolf Stamler dalam A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Negara*, Disertasi pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 308.

⁵⁴ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 181.

⁵⁵ Lihat Bernard L. Tanya, *Proyeksi Nilai-Nilai Pancasila Sebagai Basis Pembaharuan Hukum Pidana*, *Makalah*, Seminar Nasional Implementasi Ide-Ide Dasar Pancasila Dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo, Bangkalan, 2009, hlm. 4.

Pemahaman demikian ini, apabila dikaitkan dengan fenomena hukum maka, ide dasar dalam pengertiannya sebagai kerangka normatif, tidak lain karena ia berfungsi sebagai prasyarat ideal yang mendasari setiap hukum positif; sedangkan sebagai kerangka konstitutif karena ia mengarahkan hukum kepada tujuan yang ingin dicapai.⁵⁶

Dengan demikian melalui pendekatan filosofis demikian ini diharapkan dapat ditemukan dasar pembenaran (justifikasi) pergeseran kebijakan penggunaan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, baik dilihat dari aspek sifat bahayanya perbuatan (*nature of offence*) maupun dari sudut pelaku tindak pidana (*nature of offenders*) sebagai bentuk perlindungan lingkungan hidup sesuai dengan nilai-nilai lingkungan hidup yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pendekatan konseptual⁵⁷ digunakan untuk menjelaskan secara mendalam konsep-konsep, model-model serta doktrin-doktrin dalam ilmu hukum pidana yang berkaitan dengan kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup. Pendekatan konseptual demikian ini menjadi sangat relevan mengingat adanya perubahan kebijakan hukum pidana yang semula sangat bergantung pada hukum administrasi (*absolut administrative dependence*) menjadi berkurang (*less administrative dependence*), bahkan menjadi *independence*.

Perubahan kebijakan hukum pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 secara bermakna menuntut pula

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 5.

⁵⁷ Pendekatan Konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum ini berguna untuk menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum. Lihat Peter Mahmud Marzuki, *Loc. Cit.*, hlm. 95.

pemahaman tentang konsep lingkungan hidup sebagai kepentingan hukum, konsep atau model perlindungan hukumnya, serta konsep-konsep dalam hukum pidana yang berkaitan dengan perumusan perbuatan yang dilarang, kesalahan (pertanggung jawaban) maupun sanksi pidana.

Pendekatan undang-undang⁵⁸ digunakan untuk melakukan analisis terhadap dogmatika hukum, yakni penuangan kebijakan hukum pidana pencemaran lingkungan hidup ke dalam pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Analisis dilakukan terhadap unsur-unsur perbuatan yang dilarang, unsur kesalahan (pertanggung jawaban) dan sanksi pidana. Analisis terhadap unsur-unsur pemidanaan (substantif) demikian ini diperlukan untuk mengetahui tingkat kesesuaian (harmonisasi) unsur-unsur pemidanaan (substantif) demikian itu dengan asas-asas atau prinsip umum hukum pidana dan asas-asas atau prinsip-prinsip yang terkandung dalam Ketentuan Umum Buku I KUHP.

c. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

1. Jenis Bahan Hukum

Berdasarkan jenisnya, bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan terkait isu lingkungan hidup dan hukum pidana sebagai sarana perlindungannya, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RUU KUHP), Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang Nomor No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan

⁵⁸ Pendekatan Undang-Undang merupakan pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan yang berada pada level dogmatik hukum dan memfokuskan pada herarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan, *Ibid*, hlm. 96.

Lingkungan Hidup, dan Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup beserta Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan Risalah Resmi pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

Bahan hukum sekunder merupakan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder terdiri dari instrumen-instrumen Internasional hasil kongres badan dunia (PBB) yang berisi kebijakan internasional di bidang perlindungan lingkungan hidup yang mengikat pemerintah Indonesia sebagai negara anggota. Selain itu bahan hukum sekunder mencakup doktrin-doktrin hukum, konsep-konsep, teori dan pendapat ahli yang terkait dengan hukum pidana dan hukum lingkungan hidup yang tertuang dalam bentuk tertulis (buku teks, jurnal-jurnal hukum dan karya tulis atau pandangan ahli hukum yang dimuat di media masa) serta wawancara langsung guna pendalaman analisis. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini meliputi Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum (*Black's Law Dictionary*) yang memberi batasan pengertian secara etimologi (arti kata atau gramatikal) untuk istilah-istilah tertentu terutama yang berkaitan dengan komponen variabel judul.

2. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian ini diperoleh dari berbagai sumber. Bahan hukum primer diperoleh melalui pengumpulan secara sistematis terhadap produk-produk hukum berupa peraturan perundang-undangan terkait masalah lingkungan hidup dan hukum pidana sebagai sarana perlindungannya. Bahan hukum primer juga diperoleh dari Naskah Akademis, Rancangan Undang-Undang dan Risalah Pembahasan Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997

yang telah didokumentasikan oleh Bagian Arsip Dokumentasi Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Bahan hukum sekunder penelitian ini di samping diperoleh dari koleksi dalam bentuk buku teks, jurnal dan kliping media massa juga berasal dari unduhan media elektronik melalui internet. Sementara itu untuk melengkapi bahan hukum sekunder dilakukan wawancara langsung dengan nara sumber yang mengajukan usul serta penyusun Naskah Akademis Perubahan Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2009).

d. Analisis Penelitian

Tujuan penelitian disertasi ini adalah untuk menelusuri dan mengungkap ide dasar, kesesuaian norma dengan ide dasar serta kesesuaian norma dengan asas-asas hukum pidana terkait adanya pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Oleh karena tujuannya yang demikian itu, maka analisis dalam penelitian ini selain secara intensif melakukan evaluasi terhadap norma-norma dan asas-asas hukum pidana juga, melakukan evaluasi terhadap kandungan nilai-nilai filosofis yang ada di balik kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Beberapa tehnik analisis dipergunakan dalam penelitian ini. Selain menggunakan metode interpretasi yang mencakup penafsiran gramatikal dan penafsiran sistematis, analisa juga menggunakan metode evaluatif. Metode evaluatif berupa penilaian tepat atau tidak tepat, setuju atau tidak setuju oleh peneliti terhadap suatu pandangan, proposisi, pernyataan perumusan norma yang tertuang dalam ketentuan pidana

tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

Analisis kualitatif atas hasil-hasil penelitian ini disajikan secara sistematis dengan penguraian secara deskriptis analitis. Namun karena penelitian ini tidak hanya bermaksud mengemukakan hasil apa adanya, tetapi juga ingin memberikan kontribusi bagi penyempurnaan kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup di masa datang, maka dilakukan pula analisis yang bersifat perskriptif yang hasil akhirnya berupa rekomendasi alternatif perbaikan terhadap kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

J. Sistematika Penulisan

Penulisan hasil-hasil dari penelitian ini akan dituangkan ke dalam beberapa bab. Keseluruhan bab-bab itu merupakan uraian yang tersusun secara berurutan yang menggambarkan alur pemikiran serta pembahasan secara logis dan sistematis. Untuk itu, sistematika dalam penulisan ini disusun sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, berisi uraian mengenai latar belakang masalah, ruang lingkup permasalahan, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, batasan kajian, orisinalitas penelitian, metode penelitian, desain penelitian dan sistematika penelitian.

Bab II Bab ini berisi tentang tinjauan teoritik yang dipakai sebagai landasan pemikiran dan alat bantu analisis hasil penelitian. Di bawah judul besar "Kebijakan Penanggulangan Pencemaran Lingkungan Hidup Melalui Hukum Pidana dan Model-Model Pengaturannya" secara berurutan pada bab ini dikemukakan tentang: (1) Lingkungan Hidup dan Pembangunan Berkelanjutan.

Pada sub bab ini dikemukakan tentang Perkembangan Paradigma Perlindungan Lingkungan Hidup, Konsepsi serta Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan; (2) Kebijakan Perlindungan Lingkungan Hidup Melalui Hukum Pidana. Pada sub bab ini secara berurutan dikemukakan tentang Konsepsi Dasar Kebijakan Hukum Pidana, Fungsi dan Tujuan Hukum Pidana serta Diskursus tentang Penggunaan Hukum Pidana Sebagai Sarana Penanggulangan Pencemaran Lingkungan Hidup; (3) Pertautan Hukum Pidana dan Hukum Administrasi dalam Pengaturan Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup. Pada sub bab ini dikemukakan tentang Hukum Administrasi dan Hukum Pidana Administrasi, Model-Model Pengaturan Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup dan, Kedudukan Hukum Pidana Administrasi Dalam Sistem Pidanaan (substantif) di Indonesia.

Bab III merupakan penuangan analisis dari permasalahan pertama dari penulisan disertasi ini. Bab ini merupakan analisis terhadap ide dasar yang mendasari pergeseran kebijakan hukum pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Secara berurutan pada bab ini disajikan hasil penelusuran perkembangan kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Berikutnya disajikan ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 disertai perbandingannya dengan ketentuan pidana yang ada dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997. Bab ini diakhiri dengan analisis terhadap ide dasar kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 yang di dalamnya mencakup aspek ontologis (dasar filosofis) dan aspek ratio legis.

Bab IV merupakan penguangan analisis terhadap permasalahan kedua dari penulisan disertasi ini. Bab ini berisi analisis terhadap ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dilihat dari perspektif model-model pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup. Dalam bab ini analisis dilakukan terhadap perbuatan yang dilarang, kesalahan serta sanksi pidana yang diancamkan. Pada bab ini diakhiri dengan menyimpulkan kesesuaian antara ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan ide dasar yang menjadi latar belakang adanya pergeseran kebijakan hukum pidana.

Bab V Pembahasan pada bab ini merupakan analisis terhadap permasalahan ketiga. Bab ini berisi analisis terhadap kesesuaian ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan Ketentuan Umum Buku I KUHP. Pada bab ini secara berurutan disajikan analisis terhadap berbagai persoalan baik yang menyangkut subjek tindak pidana, perumusan perbuatan yang dilarang dan sanksi yang diancamkan.

Bab VI merupakan Bab Penutup yang terdiri dari (1) Kesimpulan yang merupakan jawaban dari keseluruhan permasalahan yang ditetapkan dan; (2) Saran-saran yang merupakan rekomendasi bagi penyempurnaan ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup pada masa akan datang.

BAB II

KEBIJAKAN PENANGGULANGAN PENCEMARAN LINGKUNGAN HIDUP MELALUI HUKUM PIDANA DAN MODEL-MODEL PENGATURANNYA

A. Lingkungan Hidup dan Pembangunan Berkelanjutan

1. Perkembangan Paradigma Perlindungan Lingkungan Hidup

Interaksi antara manusia dengan lingkungan hidup terjadi secara timbal balik. Umum diketahui bahwa, kegiatan yang dilakukan oleh manusia memiliki dampak terhadap lingkungan hidup. Kegiatan ekonomi dan pertumbuhan penduduk yang pesat misalnya, telah memberikan tekanan pada keseimbangan alam hingga mengakibatkan menurunnya kualitas dan kerusakan pada lingkungan hidup. Di sisi lain, kerusakan dan menurunnya kualitas lingkungan hidup juga berdampak pada kehidupan manusia.

Menurut William Chang⁵⁹ terdapat tiga tahapan penting ketika membicarakan corak hubungan manusia dengan alam lingkungannya, yaitu masa keseimbangan alam, masa ketidakseimbangan alam dan masa sekarang.

Masa keseimbangan alam terjadi ketika kehidupan masyarakat manusia masih bercorak sederhana dan bersahaja. Keseimbangan alam terjadi karena di samping kebutuhan manusia hanya sebatas yang diperlukan, juga karena mereka mampu mengembangkan kearifan dan pengetahuan lokal yang masih menghormati makhluk hidup lainnya.

Perubahan lingkungan fisik yang disusul oleh perubahan kebudayaan dan cara hidup, telah mengubah keseimbangan alam yang selama itu berlangsung. Munculah kesadaran baru bahwa manusia berbeda dan terpisah dengan alam.

⁵⁹ William Chang, *Moral Lingkungan Hidup*, Kanisius, Yogyakarta, 2001, hlm. 16.

Manusia tidak lagi sepenuhnya menggantungkan pada kemurahan alam --- yang diperlukan tidak lagi mencari tetapi membudidayakan. Timbulah pola kehidupan baru, mereka mulai berternak dan membudidayakan tumbuh-tumbuhan. Mereka tidak lagi berburu di hutan-hutan, tetapi memelihara hewan yang dikandangkan. Peradaban pun semakin maju, mereka tidak lagi menjadi nomaden, tetapi menetap dan menciptakan dunia pertanian dan pertukangan.

Puncak ketidakseimbangan alam terjadi ketika datang masa revolusi industri. Revolusi yang dimulai di Inggris akhir abad 18 telah menggeser model perekonomian yang berbasis pekerja menjadi didominasi oleh industri yang berbasis mesin.

Revolusi industri abad 18 tidak bisa dilepaskan dari adanya revolusi ilmu pengetahuan yang sebenarnya telah dimulai pada abad ke 16. Ilmuwan-ilmuwan besar Francis Bacon, Rene Descartes dan Galileo Galilei hingga Newton adalah tokoh-tokoh penting pelopor perkembangan revolusi ilmu pengetahuan. Selain hal itu, kemajuan revolusi industri juga dipercepat dengan adanya lembaga-lembaga riset di Inggris dan Perancis.

Dikenalnya cara berpikir melalui metode ilmiah yang diikuti oleh penemuan-penemuan baru serta produksi barang secara besar-besaran telah mengukuhkan pandangan manusia "baru" ini bahwa, dikotomi antara alam dan manusia diyakini kebenarannya. Melalui ilmu pengetahuan, teknologi dan organisasi sosial yang canggih, manusia hasil revolusi industri dan generasi-generasi berikutnya telah melakukan rekayasa alam dan rekayasa sosial. Lingkungan hidup baik fisik maupun biologis bisa diperdayakan manusia untuk kepentingan dirinya.

Memang sejatinya persoalan lingkungan hidup bukanlah persoalan biologis semata, ia mencakup pula soal-soal cara pandang manusia soal moral manusia

atas lingkungan sekelilingnya.⁶⁰ Moral manusia yang menganggap dirinya sebagai penguasa alam, yang mengatasi alam semesta, dan bukan termasuk di dalam salah satu bagian dari alam semesta, menyebabkan manusia bertindak sewenang-wenang terhadap alam.

Sikap dan perilaku seseorang terhadap sesuatu sangat ditentukan oleh bagaimana pandangannya terhadap sesuatu itu. Hal ini berlaku untuk banyak hal, termasuk mengenai hubungan manusia dengan alam lingkungannya. Manusia mempunyai pandangan tertentu terhadap alam, di mana pandangannya itu menjadi landasan bagi tindakan dan perilakunya terhadap alam.⁶¹

Sikap dan tindakan manusia terhadap lingkungan telah lama menjadi perhatian dan menghasilkan teori-teori tentang etika lingkungan. Berikut disajikan teori-teori utama tentang etika lingkungan, sebagai berikut:

1.1. *Shallow Environmental Ethics/Human-centered Ethics.*

Teori etika ini berpandangan bahwa manusia merupakan pusat dari sistem alam semesta (antroposentris).⁶² Oleh karena manusia dipandang sebagai pusat perhatian, maka segala keputusan yang diambil mengenai lingkungan hidup haruslah dinilai berdasarkan manusia dan kepentingannya.

⁶⁰ Moral lingkungan hidup membahas tindakan manusia yang berhubungan dengan tempat tinggalnya dan makhluk-mahluk non manusia. Moral lingkungan hidup bukanlah cabang moral, seperti moral medis dan moral bisnis, tetapi perluasan bidang moral. Moral lingkungan hidup memberi pertimbangan-pertimbangan filosofis dan biologis mengenai hubungan manusia dengan tempat tinggalnya dan makhluk ciptaan lainnya. Lihat William Chang, *loc.cit*, hlm. 34.

⁶¹ Betapa pentingnya persoalan moral manusia kaitannya dengan lingkungan hidup seperti terungkap dalam tesis Sonny Keraf yang menyatakan " Bahwa masalah lingkungan hidup adalah masalah moral, persoalan perilaku manusia. Lingkungan hidup bukan semata-mata persoalan teknis. Demikian pula, krisis ekologi global yang kita alami dewasa ini adalah persoalan moral, krisis moral secara global. Oleh karena itu, perlu etika dan moralitas untuk mengatasinya". Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002, hlm. xiii.

⁶² Antroposentrisme adalah teori etika lingkungan yang memandang manusia sebagai pusat dari sistem alam semesta. Manusia dan kepentingannya dianggap paling menentukan dalam tatanan ekosistem dan dalam kebijakan yang diambil dalam kaitan dengan alam, baik secara langsung maupun tidak langsung. Etika antroposentrisme merupakan cara pandang Barat yang bermula dari Aristoteles hingga filsuf-filsuf modern, *Ibid*, hlm.33-48.

Dalam perspektif ini, pola hubungan manusia dengan alam hanya terbatas pada relasi instrumental belaka.⁶³ Alam dilihat sebagai alat bagi pemenuhan demi kepentingan manusia. Kalaupun toh terdapat kepedulian terhadap alam, hal itu dilakukan semata-mata demi menjamin kebutuhan dan kepentingan hidup manusia, dan bukan atas pertimbangan bahwa alam memiliki nilai bagi dirinya sendiri.

Teori ini jelas bersifat egoistis, karena hanya mengutamakan kepentingan manusia. Itulah sebabnya teori ini dianggap sebagai sebuah etika lingkungan etika yang dangkal (*shallow environmental ethics*). Teori etika lingkungan ini dikenal pula dengan sebutan *Antroposentrism*.

Ajaran antroposentris ini banyak dikritik sebagai salah satu penyebab terjadinya krisis lingkungan hidup. Pandangan ini yang menyebabkan manusia melakukan tindakan eksploitatif terhadap alam dengan menguras kekayaan alam demi kepentingan dirinya. Menurut Sonny Keraf, ada tiga permasalahan berkaitan dengan cara pandang antroposentris.⁶⁴ Pertama, manusia hanya dipahami sebagai mahluk sosial (*social animal*), yang eksistensi dan identitas dirinya ditentukan oleh komunitas sosialnya. Manusia tidak dilihat sebagai mahluk ekologis yang identitasnya ikut dibentuk oleh alam; Kedua, etika hanya berlaku bagi komunitas sosial manusia. Jadi, yang disebut sebagai norma dan nilai moral hanya dibatasi berlakunya bagi manusia. Hanya manusia sebagai pelaku moral, yaitu mahluk yang memiliki kemampuan untuk bertindak secara

⁶³ Hubungan yang bercorak instrumental ini menghasilkan pola pendekatan tehnokratik, yakni manusia sekedar ingin menguasai alam. Alam sekedar sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan manusia. Alam hanya dilihat sebagai tumpukan kekayaan dan energi untuk dimanfaatkan. Bahwa alam bernilai pada dirinya sendiri sehingga perlu dipelihara, tidak termasuk dalam wawasan tehnokratis. Setiap tehnokratisme dapat diringkas sebagai sikap merampas dan membuang; alam dibongkar untuk mengambil apa saja yang diperlukan, begitu pula produk-produk samping pekerjaan manusia begitu saja dibuang. Lihat Frans Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral*, Gramedia, Jakarta, 1993, hlm. 197.

⁶⁴ *Ibid*, hlm xv-xiv.

moral berdasarkan akal budi dan kehendak bebasnya. Etika tidak berlaku bagi makhluk lain di luar manusia; Ketiga, cara pandang antroposentrisme diperparah oleh cara pandang ilmu pengetahuan dan teknologi modern yang Cartesian dengan ciri utama mekanistik-reduksionistik. Dalam cara pandang demikian ini, terdapat pemisahan yang tegas antara fakta dan nilai. Oleh karena itu ilmu pengetahuan modern membela paham bebas nilai. Ilmu pengetahuan dipandang bersifat otonom, sehingga seluruh perkembangan ilmu pengetahuan dikembangkan dan diarahkan hanya untuk ilmu pengetahuan. Dengan demikian penilaian tentang baik buruk ilmu pengetahuan dan teknologi beserta segala dampaknya dari segi moral dan agama adalah tidak relevan. Hal ini melahirkan sikap dan perilaku manipulatif dan eksploitatif terhadap alam, dan pada gilirannya melahirkan berbagai krisis ekologi sekarang ini.

1.2. *Intermediate Environmental Ethics/Biosentrisme.*

Teori Biosentrisme merupakan lawan dari teori antroposentrisme.⁶⁵ Pandangan ini menyatakan bahwa alam mempunyai nilai dalam dirinya sendiri, lepas dari kepentingan manusia di dalamnya. Dalam perspektif Biosentrisme, setiap kehidupan haruslah dilindungi, dan kehidupan itu adalah keseluruhan yang ada di alam semesta, entah itu manusia maupun makhluk hidup yang lain. Oleh karena teori ini menyandarkan pada kehidupan, maka secara moral berlaku prinsip bahwa setiap kehidupan memiliki nilai yang sama.

⁶⁵ Berbeda dengan antroposentrisme yang berpusat pada manusia, Biosentrisme berpusat pada kehidupan. Inti dari paham ini adalah adanya moralitas pada kehidupan, entah pada manusia atau pada makhluk hidup lainnya. Manusia memiliki kewajiban moral terhadap alam. Kewajiban ini tidak bersumber pada kewajiban manusia terhadap sesama, sebagaimana dipahami antroposentrisme. Kewajiban ini bersumber dan berdasarkan pada pertimbangan bahwa kehidupan adalah sesuatu yang bernilai, entah itu kehidupan manusia atau kehidupan spesies lain. Tokoh paham ini adalah Albert Schweitzer, pemenang hadiah Nobel tahun 1952. *Ibid*, hlm. 49-74.

Biosentrisisme menekankan kewajiban terhadap alam berdasarkan pertimbangan bahwa kehidupan adalah sesuatu yang bernilai, baik manusia maupun spesies-spesies yang ada di bumi ini. Manusia dan seluruh spesies memiliki nilai dalam dirinya sendiri. Alam justru memiliki nilai ketika ada kehidupan yang lain. Manusia bukanlah pusat kehidupan, namun ia hanyalah bagian dari keseluruhan kehidupan. Teori Biosentrisisme juga disebut *Intermediate Environmental Ethics*.

1.3. Deep Environmental Ethics/Ecosentrisme.

Teori ini berpandangan bahwa secara ekologis, baik makhluk hidup maupun benda-benda abiotik saling terkait satu sama lain. Air di sungai, yang termasuk abiotik, sangat menentukan kehidupan yang ada di dalamnya. Demikian juga udara, walaupun tidak termasuk makhluk hidup, namun sangat menentukan keseluruhan makhluk hidup.⁶⁶

Ekosentrisisme sejalan dengan biosentrisisme, keduanya menentang paham antroposentris. Baik ekosentrisisme maupun biosentrisisme, keduanya berpandangan adanya tanggungjawab moral yang sama bagi sekalian realitas biologis.

Deep Ecology menganut prinsip *biospheric egalitarianism*, artinya adanya pengakuan bahwa organisme dan makhluk hidup adalah anggota yang sama

⁶⁶ Eksosentrisisme merupakan kelanjutan dari biosentrisisme. Sebagai kelanjutan biosentrisisme, ekosentrisisme sering disamakan begitu saja dengan biosentrisisme, karena ada banyak kesamaan pada kedua teori ini. Kedua teori ini menentang cara pandang antroposentrisisme yang membatasi keberlakuan etika hanya pada komunitas manusia. Keduanya memperluas keberlakuan etika untuk mencakup komunitas yang lebih luas. Pada biosentrisisme, etika diperluas untuk mencakup komunitas biotik. Sementara pada ekosentrisisme, etika diperluas untuk mencakup komunitas ekologis seluruhnya, baik yang hidup maupun tidak, *Ibid*, hlm.74. Salah satu versi teori ekosentrisisme adalah teori etika lingkungan yang dikenal dengan *Deep Ecology*. *Deep Ecology* mula pertama diperkenalkan oleh Arnie Naess, filosof Norwegia pada tahun 1973 lewat artikelnya yang berjudul: *The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement : A Summary*. Lihat Bill Devall and George Sessions, *Deep Ecology: Living as if mattered*, Gibbs M. Smith, Inc, Utah, 1985, hlm. 63-78.

statusnya dan sebagai suatu keseluruhan yang saling terkait. Dengan demikian terdapat pengakuan bahwa hak untuk hidup dan berkembang semua makhluk hidup adalah hak universal yang tidak dapat diabaikan.

Deep Ecology adalah suatu etika baru yang dalam memandang kehidupan. Kehidupan tidak lagi dipahami berpusat pada manusia, tetapi berpusat pada makhluk hidup seluruhnya. Sebagai etika baru, sesungguhnya etika *Deep Ecology* tidak mengubah sama sekali hubungan manusia dengan lingkungan. Namun ada dua hal penting yang membedakan dengan etika lingkungan sebelumnya (antroposentris dan biosentris), yaitu: Pertama, manusia dan kepentingannya bukan lagi ukuran bagi segala sesuatu yang lain. Manusia bukan lagi pusat dari dunia moral. *Deep ecology* justru memusatkan perhatian pada semua spesies, termasuk spesies bukan manusia. Demikian pula *Deep ecology* tidak memusatkan perhatian pada kepentingan jangka pendek, tetapi jangka panjang: Kedua, etika lingkungan hidup yang dikembangkan *Deep ecology* adalah sebuah etika praktis, sebagai sebuah gerakan. Artinya, prinsip-prinsip moral etika lingkungan harus diterjemahkan ke dalam aksi nyata dan konkrit. Etika *Deep Ecology* menyangkut suatu gerakan yang jauh lebih dalam dan komprehensif dari sekedar sesuatu yang instrumental dan ekspansionis sebagaimana ditemukan pada antroposentris dan biosentrisme.⁶⁷

⁶⁷ *Deep ecology* mengajukan delapan gagasan berkaitan dengan kesadaran lingkungan hidup, sebagai berikut:

1. Kesejahteraan dan keadaan, baik dari kehidupan manusiawi maupun bukan manusiawi di bumi memiliki nilai instrinsik. Nilai-nilai ini tidak tergantung dari manfaat atau tidaknya untuk tujuan manusia (*The well-being and flourishing of human and non-human life on Earth have value in themselves (synonyms: intrinsic value, inherent worth). These values are independent of the usefulness of the non human world for human purposes*);
2. Kekayaan dan keanekaragaman bentuk-bentuk menyumbangkan pada terwujudnya nilai-nilai (*Richness and diversity of life form contribute to the realization of these values and are also values in themselves*);
3. Manusia tidak berhak mengurangi kekayaan dan keanekaragaman ini kecuali untuk memenuhi kebutuhan vitalnya (*Human have no right to reduce these richness and diversity except to the satisfy vital need*);

Cara pandang manusia tentang lingkungan hidup telah mengalami perkembangan dari masa ke masa. Konsep ekosentrisme (*Deep ecology*), sebagai reaksi atas cara pandang antroposentrisme, telah mengubah pandangan tentang kedudukan manusia dan lingkungan hidup dalam suatu kesederajatan dan keseimbangan. Dalam kerangka berpikir demikian ini, salah satu persoalan mendasar yang hingga sekarang masih menjadi perdebatan adalah menyangkut pertanyaan, adakah alam memiliki hak asasi, sebagaimana kita juga mengenal adanya hak asasi pada manusia ?⁶⁸

Secara konseptual, persoalan ini cukup kontroversial, karena selama ini etika dalam paham politik yang berkembang masih sangat bercorak antroposentris.⁶⁹ Dalam perspektif antroposentris, hak asasi adalah konsep moral yang hanya berlaku untuk manusia. Oleh karena itu dipandang sebagai keanehan apabila

-
4. Kehidupan dan kebudayaan manusia dapat dicocokkan dengan dikurangnya secara substansial jumlah penduduk. Keadaan bukan manusia memerlukan dikurangnya jumlah penduduk itu (*The flourishing of human life and cultures is compatible with substantially smaller human population. The flourishing of non-human life requires a smaller human population*);
 5. Campur tangan manusia terhadap kehidupan bukan manusia kini terlalu besar, dan situasinya semakin memburuk dengan pesat (*Present human interference with non-human world is excessive, and the situation is rapidly worsening*);
 6. Perlu dilakukannya perubahan kebijakan. Perubahan kebijakan mencakup bidang ekonomi, teknologi dan struktur ideologi. (*Policies must therefore be changed. The policies affect basic economic, technological, and ideological structures. The resulting state of affairs will be deeply different from the present*);
 7. Perubahan ideologis terutama ditujukan untuk menghormati kualitas kehidupan daripada meningkatkan standar kehidupan. Bahwa harus dibedakan antara besar dengan mulia (*The ideological change is mainly that of appreciating life equality-dwelling in situations of inherent value rather than adhering to increasingly higher standard of living. There will be profound awareness of deference between big and great*);
 8. Mereka yang menyetujui buti-butir sebelumnya berkewajiban secara langsung untuk berusaha mengadakan perubahan-perubahan yang perlu (*Those who subscribe to the foregoing points have an obligation directly or indirectly to try to implement the necessary changes*), Lihat Arne Naess, *The Deep Ecology Movement: Some Philosophical Aspects*, *Philosophical Inquiry* 8, hlm. 10-31.

⁶⁸ Ide menjadikan lingkungan sebagai subjek hukum (sebagai penyandang hak) telah berkembang di kalangan ilmuwan lingkungan dan aktivis lingkungan pada tahun 1970-an. Pemikiran ke arah ini misalnya terlihat pada gagasan Christopher D. Stone dalam tulisannya yang berjudul : *Should Trees Have Legal Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects*. Lihat Christopher D. Stone, *Should Trees Have Legal Standing? Toward Legal Rights for Natural Object*, Cal. L. Rev. 450, 1972. hlm. 372.

⁶⁹ Sonny Keraf, *Etika....., Loc. cit*, hlm 103.

terdapat pernyataan bahwa alam secara umum, binatang dan tumbuh-tumbuhan memiliki hak dan harus dijamin.

Namun tidak demikian halnya jika isu tentang hak asasi lingkungan ini dilihat dari perspektif biosentrisme dan ekosentrisme. Dalam perspektif ini terdapat argumentasi-argumentasi yang cukup kuat untuk menyatakan bahwa lingkungan hidup juga memiliki hak dan oleh karena itu harus dijamin dan dilindungi. Menurut mereka perluasan cakupan etika yang semula hanya untuk manusia, pada perkembangan selanjutnya harus diterima bahwa, etika juga harus diberlakukan untuk komunitas biotis dan ekologis secara keseluruhan.⁷⁰

Paul Taylor,⁷¹ tidak mengakui adanya hak moral ini terhadap pihak lain selain manusia. Ia mengakui bahwa binatang dan tumbuh-tumbuhan hanya sebatas memiliki hak legal. Itu pun sepanjang diakui dan dijamin oleh hukum negara. Sebagai penyandang hak hukum, sekalipun binatang dan tumbuh-tumbuhan tidak bisa memahami bahwa mereka memiliki hak legal, namun sejauh negara

⁷⁰ Sonny Keraf dengan mengutip pendapat Aldo Leopold, James A. Nash, merinci argumen-argumen yang menguatkan bahwa alam memiliki hak asasi, yaitu: *Pertama*, telah terjadi perluasan pemahaman terhadap etika. Jika di awal perkembangannya etika hanya berlaku bagi manusia bebas, bahkan secara sempit hanya untuk laki-laki (tidak termasuk perempuan dan budak), maka pada tahap berikutnya diterima pemahaman bahwa semua manusia memiliki hakkrkat dan martabat yang sama dan sama-sama sebagai orang bebas (*free and equal*). Penganut biosentrisme dan ekosentrisme, meneruskan perluasan yang sama untuk mencapai perluasan etika tahap berikutnya, mencakup komunitas biotis dan ekologis seluruhnya. Dengan perluasan ini, etika tidak hanya dianggap berlaku bagi komunitas manusia, melainkan juga bagi komunitas biotis atau komunitas ekologis seluruhnya. Konsekuensinya, harus diterima pemahaman bahwa hak asasi harus juga berlaku untuk semua anggota komunitas biotis, semua makhluk hidup; *kedua*, sekalipun makhluk hidup selain manusia bukan sebagai pelaku moral, namun dalam pengertian luas ia adalah subjek moral yang menuntut kewajiban dan tanggungjawab dari pelaku moral, dalam halini adalah manusia. Atas dasar pemahaman demikian, maka sebagai subjek moral, semua makhluk hidup tanpa kecuali memiliki hak asasi untuk dihargai dan dijamin oleh pelaku moral; *ketiga*, hak asasi alam berkaitan dengan konsep *conatus essendi*, bahwa terdapat kecenderungan dan dorongan alamiah untuk bertahan hidup dan berada. Memang benda-benda abiotis tidak mempunyai kecenderungan ini, tetapi mereka pun harus dijaga dan dilestarikan karena kehidupan organisme hidup sangat tergantung dari keutuhan benda-benda abiotis. *Keempat*, harus dibedakan antara hak legal dan hak moral. Hak legal adalah hak yang diberikan, diakui dan disahkan oleh negara. Hal ini berarti pihak-pihak tertentu, tidak harus manusia --- dalam hal ini adalah lingkungan hidup, memiliki hak legal jika hak tadi diakui dan disahkan dalam hukum oleh negara. Sementara itu hak moral adalah hak yang dimiliki pihak tertentu dan diakui sah berdasarkan prinsip-prinsip moral. *Ibid.*, hlm. 104-105.

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 110.

mengakui dan melindungi, hak tersebut adalah sah dan mempunyai kekuatan hukum untuk diberlakukan. Atas dasar itu, semua pihak, khususnya manusia mempunyai kewajiban untuk melindungi hak-hak tadi. Penolakan Paul Taylor didasari argumentasi bahwa binatang dan tumbuhan memiliki keterbatasan-keterbatasan yang secara mendasar tidak mungkin dipandang sebagai pelaku moral, penyandang hak dan kewajiban asasi.⁷² Atas dasar keterbatasan yang ada, menurut Taylor, bahwa keinginan untuk melindungi alam dengan konsep hak asasi alam, sesungguhnya telah dan cukup dipenuhi apabila terdapat prinsip hormat terhadap alam. Hormat terhadap alam sudah cukup mengakomodasi tujuan pengakuan akan hak alam tadi.

Terhadap pendapat Taylor, Sonny Keraf mengajukan keberatan, yang pada intinya menyatakan bahwa pandangan tersebut dianggap in konsisten. Untuk memiliki sikap hormat terhadap alam haruslah terlebih dahulu diakui dan diterima bahwa alam memiliki hak asasi, jika tidak maka atas dasar apa kita menghormati

⁷² Paul Taylor mengemukakan beberapa argumen yang menentang adanya hak moral selain yang dimiliki oleh manusia: (1). Pemilik hak moral diandaikan menjadi anggota dari sebuah komunitas pelaku moral. Aspek ini penting karena pemilik hak moral harus bisa menuntut dan menekan pelaku moral lain, sebagaimana sebaliknya pelaku moral lain menuntut pada dirinya, untuk mengakui dan melindungi haknya. Mereka harus bisa menekan pelaku moral lain untuk tidak melanggar hak moralnya. Jadi mereka sendiri harus berjuang untuk membela haknya; (2). Pemilik hak tersebut harus mempunyai sikap hormat terhadap diri sendiri. Pemilik hak moral harus menyadari bahwa dia sendiri mempunyai nilai dan martabat untuk dipertahankan dan dilindungi termasuk oleh dirinya sendiri. Ia harus menghargai dirinya sendiri sebagai bernilai pada dirinya sendiri dengan seluruh harkat dan martabatnya. Hanya dengan demikian ia mempunyai status yang sama dengan makhluk lain sehingga sah bagi dia untuk menuntut penghargaan dari pihak lain; (3). Makhluk tertentu dikatakan memiliki hak, jika ia mampu memilih untuk menikmati hak tersebut atau tidak. Terdapat hubungan antara memiliki hak dan mampu memilih, artinya pemilik hak dapat dengan bebas mengabaikan dan mengorbankan haknya atau memilih untuk menikmati hak tersebut; (4). Ada hak lanjutan sebagai konsekuensi dari dimilikinya hak-hak moral tadi. Artinya, kalau pihak tertentu memiliki hak moral, pihak tersebut berhak untuk menuntut, mengadakan pelanggaran atas haknya dan mendapat kompensasi atas kerugian yang ditimbulkan oleh pelanggaran tadi. Keempat aspek ini tidak dipenuhi oleh binatang dan tumbuhan, maka secara logis tidak masuk akal kalau dinyatakan bahwa binatang dan tumbuhan memiliki hak moral atau hak asasi. Lihat, Sonny Keraf, *Ibid.*, hlm. 111-112.

alam.⁷³ Sonny Keraf adalah salah seorang yang mengukuhkan bahwa binatang, tumbuhan, atau makhluk hidup pada umumnya, bahkan alam adalah pemilik hak asasi.⁷⁴

Krisis lingkungan hidup yang mendera dewasa ini mengharuskan orang untuk memikirkan secara sungguh-sungguh pandangan, sikap dan perilaku manusia terhadap alam. Pandangan dan sikap yang berpusat pada manusia (antroposentrisme) terbukti telah menghasilkan perilaku yang eksploitatif terhadap alam dan menghasilkan krisis lingkungan yang berkekerasan. Dengan mendasarkan pada perkembangan etika lingkungan sebagaimana dipaparkan di atas, baik yang bercorak biosentrisme dan ekosentrisme, sesungguhnya telah terjadi perubahan cara pandang terhadap alam. Cara pandang biosentris maupun ekosentris mengajarkan bahwa komunitas moral tidak hanya terbatas pada komunitas sosial, tetapi mencakup pula komunitas ekologis. Akibatnya, manusia tidak hanya dipahami sebagai makhluk sosial, namun juga makhluk ekologis sekaligus.

⁷³ Beberapa argumentasi yang dikemukakan oleh Sonny Keraf adalah sebagai berikut: (1). Untuk memiliki sikap hormat terhadap alam harus terlebih dahulu diakui dan diterima bahwa alam memiliki hak asasi. Jika tidak atas dasar apa kita menghormati alam? Alam dihormati karena alam memiliki hak asasi. Tanpa itu, sulit untuk bisa menerima bahwa alam memiliki hak untuk dihargai dan dilindungi; (2). Kalau kita menerima bahwa komunitas biotik juga komunitas moral, maka binatang dan tumbuhan termasuk juga dalam komunitas pelaku moral. Sekalipun mereka sendiri bukan pelaku moral maka masuk akal kalau binatang dan tumbuhan mempunyai hak asasi. Bahwa mereka sendiri harus bisa menuntut pelaku moral untuk menghargai dan melindungi haknya, ini tidak konsisten. Mengapa anak-anak, orang gila dan orang cacat mental tetap diakui memiliki hak asasi kendati mereka tidak bisa menuntut pelaku moral untuk menghormati dan haknya? Hal yang sama harus dikatakan tentang kemampuan menghargai diri sendiri. Kendati anak-anak, orang gila, dan orang cacat mental tidak memiliki kemampuan menghargai diri sendiri, tetap saja masuk akal untuk mengatakan bahwa mereka memiliki hak asasi. Demikian pula tentang kemampuan untuk memilih menikmati atau tidak menikmati hak asasi tersebut. Anak-anak, orang gila, orang cacat mental dan pasien koma tidak pernah mampu memilih untuk menikmati atau melepaskan hak asasinya. Mereka tetap diakui dan dihargai memiliki hak asasi yang harus dilindungi; (3). Bahwa bukan hanya pada hak asasi, pada hak legalpun selalu ada hak turunan lebih lanjut ketika hak legal tertentu dilanggar. Pemilik hak legal berhak untuk menuntut, menggugat dan menerima kompensasi. Dan itu tidak hanya berlaku bagi pelaku moral, tetapi juga berlaku bagi subjek moral, termasuk anak-anak, orang gila dan orang cacat mental. Sonny Keraf, *Loc.cit*, hlm. 112-113.

⁷⁴ Sonny Keraf, *Loc.cit*, hlm. 113.

2. Konsepsi dan Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan

2.1. Konsepsi Pembangunan Berkelanjutan

Salah satu ancaman serius yang menghantui kelangsungan lingkungan hidup adalah ketidakmampuan negara dalam mengendalikan dan melakukan pengawasan terhadap aktifitas manusia dalam memanfaatkan alam dan sumberdaya yang dimilikinya. Persoalan perlindungan lingkungan hidup kaitannya dengan pembangunan muncul sejalan dengan kenyataan bahwa, pembangunan yang dimaksudkan sebagai upaya untuk lebih mensejahterakan manusia, dalam banyak hal justru menimbulkan kerusakan lingkungan, bahkan mengancam kehidupan manusia itu sendiri.⁷⁵

Menyadari keadaan demikian itu, maka sejak tahun 1980-an, agenda politik lingkungan hidup mulai dipusatkan pada apa yang sekarang dikenal dengan sebutan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*).

Istilah pembangunan berkelanjutan mula pertama muncul dalam *World Conservation Strategy* dari the *International Union for the Conservation of Nature*, tahun 1980. Istilah ini kemudian dipakai oleh Lester R. Brown dalam buku *Building a Sustainable Society* tahun 1981. Popularitas istilah ini semakin menjadi setelah Brundtland memberikan laporan pada Komisi Dunia tentang Lingkungan hidup dan Pembangunan (*World Commission on Environmental and Development*) --- dikenal dengan laporan Brundtland, di bawah judul *Our Common Future*, tahun 1987.⁷⁶

⁷⁵ Dikenal dengan model pembangunan dekade pertama (1960-1970). Pembangunan dipacu untuk mengejar pertumbuhan ekonomi tinggi dengan menaikkan tingkat produksi dan perdagangan. Indra Ismawan mengatakan bahwa kenaikan tingkat produksi dan perdagangan mengakibatkan peningkatan biaya eksternalitas, yakni pencemaran dan degradasi lingkungan hidup. Lihat Indra Ismawan, *Resiko Ekologis di Balik Pertumbuhan Ekonomi*, Media Pressido, Jakarta, 1999. hlm. 10.

⁷⁶ Janine Ferreti, *Common Future*, Pollution Probe Press, Toronto, Ontario, 1989, hlm. vii.

Menilik sejarahnya, kelahiran konsep pembangunan berkelanjutan tidak bisa dilepaskan dari keprihatinan masyarakat dunia atas krisis lingkungan hidup yang terjadi pasca perang dunia kedua. Pada tahun 1960-an, ketika tingkat perkembangan ekonomi berlangsung sangat pesat, negara-negara maju mulai menyadari bahwa pertumbuhan ekonomi yang sedang mereka nikmati diperoleh dengan mengorbankan lingkungan hidup yang tidak pernah diperhitungkan sebelumnya.

Adalah Rachael Curson, secara dramatis menggambarkan kondisi lingkungan hidup era tahun 1960-an, bahwa terdapat kondisi yang kontradiktif pada musim semi yang seharusnya penuh dengan kicau burung, akan tetapi yang terjadi adalah sebaliknya --- yakni kesunyian ("*The Sillent Spring*").⁷⁷

Keprihatinan terhadap kondisi lingkungan hidup, memacu berbagai lembaga berusaha untuk memikirkan penanganannya. Kepedulian terhadap isu lingkungan hidup tidak hanya bergerak pada level nasional, tetapi juga pada level internasional. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menerima usulan wakil dari Swedia guna melaksanakan konferensi internasional mengenai lingkungan hidup. Tepat pada tahun 1972, diselenggarakan konferensi PBB tentang lingkungan hidup di Stockholm.⁷⁸

Perhatian konferensi dicurahkan guna membahas masalah kemerosotan lingkungan hidup, baik dalam skala nasional maupun internasional. Selain itu, konferensi juga menekankan pentingnya melindungi dan mengembangkan kepentingan negara-negara berkembang dalam menyesuaikan dan memadukan

⁷⁷ Lihat M. Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Cetakan I, Bandung, 1992, hlm. 5.

⁷⁸ *United Nations Conference on the Human Environment*, dikenal juga dengan *Stockholm Conference* karena diselenggarakan di Stockholm, Swedia tanggal 5-16 Juni 1972.

secara serasi antara kebijakan nasional di bidang lingkungan hidup dengan rencana pembangunan nasional beserta skala prioritasnya

Dampak Konferensi Stockholm yang diselenggarakan pada tanggal 5-16 Juni 1972, cukup berarti bagi peningkatan perhatian terhadap masalah-masalah lingkungan hidup. Pada level nasional, hal itu terbukti dari semakin banyaknya negara-negara yang mendirikan lembaga-lembaga setingkat menteri (departemen) yang secara khusus menangani masalah lingkungan hidup.

Pada tahun 1983, Sekjen PBB menugaskan kepada Gro Brundtland dari Norwegia untuk mempersiapkan suatu laporan tentang agenda perubahan dari konsep pembangunan. Menindaklanjuti tugas PBB tersebut, dibentuklah badan WCED (*World Commission on Environment and Development*) yang anggotanya terdiri dari wakil-wakil negara Industri dan negara berkembang.

Di dalam laporannya yang terkenal itu "*Our Common Future*", Brundtland mengemukakan pedoman yang dapat diterapkan bagi masyarakat di berbagai negara sesuai dengan kebijakan dan rencana tindak masing-masing negara anggota. Anggota komisi sepakat tentang isu pokok yakni, banyak kegiatan pembangunan justru menyebabkan tumbuhnya kemiskinan dan rasa tidak aman, di samping menimbulkan kerusakan lingkungan hidup.

Laporan Brundtland mengilhami munculnya pemikiran baru di bidang pembangunan, yakni masuknya lingkungan hidup sebagai komponen penting pembangunan. Diharapkan pemikiran baru ini tidak hanya memberi kemajuan bagi sebagian kecil umat manusia di berapa tempat tertentu saja, tetapi dapat mencakup isi bumi ini sampai jauh ke masa depan. Inilah cikal bakal munculnya konsep pembangunan berwawasan lingkungan, yang lebih dikenal dengan istilah pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*).

Momen penting berikutnya bagi pengembangan konsep pembangunan berkelanjutan adalah diselenggarakannya Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) di Rio Janeiro, Brazil, tanggal 3-14 Juni 1992. Konferensi ini dihadiri oleh 154 anggota PBB dan menghasilkan 5 (lima) dokumen resmi.⁷⁹ Salah satu dokumen Rio memuat 27 (dua puluh tujuh) prinsip berkaitan dengan isu lingkungan hidup dan pembangunan global, serta tujuan membangun kemitraan global yang sederajat melalui pembentukan kerjasama baru antar negara dan lembaga-lembaga lain dalam masyarakat.

Deklarasi Rio begitu fenomenal bagi perkembangan pembangunan berkelanjutan. Deklarasi Rio menempatkan manusia sebagai pusat perhatian dari pembangunan berkelanjutan dengan memberi hak atas kesehatan dan kehidupan produktif yang harmonis dengan alam.⁸⁰ Di samping itu, melalui KTT Rio disepakati pula tentang tiga pilar utama yang mendukung pembangunan berkelanjutan, yaitu pembangunan ekonomi, pembangunan sosial dan perlindungan lingkungan hidup.

Setelah KTT Rio, pada tahun 2002 diselenggarakan KTT di Johannesburg, Afrika Selatan. Isu tentang pembangunan berkelanjutan kembali menjadi agenda utama bahkan semakin memperkokoh komitmen negara-negara peserta. KTT Johannesburg menghasilkan Deklarasi Millinium, dengan 37 (tigapuluh tujuh)

⁷⁹ Kelima dokumen tersebut adalah: (1). Deklarasi Rio; (2). Agenda 21; (3). Prinsip-Prinsip Pengelolaan Kehutanan; (4). Konvensi tentang Perubahan Iklim; (5). Konvensi Keanekaragaman Hayati. Lihat Kamal Hossain, *Envolving Principles of Sustainable Development and Good Governance*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, 1994, hlm. 15.

⁸⁰ *Human being are at the centre concern for sustainable development. They are entitled to healty and productive of life in harmony with nature*, Lihat Kamal Hossain, *ibid*, hlm. 18.

butir kesepakatan yang menegaskan komitmen negara-negara peserta untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan secara nyata.⁸¹

Paradigma pembangunan berkelanjutan sekalipun telah diterima sebagai agenda politik pembangunan untuk semua negara di dunia, namun hingga kini, paradigma tersebut masih belum dipahami secara luas dan diberikan pengertian yang berbeda-beda.⁸² Berikut adalah beberapa pengertian tentang pembangunan berkelanjutan:

- a. Emil Salim mengemukakan "pembangunan berkelanjutan mengharuskan kita mengelola sumber alam serasional mungkin. Ini berarti bahwa sumber-sumber daya alam bisa diolah, asalkan secara rasional dan bijaksana. Untuk ini diperlukan pendekatan pembangunan dengan pengembangan lingkungan hidup, yaitu *eco-development*".⁸³
- b. Repetto mengemukakan "*Sustainable Development (is) a development strategy that manages all assets, natural resources as well as financial and physical assets, for increasing long-term wealth and well-being. Sustainable development as a goal rejects policies and practices that support current living standards by depleting the productive base, including natural resources*

⁸¹ Ketigapuluh tujuh butir kesepakatan KTT Johannesburg terangkum dalam tiga dokumen. Dokumen pertama berisi Deklarasi Johannesburg untuk pembangunan berkelanjutan (*Johannesburg Declaration for Sustainable Development*); Dokumen kedua berisi rencana implementasi (*plan of implementation*)/Millenium Development Goals; dan dokumen ketiga berisi kerjasama (*partnership*) guna mempercepat proses pembangunan berkelanjutan yang merata secara internasional dengan dukungan dana dari negara-negara maju serta lembaga-lembaga internasional. Lihat *United Nations, World Summit on Sustainable Development, A/Conf.199/20*, 4 September 2002.

⁸² Holmberg dan Sandbrook mengidentifikasi terdapat lebih dari tujuh puluh definisi tentang pembangunan berkelanjutan (*..... that there are more than seventy definitions of sustainable development currently in circulation*). Lihat Holmberg and Sanbrook, dalam Jennifer A. Elliot, *An Introduction to Sustainable Development*, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, 1999, hlm. 6.

⁸³ Emil Salim, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Penerbit LP3ES, Cet.ke-6, Jakarta, 1977, hlm. 184-185.

and that leaves future generation with poorer prospects and greater risks than our own".⁸⁴

- c. Otto Soemarwoto menyatakan " pembangunan berkelanjutan harus berkelanjutan secara ekologi, sosial, dan ekonomi (*sustainable development must be ecologically, socially and economically sustainable*)".⁸⁵
- d. Mas Achmad Santosa menyatakan " bahwa seringkali *sustainable development* dipadankan serta ditafsirkan sebagai sustainable economic development, tanpa masyaratkan atau memberi fokus kepada keberlanjutan atau pelestarian daya dukung ekosistem (*continued viability of ecosystem*).⁸⁶
- e. World Commission on Environment and Development (WCED) menyatakan " *development that meets the needs of the present generations without compromising the ability of the future generations to meet their own needs*" (pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengabaikan kebutuhan generasi mendatang).⁸⁷

Dari berbagai pengertian tersebut di atas menunjukkan bahwa terminologi tentang pembangunan berkelanjutan dapat ditafsirkan secara beragam tergantung pada sudut pandang masing-masing. Namun demikian, sebagaimana dinyatakan oleh Konrad Ginther dan Paul J.I.M. de Waart, bahwa pengertian yang diberikan oleh WCED adalah yang paling memadai : "*The concept of sustainable development was broadly discussed, but no agreement was reached*

⁸⁴ Repetto, dalam David Pearce, Edward Barbier, Anil Markandya, London Environment Economic Centre, *Sustainable Development, Economics and Environment in The Third World*, Edward Elgar, USA, 1992, hlm. 4.

⁸⁵ Janine Ferrety, Common *Op.Cit*, hlm. 6.

⁸⁶ Mas Achmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, ICEL, Jakarta, 2001, hlm. 163.

⁸⁷ *Ibid*, hlm. 161.

*on a definition of sustainable development beyond and better suited than the one in the Brundtland Report".*⁸⁸

Di dalam perkembangannya, konsepsi pembangunan berkelanjutan tidaklah terlepas dari kritik. Konsepsi pembangunan berkelanjutan dipandang masih lebih mengutamakan kepentingan ekonomi dari pada kepentingan lingkungan hidup itu sendiri. Ben Boer⁸⁹ memberikan penilaian bahwa konsepsi pembangunan berkelanjutan terlampau berorientasi kepada pandangan "*anthropocentrism*" dan "*utilitarianism*". Orientasi ini dapat dilihat dari penekanan lingkungan hidup sebagai peran pendukung (*supporting role*) dan hanya dilihat sebagai instrumen atau sumber daya untuk didayagunakan (eksploitasi) oleh manusia dengan mengenyampingkan kebutuhan lingkungan alam (*natural environment*). Oleh sebab itu Ben Boer berpendapat lebih tepat digunakan istilah *Ecologically Sustainable Development*.

Senada dengan Ben Boer, Arne Naes⁹⁰ juga menawarkan apa yang disebut sebagai "keberlanjutan ekologi yang luas" sebagai pengganti konsep "pembangunan berkelanjutan". Menurutnya, konsepsi pembangunan berkelanjutan masih belum cukup memberikan perhatian terhadap keberlanjutan ekologi. Diperlukan adanya perubahan mendasar di bidang politik ekonomi yang menyangkut pertumbuhan ekonomi dan gaya hidup masyarakat sebagai prasyarat agar keberlanjutan ekologi dapat tercapai. Keberlanjutan ekologi juga menuntut adanya kebijakan di tingkat global yang benar-benar melindungi

⁸⁸ Konrad Ginther dan Paul J.I.M. de Waart, *Sustainable Development as Matter of Good Governance: an introductory view*, dalam Konrad Ginter dkk (ed). *Sustainable Development and Good Governance*, Martinus Nijhoff Publisher, Boston, London, 1994, hlm. 10.

⁸⁹ Ben Boer, *Institutionalizing Ecology Sustainable Development: The Role of National State and Local Governments in Translating Grand Strategy into Action*, *Willamette Law Review*, Vol 31, No. 31, Spring, 1995.

⁹⁰ Sonny Keraf, *Etika Loc. Cit*, hlm. 187.

kekayaan dan keanekaragaman bentuk-bentuk kehidupan di planet ini. Sesungguhnya yang dituntut oleh konsepsi keberlanjutan ekologi adalah perubahan mendasar dalam kebijakan nasional yang memberi prioritas pada kelestarian lingkungan. Bukan pembangunan itu sendiri yang menjadi sasaran utama, melainkan mempertahankan dan melestarikan ekologi dan seluruh kekayaan bentuk-bentuk kehidupan di dalamnya.

Terlepas dari adanya perbedaan konsepsi antara "pembangunan berkelanjutan" dengan "keberlanjutan ekologi" sebagaimana tersebut di atas, sependapat dengan Otto Soemarwoto, bahwa apapun yang dikemukakan tentang pengertian itu (pembangunan berkelanjutan), di dalamnya terdapat 3 (tiga) elemen penting, yakni ekologi, ekonomi dan sosial budaya. Ketiganya merupakan persyaratan yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain dan bersifat akumulatif, bukan alternatif.⁹¹

2.2. Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan

Hasil-hasil ketiga konferensi tingkat tinggi (KTT), baik yang tertuang dalam Deklarasi Stockholm (1972), Deklarasi Rio (1992) maupun Deklarasi Johannesburg (2002), mengandung prinsip-prinsip dasar yang berlaku secara universal dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Prinsip-prinsip dasar ini menjadi landasan bagi penyusunan kebijakan pembangunan berkelanjutan, tidak terkecuali di Indonesia.

⁹¹ Otto Soemarwoto, *Indonesia dalam Kancah Isu Lingkungan Global*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, hlm. 7.

Terdapat perbedaan di antara para ahli dalam menetapkan prinsip-prinsip utama dari pembangunan berkelanjutan.⁹² Sekalipun demikian, setidaknya terdapat 5 (lima) prinsip utama sebagaimana ditetapkan dalam *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED, 1992) mengenai pembangunan berkelanjutan, yaitu: (1). Keadilan antar generasi (*intergenerational equity*), (2). Keadilan dalam satu generasi (*intragenerational equity*), (3) prinsip pencegahan dini (*precautionary principle*), (4). Konservasi keanekaragaman hayati (*conservation of biological diversity*), dan (5). Internalisasi biaya lingkungan (*internalization of environmental costs*). Secara ringkas prinsip-prinsip tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Prinsip Keadilan antar Generasi (*Intergenerational Equity*)

Prinsip Keadilan antar Generasi mendasarkan pada gagasan bahwa generasi saat ini menguasai sumber daya alam yang ada di bumi sebagai titipan (*in trust*) untuk dipergunakan generasi yang akan datang. Menurut Brown Weis,⁹³ Setiap generasi merupakan penjaga (*trustee/custodian*) dari planet bumi ini untuk kemanfaatan generasi berikutnya, sekaligus penerima manfaat (*beneficiaries*) dari generasi sebelumnya. Keadaan demikian ini menuntut tanggungjawab dari generasi sekarang untuk memelihara titipan generasi mendatang seperti halnya kita menikmati berbagai hak untuk menggunakan warisan bumi ini dari generasi sebelumnya.

⁹² Cicin-Sain, menyebut ada 7 prinsip, yakni: (1). *Principle of Interrelationship and Integration*; (2). *Inter and Intragenerational Equity Principle*; (3). *Principle of The Right to Develop*; (4). *Environment Safeguard Principle*; (5). *Precautionary Principle*; (6). *Polluter Pays Principle*; (7). *Transparency Principle and Other Process-Oriented Principle*. Sementara itu, I Made Arya Utama menyebut ada 13 prinsip. Lihat I Made Arya Utama, *Hukum Lingkungan*, Pustaka Sutra, Bandung, 2007, hlm. 58-59.

⁹³ Brown Weis dalam Mas Achmad Santosa, *Good Governance....*, *Op.cit*, hlm. 162.

Keadilan antar generasi adalah upaya untuk menjamin tersedianya kesempatan atau peluang yang ekuivalen bagi generasi mendatang untuk memperoleh kesejahteraan. Keadilan di sini diterjemahkan sebagai *fairness*, bahwa generasi berikutnya tidak menanggung beban berat atau kualitas hidup yang rendah yang ditinggalkan oleh generasi sekarang. *Fenner Conference on the Environment*, tahun 1994 di Canberra, Australia memberikan beberapa elemen kunci tentang prinsip keadilan antara generasi, yaitu:⁹⁴

- a. Masyarakat termasuk masyarakat di seluruh dunia antara satu generasi dengan generasi lainnya merupakan mitra;
- b. Generasi sekarang harus tidak memberikan beban eksternalitas pembangunan kepada generasi selanjutnya;
- c. Setiap generasi mewarisi kekayaan sumber alam serta kualitas habitat, dan harus meneruskannya kepada generasi berikutnya dalam keadaan generasi tersebut memiliki peluang yang kurang lebih ekuivalen secara fisik, ekologis, sosial dan ekonomi;
- d. Generasi sekarang tidak dibenarkan meneruskan kepada generasi berikutnya sumber alam yang tidak dapat diperbaharui (nonrenewable) secara eksak (pasti). Demikian juga tidak dapat menduga kebutuhan atau preferensi generasi yang akan datang. Generasi sekarang harus memberikan fleksibilitas kepada generasi berikutnya untuk mencapai tujuan mereka sesuai dengan nilai yang diyakininya.

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 163.

2. Prinsip Keadilan dalam Satu Generasi (*Intragenerational Equity*)

Keadilan dalam Satu Generasi (*Intragenerational Equity*) merupakan prinsip tentang keadilan di antara satu atau sesama generasi, termasuk di dalamnya ketidakberhasilan dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar lingkungan dan sosial atau terdapatnya kesenjangan antara individu dan kelompok-kelompok dalam masyarakat tentang pemenuhan kualitas hidup (*environmental and social quality of life*). Keadilan dalam satu generasi erat kaitannya dengan isu lingkungan dan keberlanjutan (*sustainability*) karena:⁹⁵

- a. Beban dari permasalahan lingkungan dipikul oleh masyarakat yang lemah secara sosial dan ekonomi;
- b. Kemiskinan menimbulkan akibat pada degradasi lingkungan. Masyarakat yang berjuang guna memenuhi kebutuhan dasar pada umumnya tidak memiliki serta memikirkan pelestarian dayadukung lingkungan;
- c. Upaya-upaya perlindungan lingkungan dapat berakibat atau berdampak pada sektor-sektor tertentu dalam masyarakat, namun di sisi lain menguntungkan sektor tertentu yang lain;
- d. Tidak seluruh anggota masyarakat memiliki akses yang sama dalam proses pengambilan keputusan yang berdampak pada lingkungan. Pengetahuan, keterampilan, keberdayaan serta struktur pengambilan keputusan di satu sisi menguntungkan anggota masyarakat tertentu, di sisi lain merugikan kelompok masyarakat yang lain, dan
- e. Tidak sedikit praktik-praktik pembangunan dan produksi yang tidak berkelanjutan mengakibatkan kerusakan sumber alam nasional atau

⁹⁵ *Ibid*, hlm. 164.

sumber daya alam yang dipergunakan bagi hajat hidup orang banyak, seperti sungai.

3. Prinsip Pencegahan Dini (*Precautionary Principle*)

Prinsip Pencegahan Dini adalah prinsip ke 15 dari Deklarasi Rio (1992) yang menyatakan bahwa "*In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by State according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environment degradation*"

Penerapan prinsip ini, pengambilan keputusan harus dilandasi oleh pertama, evaluasi yang sungguh-sungguh untuk mencegah secara dini (seoptimal mungkin) kerusakan lingkungan yang tidak dapat dipulihkan; kedua, penilaian (*assessment*) dengan melakukan analisis resiko dengan menggunakan berbagai opsi.

Gagasan di balik penggunaan prinsip ini merupakan respon terhadap kebijakan lingkungan konvensional, yaitu upaya pencegahan atau penanggulangan baru dapat dilakukan apabila resiko benar-benar dapat diketahui serta dibuktikan. Apabila mengikuti pola konvensional ini, maka upaya pencegahan dan penanggulangan terhadap kerusakan lingkungan sering terlambat. Dalam mendefinisikan prinsip ini, terdapat 3 (tiga) hal yang perlu menjadi pertimbangan untuk menentukan kapan prinsip *precautionary* ini perlu ditempuh, yaitu:⁹⁶

⁹⁶ *Ibid*, hlm. 166.

- a. Ancaman kerusakan lingkungan sangat serius dan bersifat tidak dapat dipulihkan (*irreversible*). Perlakuan yang serius diperlukan dalam keadaan akibat atau implikasi bagi generasi sekarang dan yang akan datang, atau dalam keadaan tidak terdapat substitusi dari sumber daya yang digunakan;
 - b. Ketidakpastian pembuktian ilmiah (*scientific uncertainty*). Keadaan di mana akibat yang akan ditimbulkan dari suatu kegiatan tidak dapat diperkirakan dengan pasti, karena karakter dari persoalannya itu sendiri (*nature of problem*), penyebab, maupun dampak potensial dari kegiatan tersebut;
 - c. Upaya pencegahan kerusakan lingkungan tersebut meliputi upaya pencegahan sampai dengan *cost effectiveness*.
4. Prinsip Perlindungan Keanekaragaman Hayati (*Biodiversity Conservation*).

Keanekaragaman Hayati adalah segenap keanekaragaman bentuk kehidupan di bumi beserta interaksi diantara mereka. Selama ini keanekaragaman hayati hanya dianggap sebagai sumber daya yang dapat dieksploitasi, sehingga merusak sumber daya itu sendiri. Oleh karena itu, perlindungan terhadap keanekaragaman hayati merupakan sebuah keharusan guna memberi kesejahteraan bagi umat manusia. Upaya perlindungan keanekaragaman hayati tidak saja menyangkut soal moral dan etika, akan tetapi soal hidup matinya manusia (*survival imperatives*).

Prinsip keanekaragaman hayati erat berkaitan dengan keempat prinsip yang lain (*intergenerational, intragenerational, precautionary* dan *internalisation of environmental cost*). Perlindungan keanekaragaman hayati merupakan prasyarat dari keberhasilan pelaksanaan prinsip *intergenerational*. Sementara itu prinsip keanekaragaman hayati juga berkaitan dengan *precautionary principle* sebab mencegah kepunahan keanekaragaman hayati yang *irreversible*

diperlukan penerapan prinsip pencegahan dini. Prinsip perlindungan keanekaragaman hayati juga berkaitan dengan prinsip *intragenerational* sebab prinsip perlindungan ini mencegah hilangnya atau terputusnya hubungan generasi yang akan datang dengan ekosistemnya. Akhirnya, perlindungan keanekaragaman hayati akan efektif dilakukan melalui upaya ekonomi lingkungan (internalisasi terhadap eksternalitas).

5. Prinsip internalisasi biaya lingkungan (*Internalisation of Environmental Cost*).

Pentingnya penekanan terhadap prinsip ini berangkat dari suatu keadaan dimana penggunaan sumber daya alam saat ini merupakan kecenderungan atau dorongan pasar (*market force and opportunity*). Dalam keadaan demikian ini, maka kepentingan yang selama ini tidak terwakili dalam komponen pengambilan keputusan dalam menentukan harga pasar tersebut diabaikan, dan menimbulkan kerugian bagi mereka. Dampak ini diistilahkan eksternalitas, sebab kepentingan-kepentingan kelompok yang dirugikan merupakan komponen eksternal (yang tidak masuk hitungan) dalam proses pembentukan harga pasar. Masyarakat yang menjadi korban dari kerusakan lingkungan tidak memiliki suatu mekanisme untuk memaksa kelompok untuk membayar kerugian bagi kerusakan tersebut, kecuali pengadilan atau mekanisme resolusi konflik lainnya. Oleh sebab itu, sumber-sumber alam yang biasanya "*open access*" harus diberi harga/nilai yang memadai. Apabila tidak diberi harga/nilai maka kecenderungan manusia atau badan hukum yang berorientasi profit cenderung menggunakannya secara berlebihan.

Gagasan dari dari prinsip ini adalah biaya lingkungan dan sosial harus diintegrasikan ke dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan penggunaan sumber-sumber alam tersebut, sehingga yang terjadi

adalah internalisasi “eksternalitas”, dalam artian eksternalitas harus menjadi bagian dari pengambilan keputusan. Instrumen yang tersedia meliputi pengaturan (dengan larangan dan sanksi), *charges, fees, leasing*, perizinan dan sebagainya.

2.3. Lingkungan Hidup Yang Baik dan Sehat Sebagai Bagian Dari Hak Asasi Manusia

Lingkungan hidup memiliki keterkaitan dengan hak asasi manusia.⁹⁷ Hak asasi manusia tidak mungkin tumbuh dengan baik tanpa dukungan dari kualitas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Memburuknya kualitas lingkungan hidup akan sangat berpengaruh terhadap hak hidup, hak atas kesehatan, hak atas pekerjaan, serta hak asasi manusia lainnya.⁹⁸

Hak atas lingkungan hidup, menurut Ridha Saleh⁹⁹ mencakup dimensi struktural dan kultural. Secara struktural, hak atas lingkungan hidup mementingkan tanggung jawab negara untuk memberi jaminan terhadap penghormatan, perlindungan dan pemenuhan terhadap penegakan hukum dan kemauan politik. Sedangkan secara kultural, hak atas lingkungan hidup

⁹⁷ Hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerahNya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia, Lihat Pasal 1 ayat (1). UU. No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

⁹⁸ Terdapat 4 (empat) Korelasi antara HAM dengan lingkungan hidup, yaitu: (1). hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik adalah bagian dari HAM (korelasi I); (2). Pelanggaran HAM merupakan penyebab terjadinya degradasi lingkungan (korelasi II); Penurunan kualitas dan daya dukung lingkungan penyebab pelanggaran HAM (korelasi III); Pelanggaran HAM (hak sipil dan politik) senantiasa menyertai perjuangan masyarakat untuk mewujudkan hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik (Korelasi IV). Lihat Mas Achmad Santosa, *Good Governance... Op.Cit*, hlm. 152.

⁹⁹ M. Ridha Saleh, *Ecocide: Politik Lingkungan dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia*, Jakarta, Penerbit Walhi, 2005, hlm. 32.

mencakup nilai-nilai penting menjaga keberlanjutan dan keadilan bagi lingkungan hidup saat ini dan yang akan datang.

Sekalipun disadari terdapat keterkaitan antara kualitas lingkungan hidup dengan pemajuan hak-hak asasi manusia yang lain, namun pengakuan terhadap lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia itu sendiri belumlah lama berselang.¹⁰⁰ Adalah Rene Cassin, peraih Hadiah Nobel (1974), sebagai salah seorang yang mengusulkan agar konsep perlindungan hak asasi manusia (HAM) yang telah berkembang saat itu diperluas dengan memasukkan juga hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik (*the right to healthful and decent environment*). Usulan Rene Casin saat pada dekade 70-an tersebut dilatarbelakangi oleh munculnya persoalan lingkungan (khususnya pencemaran industri) yang sangat merugikan perikehidupan masyarakat. Dengan memasukkan konsep hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik ke dalam konsep HAM, maka perlindungan lingkungan di tingkat nasional dapat menjadi hak yang dilindungi konstitusi (*constitutional rights*).¹⁰¹

Perhatian atas pentingnya lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia baru muncul pada tahun 1972, ketika diselenggarakan konferensi Tingkat Tinggi Dunia di Stockholm tentang lingkungan manusia (*The Human Environment*).¹⁰² Deklarasi yang dicetuskan di

¹⁰⁰ Konvensi dan Perjanjian Internasional tentang Hak Asasi Manusia pada awalnya tidak ada yang menyebutkan bahwa hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan bagian dari hak asasi. Dalam *Universal Declaration of Human Rights* (1948) begitu pun pada Konvenan Hak Sipil dan Politik serta Konvenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya tidak satupun yang mencantumkan secara eksplisit adanya pengakuan hak atas lingkungan hidup. Adalah Renne Cassin, peraih hadiah Nobel (1994) salah satu orang yang mengusulkan agar konsep perlindungan hak asasi manusia (HAM) yang berkembang saat itu diperluas.

¹⁰¹ Lihat Mas Achmad Santosa, *Good Governance..... Op.cit*, hlm. 150.

¹⁰² Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) PBB Tentang Lingkungan Hidup Manusia Di Stockhlom (1972) ini menghasilkan 26 (duapuluh enam) prinsip yang intinya mengajak para negara anggota untuk memberi perhatian kepada pentingnya kelestarian lingkungan hidup bagi kelangsungan

Stockholm ini memberi pijakan awal dari kesadaran komunitas Internasional akan pentingnya keberlanjutan lingkungan hidup sebagai bagian mendasar bagi pemenuhan hak asasi manusia.

Pasca Deklarasi Stockholm 1972, lahirlah instrumen-instrumen Internasional penting bagi pengembangan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia berikutnya. Draft Prinsip-Prinsip Hak Asasi Manusia dan Lingkungan Hidup yang dibuat atas inisiatif Fatma Zohra Ksentini, Pelapor Khusus Hak Asasi Manusia dan Lingkungan Hidup PBB, di Jenewa, Swiss pada tahun 1994, merupakan instrumen Internasional pertama yang secara komprehensif mengkaitkan Hak Asasi Manusia dan Lingkungan Hidup. Keterkaitan ini termanifestasikan dalam hak asasi lingkungan hidup untuk mewujudkan lingkungan hidup yang lestari, sehat, aman bagi semua orang tanpa kecuali. Dalam Draft Deklarasi ini disebutkan juga hak-hak prosedural, yaitu hak untuk berpartisipasi dan hak atas pembangunan, sebagai prasyarat utama bagi terpenuhinya hak asasi lingkungan hidup.

Dalam draft prinsip deklarasi hak asasi manusia dan lingkungan hidup yang diajukan oleh sub komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa (*Sub comission on the Promotion and Protection of Human Right*) ditegaskan mengenai konsepsi hak asasi manusia dan lingkungan hidup sebagai hak kolektif. Ditegaskan bahwa semua manusia mempunyai hak untuk merasa aman dan sehat secara ekologis untuk menunjang kebutuhan generasi saat ini (*present generation*) tanpa mengorbankan hak generasi yang akan datang (*future generation*). Hak atas

kehidupan manusia. Lihat 21st. UN *Planery meeting*, 16 Juni 1972. Deklarasi Stockholm mengilhami lahirnya Resolusi PBB No. 3281 (XXIV), 12 Desember 1974 tentang pentingnya menciptakan perlindungan, pelestarian dan peningkatan kualitas lingkungan hidup. Hal ini kemudian dipertegas kembali melalui Agenda 21 dari KTT Bumi di Rio de Janeiro tahun, tahun 1992 yang meletakkan paradigma pembangunan berkelanjutan sebagai ideologi pembangunan. Dalam Agenda 21 antara lain ditetapkan bahwa pembangunan ekonomi, sosial dan lingkungan harus selalu terkandung dalam derajat yang sama atau seimbang guna penetapan suatu kebijakan pembangunan berkelanjutan.

lingkungan sebagai hak asasi manusia ini kemudian mendapatkan pengakuan oleh Sidang Komisi Hak Asasi Manusia pada April 2001.

Menurut Karel Vasak,¹⁰³ hak atas lingkungan hidup merupakan hak generasi ketiga, yang merupakan hak solidaritas atau hak bersama. Hak generasi ketiga ini mencakup: (i) hak atas pembangunan; (ii) hak atas perdamaian; (iii) hak atas sumber daya alam sendiri (iv) hak atas lingkungan hidup yang baik (v) hak atas warisan budaya sendiri. Inilah isi hak generasi ketiga itu.¹⁰⁴

Diakui lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia oleh dunia Internasional, memacu negara-negara anggota PBB untuk memasukkan hal ini ke dalam kebijakan-kebijakan hukum nasionalnya. Beberapa negara bahkan memasukkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat ke dalam konstitusinya.¹⁰⁵ Indonesia tak terkecuali, telah memasukkan

¹⁰³ Karel Vasak, *For the Third Generation of Human Right: The Right of Solidarity, Inaugural Lecture, Tenth Study Session of the International Institute of Human Right*, 2 July, 1979.

¹⁰⁴ Philip Alston, A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law, *Netherland International Law Review*, Vo. 29 No. 3, 1982. hlm. 307.

¹⁰⁵ Beberapa negara yang memasukkan hak atas lingkungan hidup ke dalam konstitusi antara lain: Portugal (1976); Spanyol (1978); Polandia (1997); Perancis (2006); dan Ekuador (2008). Menurut Mas Achmad Santosa, dilihat dari komitmen negara, terdapat beberapa tingkatan atau katagori dari konstitusionalisasi lingkungan hidup ke dalam UUD, yaitu: Komitmen tertinggi, yakni adanya pengakuan hak hukum untuk alam (*right for nature*) yang dilengkapi dengan hak-hak subjektif (*subjective rights*) dan kewajiban negara (*the duty of the state*) di bidang pengelolaan lingkungan hidup, serta arah pembangunan, yaitu pembangunan berkelanjutan dalam kemasakan khusus *environmental chrater* atau *charter for nature*. Katagori ini menawarkan paradigma baru yaitu *ecocentrisme vis a vis antropocentrisme*, Komitmen Tinggi, yakni pengakuan *subjektif rights* dilengkapi dengan *duty of state* di bidang pengelolaan lingkungan hidup serta arah dari pola pembangunan (pembangunan berkelanjutan) dalam kemasakan khusus, yaitu *environmental charter*. Paradigma yang ditawarkan katagori ini masih *antropocentris*, Komitmen Memadai, pengakuan *subjectives rights* dengan *duty of state* di bidang pengelolaan lingkungan hidup dalam pasal-pasal khusus (tidak ditumpangkan atau dicampur dengan hak-hak fundamental lainnya). Katagori ini seperti halnya katagori kedua, mengakui hak warga negara dan kewajiban negara tetapi tidak memuat arah atau pola pembangunan; **Komitmen Sedang**, pengakuan tentang *subjective rights* tanpa mengakui secara spesifik *duty of the state* di bidang pengelolaan lingkungan hidup, namun terdapat muatan tentang pola dan arah pembangunan berkelanjutan walaupun tidak ditempatkan dalam pasal-pasal khusus melainkan ditumpangkan atau dicampur dengan hak-hak fundamental lainnya. Katagori ini juga memasukkan negara yang konstitusinya hanya mengakui *subjective rights* atau *duty of state* saja yang pemuatannya dicampur dengan hak-hak fundamnetal lainnya; **Komitmen Rendah**, katagori ini mengacu kepada konstitusi yang sama sekali tidak mengakui norma hukum lingkungan (*subjective right maupun duty of the*

lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia ke dalam UUD 1945.¹⁰⁶

Konstitusionalisasi lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia akan berimplikasi terhadap seluruh bangun ketatanegaraan dan kehidupan kebangsaan. Menjadi kewajiban bagi Indonesia untuk menetapkan standar dan norma hukum nasional untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfil*) hak-hak rakyat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Hak merupakan objek hukum, di samping benda yang dapat dikuasai atau dimiliki oleh subjek hukum.¹⁰⁷ Menurut Apeldoorn, hak diartikan sebagai hukum yang dihubungkan dengan seorang manusia atau subjek hukum tertentu. Dengan demikian hak menjelma menjadi kekuasaan.¹⁰⁸ Secara umum hak dapat dibedakan menjadi dua, yaitu hak mutlak (absolut) dan hak relatif (nisbi). Termasuk dalam hak absolut adalah hak asasi manusia, hak publik dan hak keperdataan. Sedangkan yang termasuk hak nisbi yaitu hak-hak yang timbul

state) maupun pemuatan pola dan arah pembangunan. **Dari katagori yang ada, konstitusi Negara Republik Indonesia, masuk ke dalam katagori sedang.** Lihat Mas Achmad Santosa, Kata Sambutan, dalam Jimly Assiddiqi, *Loc.Cit*, hlm. vi.

¹⁰⁶ Masuknya lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia ke dalam UUD 1945 merupakan hasil dari perubahan kedua UUD 1945, yang disahkan pada 18 Agustus 2000, yakni Pasal 28H ayat (1): "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan". Pasal lain dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan perihal ini adalah Pasal 33 ayat (4) yang bermakna sebagai landasan bagi pembangunan berkelanjutan: "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisien, berkeadilan, berkelanjutan berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional".

¹⁰⁷ Dalam bahasa Latin, hak diberi istilah *ius*, sedangkan dalam bahasa Inggris diberi istilah *right*. Dalam bahasa Perancis disebut dengan *droit*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut *recht*.

¹⁰⁸ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1979, hlm. 120.

dalam hukum perikatan.¹⁰⁹ Dari beberapa ketentuan yang telah disebutkan di atas, maka dapat dinyatakan bahwa hak memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak yang bersifat absolut.

B. Kebijakan Perlindungan Lingkungan Hidup Melalui Hukum Pidana

1. Konsepsi Dasar Kebijakan Hukum Pidana

1.1. Pengertian dan Ruang Lingkup Kebijakan Hukum Pidana

Istilah "kebijakan hukum pidana" di Indonesia dipopulerkan antara lain oleh Sudarto¹¹⁰ dan Barda Nawawi Arief.¹¹¹ Sebagai suatu istilah, "kebijakan hukum pidana" ini dipadankan dengan istilah "politik hukum pidana" sebagai terjemahan dari istilah "*penal policy*" atau "*criminal law policy*" (Inggris) atau *strafrechts politiek* (Belanda).

Menurut, R. Mayer dan Ernest Greenwood "kebijakan" adalah suatu keputusan yang menggariskan cara paling efektif dan paling efisien untuk mencapai tujuan yang ditetapkan secara bersama-sama.¹¹² Sementara itu sepanjang menyangkut kebijakan publik, Thomas R Dye menyatakan: "*Public Policy is concerned with that government do, why they do it, and what difference it makes*".¹¹³ Sebagai penyelenggara kepentingan umum dan untuk kepentingan tersebut, pemerintah memiliki berbagai inisiatif penentuan langkah yang secara

¹⁰⁹ Dudu Iswara Machmudin, Pengantar Ilmu Hukum: Sebuah Sketsa, Refika Aditama, Bandung, 2003, hlm. 37-38.

¹¹⁰ Lihat antara lain, Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, *Loc.Cit.*

¹¹¹ Lihat antara lain, Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai....., *Loc.Cit*

¹¹² R. Mayer dan Ernest Greenwood, dalam Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif*, *Loc.Cit*, hlm. 2.

¹¹³ Thomas R Dye, *Understanding Public Policy*, Third Edition, Prentice Hall. Inc, Englewood Clifffs Nj, 1978, hlm. 3.

singkat dinyatakan oleh Dye : "*Public policy is whatever governments choose to do or not to do*".¹¹⁴ Dengan demikian sebagaimana dinyatakan oleh Freiderich:¹¹⁵ "*it is essential for the policy concept that there be a goal, objective, or purpose*".

Kebijakan pada hakikatnya merupakan penetapan prioritas. Dalam kaitannya dengan kebijakan publik, maka undang-undang merupakan landasan hukum yang menjadi dasar pelaksanaan kebijakan pemerintah. Di sinilah terdapat kaitan arti penting hukum dengan kebijakan pemerintah dan sebaliknya. Hukum tidak lain adalah sarana bagi pemerintah untuk mewujudkan kebijakan yang dikehendaki.

Berangkat dari istilah dan pengertian kebijakan sebagaimana dinyatakan di atas, maka kebijakan hukum pidana di dalamnya mengandung arti, yakni bagaimana memilih, mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Dalam kaitan ini Muladi pernah menyatakan:¹¹⁶

"Politik hukum pidana (*criminal law politic*) pada dasarnya merupakan aktifitas menyangkut proses menentukan tujuan dan cara melaksanakan tujuan tersebut. Dengan demikian terkait di sini proses pengambilan keputusan (*decision making process*) atau pemilihan melalui seleksi diantara pelbagai alternatif yang ada, mengenai apa yang menjadi tujuan dari sistem hukum pidana. Dalam rangka mengambil keputusan dan pilihan tersebut disusun pelbagai kebijakan (*policies*) yang berorientasi pada berbagai permasalahan pokok dalam hukum pidana, yaitu perbuatan yang bersifat melawan hukum, kesalahan/pertanggungjawaban pidana dan pelbagai alternatif sanksi baik yang merupakan pidana (*straf*) maupun tindakan (*maatregel*)".

¹¹⁴ *Ibid*, hlm. 3.

¹¹⁵ *Ibid*, hlm. 3.

¹¹⁶ Muladi, Politik Hukum Pidana: Dasar Kriminalisasi dan Dekriminalisasi serta Beberapa Asas Dalam RUU KUHP, *Makalah FGD*, Melihat Politik Kodifikasi dalam Rancangan KUHP, ELSAM, Jakarta, 2006, hlm. 72.

Menurut Sudarto,¹¹⁷ pengertian kebijakan atau politik hukum pidana itu dapat dilihat baik sebagai bagian dari politik hukum maupun sebagai bagian dari politik kriminal. Sebagai bagian dari politik hukum, maka kebijakan hukum pidana tidak lain merupakan usaha negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Sementara itu, sebagai bagian dari kebijakan kriminal, pengertian kebijakan hukum pidana dimaknai sebagai kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana.

Sebagai kebijakan penanggulangan kejahatan, ruang lingkup kebijakan hukum pidana, mencakup kebijakan di bidang hukum pidana material, di bidang hukum pidana formal, dan di bidang hukum pelaksanaan pidana. Kebijakan hukum pidana demikian ini apabila dilihat dari sudut fungsionalisasi atau operasionalisasinya, mencakup beberapa tahapan, yakni: Tahap formulasi (kebijakan legislatif); Tahap aplikasi (kebijakan yudikatif/yudicial); Tahap eksekusi (kebijakan eksekusi/administrasi).

Kebijakan formulasi/legislatif disebut pula dengan istilah kebijakan perundang-undangan. Disebut sebagai kebijakan formulasi/legislatif/perundang-undangan karena pada tahap inilah awal dimulainya pembentukan atau diformulasikannya norma-norma (hukum pidana) ke dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Barda Nawawi Arief,¹¹⁸ yang dimaksud dengan kebijakan formulasi/legislatif adalah suatu perencanaan atau program dari pembuat undang-undang mengenai apa yang akan dilakukan dalam menghadapi problem

¹¹⁷ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hlm. 20.

¹¹⁸ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif.....*, *Op.Cit*, hlm. 63.

tertentu dan cara bagaimana melakukan atau melaksanakan sesuatu yang telah direncanakan atau diprogramkan itu.

Tahap kebijakan formulasi merupakan tahap kebijakan yang paling strategis. Pada tahap inilah suatu perundang-undangan dibuat untuk menunjang usaha penanggulangan kejahatan yang pada hakikatnya untuk mewujudkan tujuan dari penegakan hukum pidana. Sebagai tahap awal, tahap kebijakan formulasi merupakan salah satu mata rantai dari perencanaan penegakan hukum khususnya merupakan bagian dari konkretisasi pidana. Tahap formulasi merupakan awal sekaligus merupakan sumber landasan dari proses konkretisasi kebijakan pidana berikutnya, yaitu tahap penerapan dan tahap pelaksanaan pidana.¹¹⁹

Oleh karena pentingnya tahap formulasi sebagai mata rantai awal pelaksanaan undang-undang, maka setidaknya terdapat 4 (empat) prinsip yang harus diperhatikan oleh pembentuk undang-undang. Adam Padgorecki sebagaimana dikutip oleh Sudarto¹²⁰ menyatakan keempat prinsip tersebut adalah:

- a. Mempunyai pengetahuan yang cukup tentang keadaan senyatanya;
- b. Mengetahui sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat yang berhubungan dengan hal itu, dengan cara-cara yang diusulkan dan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, agar hal-hal ini dapat diperhitungkan dan agar dapat dihormati;
- c. Mengetahui hipotesa yang menjadi dasar undang-undang yang bersangkutan, dengan perkataan lain mempunyai pengetahuan tentang hubungan kausal

¹¹⁹ *Ibid*, hlm. 63.

¹²⁰ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Loc.Cit.*, hlm. 23.

antara sarana (undang-undang dan misalnya sanksi pidana yang ada di dalamnya) dan tujuan-tujuan yang hendak dicapai;

- d. Menguji hipotesa ini, dengan perkataan lain melakukan penelitian tentang efek undang-undang itu, termasuk efek samping yang tidak diharapkan.

Masih berkaitan dengan prinsip-prinsip yang harus diperhatikan pada tahap formulai, Sudarto¹²¹ mengemukakan bahwa suatu undang-undang mempunyai daya pengaruh terhadap masyarakat. Oleh karena itu pembentukan undang-undang harus memperhitungkan adanya pengaruh ini sehingga harus bisa melihat jauh ke depan, seolah-olah harus bisa meramal apa yang akan terjadi kalau undang-undang ini dibuat dan dinyatakan berlaku. Untuk bisa memperhitungkan apa daya pengaruh bekerjanya undang-undang itu, maka perlu diketahui benar akan keadaan sebenarnya dari masyarakat dan perundang-undangan yang ada. Karena hal ini menghindarkan pembuatan undang-undang yang saling bertentangan yang bisa mengakibatkan keragu-raguan dalam penerapannya.

1.2. Hubungan Kebijakan Hukum Pidana dengan Kebijakan Sosial

Di lihat dari sudut kebijakan kriminal (*criminal policy*), kebijakan hukum pidana merupakan salah satu upaya masyarakat dalam melakukan penanggulangan kejahatan. Dikatakan salah satu karena di samping melalui sarana hukum pidana, di masyarakat dapat dijumpai upaya-upaya lain sebagai sarana penanggulangan kejahatan.

¹²¹ Sudarto, *Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum* dalam "Sumbangan Pendidikan Hukum dalam Peningkatan Pelaksanaan Tugas Penegakan Hukum", Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1978, hlm. 247.

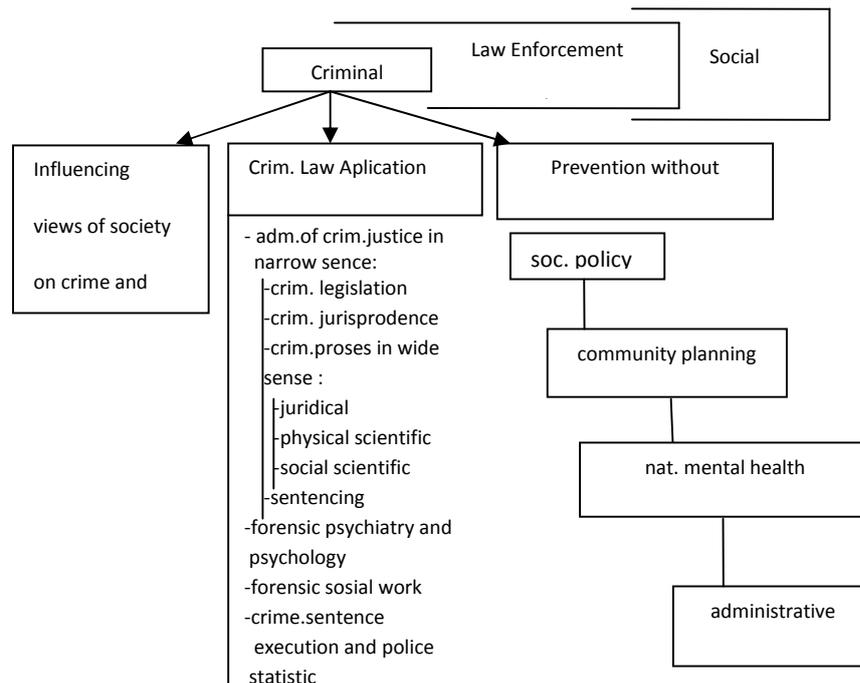
Marc Ancel¹²² mendefinisikan kebijakan kriminal sebagai "*the rational organization of the control of crime by society*". Sementara itu, G.P. Hoefnagels¹²³ menyebut sebagai "*the rational organization of the social reaction of crime*". Di bagian lain dari bukunya, Hoefnagels juga menyebut dengan berbagai rumusan seperti: "*the science of crime prevention, a policy of dignating human behavior as crime* dan *a rational of the respon to crime*".

Lebih lanjut dijelaskan oleh G.P. Hoefnagels, terdapat keterjalinan yang erat antara kebijakan kriminal, kebijakan penegakan hukum dan kebijakan sosial. Kebijakan kriminal merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum dalam arti luas (*law enforcement policy*). Sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum, maka sesungguhnya kebijakan kriminal juga menjadi bagian dari kebijakan sosial (*social policy*) dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial (*social welfare policy*). Secara terperinci Hoefnagels mengemukakan cakupan kebijakan kriminal demikian itu dalam bentuk ragaan sebagai berikut:¹²⁴

¹²² Marc. Ancel, *Social Deffence: A Modern Approach to Criminal Problems*, Rautlege, London, 1965, hlm. 209.

¹²³ G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology : An inversion of the Concept of Crime*, (Revised edition of Beginselen van Criminologie), Kluwer B.V. Deventer, Holand, 1973, hlm. 57.

¹²⁴ *Ibid*, hlm. 57.



Menurut Hoefnagels, ilmu pengetahuan tentang kebijakan penanggulangan kejahatan merupakan ilmu pengetahuan tentang pencegahan kejahatan. Ilmu tentang pencegahan kejahatan ini meliputi bentuk-bentuk pencarian jalan keluar guna mempengaruhi manusia dan masyarakat. Kebijakan penanggulangan kejahatan merupakan organisasi rasional dari reaksi-reaksi sosial terhadap kejahatan. Kebijakan penanggulangan kejahatan ini merupakan bagian dari kebijakan yang lebih luas dalam bidang penegakan hukum (*the law enforcement policy*).

Dalam pandangan Hoefnagels, hukum perdata dan hukum administrasi menduduki tempat yang sama sebagai sarana pencegahan kejahatan. Kedua bidang hukum ini, merupakan sarana pencegahan kejahatan yang tidak bersifat pidana (*non criminal legal crime prevention*). Kebijakan kriminal berwujud baik dalam bentuk pengetahuan maupun penerapan (aplikasi). Sementara itu,

kebijakan penegakan hukum dan kebijakan legislasi merupakan bagian dari kebijakan sosial.

Konsep aplikasi menurut Hoefnagels, terbagi ke dalam dua katagori, yaitu ilmu aplikasi (*applied sciences*) dan aplikasi ilmu (*the application of science*). Ilmu aplikasi meliputi pekerjaan sosial, penologi, viktimologi, teori umum proses peradilan pidana dan jurnalistik. Ilmu aplikasi ini masing-masing berada dalam bidangnya sendiri-sendiri. Berbeda dengan ilmu aplikasi, aplikasi ilmu bukanlah merupakan ilmu, melainkan bekerja berdasarkan data ilmiah. Aplikasi ilmu ini bersifat induktif dan deduktif. Dalam ragaan Hoefnagels di atas, aplikasi ilmu ini mencakup mass media (*Influencing views of society on crime and punishment*), penerapan hukum pidana (*Criminal law application* atau *practical criminology*), dan pencegahan kejahatan tanpa hukum pidana (*Prevention without punishment*).

Berbagai bentuk reaksi atau respon sosial dilakukan dalam penanggulangan kejahatan. Dalam pandangan Hoefnagels di atas, maka upaya penanggulangan kejahatan dapat dilakukan melalui kebijakan penal (*penal policy*) atau kebijakan dengan hukum pidana dan kebijakan non penal (*non penal policy*) atau sarana bukan hukum pidana.

Muladi¹²⁵ menyatakan, bahwa usaha menanggulangi kejahatan mengejawantah dalam berbagai bentuk, yaitu bentuk pertama adalah bersifat represif yang menggunakan sarana penal yang sering disebut sebagai Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*); kedua adalah usaha-usaha tanpa menggunakan penal (*Prevention without punishment*), yang disebutnya sebagai kebijakan kriminal non sistem peradilan pidana. Dengan meminjam terminologi

¹²⁵ Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 100-101.

yang berlaku di dunia medis, Menurut Muladi, terdapat berbagai tipologi tindakan pencegahan kejahatan yaitu, *primary prevention*, *secondary prevention* dan *tertiary prevention*. Tipologi pencegahan lain yang dapat dirumuskan adalah, *individual prevention* dan *societal prevention*.

Sementara itu, Mardjono Reksodiputro¹²⁶ menyebutkan bahwa penanggulangan kejahatan di masyarakat dibagi dalam usaha besar, yang informal (*informal social controls*) adalah melalui lingkungan keluarga, lingkungan pemukiman, sekolah dan lembaga keagamaan dan sebagainya, dan yang formal (*formal social controls*) adalah melalui sistem peradilan pidana (*criminal justice system*).

1.3. Pendekatan Kebijakan dan Pendekatan Nilai dalam Kebijakan Hukum Pidana

Ragaan dari Peter G. Hoefnagels perihal kebijakan kriminal sebagaimana telah dipaparkan di atas dengan amat jelas memperlihatkan bahwa upaya penanggulangan kejahatan itu harus menjadi bagian integral dari keseluruhan kebijakan sosial masyarakat. Selain hal itu, dalam kebijakan kriminal mempersyaratkan pula adanya keterpaduan antara pendekatan yang bersifat penal dengan pendekatan yang bersifat non penal. Sebagaimana terlihat pula pada paparan itu, bahwa penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana sesungguhnya bukanlah suatu kemutlakan. Penggunaan sarana hukum pidana hanyalah sebuah pilihan di antara alternatif upaya lain yang bisa digunakan.

¹²⁶ Mardjono Reksodiputro, Penanggulangan Masalah Preman dari Pendekatan Kriminologi (Suatu Tanggapan), *Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi*, volume I, no. 1 tahun 1998, hlm. 92.

Pilihan pengembangan kebijakan penanggulangan kejahatan melalui sarana hukum pidana selain mendasarkan pada pendekatan kebijakan (*policy approach*) juga mendasarkan pada pendekatan nilai (*value approach*). Melalui kedua pendekatan ini maka kebijakan penanggulangan kejahatan melalui sarana hukum pidana selain harus bersifat rasional juga harus mencerminkan muatan nilai-nilai di masyarakat.

Dilihat dari perspektif pendekatan kebijakan, penggunaan sarana hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan setidaknya harus memperhatikan 2 (dua) hal yang menjadi isu dasar dalam hukum pidana, yakni masalah penetapan suatu perbuatan sebagai perbuatan yang dapat dipidana; dan sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada pelaku perbuatan itu.

Sepanjang menyangkut soal penetapan perbuatan yang dapat dipidana (kriminalisasi), Sudarto¹²⁷ pernah memberikan beberapa rambu-rambu yang harus diperhatikan, yakni:

¹²⁷ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana, Loc.Cit*, hlm. 44-48. Rambu-rambu tentang kebijakan kriminalisasi juga pernah mengemuka pada Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional, 1980 di Semarang: "Masalah kriminalisasi dan dekriminalisasi atas suatu perbuatan haruslah sesuai dengan politik kriminal yang dianut oleh bangsa Indonesia, yaitu sejauh mana perbuatan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai fundamental yang berlaku dalam masyarakat dan oleh masyarakat patut atau tidak patut dihukum dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat". Laporan Simposium juga menetapkan kriteria umum dalam melakukan kriminalisasi, yaitu: (1). Apakah perbuatan itu tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan, atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban; (2). Apakah biaya kriminalisasi seimbang dengan hasilnya yang akan dicapai, artinya *cost* pembuatan undang-undang, pengawasan dan penegakan hukum, serta beban yang dipikul oleh korban dan pelaku kejahatan itu sendiri harus seimbang dengan situasi tertib hukum yang akan dicapai; (3). Apakah akan makin menambah beban aparat penegak hukum yang tidak seimbang atau nyata-nyata tidak dapat diemban oleh kemampuan yang dimilikinya; (4). Apakah perbuatan-perbuatan itu menghambat atau menghalangi cita-cita bangsa, sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan masyarakat. Ditambahkan bahwa untuk melakukan kriminalisasi perlu pula untuk memperhatikan sikap dan pandangan masyarakat mengenai patut dicelanya suatu perbuatan tertentu, dengan melakukan penelitian khususnya yang berhubungan dengan kemajuan teknologi dan perubahan sosial. Lihat *Laporan Simposium* Pembaharuan Hukum Pidana Nasional, Semarang, 1980.

1. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan Nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan hal ini, maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan penguguran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.
2. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan atau spiritual) atas warga masyarakat;
3. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*).
4. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas.

Sementara itu M. Cherif Bassiouni sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief¹²⁸ menyatakan bahwa keputusan untuk melakukan kriminalisasi harus didasarkan pada faktor-faktor kebijakan tertentu yang mempertimbangkan bermacam-macam faktor yaitu:

- (1). Keseimbangan sarana-sarana yang digunakan dalam hubungannya dengan hasil-hasil yang ingin dicapai;
- (2). Analisis biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan tujuan-tujuan yang dicari;

¹²⁸ M Cherif Bassouni, dalam Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai*, *Op.Cit*, hlm. 35-36.

- (3). Penilaian atau penafsiran tujuan-tujuan yang dicari itu dalam kaitannya dengan prioritas-prioritas lainnya dalam pengalokasian sumber-sumber tenaga manusia;
- (4). Pengaruh sosial dari kriminalisasi dan dekriminalisasi yang berkenaan dengan atau dipandang dari pengaruh-pengaruh yang sekunder.

Pendekatan kebijakan merupakan ujud dari pendekatan rasional karena pendekatan kebijakan tidak lain merupakan penerapan metode-metode yang bersifat rasional. Dalam konteks kebijakan hukum pidana, maka pendekatan kebijakan (pendekatan rasional) merupakan suatu keniscayaan sebab jika tidak ia akan bertentangan dengan nilai dasarnya yakni sebagai usaha rasional masyarakat dalam menanggulangi kejahatan melalui sarana hukum pidana.¹²⁹

Barda Nawawi Arief dengan merujuk pendapat Sudarto pernah menyatakan:¹³⁰

“Pendekatan rasional memang merupakan pendekatan yang seharusnya melekat pada setiap langkah kebijakan. Hal ini merupakan konsekuensi logis karena dalam melakukan kebijakan orang mengadakan penilaian dan melakukan pemilihan dari sekian banyak alternatif yang dihadapi. Ini berarti suatu politik kriminal dengan menggunakan kebijakan hukum pidana harus merupakan suatu usaha atau langkah-langkah yang dibuat dengan sengaja dan sadar. Ini berarti memilih dan menetapkan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan harus benar-benar telah memperhitungkan semua faktor yang dapat mendukung berfungsinya atau bekerjanya hukum pidana itu di dalam kenyataannya”.

Pendekatan kebijakan memang cenderung bersifat pragmatik, yakni tidak memungkinkan masuknya faktor-faktor subjektif dalam pembuatan keputusan. Namun demikian sebagaimana dinyatakan oleh Cherif Bassiouni, bahwa

¹²⁹ Pentingnya pendekatan rasional dalam kebijakan hukum pidana tercermin antara lain dari ungkapan Christiansen: *“the characteristic of a rational criminal policy is nothing more than the application of rational methods”*, lihat Karl O. Christiansen, *Some Consideration on the Possibility of a rational Criminal Policy, Resource Material Series No. 7, UNAFEI, Tokyo*, hlm. 75; Sementara itu GP. Hoefnagels menyatakan: suatu politik kriminal harus rasional, kalau tidak demikian maka ia tidak sesuai dengan definisinya sebagai *“a rational total of the respon to crime”*. Lihat GP. Hoefnagels, *The Other*, *Op.cit.*, hlm. 96-99.

¹³⁰ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai*, *Op.Cit.*, hlm. 37.

pendekatan kebijakan seharusnya dipertimbangkan sebagai salah satu *scientific deviced* dan diperlukan guna sebagai alternatif dari pendekatan emosional (*the emotionally laden value judgment approach*) oleh kebanyakan badan-badan legislatif.¹³¹

Kebijakan legislatif yang emosional selain berpengaruh terhadap keseluruhan sistem hukum juga bersifat merusak karena akan mengakibatkan timbulnya kelebihan kriminalisasi (*the crisis of over criminalization*) dan krisis pelampauan dari hukum pidana (*the crisis of over reach of the criminal law*).¹³²

Sisi lain dari kebijakan hukum pidana (selain harus bersifat rasional), di dalamnya haruslah mencerminkan adanya muatan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat: "*the conception of problem crime and punishment as an essential part of culture of any society*", demikian pernah diungkapkan oleh Christiansen.¹³³ Pernyataan Christiansen demikian ini menegaskan bahwa

¹³¹ *Ibid*, hlm. 36. Berkaitan dengan kebijakan hukum pidana yang emosional, Barda Nawawi Arief mengungkapkan: "hukum pidana hampir selalu dipanggil/digunakan untuk menakut-nakuti atau mengamankan bermacam-macam kejahatan yang muncul di berbagai bidang. Fenomena atau kebijakan praktik legislatif yang demikian ini memberi kesan seolah-olah dirasakan kurang sempurna atau "hambar" apabila suatu produk perundang-undangan tidak ada ketentuan pidananya". Lihat Barda Nawawi Arief, *Batas-Batas Kemampuan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*, Makalah Seminar Nasional Pendekatan Non Penal dalam Penanggulangan Kejahatan, FH. UNDIP, Semarang, 1996. Sementara itu menurut Andenaes, pendekatan kebijakan dalam hukum pidana dikatakan rasional: "apabila hasil-hasil maksimum diperoleh melalui biaya minimum bagi masyarakat dan minimum bagi penderitaan pelaku. Di samping itu kebijakan tersebut dilakukan berdasarkan hasil-hasil penelitian ilmiah untuk mengetahui sebab-sebab kejahatan dan efektivitas berbagai macam sanksi". Dari pendapat Andenaes ini dapat disimpulkan bahwa kebijakan hukum pidana yang rasional harus mempertimbangkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit*) selain harus mempertimbangkan pula efektivitas sanksi pidana itu sendiri. Sementara itu menurut Ted Honderich ukuran yang bisa dipakai untuk menilai apakah hukum pidana itu merupakan sarana penanggulangan kejahatan yang ekonomis dapat dilihat dari beberapa indikator: (1). Pidana itu sungguh-sungguh mencegah; (2). Pidana itu tidak menyebabkan timbulnya keadaan yang lebih berbahaya/merugikan daripada yang akan terjadi apabila pidana itu tidak dikenakan; (3). Tidak ada cara lain yang dapat mencegah secara efektif dengan bahaya/kerugian yang lebih kecil. Lihat Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai....., Op.Cit*, hlm. 38.

¹³² *Ibid*, hlm. 36.

¹³³ Pernyataan yang kurang lebih sama diungkapkan antara lain oleh Mc. Grath: "*Rational consideration must be partnered by moral considerations in criminal justice*". Demikian pula W. Clifford yang menyatakan: "*the every foundation of any criminal justice system consist of the phylosophy behind a given country*", *Ibid*, hlm 41.

kebijakan hukum pidana bukanlah sesuatu yang muncul di ruang hampa, ia adalah refleksi dari kenyataan nilai-nilai yang tumbuh di masyarakatnya.

Keterkaitan antara hukum pidana dengan latar belakang nilai-nilai sosial-politik suatu bangsa juga dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief maupun Sudarto, sebagai berikut:

“..... Namun dilihat dari sudut kebijakan hukum pidana, dalam arti kebijakan menggunakan/mengoperasionalkan/memfungsionalisasikan hukum pidana, masalah sentral atau masalah pokok sebenarnya terletak pada masalah seberapa jauh kewenangan/kekuasaan mengatur dan membatasi tingkah laku manusia (warga masyarakat/pejabat) dengan hukum pidana. Jadi berhubungan dengan konsep nilai (pandangan/ideologi) sosio-filosofik, sosio-politik dan sosio-kultural dari suatu masyarakat, bangsa/negara..... Dengan perkataan lain, pembaharuan hukum pidana Indonesia pada hakikatnya berarti suatu reorientasi dan reformasi hukum pidana positif dilihat dari konsep nilai-nilai sentra bangsa Indonesia (dari aspek sosio-filosofik, sosio-politik dan sosio kultural) yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia”.¹³⁴

Sementara itu Sudarto berkaitan dengan latar belakang nilai-nilai menyatakan:

“Pengaturan dalam hukum pidana merupakan cerminan dari ideologi politik dari suatu bangsa di mana hukum itu berkembang dan merupakan hal yang penting bahwa seluruh bangunan hukum itu bertumpu pada pandangan politik yang sehat dan konsisten. KUHP dari negara-negara Eropa Barat yang bersifat individualistis-kapitalistis itu bercorak lain daripada KUHP negara-negara Eropa Timur yang berpandangan politik sosialis. Di negara kita pandangan politik ini berdasarkan Pancasila, sedangkan pandangan tentang hukum pidana erat sekali hubungannya dengan pandangan yang umum tentang hukum, tentang negara dan masyarakat dan kriminalitas (kejahatan)”.¹³⁵

Pendekatan nilai sebagaimana dinyatakan di atas, apabila ditarik ke dalam konteks Indonesia, maka kebijakan hukum pidana selain harus mencerminkan

¹³⁴ Barda Nawawi Arief, Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia, *Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Hukum*, Universitas Diponegoro, Semarang, 25 Juni, 1994.

¹³⁵ Sudarto, *Hukum Pidana dan PerkembanganLocit*, hlm. 63.

nilai-nilai sosial yang sedang berkembang juga harus merupakan pengejawatahan dari norma dasar kehidupan berbangsa dan bernegara yakni Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam kaitan ini Muladi pernah menyatakan: "bahwa hukum pidana Nasional dibentuk tidak hanya karena alasan sosiologis, politis dan praktis semata-mata, namun secara sadar harus disusun dalam kerangka ideologi Nasional Pancasila".¹³⁶ Untuk itu yang diperlukan menurut Muladi adalah adanya kajian yang bersifat filosofis-ideologis, terutama jika dikaitkan dengan tujuan pemidanaan yang hendak dicapai. Dengan mengutip pendapat Notonagoro dan Ter Haar Bzn yang menggambarkan karakteristik bangsa Indonesia yang bersifat "mono-dualis" dan serba "keseimbangan" Muladi menyatakan bahwa:

"..... yang pertama-tama harus dihayati adalah pendekatan multi dimensional yang bersifat mendasar akibat dari tindak pidana. Atas dasar kerangka pemikiran sosiologis-ideologis, maka tindak pidana harus dipandang sebagai gangguan terhadap keseimbangan, keselarasan dan keserasian dalam kehidupan masyarakat. Dengan demikian, maka tujuan pemidanaan adalah untuk memperbaiki kerusakan baik yang bersifat individual maupun yang bersifat sosial (*individual and social damages*) yang diakibatkan oleh tindak pidana. Dalam kerangka ini, maka tujuan pemidanaan harus berorientasi pada pandangan integratif, yang terdiri dari seperangkat tujuan pemidanaan yang harus dipenuhi, dengan catatan bahwa, tujuan manakah yang merupakan titik berat sifatnya kasuistis".¹³⁷

Dalam kaitan Pancasila sebagai sumber nilai bagi pengembangan kebijakan hukum pidana di Indonesia, Barda Nawawi Arief menyatakan:

"Terlebih bagi Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan garis kebijakan pembangunan nasionalnya bertujuan membentuk Manusia Indonesia Seutuhnya. Apabila pidana akan digunakan sebagai sarana untuk tujuan tersebut, maka pendekatan *humanistik* harus pula diperhatikan. Hal ini penting tidak hanya karena kejahatan itu hakikatnya merupakan masalah kemanusiaan, tetapi juga karena hakikatnya pidana itu sendiri mengandung unsur penderitaan yang dapat menyerang kepentingan atau nilai-nilai yang

¹³⁶ Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materil Indonesia Di Masa Datang*, dalam Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Undip, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hlm. 150.

¹³⁷ *Ibid*, hlm. 151.

paling berharga bagi kehidupan manusia. Pendekatan humanistik dalam penggunaan sanksi pidana, tidak hanya berarti bahwa pidana yang dikenakan kepada si pelanggar harus sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan yang beradab; tetapi juga harus dapat membangkitkan kesadaran si pelanggar akan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai pergaulan hidup bermasyarakat".¹³⁸

Dari uraian di atas, baik pendekatan kebijakan ataupun pendekatan nilai kaitannya dengan kebijakan hukum pidana keduanya bukanlah sesuatu yang secara diametral saling bertentangan. Keduanya adalah persepektif yang saling mengisi, karena dalam pendekatan kebijakan sudah seharusnya mempertimbangkan faktor-faktor nilai.

2. Fungsi dan Tujuan Hukum Pidana

2.1. Fungsi Hukum Pidana

Sebagai sarana penanggulangan kejahatan yang paling tua, hukum pidana senantiasa menarik perhatian karena sifat dan fungsinya yang khas. Hukum pidana memotong dagingnya sendiri, demikian pernah diungkapkan oleh Mr. JM. Van Bemmelen.¹³⁹ Selain hal itu, walaupun di dalam sejarah perkembangannya telah mengalami berbagai perkembangan baik dalam arti bentuk, fungsi dan tujuannya, namun eksistensi dan efektifitas hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan hingga saat ini masih dipertanyakan orang. Van der Hoeven¹⁴⁰ secara sinis mempertanyakan dasar keabsahan dari hak memidana dan sebab apa negara memidana. Demikian juga Leo Polak,¹⁴¹ yang mengatakan bahwa hukum pidana merupakan bagian yang paling celaka dari hukum, karena

¹³⁸ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai...., Op. Cit*, hlm. 41.

¹³⁹ Van Bemmelen, dalam Muladi, *Lembaga Pidana, Op.cit*, hlm. 15.

¹⁴⁰ *Ibid*, hlm. 19.

¹⁴¹ *Ibid*, hlm. 19.

tidak mengetahui sebab apa ia hukum dan gagal untuk membuktikan bahwa ia adalah hukum. H.L. Packer,¹⁴² dengan bahasa yang lain menyatakan bahwa hukum pidana merupakan *a vestage of our savage past*, suatu kebiadaban masa lalu yang seharusnya dihindari karena sifatnya yang kejam.

Berbeda dengan Van Der Hoeven dan Leo Polak, Van Bemmelen, Nigel Walker dan H.L. Packer, Roeslan Saleh membela keberadaan dari hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan. Roeslan Saleh¹⁴³ misalnya, melihat bahwa keberadaan hukum pidana, baik dilihat dari sudut politik kriminal, tujuan, fungsi dan pengaruhnya di masyarakat masih memiliki dasar pbenarannya. Roeslan Saleh menyatakan hal itu dengan kalimat: "masih ada dasar susila dari hukum pidana".

Terlepas dari pandangan para sarjana tentang eksistensi hukum pidana di atas, satu hal yang terlihat hingga saat sekarang, bahwa pencarian orang terhadap pbenaran filosofis tentang eksistensi, fungsi dan tujuan hukum pidana masih terus berlangsung.

Guna mendalami fungsi hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan, maka selain harus mengkaji secara mendasar tentang hakikat hukum pidana, harus mengkaji pula tujuan pemidanaan. Kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan dengan segala ragam

¹⁴² Herbert L. Packer, *loc.cit*, hlm. 3.

¹⁴³ Roeslan Saleh menyatakan: "a. perlu tidaknya hukum pidana tidak terletak pada persoalan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, tetapi terletak pada persoalan seberapa jauh untuk mencapai tujuan itu boleh menggunakan paksaan; persoalannya bukan terletak pada hasil yang akan dicapai, tetapi dalam pertimbangan antara nilai dari hasil itu dan nilai dari batas-batas kebebasan pribadi masing-masing; b. ada usaha-usaha perbaikan atau perawatan yang tidak mempunyai arti sama sekali bagi si terhukum; dan di samping itu harus tetap ada suatu reaksi atas pelanggaran-pelanggaran norma yang telah dilakukan itu dan tidaklah dapat dibiarkan begitu saja; c. pengaruh pidana atau hukum pidana bukan semata-mata ditujukan pada si penjahat, tetapi juga untuk mempengaruhi orang yang tidak jahat, yaitu warga masyarakat yang mentaati norma-norma masyarakat. Lihat, Roeslan Saleh, Mencari Asas-Asas Umum Yang Sesuai Untuk Hukum Pidana Nasional, dalam Barda Nawawi Arief, *Penetapan Pidana Penjara* *Loc.Cit*, hlm. 33.

persoalannya, tidaklah cukup untuk memberi jawab pada persoalan apa, dan bagaimana seharusnya hukum pidana, tetapi lebih dari pada itu harus pula menukik pada aras pertanyaan filosofis yang menyentuh pada hakikat tujuan pembedanaan.

Sebelum dikemukakan teori-teori tentang tujuan pembedanaan, berikut akan dikemukakan aliran-aliran dalam hukum pidana. Pembahasan tentang aliran-aliran ini sangat berguna selain karena erat kaitan dengan teori-teori tujuan pembedanaan juga untuk mengetahui dan menjelaskan sistem hukum pidana yang memiliki kegunaan praktis sesuai dengan perkembangan persepsi manusia atas kejahatan dan perlakuan terhadap penjahat. Perkembangan tentang aliran-aliran dalam hukum pidana secara ringkas dapat dijelaskan sebagai berikut:

2.1.1. Aliran Klasik

Aliran klasik adalah aliran tertua dalam hukum pidana. Aliran ini muncul sebagai reaksi atas kesewenang-wenangan hakim masa *ancien regime* pada abad 18 di Inggris dan Perancis. Munculnya ketidakadilan, ketidakpastian dan perbedaan di depan hukum merupakan latar belakang yang mengilhami munculnya gagasan bahwa hukum pidana harus disusun secara sistematis dalam peraturan perundang-undangan. *Indeterminism* (kebebasan kehendak manusia)¹⁴⁴ adalah basis aliran klasik. Berdasarkan paham demikian ini, maka hukum pidana adalah hukum pidana yang berorientasi pada perbuatan (*daad-strafrecht*), bukan pada orang (*dader-strafrecht*). Inilah cikal bakal yang memunculkan konsepsi sistem pembedanaan yang ditetapkan secara pasti (*the*

¹⁴⁴ Paham kebebasan kehendak (*indeterminism*) berdiri di atas paham hedonisme, yang dalam konteks kriminologi sebagaimana dijelaskan oleh Sue Titus Reid: "*man chose actions that would give pleasure and avoided those that would give pain. Therefore punishment should be assigned to each crime in a degree that would result in more pain than pleasure for those who committed the forbidden act*", Lihat Sue Titus Reid, *Crime and Criminology*, The Dryden Press Hindsale, Illionis, 1975, hlm. 114-115.

difinite sentence). Dalam konsepsi sistem pemidanaan yang pasti ini, penetapan sanksi dalam undang-undang tidak dipakai sistem peringanan atau pemberantan yang berhubungan dengan faktor usia, keadaan kejiwaan pelaku, kejahatan-kejahatan yang pernah dilakukan terdahulu maupun keadaan-keadaan khusus dari perbuatan/kejahatan yang dilakukan.¹⁴⁵ Singkat kata, sistem demikian ini tidak dikenal adanya individualisasi pidana.

Aliran klasik secara umum selalu melihat kejahatan sebagai sesuatu yang abstrak. Ia gagal menangkap penjahat sebagai manusia, sebagai kehidupan, sebagai pribadi yang kompleks dan beraneka ragam. Sebagaimana disimpulkan oleh Muladi,¹⁴⁶ beberapa karakteristik yang dimiliki oleh aliran klasik adalah: 1). Definisi hukum dari kejahatan; 2). Pidana harus sesuai dengan kejahatannya; 3). Doktrin kebebasan kehendak; 4). Pidana mati untuk beberapa tindak pidana; 5). Tidak ada riset empiris; 5). Pidana yang ditentukan secara pasti.

2.1.2. Aliran Modern

Aliran modern atau disebut juga aliran positif lahir pada abad ke 19. Aliran ini muncul sebagai reaksi dan koreksi terhadap aliran klasik yang mengagungkan kebebasan kehendak sebagai dasar perilaku jahat. Aliran modern tidak mempercayai adanya kebebasan kehendak itu. Bahwa perilaku manusia itu sangat dipengaruhi oleh watak pribadinya, faktor-faktor biologis dan faktor-faktor sosial kemasyarakatan. Atas dasar keyakinannya itu maka, aliran modern tidak lagi berpegang pada doktrin *free will* atau *indeterminism*, tetapi pada doktrin *determinism*.

¹⁴⁵ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1992. hlm. 25-26.

¹⁴⁶ Muladi, *Lembaga PidanaLoc.Cit*, hlm. 42.

Berbeda dengan aliran klasik yang anti terhadap individualisasi pidana, maka aliran modern justru menghendaki adanya individualisasi pidana. Pidana harus diorientasikan kepada pembuat dan sebab-sebab kejahatan harus dicari dengan menggunakan metode-metode ilmu alam guna mendekati dan mempengaruhi penjahat secara positif sejauh ia masih dapat diperbaiki. Perbuatan seseorang itu tidak dapat dilihat secara abstrak berdasarkan konstruksi juridis semata terlepas dari orang yang melakukannya, namun perbuatan manusia itu merupakan wujud dari kompleksitas faktor-faktor di dalam dan di luar diri manusia. Individualisasi pidana bertujuan mengadakan resosialisasi terhadap pelaku kejahatan.

2.1.3. Aliran Neo Klasik

Aliran Neo Klasik merupakan modifikasi dari aliran klasik yang mendasarkan pada doktrin *free will*. Dalam pandangan aliran ini, sekalipun manusia dipahami sebagai makhluk yang memiliki kebebasan kehendak, namun mereka juga mulai mempertimbangkan kebutuhan adanya pembinaan individual terhadap pelaku tindak pidana. Pandangan ini juga menolak keadilan berdasarkan keadilan hukum semata. Baginya, konsep keadilan sosial berdasarkan hukum tidak realistis dan tidak adil.¹⁴⁷

Pemikiran dan perkembangan aliran neo klasik ini sangat dipengaruhi oleh pada aliran modern, dan oleh karena itulah ia disebut sebagai aliran neo klasik. Salah satu sumbangan pemikiran dari aliran neo klasik adalah adanya modifikasi terhadap doktrin kebebasan kehendak dan doktrin pertanggung jawaban pidana. Hal ini antara lain terlihat pada berlakunya keadaan-keadaan yang meringankan, baik fisik, lingkungan maupun mental, termasuk keadaan-keadaan lain yang

¹⁴⁷ Lihat George B. Vold, *Theoretical Criminology*, dalam Shollehuddin, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 2003, hlm. 26.

dapat mempengaruhi pengetahuan dan niat seseorang pada waktu melakukan kejahatan.¹⁴⁸

Memperhatikan secara seksama pemikiran aliran-aliran dalam hukum pidana di atas, dapat dikemukakan bahwa, masing-masing aliran tersebut memiliki keunggulan dan berkembang sesuai dengan semangat zamannya. Namun demikian, kesan bahwa batas-batas antara satu aliran dengan aliran yang lain adalah bersifat relatif tampaknya tidak dapat dihindarkan. Hal ini sangat mungkin mengingat munculnya satu aliran tidak semata-mata sebagai ujud reaksi, namun dalam banyak hal juga berujud koreksi yang lebih menampakkan sebagai modifikasi.

Memahami aliran-aliran dalam hukum pidana di atas, dikaitkan dengan tujuan pemidanaan, maka satu catatan penting yang dapat dikemukakan adalah bahwa pemahaman terhadap aliran-aliran dalam hukum pidana akan sangat berguna bagi pembuat kebijakan sebelum menentukan tentang tujuan pemidanaan dalam penyelenggaraan hukum pidana. Pernyataan Howard Abandinsky, sebagaimana dikutip Muladi¹⁴⁹ setidaknya memberikan argumentasi tentang hal ini: "bahwa pandangan aliran klasik, neo klasik dan positif sangat penting karena mereka sangat menonjol pada masanya dan secara berlanjut di dalam penyelenggaraan hukum pidana pada abad 20. Persoalannya adalah apakah kita akan mengadili kejahatan atau penjahat".

¹⁴⁸ *Ibid*, hlm. 26.

¹⁴⁹ Muladi, *Lembaga Pidana.....*, *loc.cit*, hlm. 46.

2.2. Tujuan Pidana

Tujuan pidana telah menjadi isu sejak hukum pidana itu sendiri ada. Perdebatan seputar untuk tujuan apa pidana itu ada telah menjadi sorotan tajam dalam pemikiran Plato, Seneca, Bentham, Emmanuel Kant serta filosof-filosof Yunani dan Romawi kuno. Perdebatan seputar tujuan pidana bahkan masih tetap berlangsung hingga hari ini.

Dalam pikiran Plato, hukum pidana memiliki tujuan sebagai sarana pencegahan khusus dan pencegahan umum. Sementara itu, Seneca menyatakan bahwa tidak layak orang memidana karena terjadi perbuatan salah, tetapi agar tidak terjadi lagi perbuatan yang salah: "*Nemo prudens punit quia peccatum est, sed ne peccetur*" ungkapnya. Bagi Jeremy Bentham lain lagi, tujuan pidana lebih berorientasi ke masa depan, yakni mencegah dilakukannya kejahatan pada masa yang akan datang. Namun tidak bagi Emmanuel Kant dan para kaum gereja katolik, bahwa pembenaran pidana dan tujuan pidana adalah pembalasan terhadap serangan kejahatan atas ketertiban sosial dan moral.¹⁵⁰

Demikianlah, pemikiran tentang tujuan pidana sesungguhnya telah lama berlangsung dan senantiasa berkembang sejalan perkembangan semangat zamannya. Pernah suatu ketika tujuan pidana didominasi oleh pemikiran yang bersifat retributif, pernah pula bahwa tujuan dimaknai secara lebih positif dengan menempatkan tujuan masa depan sebagai ancangannya (teleologis), dan ada pula yang mencoba menggabungkannya bahwa sesungguhnya tujuan pidana itu bersifat plural (teleologis retributif). Uraian berikut ini akan menyajikan tujuan pidana tersebut secara lebih rinci:

¹⁵⁰ Alf Ross, *On Guilt, Responsibility and Punishment*, Steven & Son Limited, London, 1975, hlm. 33.

2.2.1. Teori Retributif (Teori Absolut)

Secara umum dapat dinyatakan bahwa, teori retributif memandang bahwa pidana merupakan pembalasan atas kesalahan yang telah dilakukan. Dengan demikian orientasi pidana lebih ditujukan kepada perbuatan dan terletak pada terjadinya kejahatan itu sendiri.¹⁵¹ Menurut Sahetapy, teori retributif atau teori absolut adalah teori tertua, setua sejarah manusia. Teori ini memandang pidana sebagai pembalasan terhadap pelaku kejahatan. Meskipun kecenderungan untuk membalas ini pada prinsipnya adalah suatu gejala yang normal, akan tetapi pembalasan tersebut harus dilihat sebagai reaksi keras yang bersifat emosional dan karena itu irrasional.¹⁵²

Nigel Walker,¹⁵³ membagi penganut teori retributif ke dalam dua golongan, yaitu golongan teori retributif murni (*pure retributive*) yang memandang bahwa pidana harus sepadan dengan kesalahan pelaku, dan golongan retributif yang tidak murni. Penganut retributif tidak murni terdiri dari:

- a. Penganut teori retributif terbatas (*the limiting Retributivist*) yang berpandangan bahwa pidana tidak harus sepadan dengan kesalahan. Sebagai

¹⁵¹ Salah satu filsof paling berpengaruh dalam teori retributif adalah Emanuel Kant. Dalam pandangan Kant, pidana yang diterima seseorang sudah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kejahatan yang dilakukannya, bukan suatu konsekuensi logis dari suatu kontrak sosial. Ia menolak pandangan yang menyatakan bahwa pidana ditujukan untuk kebaikan pelaku kejahatan atau kebaikan masyarakat. Satu-satunya alasan bahwa pidana dijatuhkan karena semata-mata pelaku yang bersangkutan telah melakukan kejahatan. Sebagai pencetus gagasan kategoris imperatif, Kant menyatakan: "*Manusia harus membangun tatanan moral atas dasar otonomi imperatif moral, agar ia menghumanisasikan dunia dan manusia. Imperatif moral yang dimaksud di sini adalah imperatif kategoris, yaitu imperatif moral yang tidak bersyarat. Misalnya, barang yang dipinjam harus dikembalikan. Harus begitu saja; tak tergantung dari konsekuensi atau faktor lain di luar keharusan itu*". Lihat, K. Bertten, *Filsuf-Filsuf Besar Tentang Manusia*, Kanisius, Yogyakarta, 2000, hlm. 94.

¹⁵² J. E. Sahetapy, *Suatu Studi Khusus Mengenai Ancaman Pidana Mati Terhadap Pembunuhan Berencana*, CV. Rajawali, Jakarta, 1989, hlm. 198

¹⁵³ Nigel Walker, *Sentencing in a Rational Society*, Basic Books, Inc, Publishers, New York, 1971, hlm. 8.

keadaan yang tidak menyenangkan, pidana harus tidak melebihi batas-batas yang tepat untuk penetapan kesalahan pelanggaran;

- b. Penganut teori retributif distribusi (*retribution in distribution*) yang berpandangan bahwa sekalipun terdapat pembalasan, namun seharusnya terdapat batas yang tepat dalam retribusi pada beratnya sanksi. Bahwa selama kita membatasi sanksi dalam hukum pidana pada orang-orang yang telah melakukan kejahatan dan tidak membenarkan sanksi ini digunakan pada orang-orang yang bukan pelanggar, maka kita telah memperhatikan prinsip retribusi.

2.2.2. Teori Tujuan (teleologis)

Berbeda dengan teori pembalasan sebagaimana diuraikan di atas, teori tujuan memandang bahwa pidana adalah sesuatu yang dapat memberi manfaat, baik bagi pelaku maupun masyarakat umum.¹⁵⁴ Menurut teori teleologis ini, pidana memiliki tujuan baik preventif, *deterrence* maupun reformatif.

Tujuan pidana bersifat preventif karena ia dimaksudkan untuk melindungi masyarakat dengan menempatkan pelaku kejahatan terpisah dari masyarakat (*incapacitation*). Sedangkan tujuan menakuti (*deterrence*) dimaksudkan untuk menimbulkan rasa takut melakukan kejahatan. Tujuan untuk menakuti ini bisa bersifat individual, bersifat publik ataupun bersifat jangka panjang. Tujuan menakuti secara individual dimaksudkan agar pelaku tidak lagi mengulangi perbuatannya. Tujuan yang bersifat publik, agar anggota masyarakat yang lain merasa takut untuk melakukan kejahatan. Sedangkan tujuan jangka panjang

¹⁵⁴ Jeremy Bentham adalah salah satu penganjur teori tujuan dengan mendasarkan pada ajaran *utilitarianism*. Dalam pandangan Bentham, hukum pidana memiliki beberapa tujuan, yaitu mencegah semua pelanggaran, mencegah pelanggaran yang paling jahat, menekan kejahatan dan menekan kerugian sekecil-kecilnya. Lihat Muladi dan Barda Nawawi, *Ibid*, hlm. 31.

agar terpelihara keajegan sikap masyarakat terhadap pidana. Tujuan yang bersifat jangka panjang ini disebut sebagai *educative theory* atau *denunciation theory*.¹⁵⁵ Teori ini juga bersifat reformatif, karena juga bertujuan untuk melakukan rehabilitasi terhadap pelaku kejahatan.

2.2.3. Teori Gabungan (Teleologis Retributif)

Teori gabungan (teologis retributif) disebut juga dengan teori integratif. Disebut integratif karena tujuan pidana dipahami tidaklah bersifat tunggal, melainkan bersifat plural, yaitu gabungan antara prinsip-prinsip dalam teori retributif maupun teori teologis. Menurut RA. Duff¹⁵⁶ teori gabungan atau teori integratif bercorak ganda: ppidanaan mengandung karakter retributivis sejauh ppidanaan dilihat sebagai suatu kritik moral dalam menjawab tindakan yang salah. Sedangkan karakter teologisnya terletak pada ide bahwa tujuan kritik moral tersebut ialah suatu reformasi atau perubahan perilaku terpidana di kemudian hari.

Dalam konteks teori integratif ini, Muladi¹⁵⁷ menyatakan bahwa tujuan pidananya adalah: (a). pencegahan umum dan khusus; (b). perlindungan masyarakat; (c). memelihara solidaritas masyarakat; (d). pengimbangan/pengimbangan. Ditambahkan, tujuan manakah yang menjadi titik berat, hal itu sifatnya adalah kasuistis.

Pasang surut dalam hukum pidana dan ppidanaan tampaknya merupakan sebuah keniscayaan. Kemapanan teori atau konsep tertentu dalam ppidanaan

¹⁵⁵ Romli Atmasasmita, *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 83-84.

¹⁵⁶ Lihat, Yong Ohoitumur, *Teori Etika Tentang Hukuman Legal*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm. 17-23.

¹⁵⁷ Lihat, Muladi, *lembaga pidana bersyarat loc.cit*, hlm. 61.

segera disusul dengan gugatan-gugatan. Pada tahun 1970-an misalnya, *indeterminate sentence* yang melahirkan konsep rehabilitasi terpidana mendapatkan tekanan. Marvin E. Fankel,¹⁵⁸ misalnya meyakini, bahwa pemidanaan yang tidak pasti telah menciptakan kekejaman dan ketidak-adilan yang lebih besar daripada manfaat-manfaatnya. Ketidak jelasan atau ketidakpastian dalam hukum pidana pada dasarnya adalah kejahatan. Tidak ada justifikasi yang logis untuk sistem ketidakpastian dalam pemidanaan yang umum dan seragam.

Just Desert (ganjaran yang setimpal) atau model keadilan, merupakan model yang (kembali) ditawarkan. *Just desert* mendasarkan pada dua teori tujuan pemidanaan, yaitu pencegahan (*prevention*) dan retibusi (*retribution*). Dalam konsepsi demikian ini, maka pelanggar akan dinilai dengan sanksi yang patut diterima mengingat kejahatan yang telah dilakukannya. Selain itu, sanksi yang tepat akan mencegah penjahat melakukan kejahatan-kejahatan lagi dan mencegah orang-orang lain melakukan kejahatan.

Dalam perspektif *just desert theory* sebagaimana dijelaskan oleh Michael Tontry,¹⁵⁹ pelaku dengan kejahatan yang sama akan menerima penghukuman yang sama, dan pelaku kejahatan yang lebih serius akan mendapatkan hukuman yang lebih keras dari pada pelaku kejahatan yang lebih ringan. Terdapat dua hal yang menjadi kritik dari *just desert theory*, yaitu: Pertama, *desert theory* menekankan pada keterkaitan antara hukuman yang layak dengan tingkat kejahatan, dengan cara seperti ini, teori ini mengabaikan perbedaan-perbedaan yang relevan seperti, latar belakang pribadi pelaku dan dampak penghukuman

¹⁵⁸ Marvin E. Frankel, *Criminal Sentence; Law Without Order*, Hill and Wang, New York, 1973, hlm. 87.

¹⁵⁹ Michael Tontry, *Sentencing Matters*, Oxford University Press, New York, 1996, hlm. 15.

terhadap pelaku dan keluarganya – dan dengan demikian sering memperlakukan kasus yang tidak sama dengan cara yang sama; kedua, secara keseluruhan, tapi eksklusif, menekankan pada pedoman-pedoman pembeda dari kejahatan dan catatan-catatan kejahatan yang mempengaruhi psikologi dari penghukuman dan pihak yang menghukum.

Selain model keadilan (*just desert*) sebagaimana dikemukakan di atas, terdapat model lain, yakni *restorative justice model* yang sering dilawankan dengan model peradilan yang mendasarkan pada pandangan retributif. *Restorative justice model* diajukan oleh kaum abolisionis yang melakukan penolakan terhadap sarana koersif yang berupa sarana penal dan diganti dengan sarana reparatif.¹⁶⁰

Sebelum menutup uraian pada bagian ini, ada pertanyaan yang mestinya harus dijawab berkaitan dengan tujuan sistem pemidanaan, khususnya dalam konteks Indonesia. Hal ini penting dikemukakan mengingat tujuan pemidanaan sebagai bagian dari keseluruhan sistem hukum pidana (materiil/substantif) amat berkait dengan nilai-nilai sosial budaya setempat.¹⁶¹

Perihal tujuan pemidanaan Indonesia telah lama menjadi pembicaraan di kalangan para ahli dan pembentuk Rancangan KUHP Nasional. Berikut ini akan dikemukakan pemikiran-pemikiran yang pernah berkembang seputar tujuan pemidanaan tersebut:

1. Seminar Kriminologi ke-3 tahun 1976:¹⁶² "Hukum pidana hendaknya dipertahankan sebagai salah satu sarana untuk *social defence* dalam arti

¹⁶⁰ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana* Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hlm. 125.

¹⁶¹ Muladi, *lembaga pidana bersyarat..... loc.cit*, hlm. 53-61.

¹⁶² Keputusan *Seminar Kriminologi ke-3*, tanggal 26-27 Oktober 1976.

melindungi masyarakat terhadap kejahatan dengan memperbaiki atau memulihkan kembali (*rehabilitate*) si pembuat tanpa mengurangi keseimbangan kepentingan perorangan (pembuat dan masyarakat)“;

2. Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional, Tahun 1980:¹⁶³ "Sesuai dengan politik hukum pidana, maka tujuan pemidanaan harus diarahkan kepada perlindungan masyarakat dari kesejahteraan serta keseimbangan dan keselarasan hidup dalam masyarakat dengan memperhatikan kepentingan masyarakat/negara, korban dan pelaku. Atas dasar tujuan tersebut, maka pemidanaan harus mengandung unsur-unsur yang bersifat:
 - a. Kemanusiaan, dalam arti bahwa pemidanaan tersebut menjunjung tinggi harkat dan martabat seseorang;
 - b. Edukatif, dalam arti bahwa pemidanaan itu mampu membuat orang sadar sepenuhnya atas perbuatan yang dilakukan dan menyebabkan ia mempunyai sikap jiwa yang positif dan konstruktif bagi usaha penanggulangan kejahatan;
 - c. Keadilan, dalam arti bahwa pemidanaan tersebut dirasakan adil (baik oleh terhukum maupun oleh korban ataupun oleh masyarakat)“
3. Rancangan Undang-Undang Hukum Pidana Nasional (Draf 2005),¹⁶⁴ pemidanaan bertujuan:
 - a. Mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat;
 - b. Memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna;

¹⁶³ Laporan *Simposium* Pembaharuan Hukum Pidana Nasional, BPHN Departemen Kehakiman Republik Indonesia, Jakarta, 1980.

¹⁶⁴ RUU.KUHP. Konsep Tahun 2005.

- c. Menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai; dan
- d. Membebaskan rasa bersalah pada terpidana.

Dalam Pasal 54 ayat (2) juga dinyatakan bahwa pemidanaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia.

Memperhatikan pikiran-pikiran yang berkembang tentang tujuan pemidanaan di atas, khususnya pada Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dapat dinyatakan bahwa, perlindungan masyarakat, rehabilitasi dan resosialisasi pelaku merupakan tujuan-tujuan yang hendak dicapai melalui pemidanaan. Pandangan ini dipertegas bahwa pemidanaan itu tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia. Dilihat dari tujuan pemidanaan demikian itu, maka dapat dinyatakan bahwa terdapat kecenderungan kuat bahwa RUU KUHP menganut aliran neo klasik, dengan karakteristik adanya perumusan pidana minimum dan maksimum, mengakui adanya keadaan yang meringankan pemidanaan, mendasarkan pada keadaan objektif dan mempertimbangkan kebutuhan adanya pembinaan individual pelaku tindak pidana.¹⁶⁵ Sedangkan apabila dilihat dari teori-teori tentang tujuan pemidanaan, maka RUUKUHP cenderung mengarah pada teori tujuan atau teori relatif, bahwa pemidanaan ditujukan untuk memberi manfaat untuk melindungi masyarakat dan menuju pada kesejahteraan masyarakat. Tujuan pemidanaan bukan merupakan

¹⁶⁵ Periksa Pasal 55 RUU KUHP, tentang pedoman pemidanaan. Pada Pasal 55 ayat (1) dinyatakan, dalam pemidanaan wajib mempertimbangkan: a). kesalahan pembuat tindak pidana; b. motif dan tujuan melakukan tindak pidana; c. sikap batin pembuat tindak pidana; d. apakah tindak pidana dilakukan dengan berencana; e. cara melakukan tindak pidana; f. sikap dan tindakan pembuat sesudah melakukan tindak pidana; g. riwayat hidup dan keadaan sosial ekonomi pembuat tindak pidana; h. pengaruh pidana terhadap masa depan pembuat tindak pidana; i. pengaruh tindak pidana terhadap korban dan keluarga korban; j. pemaafan dari korban dan/ atau keluarganya; dan/atau k. pandangan masyarakat terhadap tindak pidana yang dilakukan. Pasal 55 ayat (2). bahwa ringannya perbuatan, keadaan pribadi pembuat atau keadaan pada waktu tindak pidana dilakukan perbuatan atau yang terjadi kemudian, dapat dijadikan dasar pertimbangan untuk tidak menjatuhkan pidana atau mengenakan tindakan dengan mempertimbangkan segi keadilan dan kemanusiaan.

pembalasan kepada pelaku, tetapi sanksi ditekankan untuk mencegah agar orang tidak melakukan kejahatan. Tujuan pemidanaan dimaksudkan untuk mengintegrasikan beberapa fungsi sekaligus, yakni pengimbalan (*retribution*) yang bersifat memberi manfaat (*utilitarian*) sekaligus rehabilitasi yang kesemuanya dilihat sebagai sasaran yang harus dicapai oleh suatu rencana pemidanaan.

Menutup uraian pada bagian ini penting kiranya dikutipkan di sini pendapat dari Barda Nawawi Arief,¹⁶⁶ salah satu tokoh di balik pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia tentang Asas-Asas dan Sistem Hukum Pidana Nasional. Asas-asas dan sistem hukum pidana nasional ini sedemikian pentingnya, karena ia yang mendasari segenap komponen pembaharuan KUHP Nasional (baca: hukum pidana nasional yang akan datang). Dinyatakan bahwa asas-asas dan sistem hukum pidana nasional dalam RUU KUHP disusun berdasarkan "ide keseimbangan" yang mencakup: keseimbangan mono dualistik antara kepentingan umum/masyarakat dan kepentingan individu/perorangan; keseimbangan antara ide perlindungan/kepentingan korban dan ide individualisasi pidana; keseimbangan antara unsur/faktor objektif (perbuatan/lahiriah) dan subjektif (orang/batiniah/sikap batin); *ide daad-dader strafrecht*; keseimbangan antara kriteria formal dan material; keseimbangan antara kepastian hukum, kelenturan/elastisitas/fleksibilitas dan keadilan; dan keseimbangan nilai-nilai nasional dan nilai-nilai global/internasional/universal.

¹⁶⁶ Barda Nawawi Arief, *Pembaharuan Hukum Pidana Dalam Perspektif Kajian Perbandingan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hlm. 11-12.

3. Diskursus Tentang Hukum Pidana Sebagai Sarana Penanggulangan Kejahatan Pencemaran Lingkungan Hidup

3.1. Hakikat dan Dimensi Kejahatan Lingkungan Hidup

Kejahatan adalah gejala sosial yang wajar. Namun karena sifatnya merugikan maka wajar pula apabila masyarakat melakukan berbagai upaya untuk mencegah dan menanggulangi kejahatan.¹⁶⁷ Sebagai gejala yang melekat pada setiap masyarakat, kejahatan senantiasa mengalami perkembangan baik dalam arti sifat, bentuk serta dimensinya. Saat sekarang kejahatan tidak lagi hanya menampilkan sifat dan bentuk yang sederhana, namun cenderung bersifat kompleks dan canggih. Kejahatan juga tidak lagi hanya berskala nasional, namun telah berkembang ke arah transnasional bahkan internasional.

Kejahatan lingkungan hidup merupakan salah satu bentuk kejahatan yang tumbuh sejalan dengan laju pertumbuhan ekonomi dan industri di masyarakat. Kejahatan lingkungan hidup saat sekarang memperoleh perhatian yang serius baik pada skala nasional maupun internasional mengingat dampak yang ditimbulkan sangat merugikan. Pada tingkat nasional perhatian diberikan antara lain dengan cara melakukan kriminalisasi pelanggaran ketentuan pengaturan lingkungan hidup. Sementara itu pada skala internasional perhatian juga tampak dari hasil-hasil kongres Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menyangkut *the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Genaro F. Vito dan Ronald M. Holmes menyebut "*Crime as a normal fenomenon*". Selanjutnya dengan mengutip pendapat Emile Durkheim dinyatakan : "*Crime is present not only in most societies of one particular species but in societies of all types. There is no society that is not confronted with the problem of criminality*" Lihat Genaro F Vito dan Ronald M. Holmes, *Criminology. Theory, Research and Policy*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California, 1994, hlm. 10.

¹⁶⁸ Lihat, *Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* ke-8 yang diselenggarakan di Havana, Cuba pada tahun 1990. Kongres secara spesifik membahas keterkaitan masalah lingkungan hidup dan peran hukum pidana melalui sebuah tema "*therole of criminal law in the protection of the environment*" dan Kongres PBB ke 9 (9th UN Congress

Istilah kejahatan lingkungan hidup dipakai untuk menggantikan istilah *environmental crime* (Inggris). Istilah lain yang memiliki makna serupa adalah *crime against the environment*, *ecocide*, atau juga *environmental criminality*, *criminality of environmental protection*. Ada juga yang menyebut kejahatan lingkungan hidup dengan istilah *green crimes*.¹⁶⁹

Clifford¹⁷⁰ mendefinisikan "*environmental crime is an act which is committed with intention of damaging or causing damage to the ecological and biological systems to ensure business or personal benefit*". Sementara itu Pecar¹⁷¹ mendefinisikan:

"Environmental crime is every permanent or temporary act or process which has negative influence on environment, people's health or natural resources; including; building, changing, abandonment and destruction of building, waste processing and elimination of waste; emissions into water, air or soil; transport, and handling of dangerous substances; damaging or destructing of natural resources; reduction of biological diversity or reduction of natural genetic resources; and other activities intervention, which put the environment at risk". Dikatakan lebih lanjut,... *environmental crime results from selfishness, which is determined by the need for profit associated with the control of nature*".

Berbeda dengan kedua definisi di atas, Situs and Emmons¹⁷² mendefinisikan "*environmental crime is actually a 'creation' of environmental legislation, because*

on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders) yang diselenggarakan di Cairo, tahun 1995. Pada kongres ke-9 ini dibicarakan tentang "*Environmental Protection at the National and International Level: Potential and Limits of Criminal Justice*".

¹⁶⁹ Lihat Katja Eman, Gorazd Mesko, Charles B. Fields, Crimes Against Environment: Green Criminology and Research Challenges in Slovenia, *Journal of Criminal Justice and Security*, 11th, 2009, hlm. 576.

¹⁷⁰ Edward M. Clifford, Defining 'Environmental Crime' dalam M. Clifford, *Environmental Crime: Enforcement, Policy and Social Responsibility*, Gaithersburg, Md: Aspen Publisher, 1998, hlm. 121.

¹⁷¹ Pecar dalam Katja Eman, *op.cit*, hlm. 587.

¹⁷² Lihat, Situ Yingyi and David Emmons, *Environmental Crime: The Criminal Justice System's Role in Protecting Environment*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2000, hlm. 3.

behaviour, however threatening or aggressive, which does not violate the legislation, is not criminal act".

Dari beberapa definisi di atas dapat dinyatakan bahwa, tidak terdapat keseragaman pengertian tentang apa yang dimaksud dengan kejahatan lingkungan hidup itu. Hal demikian ini bisa saja terjadi di samping karena luasnya cakupan substansi, juga karena cara pandang yang berbeda dalam memaknai kejahatan lingkungan hidup. Kejahatan lingkungan hidup akan diberikan pengertian yang berbeda apabila dilihat dari perspektif moral-filosofis dibanding dengan perspektif legalistik.¹⁷³

Perkembangan kejahatan lingkungan hidup pada beberapa dekade terakhir telah menjadi bagian yang menarik untuk dikaji. Berbagai disiplin ilmu pengetahuan mencoba untuk mengurai dan menjelaskan kejahatan lingkungan dari perspektif disiplin ilmu masing-masing. Kriminologi misalnya, berusaha mencari dan menjelaskan sebab musabab, perkembangan serta dampak dari kejahatan jenis ini. Katja Eman dan Gorazd Mesko¹⁷⁴ menyatakan: "*Criminological discussion about environmental crime refer to several interrelated questions, e.g. how this crime is realized, how it is measured, explained, prevented, regulated, punished among others*". Dinyatakan selanjutnya:

¹⁷³ Lihat, Bell, S. and Mc Gilivray D, Environmental Law, 2008. http://www.oup.com/bell_09.pdf, hlm. 277. Dalam salah satu pembahasannya '*The Moral dimension of environmental crime*' menyatakan: "*Perhaps the fundamental problem in defining environmental crime by reference to legal criteria is that relatively few activities which harm the environment are crimes in and of themselves. Clearly any definition in which characterized environmental crime as being activities which caused harm to the environment' would ignore the fact that many such activities would be considered perfectly lawful (e.g. driving car) This uncertainty contributes to the moral ambivalence surrounding regulatory offences in general and certain aspect of environmental crime in particular. The central question is whether environmental crime should be distinguished from 'real' crimes such as murder or theft. These latter offences are viewed as being act which are 'evil in themselves (mala in se) whereas environmental crime is not thought to be inherently immoral (indeed it is considered to be acceptable in some circumstances) but is made unlawful only by statute (mala prohibita)*".

¹⁷⁴ Katja Eman, *Op.Cit*, hlm. 575.

"The main characteristics of environmental crime, from the point of view of criminology, are: the collectivity and anonymity of the victim, the insignificant visibility of the perpetrator of such acts, an abstract comprehension of the damage caused to the environment, a wide spread imperceptibility of ecological crimes and recognised complications involve with generating evidence with which to prosecute these crime."

Kajian-kajian kriminologis terhadap kejahatan lingkungan hidup memunculkan bidang (cabang) baru kriminologi, yakni *Green Criminology* dengan objek kajian kejahatan lingkungan hidup yang disebut, *Green Crime*.

Green Criminology, sebagaimana dinyatakan oleh oleh Rob White,¹⁷⁵ adalah cabang kajian dari kriminologi yang mempelajari tentang berbagai ancaman (*threats*) terhadap lingkungan hidup dan kebijakan-kebijakan legislasi yang mengatur tentang lingkungan hidup. Sedangkan *Green Crime* merujuk pada perbuatan-perbuatan illegal (kejahatan) di bidang lingkungan hidup. Istilah *green crime* pertama kali dimunculkan oleh Lynch,¹⁷⁶ pada diskusi kriminologi yang diselenggarakan oleh perkumpulan ahli-ahli kriminologi di Inggris pada tahun 1990.

Kejahatan lingkungan hidup, adalah jenis kejahatan yang berbeda dibanding dengan jenis kejahatan konvensional lainnya. Kejahatan lingkungan hidup memiliki karakteristik unik baik dilihat dari sudut pelaku, perbuatan, modus operandi maupun dampak yang ditimbulkan. Walaupun kejahatan lingkungan hidup dapat dilakukan oleh individu, namun kejahatan lingkungan hidup

¹⁷⁵ Lihat Rob White, *Crime Against Nature: Environmental Criminology and Ecological Justice*, Cullumpton, Portland, Willand Publishing, 2008, hlm. 8. Dalam tulisannya yang lain, Rob White menyatakan: "..... *that green criminology represent more than just a simple discussion about the environment in general and about what is necessary for its coservation and protection*", Lihat Rob White, *Environmental Issues and the Criminological Imagination: Theoretical Criminology*, 2003, hlm. 8.

¹⁷⁶ Lihat, Lynch M, *The Greening of Criminology: a Perspective for 1990's*, *The Critical Criminologist* 2, hlm. 11-12.

umumnya dilakukan oleh korporasi, oleh karena itu kejahatan lingkungan hidup dimasukkan ke dalam katagori kejahatan korporasi (*corporate crime*). Dalam banyak kasus kejahatan lingkungan hidup dilakukan secara terorganisasi (*organized crime*). Oleh karena motif yang mendasari dilakukannya kejahatan lingkungan hidup adalah bersifat materi/finansial, maka kejahatan ini tergolong ke dalam bentuk kejahatan di bidang ekonomi (*economic crime*). Kejahatan lingkungan hidup juga digolongkan pada jenis kejahatan kerah putih (*white-collar crime*).

Dilihat dari aspek korban, kejahatan lingkungan hidup juga memiliki karakteristik yang khas¹⁷⁷:

"Environmental crime often affects society as a whole rather than individuals. When the environment is harmed, there is not necessarily an immediate harm to the life, health or property of spesific persons. Experience has shown that in practice, whre there is no direct victim, there is also often no interest of individuals to seek remediation of the damage. Also, very often the consequences of pollution appear in defferent place or long time after the polluting act has been committed"

Terdapat jenis-jenis kejahatan Lingkungan hidup tertentu yang dilakukan secara lintas negara, dan oleh karena itu kejahatan lingkungan hidup demikian ini digolongkan ke dalam bentuk-bentuk kejahatan lintas negara (*trans-national crime/international crime*).

Salah satu bentuk kejahatan lingkungan hidup adalah pencemaran (*pollution*). Pencemaran lingkungan hidup (*pollution environment*) secara umum dapat diberikan pengertian sebagai masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi dan/atau komponen lain ke dalam air atau udara. Pencemaran juga bisa diartikan berubahnya tatanan (komposisi) air atau udara oleh kegiatan

¹⁷⁷ Lihat, *Proposal for a Directive of The European Parliament and The Council: on the protection of the environment through criminal law, Impact Assessment* (Com 2007 51 final SEC 2007 161), hlm. 6.

manusia dan proses alam, sehingga kualitas air/udara menjadi kurang atau tidak dapat berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya.¹⁷⁸

Pencemaran lingkungan menjadi isu populer setelah terjadinya perang dunia ke-2. Penggunaan tenaga atom sebagai sarana persenjataan telah meningkatkan resiko berupa efek radioaktif yang menimbulkan kematian dan kerusakan kesehatan. Bertepatan dengan masa ini, pada tahun 1952 di Inggris terjadi bencana asap dan kabut besar yang membunuh tidak kurang dari 8000 orang. Kejadian-kejadian pada masa inilah yang mengilhami munculnya pengaturan-pengaturan modern tentang pencemaran.

Pada kurun waktu berikutnya hingga saat ini, pencemaran lingkungan hidup bahkan semakin meningkat sejalan dengan makin tumbuhnya dunia industri. Beberapa kasus pencemaran lingkungan hidup dalam skala besar yang sempat menjadi perhatian dunia adalah kasus Minamata di Jepang, kasus Bhopal di India, kasus Chernobyl di Rusia dan Kasus Buyat di Indonesia.

Kasus Minamata (*Minamata disaster*) adalah kasus pencemaran lingkungan hidup terbesar yang pernah terjadi di Jepang pada tahun 1956. Kasus ini terjadi sebagai akibat pembuangan limbah industri, berupa logam berat/merkuri oleh perusahaan Cisso corporation yang telah berjalan selama bertahun-tahun. Buangan limbah industri ini mengkontaminasi air laut di mana ikan-ikan yang ada di sekitar teluk Minamata menjadi konsumsi sebagian besar penduduk. Akibat pencemaran ini lebih dari 2000 orang meninggal dunia dan lebih dari 21.000 orang melaporkan bahwa kemungkinan terkena wabah merkuri dari teluk

¹⁷⁸ Pengertian Pencemaran menurut SK Menteri Kependudukan Lingkungan Hidup Nomor 02/MENKLH/1988. Bandingkan dengan Ketentuan Umum UU. No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 1 angka 14: Pencemaran lingkungan hidup adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan.

Minamata. Kasus Bhopal (*Bhopal disaster*) merupakan kasus pencemaran oleh industri terbesar yang pernah terjadi di India, pada tahun 1984. Lebih dari 8000 orang meninggal dunia akibat kebocoran gas *methyl isocyanate* (MIC) yang terjadi di pabrik pestisida Union Carbide. Kasus Chernobyl (*Chernobyl disaster*) adalah kasus kecelakaan nuklir pada tahun 1986 di Ukraina (Rusia). Akibat kebocoran pada salah satu reaktor, telah menimbulkan bahaya radiasi nuklir yang menelan korban meninggal sebanyak 28 petugas dan tidak kurang dari 4000 orang penduduk sekitar meninggal sejak kurun waktu 1986-2004. Kasus Buyat (*Buyat disease*) terjadi di desa Buyat, Minahasa, Sulawesi Utara pada tahun 2004. Tercemarnya teluk Buyat akibat pembuangan limbah tailing (sisa tambang) yang mengandung merkuri oleh PT Newmont Minahasa Raya diduga sebagai penyebab timbulnya penyakit kulit yang diderita masyarakat Buyat.

Pencemaran lingkungan hidup telah menjadi ancaman bagi kelangsungan kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Sebagai bentuk perbuatan yang membayakan -- dengan merujuk pada pengertian tentang kejahatan lingkungan hidup sebagaimana dikemukakan pada bagian terdahulu adalah termasuk ke dalam katagori kejahatan (*crime*), baik dalam pengertian moral maupun juridis. Secara moral Pencemaran lingkungan hidup dipandang sebagai perbuatan tercela yang merugikan bagi manusia dan makhluk hidup lainnya maupun lingkungan pada umumnya. Sedangkan secara juridis pencemaran lingkungan hidup telah ditetapkan dalam undang-undang sebagai perbuatan yang dapat dipidana.

3.2. Pandangan Tentang Perlunya Hukum Pidana Sebagai Sarana Penanggulangan Kejahatan Pencemaran Lingkungan Hidup

Penggunaan hukum pidana sebagai sarana perlindungan lingkungan hidup sesungguhnya bukanlah hal baru di dunia. Bangsa Romawi, beberapa abad sebelum Masehi telah memasukkan ke dalam *Code of Hamurabi* sanksi pidana bagi seseorang yang membangun rumah sedemikian gegabahya sehingga runtuh dan menyebabkan orang lain cidera. Demikian pula dapat ditemukan adanya peraturan tentang jembatan air (*aqueducts*) yang merupakan bentuk perlindungan lingkungan.¹⁷⁹ Bangsa Romawi di abad pertengahan juga mengancam pidana yang berat, bahkan pidana mati bagi pencemaran saluran dan sumber air.¹⁸⁰

Dalam kebudayaan kuno bangsa-bangsa di sekitar Laut Tengah, pidana dijatuhkan kepada siapa saja yang melakukan pencemaran terhadap air minum. Menurut Heine,¹⁸¹ kebersihan kota selama berabad-abad juga mendapatkan perhatian, hal ini terbukti di Napoli tahun 1504 terdapat larangan pembuangan sampah tidak pada tempatnya. Pelanggaran terhadapnya dapat dipidana kerja paksa di kapal sebagai pendayung atau dicambuk di jalan. Pada abad pertengahan ini pula, pencuri hasil hutan menghadapi sanksi pidana yang sangat bengis, di beberapa daerah dipancung, di daerah yang lain dipotong tangannya,

¹⁷⁹ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Keenam, Cetakan kesebelas, Jogjakarta, Gajah Mada University Press, 1994 : 30-31.

¹⁸⁰ Keil dan Freiburg dalam Schaffmeister, *Tanggung Akibat Pidana Untuk Pencemaran Lingkungan*, Bahan Penataran Nasional Hukum Pidana, Universitas Jendral Soedirman, Purwokerto, 1990, hlm. 1.

⁶⁹ Hein dalam Schaffmeister, *Ibid* hlm. 1.

di daerah lain lagi diusir ke luar kota sambil digantungi pohon yang telah dirusaknya.¹⁸²

Menurut Kiis dan Shelton,¹⁸³ pada abad kelima Masehi, terjadi unjuk rasa terhadap pencemaran serius atas air sungai Tiber dan protes atas pencemaran udara akibat bau tidak sedap. Dalam catatannya, di Eropa awal perlindungan terhadap lingkungan hidup terdapat dalam keputusan Raja Edward I pada tahun 1306, yang melarang penggunaan arang (*coal*) pada tungku pembakaran. Demikian juga pada abad keempat belas di Paris, Raja Charles VI melarang pencemaran bau dan asap yang mengganggu pernafasan (*bad smelling and nauseating smoke*).

Dari catatan sejarah diketahui pula, selain orang, dahulu hewan juga dapat dipertanggungjawabkan sebagai pelaku tindak pidana terhadap lingkungan hidup. Hewan yang telah menimbulkan kerusakan dapat diajutuhi pidana "pembuangan abadi". Pada tahun 1520 pengadilan di Stilfs (Otlar Alpen) menjatuhkan pidana pembuangan abadi kepada tikus-tikus ladang yang telah melakukan perusakan agar tidak diserang oleh kucing dan anjing. Tikus-tikus muda dan hamil memperoleh penundaan pelaksanaan pidana.¹⁸⁴

Di Indonesia, sejak berapa abad lampau juga dikenal adanya hukum pidana adat bagi pelanggaran lingkungan hidup. Pada masyarakat adat Maluku pelanggaran lingkungan hidup disebut sebagai tindak pidana adat "*Sas'*", dan bagi pelanggarnya dapat dijatuhi pidana denda.¹⁸⁵ Perlindungan lingkungan

¹⁸² *Ibid*, hlm. 2.

¹⁸³ Kiss A. and Shelton D. *Manual of European Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, hlm.9

¹⁸⁴ *Loc. cit*, hlm. 3.

¹⁸⁵ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan Dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Edisi ketiga, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, hlm. 12.

hidup berdasarkan hukum adat pada masa lampau dapat ditelusuri pula lewat catatan beberapa prasasti, antara lain prasasti "Juruhari" tahun 876 Masehi yang menyebut adanya jabatan "Tuhalas". Jabatan ini identik dengan petugas perlindungan hutan. Dalam prasasti "Haliwabang" terdapat jabatan yang bertugas mengawasi masalah perburuan hewan di hutan. Diketahui pula adanya pengendalian pencemaran yang ditimbulkan oleh pertukangan logam, yang bagi siapapun pelanggarnya dapat dikenai sanksi denda yang disebut "tuhagusall".¹⁸⁶

Dewasa ini, peran hukum pidana sebagai sarana perlindungan lingkungan hidup semakin dipandang penting. Hukum pidana yang berkarakter *coersif* dan *represif* diharapkan mampu sebagai salah satu cara yang efektif bagi upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan lingkungan hidup yang semakin meningkat. Oleh karena itu tidaklah mengherankan apabila kebijakan hukum pidana di beberapa negara telah menempatkan pelanggaran terhadap perlindungan hidup sebagai tindak pidana.

Dijumpai beberapa bentuk formulasi kejahatan lingkungan hidup, khususnya pencemaran lingkungan hidup di dalam peraturan perundang-undangan. Di Belanda dan Jerman misalnya, pencemaran lingkungan hidup telah dimasukkan ke dalam KUHP dan dikualifikasi sebagai tindak pidana pokok atau tindak pidana yang berdiri sendiri (*the principal offences*).¹⁸⁷ Namun di banyak negara yang lain, termasuk di Indonesia, tindak pidana pencemaran lingkungan hidup masih ditempatkan sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan administrasi. Sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan administrasi, maka

¹⁸⁶ Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Cetakan kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm. 25.

¹⁸⁷ Pencemaran lingkungan hidup dalam KUHP Belanda (*Wetboek van Strafrecht/WVsr*) di atur dalam Pasal 173 dan 173b. Kedua pasal ini adalah mengenai ketentuan untuk melindungi manusia terhadap pencemaran berat lingkungan.

kedudukan dan peran hukum pidana sesungguhnya tidak bersifat berdiri sendiri (*independence*) melainkan bergantung pada norma-norma hukum administrasi. Sebagai contoh pelaku pencemaran lingkungan hidup hanya akan dituntut apabila ia tidak memiliki izin untuk membuang limbah atau membuang limbah melebihi ambang yang telah ditentukan oleh ketentuan perundang-undangan administrasi (*administrative dependence of criminal law*).

Formulasi tindak pidana pencemaran lingkungan hidup sebagai pelanggaran hukum administrasi yang bersanksi pidana, selain mempengaruhi penentuan batas-batas perbuatan yang dilarang (perumusan perbuatan yang dilarang) juga akan mempengaruhi penegakan hukumnya. Dalam hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Michael G. Faure:

"A consequence of this 'administrative dependence' is that administrative authorities have an important influence on the formulation of the contents of environmental criminal law and are also strongly involved in its enforcement and (dependent on the legal system) in sanctions. This is therefore an area where the criminal law is strongly linked with regulation. And in this particular area of criminal law, the influence of the administrative authorities will be far more important than the traditional area covered by the criminal law".¹⁸⁸

Menilik pada sejarah perkembangannya, pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup itu pada awalnya memang hanya memfokuskan

¹⁸⁸ Di bagian lain dari tulisannya dinyatakan lebih lanjut: "There is a great difference in the way criminal law is used to protect classical interests such as life, health, or property and the way in which the environment is protected through the criminal law. Traditional interests enjoy far-reaching protection and every infringement is penalized as manslaughter, assault or theft. The environment does not enjoy such far-reaching protection as these traditional interests. The economic reason behind this is that many 'polluters' equally produce socially beneficial activities. An environmental criminal law which simply prohibited all pollution would be socially wasteful. This explains the intertwining of criminal law with administrative law. Most environmental statutes provide administrative agencies with powers to decide upon the permitted degree of pollution. Thereby, it is these administrative authorities that determine the scope of environmental crime provisions. Ditambahkan, No general rule of criminal law prohibits polluting. Polluting only constitutes a crime when it violates an administrative norm, and even if a general prohibition exists, compliance with a permit is usually sufficient justification. Because environmental crimes consist of a violation of these administrative norms, the administrative agency that sets the (emission) standards determines what kind of behaviour is criminal". Lihat Michael G. Faure, *Environmental Crimes*, hlm. 327, <http://ssrn.com/abstract=1498471>, diakses 23 Agustus 2010.

pemidanaan terhadap pelanggaran izin lingkungan atau pemidanaan terhadap pelanggaran syarat-syarat atau keadaan-keadaan yang ditentukan dalam izin yang diberikan. Hukum pidana dibatasi penggunaannya hanya jika ada pelanggaran hukum administrasi, sementara itu bentuk-bentuk pencemaran atau perusakan lingkungan hidup lainnya tidak bisa dijangkau oleh hukum pidana. Hukum pidana dengan demikian terbatas kemampuannya dalam melindungi lingkungan hidup secara langsung sebagai sebuah kepentingan hukum (*ecological legal values*).¹⁸⁹ Terhadap kenyataan demikian ini Schaffmeister pernah melontarkan kritik: "Apakah lingkungan hidup hanya (akan) dilindungi sepanjang kepentingan hukum administrasi terganggu atau dilanggar ataukah objek hukum ekologis juga layak mendapatkan perlindungan hukum pidana tersendiri melalui pemberian ancaman pidana langsung terhadap perbuatan yang menimbulkan bahaya kerusakan atas objek hukum ekologis tersebut".¹⁹⁰

Posisi hukum pidana dalam pengaturan pencemaran lingkungan hidup yang bersinggungan dengan hukum administrasi acapkali membawa persoalan, mengingat adanya perbedaan karakteristik antara kedua rezim hukum (hukum lingkungan dan hukum pidana). Heine,¹⁹¹ menengarai adanya berbagai problem

¹⁸⁹ Dalam konteks dogmatika ilmu hukum, kepentingan hukum (*legal interest/legal value*) dapat dipersamakan dengan kebendaan hukum (*rechtsgoederen*, Bld), yaitu nilai-nilai yang oleh pembuat undang-undang hendak dilindungi, baik terhadap pelanggaran maupun ancaman (resiko), dengan cara merumuskan suatu ketentuan pidana, lihat Jan Remmelink, *Hukum Pidana*, Gramedia, Jakarta, 2003, hlm. 12-13.

¹⁹⁰ Lihat Pengantar D. Schaffmeister dalam *Kekhawatiran Masa Kini, Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan dalam Teori dan Praktek*, Alih bahasa Tristam P. Moeliono, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1984, hlm. iv.

¹⁹¹ *Difficulties that Heine sees as arising from the existence of mala administrative prohibita include the possibility that criminal law will be inflated and its value correspondingly diminished that the public perception of what is truly blameworthy criminal conduct can diminish, when both murder and mere disobedience of administrative order are defined as criminal; Heine also charted the conflict may occur between administrative environmental agencies and procecuratorial agencies in the enforcement of environmental law; problems of proof also present difficulties in applying criminal law to environmental pollution. These difficulties include establishing mens rea, proving pollution or deleterious effects, and linking the pollution, the substance and the polluter.* Lihat Heine dalam A. Alvazzi del Frate & J Norberry

berkaitan dengan hal ini, yaitu: (1) hukum pidana akan terlalu berlebihan, dan mengurangi persepsi publik tentang makna perbuatan tercela sebagai perbuatan yang dapat dipidana apabila baik pembunuhan maupun pelanggaran administrasi keduanya dipandang sebagai tindak pidana; (2) terjadinya konflik antara pejabat administrasi dengan penegak hukum dalam penegakan hukum lingkungan; (3) problem pembuktian, yakni berkaitan dengan penetapan kesalahan, pembuktian pencemaran atau akibat yang ditimbulkan, serta keterkaitan antara pencemaran, bahan-bahan pencemar dengan pelaku pencemaran.

Sementara itu, Richard J Lazarus,¹⁹² berdasarkan perkembangan hukum pidana lingkungan di Amerika Serikat, mengingatkan pula adanya beberapa hal yang perlu memperoleh perhatian, khususnya tentang pencemaran lingkungan hidup, yaitu: (1). *the need for risk reduction*; (2). *the difficulty of assigning responsibility of environmental pollution both because of scientific uncertainty surrounding the causes of environmental harm and the fragmentation of decision making authority in many polluting activities*; (3). *the pervasive nature of environmental pollution*; and (4). *the resulting feature of environmental law it self*.¹⁹³ Oleh karena itu, menurut Richard J. Lazarus, yang diperlukan adalah bagaimana mengintegrasikan kedua rezim hukum yang berbeda itu untuk menghasilkan perlindungan lingkungan hidup yang efektif.¹⁹⁴

(eds) *Environmental Crime, Sanctioning Strategies and Sustainable Development*, UNICRI Publication No. 50 Rome, 1993, hlm. 7.

¹⁹² Lihat Richard J. Lazarus, *Meeting The Demands of Integration in the Evolution of Environmental Law: Reforming Environmental Criminal Law*, Geo L.J. 1995, Vol 83, hlm. 2419.

¹⁹³ Selain beberapa persoalan tersebut, Richard J. Lazarus mengingatkan perlunya diperhatikan pula aspek-aspek lain dari hukum lingkungan, yaitu: (a). *aspirational quality*; (b). *Dynamic and Evolutionary Tendency*; (c). *Complexity*, *Ibid*, hlm. 2425- 2440.

¹⁹⁴ Pentingnya mengintegrasikan kedua rezim hukum yang berbeda ini dapat disimpulkan dari pernyataan Richard J. Lazarus yang menyatakan: "*The problem can be better traced to the share failure of those charge with enacting, enforcing, and construing the environment*

Saat sekarang pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup telah jauh berkembang dibandingkan dengan awal kelahirannya. Hukum pidana sudah tidak lagi sepenuhnya bergantung pada hukum administrasi (*strong administrative dependent*), melainkan semakin berkurang (*less administrative dependent*), bahkan menuju ke arah terlepas sama sekali dari hukum administrasi (*independent*). Hein¹⁹⁵ mengemukakan 3 (tiga) model perlindungan lingkungan hidup melalui hukum pidana, yaitu (1) *Absolute dependency of the criminal law on administrative decision making*; (2) *Relative dependency*; (3) *Absolute Independence*. Sementara itu Susan F. Mandiberg dan Michael. G Faure¹⁹⁶ mengemukakan adanya 4 (empat) model pengaturan, yaitu: (1) *Abstract Endangerment*; (2) *Concrete Endangerment*; (3) *Concrete Harm Crimes with Administrative Predicates*; (4). *Serious Environmental Pollution*.

Sekalipun telah diupayakan berbagai model pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup, namun bagaimana formulasi atau model hukum pidana yang tepat, efektif dan efisien masih saja dibicarakan. Di negara-negara maju, polemik sekitar fungsi atau peran hukum pidana dalam memberi

criminal provisions to integrate properly the competing principles of the two bodies of law – environmental and criminal. Ibid, hlm. 2412. Beberapa tulisan lain tentang persoalan-persoalan yang berkaitan dengan pengaturan lingkungan hidup melalui hukum pidana dapat dijumpai di beberapa karangan yang antara lain ditulis oleh Kathleen F. Brickey, *Environmental Crime at the Crossroads: The Intersection of Environmental and Criminal Law Theory*, Tulane Law Review, 1986 dan Michael O. Hear, *Sentencing The Green-Collar Offender: Punishment, Culpability, and Environmental Crime*, The Journal of Criminal Law & Criminology, Northwestern University, School of Law, 2004.

¹⁹⁵ Lihat Heine dalam A. Alvazzi del Frate & J Norberry (eds) *Environmental Crime, Sanctioning Strategies and Op.Cit*, hlm. 7.

¹⁹⁶ Lihat Susan F. Mandiberg and Michael G. Faure, *A Graduated Punishment Approach to Environmental Crime: Beyond Vindication of Administrative Authority in United State and Europe*, Columbia Journal of Environmental Law, July 2009, Vol 34 No. 2, hlm. 448.

perlindungan terhadap lingkungan hidup terlihat antara lain dalam pernyataan Christian Almer dan Timo Goeschl sebagai berikut:¹⁹⁷

"More than 20 years after their introduction in most industrialized countries, the use of criminal sanction against environmental offenders is being reconsidered. Both in the United States and the European Union, environmental law makers and regulators have recently been actively reviewing how to extend criminal sanction in term of scale and scope for reasons of enhanced deterrence (U.S. Senate 2003, House of Common 2005; Europeans Commission 2007). At the same time, their use continues to be questioned by environmental lawyers on the grounds of lack of effectiveness and excessive cost".

Catatan Christian Almer dan Timo Goeschl di atas menunjukkan betapa penggunaan (sanksi) hukum pidana sebagai sarana perlindungan lingkungan hidup masih memerlukan penjelasan, baik menyangkut pembenaran (*justification*) tujuan pengenaan pidana, serta kemampuan (sanksi) hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan lingkungan hidup yang efektif dan efisien dibandingkan dengan sarana-sarana sanksi hukum yang lain (hukum perdata atau hukum administrasi).

Tindak pidana pencemaran lingkungan hidup terkatagorikan sebagai kejahatan ekonomi, karena: *"The typical environmental crime has an economic motivation, with saving from by passing costly environmental regulation being the main motive".*¹⁹⁸ Sebagai salah satu bentuk kejahatan yang memiliki motif keuntungan ekonomi, kejahatan lingkungan hidup umumnya dilakukan oleh korporasi berdasarkan perhitungan rasional untung-rugi (*rational polluter*).¹⁹⁹

¹⁹⁷ Lihat, Christian Almer and Timo Goeschl, *Environmental Crime and Punishment: Empirical Evidence from the German Penal Code*, 2009, hlm. 3.

¹⁹⁸ Lihat Christian Almer and Timo Goeschl, *Environmental Crime and Punishment: A Dynamic Panel Data Analysis, land and Economic*, Published by University Wincosin Press, 4 November, 2010, hlm. 2.

¹⁹⁹ "..... that the behaviour of rataional man will be influenced by specific cost and benefits, seem essier to accept when it concern criminality by corporate actors, which is often the case with environmental crime", Michael G. Faure, *Environmental Crime, Lo.Cit*, hlm 320. Lihat Pula Anthony Emery dan Michael Watson yang menyatakan: "..... from a utilitarian perspective,

Oleh karena sifat dasar kejahatan lingkungan sedemikian ini maka pertanyaannya adalah, tujuan apakah yang hendak dicapai dengan pengenaan sanksi pidana bagi pencemaran lingkungan hidup ? Atau dirumuskan secara lain, mengapa diperlukan hukum pidana untuk tindak pidana lingkungan hidup ?

Terdapat 2 (dua) alasan mengapa hukum pidana diperlukan sebagai sarana penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup. Kedua alasan ini baik atas dasar doktrin hukum (*legal doctrine*) maupun atas dasar pendekatan ekonomi (*economic approach*).²⁰⁰

Dilihat dari aspek doktrin hukum, menurut Michael G. Faure dan Marjolein Visser²⁰¹ bahwa hukum pidana telah dipergunakan untuk melindungi kepentingan hukum - kepentingan hukum klasik seperti kesehatan (*health*), hak milik (*property*) dan kehormatan (*honour*), sementara itu akibat kemerosotan, kualitas lingkungan hidup yang bersih saat ini tidak kalah pentingnya dibandingkan dengan kepentingan-kepentingan hukum tersebut. Oleh karena itu, apabila hukum pidana telah digunakan untuk melindungi kepentingan-kepentingan

organization may be seen as rational polluter. Following the marginalist principle they will seek to maximize profits (or other return) by equating marginal revenue with marginal cost", Anthony Emery and Michael Watson, Organizations and Environmental Crime: Legal and....., Loc.Cit, hlm. 744.

²⁰⁰ Roger Bowles, Michael Faure and Nuno Garuopa menyatakan: "..... the legal approach tend to focus on the characteristic of harm-creating activities, whilst the economic approach tend to focus on the relative merits of criminal law as means of controlling the volume of harm produces" Lihat Roger Bowles, Michael Faure and Nuno Garuopa, *The Scope of Criminal Law and Criminal Sanction: an Economic View and Policy Implications.....*, Loc.Cit., hlm. 15.

²⁰¹ "One of the other (non-economic) arguments made in favour of the use criminal law for the purpose of environmental protection is that the severe types of sanction under criminal law are also used to protect classical interests such as health, property and honour. These were interests that were protected by most of the penal codes that were enacted in the twentieth century. Under environmental legal doctrine, it is argued that given the deteriorating state of the environment in many industrialised countries, a clean environment is nowadays at least as important as the above interests are. Hence, if criminal law is used to protect these traditional individual interest, it should also be used to protect collective interest, such as environmental ones. This, it is argued, is because most of these individual interest (such as health and property) cannot be enjoyed if the basic requirements for clean environment have not been met", Lihat Michael G. Faure and Marjolein visser, *Law and Economics of Environmental Crime: a Survey*, 2003, hlm. 3-4.

hukum klasik individual, maka hukum pidana seharusnya juga dapat digunakan untuk melindungi kepentingan hukum yang bersifat kolektif seperti halnya lingkungan hidup. Kepentingan hukum individual berupa kesehatan dan hak milik misalnya, tidak dapat dinikmati tanpa persyaratan dasar berupa lingkungan hidup yang bersih. Senada dengan ungkapan Michael G. Faure dan Marjolein ini, Susan Hedman menyatakan:²⁰²

" the harm that environmental law seek to prevent can be just significant, and sometimes even more so, than those implicated by more traditional criminal acts; the moral culpability of those who violed environmental law can be as great as those who commit any of te more traditional common-law-based crimes, such as murder, robbery, or assault; the moral stigma assosiated with criminal conviction can, standing alone, irreparably destroy not only existing and future economic relations, but social and familial as well".

Sementara itu, dari pendekatan ekonomi (*economic approach*), penggunaan sanksi hukum pidana didasarkan pada pertimbangan besarnya tingkat bahaya atau kerugian (*harm*), sementara kemungkinan terdeteksinya pelanggaran relatif rendah (*low probability of detection*). Mengutip pendapat Posner, Michael G. Faure dan Marjolein Visser menyatakan:²⁰³

"Another reason that has been advanced in economic literature in favauor of the use of criminal law is that in some cases there may be relatively high degree of damage and a relatively low chance of catching the offender".

²⁰² Susan Hedman, *Expressive Function of Criminal Sanction in Environmental Law*, Geo. Wash. L. Rev, 1991, hlm. 889.

²⁰³ *Ibid*, hlm. 3. Dalam tulisannya yang lain Faure menyatakan: "..... Based on this literature, enforcement through criminal law is preferred when the harm to society, or benefit to the offender is large, the probability of dertection is low, and when criminal law can provide additional stigma and/ or educative role. Lihat Michael G. Faure and Hao Zhang, *Environmental Criminal Law in China: A Critical Analysis*, www.eli.org, 1-800-433-5120, diakses, 21 Agustus 2011. Bandingkan pula dengan Katarina Svatikova yang menyatakan: " it is argued that criminalization should be seen in areas where: (1)harm (benefit to the offender) is large and/or immaterialand/or diffuse and/or remote;(2) prosecution of a violation creates stigma; (3) the probability of detection is low; and/or (4) criminalization carries an educative role. Thus criminal law according to economic perspective with efficiency as the goal ought to be found for harm with the above characteristics. Katarina Svatikova *Economic Criteria of Criminalization: Why Do We Need the Criminal Law ? Working Paper Series*, Rotterdam Institute of Law and Economic (RILE), No. 2008/12, hlm. 2.

Dalam kasus pencemaran lingkungan hidup, menurut Michael G. Faure dan Marjolein Visser,²⁰⁴ tidak seluruh kasus dapat terdeteksi (100%), bahkan jauh di bawah itu. Oleh karenanya, sanksi yang efisien untuk mencegah pencemar yang potensial haruslah berat. Secara umum efek pencegahan ini tidak dapat dicapai melalui sanksi ganti kerugian (hukum perdata) ketika ganti kerugian itu hanya mengharuskan kompensasi kepada korban sebatas pada kerusakan yang ditimbulkan. Satu-satunya cara untuk mengenakan sanksi yang tinggi melebihi dari kerugian yang nyata adalah melalui hukum pidana.

Pandangan lain yang melihat pentingnya hukum pidana sebagai sarana pencegahan dari perspektif ekonomi dikemukakan oleh Bowles.²⁰⁵

" the offenders weighs the cost and the benefits in deciding whether or not to commit a crime. The rational prospective offender is assumed to be a profit maximizer who weighs the cost and benefits of the crime and does not undertake illegal action unless the expected benefits of the crime exceed the expected costs. From this point of view, it can be said that the function of criminal law is simply to increase the expected cost in order to deter the prospective offender".

Sanksi hukum pidana memang diunggulkan dalam hal kemampuannya memberikan efek pencegahan (*deterrence*) di bandingkan dengan sanksi yang pada bidang hukum lain, seperti sanksi hukum perdata berupa ganti kerugian

²⁰⁴ *In many cases of environmental pollution, the probability of being caught may not be 100%, but in fact much lower. This means that the efficient sanction for deterring the potential polluter should be correspondingly higher. In general, this effect cannot be achieved with tort law, since tort law in principle only forces the injurer to compensate the victim the amount of damage he caused, in order to compensate for the low detection rate, is through the use of criminal law, Ibid, hlm. 4.*

²⁰⁵ Roger Bowles, *Law and Economic*, Oxford: Martin Robbertson, 1982, hlm. 54. Pandangan senada juga dikemukakan oleh Michael G. Faure dan Marjolein Visser yang menyatakan: "*The economic theory of crime and punishment is grounded on the deterrence viewpoint. According to this view point, threatening a potential polluter with serious punishment, such as imprisonment or high fines, would deter him from his intended pollution. The question obviously arises as to why this justifies the use of criminal law. The argument is that a similar deterrent effect could not be achieved through the use of other legal instrument such as tort law.* Michael G. Faure dan Marjolein Visser,*Lo.cit*, hlm. 3 Lihat pula Robert Cooter dan Thomas Ulen yang menyatakan: "*From a Law and Economics perspective, the justification for the existence of criminal law is the fact that civil suits cannot internalize the cost of Crime*", Robert Cooter and Thomas Ulen, *Law and Economic*, 4th ed, The Addison-Westley Series in Economic, Boston: Pearson Addison Westley, 2004, hlm. 452.

atau sanksi hukum administrasi. Namun demikian, Menurut Christian Almer dan Timo Goeschl secara faktual efek pencegahan dari sanksi hukum pidana terhadap terjadinya tindak pidana lingkungan hidup tidak cukup terbukti. Merujuk pada hasil penelitiannya yang dilakukan di Jerman pada tahun 2009, Christian Almer dan Timo Goeschl memberi kesimpulan bahwa penggunaan hukum pidana sebagai sarana pencegahan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup tidak efektif (*ineffective*) dan oleh karena itu berlebihan (*redundant*).²⁰⁶

Selain tidak efektif dan berlebihan, hasil-hasil penelitian lainnya juga menunjukkan bahwa penegakan pelanggaran lingkungan hidup melalui hukum pidana relatif rendah.²⁰⁷ Menurut Michael G. Faure, rendahnya penegakan pelanggaran lingkungan hidup melalui hukum pidana terjadi karena beberapa hal, yaitu: (1) tingginya biaya administrasi penyelenggaraan sistem peradilan pidana yang menghendaki adanya standar pembuktian yang tinggi; (2) tingginya beban kerja pengadilan, sementara para hakim lebih memberi prioritas terhadap "real crime"; (3) adanya kesenjangan pengetahuan tentang bahaya lingkungan.²⁰⁸

²⁰⁶ Dalam salah satu kesimpulannya Christian Almer dan Timo Goeschl menyatakan: "..... *In doing so, the paper not only confirms the operability of the "calculus of deterrence" in the context of environment crime. It also challenges the notion now widespread in legal circle that German environmental criminal law is ineffective and – hence redundant*". Lihat Christian Almer dan Timo Goeschl, *Environmental Crime and Punishment: Empirical Evidence.....*, Loc.Cit, hlm. 35-36.

²⁰⁷ Faure mengutip hasil penelitian Ponsaers dan de Keulenaer (2003) menyatakan: "*Recent Belgian criminological research showed that around 74 per cent all reports violation environmental laws are not prosecuted*", lihat Faure, *Environmental Crime.....* Loc. cit, hlm. 333 Lihat pula Anthony Ogun & Carolyn Abbot, *Sanction for Pollution: Do We Have the Right Regime*, Journal ENVTL L. 2002, hlm.283-289

²⁰⁸ *enforcement of environmental offences through criminal law relatively low. The main reason might be the high administrative costs of the criminal justice system (high standard of proof), heavy workload of court, judges giving priority to "real crimes", and lack of adequate knowledge to assess environmental harm*, Lihat Michael G. Faure and Hao Zhang, *Environmental Criminal Law in China: A Critical...*, Loc.Cit, hlm. 2.

Sanksi ganti kerugian (perdata) dan sanksi administrasi secara umum dapat digunakan sebagai alternatif dari sanksi pidana. Namun demikian, kedua jenis sanksi (ganti kerugian dan sanksi administrasi) dalam kasus pencemaran lingkungan hidup dipandang memiliki berbagai kekurangan dibandingkan dengan sanksi pidana. Wilde²⁰⁹ memandang sanksi perdata tidak mencukupi untuk memberi efek pencegahan. Secara umum menurut Faure,²¹⁰ kekurangan sanksi perdata dihadapkan pada kasus pencemaran lingkungan hidup adalah : pencemaran lingkungan hidup sering kali tidak menimbulkan korban secara individual, sehingga tuntutan pertanggungjawaban melalui mekanisme perdata menjadi sulit; akibat yang ditimbulkan sulit dibuktikan karena jarak yang terlalu lama sulit untuk dikenali; dan rendahnya kemungkinan terdeteksi. Selain hal itu kelemahan yang lain sebagaimana dikemukakan oleh Cooter²¹¹ *"by claiming that in civil law, individual in principle have right to cause damage to someone else, on the condition that they are willing to pay the price for that damage, i.e. to compensate the victim"*.

²⁰⁹ Wilde, M. *Civil Liability for Environmental Damage: A Comparative Analysis of Law and Policy in Europe and the United State*, The Hague and London: Kluwer Law International, 2002, hlm. 307-310. Lebih jauh menurut Anthony Kennedy: *" Civil law does not aim to punish, but rather has two functions: to provide a remedy for a return to the status quo ante and to compensate"*, Lihat Anthony Kennedy, *Justifying the Civil Recovery of Criminal Proceeds*, *Journal Financial Crime*, No. 1, 2004, hlm. 8.

²¹⁰ *".....The argument are well known: environmental pollution often has no individual victim that could file a liability suit; causation may be difficult to prove and the long time lapse may make it impossible to recognize that, for example, health damage has been caused through environmental pollution, let alone that tort claim could still succesfully be brought....."* Di bagian lain dinyatakan pula, *"civil law will often not be useful as a deterrence against environmental pollution since damage may be widespread, the whole community victimized or the damage caused to collective goods that are not owned by one individual. In such cases no one will bring a suit in tort....."*. Lihat Faure, *Environmental Crime*, *Lo.cit*, hlm. 322-223.

²¹¹ Lebih lanjut dinyatakan: *"Criminal law however, aim to prohibit certain anti social behaiour even if the offender were willing to pay the price in the form of compensation to the victim. civil law fixes a price for behaviour in the form of sanction, criminal law simply wishes to deter by imposing sanction"*. Lihat Cooter R. *Prices and Sanctions*, *Collumbia Law Review*, 84, 1984, hlm. 1523.

Sanksi administrasi merupakan alternatif lain di samping sanksi pidana dan sanksi ganti kerugian (perdata). Sanksi administrasi dapat berupa denda ataupun bentuk-bentuk tindakan administrasi lainnya, misalnya tegoran hingga pencabutan izin usaha. Sanksi administrasi memiliki keunggulan, selain karena efek pencegahannya (*deterrence*) juga karena prosedurnya yang sederhana.

Sanksi administrasi, utamanya dalam bentuk denda administratif (*administrative fines*) banyak mendapat perhatian karena dipandang memiliki efek pencegahan sebagaimana halnya sanksi pidana,²¹² dengan prosedur yang lebih sederhana dan biaya yang lebih murah.²¹³ Oleh karena itu, di negara-negara Eropa, sanksi denda administrasi (dan sanksi administrasi lainnya) lebih banyak digunakan dari pada sanksi pidana.²¹⁴

Sekalipun memiliki efek pencegahan, sanksi denda administrasi efektivitasnya sangat bergantung pada ketersediaan dan kemampuan pencemar melaksanakan kewajibannya untuk membayar.²¹⁵ Kebangkrutan (*insolvency*) merupakan persoalan yang membayangi pengenaan sanksi pidana denda administrasi: "... *There is always a risk that environmental harm may cause costs*

²¹² Posner, sebagaimana dikutip oleh Michael G. Faure dan Marjolein Visser menyatakan: "..... *that in case of economic crime in particular, a high fine would act as a much better deterrent than a costly prison sanction*", Michael G. Faure dan Marjolein Visser, *Law and.....*, *Loc.Cit*, hlm 10.

²¹³*by administrative authorities after a relatively simple procedure and usually require a relatively low threshold of proof. Compared with the criminal law, the cost of the administrative procedure are substantially lower*," Michael Faure, *Environmental Crime.....*, *Loc.Cit*, hlm 324.

²¹⁴ Lihat Ogus A. and C. Abbot, *Pollution and Penalties, dalam T. Swanson (ed), An Introduction to the Law and Economics of Environmental Policy: Issues in Institutional Design*, Amsterdam: Elsevier, 2002, hlm. 493-416. Lihat pula Ogus and C. Abbot, *Sanction for Pollution: Do We Have.....*, *Op.Cit*, hlm. 283-300.

²¹⁵ "..... *fines are an effective deterrent, only work when the potential polluter has money at stake to pay these fines*", Lihat Coffe J.C. *Corporate Crime and Punishment: A non-Chicago view of the economics of criminal sanctions*, *American Criminal Law Review*, 1998, hlm 419-476; lihat pula Shavell. S. *Criminal law and the optimal use of non monetary sanctions as a deterrent*, *Columbia Law Review*, 1985, hlm. 1232-1262.

*that are higher than the assets of the firm, the optimal monetary sanction required for deterrence so frequently exceed the offenders' assets".*²¹⁶

Selain pengenaan denda administrasi, wujud lain dari sanksi administrasi adalah pencabutan atau penundaan izin (*revocation or suspension of licences*) hingga penutupan perusahaan. Menurut Katarina Svatikova²¹⁷ merujuk pendapat Ogus dan Abbot, kedua bentuk sanksi ini memiliki efek pencegahannya tidak kalah dibandingkan dengan pemenjaraan (*incapacitation*) dalam hukum pidana. Namun karena bentuk sanksi ini jarang digunakan, maka efek pencegahannya menjadi problematik.

Sekalipun memiliki beberapa keunggulan, sanksi administrasi dilihat dari aspek yang lain menunjukkan adanya kelemahan. Pada dasarnya pengenaan sanksi administrasi bersifat persuasif dan kooperatif. Dengan model kooperatif demikian ini, penegakan sanksi administrasi acapkali menimbulkan persoalan, utamanya karena adanya negoisasi antara pengusaha dengan pejabat administrasi: *"If the cooperation model merely results in the risk that the polluter would, after being detected, still have to invest in abatement technology which he already had to do on the basis of the permit, deterrence will fail".*²¹⁸ Hasil penelitian Nentjes dan Hommes di Belanda (1990) menunjukkan, *"..... the cooperation model stimulates violations of environmental regulation since companies who comply after a first warning do not encounter any negative*

²¹⁶ Lihat Michael Faure, *Environmental Crime.....*, *Loc. cit*, hlm. 337.

²¹⁷ *".....Nevertheless, an "incapacitation" effect in administrative law might be achieved by the revocation or suspension of licences. This might be even a more drastic measure than criminal sanctions, thus it could work as a strong deterrent. But that because it is so rarely used, its credibility as a deterrents is problematic".* Lihat Katarina Svatikova, *Economic Criteria for Criminalization.....*, *Lo.cit*, hlm. 16.

²¹⁸ Lihat Michael Faure, *Environmental Crime*, *Lo.cit*, hlm. 337.

consequences of their violation".²¹⁹ Pada akhirnya karena adanya 'kedekatan' antara pengusaha dengan pejabat administrasi, maka kekhawatiran Garoupa dan Klerman²²⁰ patut pula untuk diperhatikan, bahwa: "*There is hence always the danger that the cooperation model will lead to situations of collusion and corruption, as a result of compliance will fail*".

Paparan di atas cukup memberikan penjelasan kekuatan dan kelemahan masing-masing jenis sanksi bagi pencemaran lingkungan hidup dilihat dari pendekatan ekonomi. Jenis sanksi mana yang sesuai, hal ini akan ditentukan oleh berbagai faktor, antara lain: (1) besarnya tingkat bahaya atau kerugian (*harm*) yang ditimbulkan; (2) kemungkinan terdeteksi (*probability of detection*); (3) ketersediaan aset berkaitan kemungkinan resiko kebangkrutan (*available asset, the risk of insolvency*); (3) dan biaya yang harus ditanggung bagi pengenaan sanksi (*the costs of the sanctions to be imposed*).

Besarnya bahaya atau kerugian (*harm*) sementara kemungkinan terdeteksi relatif rendah (kurang dari 100%), adalah argumentasi utama mengapa sanksi hukum pidana menjadi penting. Namun demikian dilihat dari segi efisiensi, penerapan sanksi hukum pidana memerlukan biaya yang lebih besar dibandingkan penerapan kedua sanksi lainnya. Oleh karena itu menurut Ehrlich,²²¹ yang semestinya ditempuh adalah dengan meningkatkan kemungkinan untuk terdeteksi lalu menyatukan rendahnya kemungkinan terdeteksi itu dengan sanksi yang berat. Pendapat Ehrlich ini menurut Polinsky²²² dan juga

²¹⁹ *Ibid*, hlm. 337.

²²⁰ *Ibid*, hlm. 337.

²²¹ Ehrlich, I., *Participation in Illegitimate Activities: a Theoretical and Empirical Investigation*, Journal of Political Economy, 81, 1973, hlm. 521-552.

²²² Polinsky A.M. and Shavell S, *The Optimal Trade off Between the Probability and the Magnitude of Fines*, American Economic Review, 1979, 880-891.

Posner²²³, hanya dapat diterapkan sepanjang sanksi yang digunakan adalah sanksi denda (*monetary sanction*), dan sepanjang pencemar tidak mengalami kebangkrutan. Apabila yang terjadi adalah kebangkrutan, maka yang harus diutamakan adalah meningkatkan kemungkinan terdeteksi lalu berpindah menggunakan sanksi yang bukan berupa denda (*non-monetary sanction*).

Sanksi pidana dalam banyak hal memiliki karakteristik berbeda di bandingkan dengan sanksi administrasi. Selain hal itu, sanksi hilang kemerdekaan atau pemenjaraan (*imprisonment*) hanya dapat dikenakan melalui prosedur hukum pidana. Sanksi hukum pidana dipandang lebih kuat sebagai sarana pencegahan karena efek yang ditimbulkan, yakni adanya stigmatisasi.²²⁴

Dewasa ini sanksi hukum pidana sebagai penguat hukum administrasi, khususnya tentang pengaturan pencemaran lingkungan hidup, tidak hanya dalam bentuk sanksi pidana penjara dan sanksi pidana denda. Selain pidana pokok (penjara dan denda), dijumpai pula adanya pidana tambahan (*complementary sanctions*). Keberadaan sanksi pidana tambahan ini dapat menjadi penunjang bagi upaya mencapai tujuan pencegahan (*have a substantial additional deterrent effect*).²²⁵ Pada kasus pencemaran lingkungan hidup, sanksi pidana tambahan dapat berupa pencabutan atau penundaan izin usaha (*revocation or suspension of licences*), pengembalian keadaan seperti semula (*duty to restore the harm committed; clean up polluted*), penyitaan asset yang diperoleh secara

²²³ Posner, R, *Optimal Sentence for White Collar Criminal*, American Criminal Law Review, 1980, hlm. 400-418.

²²⁴ "Criminal law is socially preferable to administrative law if the prosecution of a violation creates a stigmatizing effect. This effect is weaker under administrative law because criminal law is morally bound. In addition, because stigma creates an extra cost to the offender and could be seen as an additional sanction to the imposed penalty". Lihat , Katarina Svatikova, *Economic Criteria of Criminalization.....* , *Loc.cit*, hlm. 18.

²²⁵ Lihat Michael G. Faure and Marjolein Visser, *Law and Economics of Environmental Crime* *Loc. Cit*, hlm. 25.

illegal (*forfeiture illegal gains*) hingga pengumuman putusan hakim di mass media (*the publication of a judgement*).

Kewajiban pengembalian keadaan seperti semula atau membersihkan akibat pencemaran dapat menelan biaya yang sangat besar, dan oleh karena itu dapat menambah efek pencegahan. Sementara itu pengumuman putusan hakim dapat menimbulkan hilangnya reputasi yang serius.

Forfeiture illegal gains (penyitaan asset yang diperoleh secara illegal) adalah bentuk sanksi pidana tambahan yang saat ini makin populer, terutama di Belgia dan Belanda.²²⁶Penyitaan asset yang diperoleh secara illegal ini didasari pemikiran bahwa *'crime should not pay'* : "*The gains obtained by the crime should be removed from the criminal in order to put him back in the status quo ante'*".²²⁷

Dari keseluruhan uraian yang telah dikemukakan di atas dapatlah disimpulkan bahwa, keberadaan (sanksi) hukum pidana merupakan sebuah kebutuhan ketika sanksi hukum perdata ataupun sanksi hukum administrasi tidak mencukupi sebagai sarana pencegahan terjadinya pencemaran lingkungan hidup. Dari sudut pandang hukum (*legal perspective*) tidak ada alasan penolakan bagi perlunya hukum pidana sebagai sarana perlindungan lingkungan hidup, karena apabila hukum pidana konvensional telah melindungi hak milik, kehormatan, dan kesehatan sebagai sebuah kepentingan hukum, maka tidak ada alasan pula hukum pidana untuk tidak melindungi lingkungan hidup sebagai kepentingan hukum. Penurunan kualitas lingkungan hidup yang terjadi dewasa ini akan berdampak luas terhadap penurunan segi-segi peri kehidupan manusia bahkan ancaman bagi nyawa manusia itu sendiri.

²²⁶ Lihat Michael G. Faure, *Environmental Crime....* , *Loc.cit*, hlm. 330.

²²⁷ *Ibid*, hlm. 330.

Sementara itu dilihat dari perspektif ekonomi (*economics perspective*), besarnya tingkat kerugian yang ditimbulkan serta rendahnya kemungkinan terdeteksi menjadikan aspek pencegahan (*deterrence*) sangat penting, dan hal ini dapat dicapai melalui pengenaan sanksi pidana yang dalam beberapa hal memiliki kelebihan dibandingkan dengan sanksi ganti kerugian (perdata) dan pengenaan sanksi administrasi. Pengenaan (sanksi) hukum pidana memiliki konsekuensi, yakni biaya operasional yang lebih mahal dibandingkan kedua jenis sanksi yang lain. Oleh karena itu berdasarkan prinsip efisiensi yang menjadi dasar dari pendekatan ekonomi, maka pilihan sanksi mana yang lebih efektif mencegah adalah menjadi pertimbangan yang penting. Namun demikian sebagaimana diingatkan oleh Katarina Svatikova:²²⁸ “..... *criminalization is a complex issue where the choice between different instruments to deal with harmful activities might have beyond efficiency considerations. Thus the notions of morality, justice and the like might also affect the enforcer’s decisions to criminalize*”.

3.3. Batas-Batas Kemampuan Hukum Pidana Sebagai Sarana Penanggulangan Kejahatan

Sebagai sarana penanggulangan kejahatan yang bersifat rasional, keberhasilan kebijakan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan akan ditentukan oleh seberapa jauh kemampuan atau keberhasilannya dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, keberhasilan Kebijakan

²²⁸ Pandangan Katarina Svatikova ini mendasarkan pada pendapat Calabresi dan Melamde yang menyatakan: “*criminalization is not only a question of efficiency but also a question of whether we want a transfer to take place*”. Lihat Katarina Svatikova, *Economic Criteria for*, *Loc. cit*, hlm. 28.

hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan akan ditentukan oleh efektifitasnya dalam mencapai tujuannya.

Secara umum ada 2 (dua) aspek pokok tujuan kebijakan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan, yaitu perlindungan masyarakat dan perbaikan pelaku kejahatan. Aspek perlindungan masyarakat meliputi tujuan untuk mencegah, mengurangi atau mengendalikan kejahatan dan mengembalikan keseimbangan dalam masyarakat. Sementara itu aspek perbaikan pelaku mencakup rehabilitasi dan memasyarakatkan kembali pelaku kejahatan ke tengah masyarakat.

Dilihat dari aspek perlindungan masyarakat, pidana dikatakan efektif apabila mampu menjadi sarana pencegahan umum (*general deterrence/general prevention*) bagi dilakukannya kejahatan. Dalam konteks demikian ini, maka hukum pidana dikatakan efektif apabila ia mampu mengurangi atau menekan frekuensi terjadinya kejahatan. Sementara itu dilihat dari aspek perbaikan pelaku, hukum pidana dikatakan efektif apabila mampu menjadi sarana untuk mencegah terjadinya pengulangan kejahatan oleh pelaku yang sama (*special deterrence*).

Baik sebagai sarana pencegahan umum (*general deterrence*) maupun sebagai sarana pencegahan khusus (*special deterrence*), efektifitas hukum pidana demikian itu sering diragukan. Sebagai sarana pencegahan umum, menurut Schultz²²⁹: "*increases and decreases crime in a country are not related to changes in its laws or trends in court decision, but are function of the mayor cultural changes in a community's life*". Sementara itu Rubin,²³⁰ menyatakan: "*no*

²²⁹ Lihat Schultz dalam Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai*, *Loc. cit*, hlm. 248.

²³⁰ *Ibid*, hlm. 248.

matter what the nature of the sentence, whether it be punitive or rehabilitative, it will have be little or no effect on the crime problem'.

Efek pidana sebagai sarana pencegahan umum memang sulit untuk diketahui dan dipastikan. Berbagai faktor turut menentukan penurunan atau naiknya angka kejahatan. Hukum pidana memang secara sengaja diperuntukkan sebagai sarana untuk menekan terjadinya kejahatan, namun sebagaimana diingatkan oleh Johannes Andenaes,²³¹ "bahwa bekerjanya hukum pidana selamanya harus dilihat dari keseluruhan konteks kulturalnya. Ada saling mempengaruhi antara hukum dengan faktor-faktor lain yang membentuk sikap dan tindakan kita". Ungkapan senada perihal ini juga dikemukakan oleh Wolf Middendorf:²³²

"sangatlah sulit untuk melakukan evaluasi terhadap efektifitas dari '*general deterrence*' karena mekanisme pencegahan (*deterrence*) itu tidak diketahui. Kita tidak dapat mengetahui hubungan yang sesungguhnya antara sebab dan akibat. Orang mungkin melakukan kejahatan atau mungkin mengulangnya lagi tanpa hubungan dengan ada tidaknya undang-undang atau pidana yang dijatuhkan. Sarana-sarana kontrol sosial lainnya, seperti kekuasaan orang tua, kebiasaan-kebiasaan atau agama mungkin dapat mencegah perbuatan yang sama kuatnya dengan ketakutan orang pada pidana".

Sementara itu efektifitas hukum pidana terhadap pelaku sebagai bentuk prevensi khusus (*speciale prevention*) dari pendapat para sarjana juga terungkap adanya keraguan. Pengukuran efektifitas hukum pidana terhadap pelaku melalui indikator pengulangan (*residive*) tidak akurat bahkan cenderung menyesatkan. Menurut Barda Nawawi Arief,²³³ data tentang residivis sangat sumir, yaitu hanya mengemukakan jumlah residivis. Dari data yang disajikan tidak dapat diketahui secara pasti jenis dan berat ringannya pidana yang terdahulu dijatuhkan, jenis

²³¹ Johannes Andenaes dalam Barda Nawawi Arief, *Ibid*, hlm. 249.

²³² Wolf Middendorf dalam Barda Nawawi Arief, *Ibid*, hlm. 252.

²³³ Barda Nawawi Arief, *Ibid*, hlm. 242.

tindak pidana yang terdahulu dilakukan dan yang kemudian diulangi serta berapa tenggang waktu pengulangannya. Akibatnya, tidak dapat diketahui tingkat efektifitasnya pidana dan perbandingannya dengan jenis pidana lainnya. Pandangan tentang ketidak-akuratan penggunaan indikator residivis juga dikemukakan oleh R. Hood²³⁴:

“bahwa dalam praktiknya banyak ketidaksepakatan mengenai *'reconviction'* apa yang harus diperhitungkan. Jelas berbeda antara penghukuman kembali untuk pencurian ringan dengan perampokan yang disertai kekerasan atau tindak pidana yang dilakukan dalam keadaan-keadaan tertentu dengan yang dilakukan secara profesional”.

Pandangan beberapa sarjana di atas cukup memberi petunjuk betapa sesungguhnya hukum pidana itu terbatas kemampuannya sebagai sarana penanggulangan kejahatan, baik dilihat dari sudut hakikat terjadinya kejahatan maupun dari sudut proses bekerjanya hukum pidana.

Sebagai gejala sosial, terjadinya kejahatan dipengaruhi oleh banyak faktor, dan faktor-faktor ini justru berada di luar hukum pidana. Oleh karena itu adalah wajar apabila hukum pidana memiliki keterbatasan sebagai sarana penanggulangannya. Sudarto,²³⁵ menerjemahkan keterbatasan hukum pidana ini dengan menyatakan: “penggunaan hukum pidana merupakan penanggulangan suatu gejala (*“kurieren am symptom”*) dan bukan suatu penyelesaian dengan menghilangkan sebab-sebabnya”. Pernyataan demikian ini diartikan oleh Barda Nawawi Arief,²³⁶ bahwa (hukum) pidana bukanlah merupakan “pengobatan kausatif” tetapi sekedar “pengobatan simptomatik”.

Selain tidak menyentuh akar masalah, dilihat dari seginya yang lain hukum pidana juga masih mengandung berbagai keterbatasan. Selain tingkat

²³⁴ R.Wood, dalam Barda Nawawi Arief, *Ibid*, hlm. 253.

²³⁵ Lihat Sudarto, *Hukum Pidana dan*, *Loc.cit*, hlm 35.

²³⁶ Lihat Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek*, *Loc.cit*, hlm. 45.

keefektifannya diragukan, hukum pidana juga bersifat paradoksal dan mengandung efek samping yang negatif. Hukum pidana juga bersifat fragmentair, artinya hanya berfokus pada dipidananya pembuat. Dengan kata lain menurut Barda Nawawi Arief,²³⁷ sanksi pidana lebih diarahkan untuk tujuan mencegah agar orang tidak melakukan kejahatan dan bukan untuk mencegah agar kejahatan itu secara struktural tidak terjadi. Pidana yang bersifat individual atau personal dan bukan pidana yang bersifat struktural atau fungsional mengakibatkan sisi-sisi lain yang berhubungan erat secara struktural atau fungsional dengan perbuatan (dan akibat perbuatan), misalnya korban dan kondisi lingkungan penyebab kejahatan tidak tersentuh.²³⁸

Akhirnya pendayagunaan (sanksi) hukum pidana juga dihadapkan pada persoalan keterbatasan pilihan jenis sanksi yang dapat dijatuhkan oleh hakim dan besarnya biaya yang harus dikeluarkan oleh negara untuk menegakkan hukum pidana.

Sanksi pidana yang ditentukan oleh undang-undang bersifat terbatas (limitatif), baik jenis, bentuk maupun berat ringannya. Kekakuan (rigiditas) sanksi pidana kurang memberi kesempatan dan peluang kepada hakim untuk menjatuhkan sanksi sebagai "obat" yang paling tepat.

Secara fungsional bekerjanya hukum pidana dilaksanakan melalui sistem peradilan pidana yang menuntut ketersediaan sarana pendukung. Sarana yang diperlukan mulai dari pembuatan peraturan perundang-undangan, pembentukan lembaga pelaksana hingga sarana operasional. Biaya penyelenggaraan sistem peradilan pidana relatif lebih besar bila dibandingkan dengan penyelenggaraan atau penegakan (sanksi) bidang hukum yang lain.

²³⁷ *Ibid*, hlm. 45.

²³⁸ *Ibid*, hlm. 45.

Atas dasar kendala dan batas-batas kemampuan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan, maka penggunaan sarana hukum pidana seharusnya bukanlah menjadi sebuah keharusan. Dan, walaupun (sanksi) hukum pidana tetap hendak dipergunakan, maka rambu-rambu pembatas sebagaimana dikemukakan oleh Nigel Walker²³⁹ patut diperhatikan, yaitu; (1) hukum pidana jangan digunakan semata-mata untuk tujuan pembalasan; (2) hukum pidana jangan digunakan untuk perbuatan yang tidak merugikan atau membayakan; (3) hukum pidana jangan digunakan apabila dapat dicapai secara lebih efektif dengan sarana-sarana yang lebih ringan; (4) hukum pidana jangan digunakan apabila kerugian atau bahaya yang timbul dari pidana lebih besar dari pada kerugian atau bahaya dari tindak pidana itu sendiri; (5) larangan-larangan dalam hukum pidana jangan mengandung sifat lebih berbahaya dari pada perbuatan yang akan dicegah; (6) hukum pidana jangan memuat larangan-larangan yang tidak memperoleh dukungan kuat dari publik.

C. Pertautan Hukum Pidana dan Hukum Administrasi Dalam Pengaturan Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup

1. Hukum Administrasi dan Hukum Pidana Administrasi

1.1. Pengaturan Pencemaran Lingkungan Hidup Sebagai Bagian Dari Kebijakan Administrasi

Kebijakan pengelolaan lingkungan hidup bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup guna

²³⁹ Nigel Walker, *Sentencing in a Rational*, *Loc.Cit*, hlm. 43. Sementara itu, Jeremy Bentham sebagaimana dikutip oleh Nigel Walker menyatakan "janganlah pidana digunakan apabila *groundless*", *needless*, *unprofitable* or *inefficacious*. Bandingkan dengan pernyataan Helbert L. Packer yang menyatakan bahwa pidana yang digunakan secara sembarangan atau menyamaratakan (*indiscriminately*) dan digunakan secara paksa (*coercively*) akan menyebabkan sarana pidana itu menjadi suatu pengancam utama (*prime threatener*), lihat Helbert L. Packer, *the Limits*, *Loc.cit*. hlm. 366.

menghasilkan kualitas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Sebagai instrumen kebijakan, hukum lingkungan hidup berfungsi menetapkan norma-norma guna mengarahkan para warga negara (dan pejabat negara) untuk berperilaku sesuai dengan yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang.

Menurut Siti Sundari Rangkuti,²⁴⁰ hukum lingkungan sebagian terbesar substansinya merupakan ranting dari hukum administrasi. Segi hukum lingkungan administrasi ini terutama muncul apabila keputusan penguasa yang bersifat kebijaksanaan dituangkan dalam bentuk penetapan (*beschikking*) penguasa, misalnya dalam prosedur perizinan, penentuan baku mutu lingkungan, prosedur analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) dan sebagainya. Dalam pelaksanaan kebijakan di bidang hukum lingkungan administrasi, menurut Andi Hamzah,²⁴¹ pejabat administrasi memegang peran yang penting karena merekalah yang terlebih dahulu mengetahui jika tidak ada izin atau syarat-syarat dalam perizinan itu dilanggar.

Hukum administrasi, menurut P.de Haan²⁴² di dalamnya mencakup 3 (tiga) fungsi, yakni sebagai norma, sebagai instrumen dan sebagai jaminan. Terhadap ketiga fungsi ini menurut Van Vijk-konijnenbelt,²⁴³ hukum administrasi merupakan instrumen yuridis bagi penguasa atau pemerintah untuk secara aktif terlibat dalam kehidupan masyarakat. Di samping itu, hukum administrasi juga merupakan hukum yang memungkinkan anggota masyarakat mempengaruhi penguasa sekaligus juga memberikan perlindungan terhadap penguasa. Wujud konkrit hukum administrasi dalam ketiga fungsi tersebut dapat ditemukan pada

²⁴⁰ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan*, *Loc.Cit*, hlm. 5.

²⁴¹ Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Saptar Artha Jaya, Jakarta, 1997, hlm. 92.

²⁴² P. de Haan dalam I Made Arya Utama, *Hukum Lingkungan,* *Lo.cit*, hlm 86.

²⁴³ *Ibid*, hlm. 86.

instrumen perizinan yang ditetapkan oleh pemerintah untuk mengkonkritisasi wewenangnya mengatur dan mengendalikan kegiatan masyarakat dengan beberapa tujuan dan motif tertentu.²⁴⁴

Pemerintah melalui instrumen perizinan dapat membebaskan kewajiban-kewajiban tertentu secara sepihak kepada masyarakat, mengingat karakter yuridisnya sebagai perbuatan hukum bersegi satu.²⁴⁵ Oleh karena itu instrumen perizinan merupakan salah satu wujud keputusan pemerintah yang paling banyak dipergunakan dalam hukum administrasi untuk mempengaruhi dan mengendalikan tindakan masyarakat agar mengikuti cara yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup pada Pasal 67 menyatakan bahwa "setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup". Kewajiban ini dipertegas lagi oleh Pasal 68 dan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 sebagai berikut:

Pasal 68: "Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan berkewajiban: (a) memberikan informasi yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup secara benar, akurat, terbuka dan tepat waktu; (b) menjaga keberlanjutan fungsi lingkungan hidup dan; (c) mentaati ketentuan tentang baku mutu lingkungan hidup dan/atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup".

Pasal 22: "Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki amdal".

²⁴⁴ *Ibid*, hlm. 87.

²⁴⁵ Izin pada prinsipnya merupakan persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang. Dengan memberikan izin, penguasa memperbolehkan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Kebolehan untuk melakukan tindakan tersebut lazimnya dilekati dengan persyaratan atau cara tertentu. Izin merupakan perbuatan bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkrit menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Lihat, Wicipto Setiadi, *Instrumen Pemerintahan*, www.legalitas.org, diakses 20 Agustus 2011.

Selain menetapkan kewajiban, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga menetapkan berbagai larangan. Pasal 69 menetapkan: "setiap orang dilarang (a) melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup; (b) memasukkan B3 yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; (c) memasukkan limbah yang berasal dari luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia ke media lingkungan hidup Negara Kesatuan Republik Indonesia; (d) memasukkan limbah B3 ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; (e) membuang limbah ke media lingkungan hidup; (f) membuang B3 dan limbah B3 ke media lingkungan hidup; (g) melepaskan produk rekayasa genetika ke media lingkungan hidup yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau ijin lingkungan; (h) melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar; (i) menyusun amdal tanpa memiliki sertifikat kompetensi penyusun amdal; dan/atau (j) memberikan informasi palsu, menyesatkan, menghilangkan informasi, merusak informasi, atau memberikan keterangan yang tidak benar.

Pengelolaan lingkungan hidup dalam menunjang pembangunan yang berkelanjutan hanya dapat berhasil, apabila administrasi pemerintahan berfungsi secara efektif dan terpadu. Salah satu sarana juridis administratif untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran lingkungan hidup adalah sistem perizinan. Izin tertulis diberikan dalam bentuk penetapan (*beschikking*) penguasa.

Menurut Drupsteen,²⁴⁶ terdapat hubungan langsung antara izin atas suatu kegiatan dengan baku mutu lingkungan yang ditujukan kepada sumber pencemaran (*brongerichte normen*), karena baku mutu lingkungan itu dapat

²⁴⁶ Th. G. Drupsteen dalam Siti Sundari Rangkuti, *Pengantar Hukum Perizinan*, Bahan Penataran Hukum Administrasi dan Hukum Lingkungan, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1992, hlm. 29.

dituangkan ke dalam persyaratan-persyaratan individual yang dikaitkan dengan suatu izin.

Baku mutu lingkungan (*Environmental Quality Standard*) merupakan instrumen penting bagi penentuan terjadinya pencemaran lingkungan hidup. Gangguan terhadap tata lingkungan dan ekologi, diukur menurut besar kecilnya penyimpangan dari batas-batas yang ditetapkan sesuai dengan kemampuan atau daya tenggang ekosistem lingkungan. Kemampuan lingkungan (*Carrying Capacity*) sering diistilahkan dengan sebutan: daya tenggang, daya dukung, atau daya toleransi.

Batas-batas kemampuan lingkungan (daya dukung, daya tenggang atau daya toleransi) disebut dengan Nilai Ambang Batas (NAB). Nilai Ambang Batas adalah batas tertinggi (maksimum) dan terendah (minimum) dari kandungan zat-zat, makhluk hidup atau komponen-komponen lain yang diperbolehkan dalam setiap interaksi yang berkenaan dengan lingkungan, khususnya yang berpotensi mempengaruhi mutu tata lingkungan hidup atau ekologi. Dari pengertian kemampuan lingkungan demikian ini, maka menurut NHT Siahaan,²⁴⁷ lingkungan hidup atau ekosistem dikatakan tercemar apabila kondisi lingkungan hidup itu telah melebihi Nilai Ambang Batas (NAB) yang ditentukan oleh Baku Mutu Lingkungan (BML).

Baku Mutu Lingkungan (BML) dibedakan antara "*ambient air quality*" (baku mutu ambien kaulitas udara) dan "*emission standard*" (baku mutu emisi) sebagai pengaturan pengendalian pencemaran udara, serta "*ambient water quality standards*" (baku mutu ambien kualitas air) dan "*effluent standards*" (baku mutu efluen) sebagai intrumen pengendalian pencemaran air. Konsep-konsep ini dapat

²⁴⁷ NHT Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Erlangga, Jakarta, 2004, hlm. 288.

dipersamakan dengan "*kwaliteits normen*" untuk "*ambient standards*", sedangkan "*brongerrichte normen*" merupakan padanan dari "*emission standards*" atau "*effluent standards*" di negeri Belanda.²⁴⁸

Di Indonesia konsep Baku Mutu Lingkungan sebagaimana diatur pada Pasal 20 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang menyatakan:

- (1) Penentuan terjadinya pencemaran lingkungan hidup diukur melalui baku mutu lingkungan hidup
- (2) Baku mutu lingkungan hidup meliputi:
 - a. baku mutu air;
 - b. baku mutu air limbah;
 - c. baku mutu air laut;
 - d. baku mutu udara ambien;
 - e. baku mutu emisi;
 - f. baku mutu gangguan; dan
 - g. baku mutu lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi
- (3) Setiap orang diperbolehkan untuk membuang limbah ke media lingkungan hidup dengan persyaratan:
 - a. memenuhi baku mutu lingkungan hidup; dan
 - b. mendapatkan izin dari Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.

²⁴⁸ Takdir Rahmadi, *Hukum Pengelolaan Bahan Beracun*, Airlangga University Press, 2003, hlm. 15.

- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai baku mutu lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, huruf c, dan huruf g diatur dalam peraturan pemerintah;
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai baku mutu lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, huruf e, dan huruf f diatur dalam peraturan menteri.

1.2. Fungsi Hukum Pidana Dalam Kebijakan Administrasi

Dalam kebijakan administrasi, selain ditetapkan hak dan kewajiban serta larangan, juga ditetapkan sanksi bagi siapa yang melanggarnya. Keberadaan sanksi ini menjadi penting sebagai penguat agar norma-norma dalam kebijakan administrasi dipatuhi. Terdapat beberapa jenis sanksi sebagai penguat ditaatinya norma-norma yang tertuang dalam kebijakan administrasi. Selain sanksi administratif²⁴⁹ dan sanksi perdata²⁵⁰ juga sering kali ditemukan adanya sanksi pidana.²⁵¹

Penggunaan sanksi hukum pidana ke dalam kebijakan administrasi sering mendapatkan perhatian, mengingat karakternya yang istimewa. Untuk dapat menerapkan sanksi hukum pidana, maka dalam peraturan perundang-undangan

²⁴⁹ Sanksi administratif dapat berupa: (1) teguran tertulis; (2) paksaan pemerintah; (3) pembekuan izin lingkungan; (3) pencabutan izin lingkungan, lihat misalnya Pasal 76 UU. No. 32 Tahun 2009.

²⁵⁰ Sanksi perdata berupa membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu, lihat misalnya Pasal 87 UU. 32 Tahun 2009.

²⁵¹ Sanksi pidana berupa pidana pokok, yaitu pidana penjara dan denda serta pidana tambahan berupa: (1) perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; (2) penutupan seluruh atau sebagian tempat usaha dan/atau kegiatan; (3) perbaikan akibat tindak pidana; (4) kewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau (5) penempatan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 (tiga) tahun, lihat Pasal 119 UU. No. 32 Tahun 2009.

administrasi harus ditetapkan terlebih dahulu perbuatan yang dilarang, kesalahan dan sanksi pidana yang diancamkan.

Penggunaan sanksi hukum pidana ke dalam wilayah hukum administrasi saat ini menjadi sangat umum di banyak negara, tak terkecuali di Indonesia. Penggunaan sanksi hukum pidana ke dalam wilayah hukum administrasi melahirkan bidang baru dalam hukum pidana, dan memunculkan apa yang disebut sebagai "Hukum Pidana Administrasi" (*Administrative Criminal Law*).

Penggunaan sanksi hukum pidana ke dalam wilayah hukum administrasi banyak mengundang perhatian, selain karena sifatnya yang istimewa, juga dalam perkembangannya, cenderung berlebihan. Keadaan demikian ini menimbulkan terjadinya "inflasi hukum pidana administrasi" atau "*an inflation of administrative penal law*".

Berkaitan dengan penggunaan sanksi hukum pidana ke dalam wilayah hukum administrasi ini, Kongres Internasional Hukum Pidana ke-14 tahun 1989 (*XIV International Congress of Penal Law, 1989*) menyatakan bahwa dipandang perlu untuk melakukan dekriminialisasi dengan kembali memperhatikan prinsip subsidiaritas hukum pidana (*The decriminalization of transgressions is in accord with the principle of subsidiarity of penal law and is thus welcomed. An inflation of administrative penal law is, however, not desirable*).²⁵² Di samping hal itu, kongres juga memintakan perhatian bahwa dalam rangka penggunaan (sanksi) hukum pidana dalam hukum administrasi hendaknya tetap memperhatikan batas-batas serta pedoman penerapan sanksi pidana dalam hukum administrasi (*..... legislatures and legal science should devote increased care to defining the*

²⁵² Lihat, *The XIV International Congress of Penal Law, Viena, 2-7 October 1989, Section 1. The legal and practical problems posed by the difference between criminal law and administrative penal law*, ReAIDP/e-RIAPL, 2007, D-01, hlm. 102.

proper limits of as well as the guiding principles applicable to administrative penal law).²⁵³

Bilamanakah suatu perbuatan tertentu seharusnya diberikan sanksi berdasarkan hukum pidana dan kapan berdasarkan hukum pidana administrasi? Terhadap persoalan demikian ini, pembedaan secara katagoris antara keduanya memang sulit dilakukan. Namun demikian, pembentuk undang-undang setidaknya harus memperhatikan beberapa kriteria dalam menetapkan pilihan, yaitu kepentingan sosial yang dilanggar; (*the importance of the social interest affected by the conduct in question*); tingkat bahaya terhadap kepentingan yang dilindungi (*the gravity of endangerment or harm to that interest*); dan, bentuk dan besarnya tingkat kesalahan pelaku (*the kind and degree of fault on the part of the offender*).²⁵⁴

Berkaitan dengan penggunaan sanksi hukum pidana ke dalam hukum administrasi, selanjutnya Konggres Internasional Hukum Pidana ke XIV ini merekomendasikan beberapa hal, sebagai berikut:²⁵⁵

1. Pembatasan (*limitations*)

- a. Sanksi pidana bagi pelanggaran hukum administrasi harus rasional dan proporsional sesuai dengan kadar kerusakan yang ditimbulkan dan keadaan pelaku. Pencabutan dan pembatasan kebebasan seseorang jangan digunakan sebagai sanksi utama atau sebagai sarana penegakan peraturan (*Sanctions for administrative penal infractions shoul be reasonable and proportionate to the gravity of the infraction and the personal circumstances*

²⁵³ *Ibid*, hlm. 102.

²⁵⁴ *Ibid*, hlm 102.

²⁵⁵ *Ibid*, hlm. 103-104.

of the offender. Deprivation and restriction of personal liberty should not be available as a primary sanction or as an enforcement measure);

b. Besarnya sanksi administrasi, khususnya uang denda, tidak boleh melebihi maksimum denda pada hukum pidana (*The amount of the administrative sanction, particularly of a pecuniary fine, shall not essentially exceed the maximum amount of a fine under criminal law);*

c. Pembatasan hak-hak seseorang dalam rangka pemeriksaan pelanggaran hukum pidana administrasi harus secara proposional dengan tindak pidana yang didakwakan. Dalam rangka pemeriksaan pelanggaran hukum pidana administrasi tidak diperbolehkan adanya penahanan untuk pemeriksaan, pemeriksaan surat dan hubungan telepon demikian pula pembatasan hak-hak individu lainnya (*Restrictions of individual rights in proceeding of administrative penal law must not be out of proportion to the gravity of the presumed offence. Pretrial detention, surveillance of mail and telephone lines as well as similar severe restrictions of individual right should not be permissible in administrative penal proceeding).*

2. Prinsip-prinsip hukum pidana materil (*Principles of substantive law*)

a. Perumusan pelanggaran hukum pidana administrasi, demikian juga dengan sanksi hukum pidana administrasi harus dinyatakan secara jelas sesuai dengan asas legalitas. Keterkaitan antara tindak pidana dengan pelanggaran hukum pidana administrasi juga harus dinyatakan secara jelas (*Definitions of administrative penal infractions as well as of administrative penal sanctions should be fixed in accordance with the principle of legality. The lines between criminal offenses and administrative penal infractions should be drawn, with sufficient clarity, by the legislature);*

- b. Pertanggungjawaban hukum pidana administrasi terhadap orang berdasarkan pada adanya kesalahan baik dalam bentuk kesengajaan ataupun kealpaan (*Administrative penal responsibility of physical person should be based on personal fault: intent or negligence*);
 - c. Secara mendasar sanksi pidana administrasi lebih luas dari pada sanksi pidana biasa oleh karena itu kondusif bagi pertanggungjawaban korporasi (*The nature of administrative penal sanctions make the field of administrative penal law more than criminal law conducive to the recognition of corporate liability*);
 - d. Sebagaimana halnya hukum pidana, dalam hukum pidana administrasi harus mengatur juga alasan pembenar, alasan pemaaf, kesesatan dan keadaan-keadaan yang memperingan (*Defenses of justification and excuse recognized in criminal law, including unavoidable mistake of law and extenuating circumstances, should likewise be available in administrative law*).
3. Prinsip-prinsip hukum acara (*principles of procedure*)
- a. Dalam proses pemeriksaan hukum pidana administrasi harus tetap mendasarkan pada asas praduga tidak bersalah dan asas bahwa seseorang hanya dapat dijatuhi pidana jika perbuatan yang didakwakan dapat dibuktikan tanpa keraguan (*The presumption of innocence and the principle that the defendant can be sanctioned only if the violation has been proved beyond a reasonable doubt should be respected in administrative penal law*);
 - b. Pada kasus-kasus yang sederhana, proses harus berjalan secara cepat, terdakwa tetap memiliki hak untuk menyangkal apa yang dituduhkan dan

bukti-bukti yang memberatkannya, hak untuk didengar, termasuk hak untuk menyampaikan kesaksian dan hak di untuk mengajukan pembelaan (*In simple cases, the procedure can and should be expedited, but the defendant should retain the right to be informed of the charges and evidence brought against him, the right to be heard, including the right to present evidence, and the right to counsel*);

- c. Proses perkara hukum pidana administrasi dapat dijalankan oleh pejabat administrasi atau oleh badan-badan non peradilan yang dapat mengenakan sanksi, dan terdakwa memiliki kesempatan untuk mengajukan keberatan menurut hukum dan mengajukan perlawanan (*Proceedings in administrative penal cases can be conducted by administrative agencies or by other non-judicial bodies that can imposed sanction, but recourse to the judiciary and the adversary proceedings should be possible*);
- d. Apabila satu perbuatan memenuhi ketentuan hukum pidana dan hukum pidana administrasi, maka terdakwa tidak dapat dituntut untuk kedua kali (*If an act meets the definition both of a criminal offence and of an administrative penal infraction, the offender should not be punished twice; at minimum, full credit should be given, in sentencing on a subsequent conviction, for any sanction already imposed in relation to the same act*).

Menurut Barda Nawawi Arief,²⁵⁶ hukum pidana administrasi merupakan hukum pidana di bidang pelanggaran-pelanggaran administrasi. Pada hakikatnya, hukum pidana administrasi merupakan perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan/melaksanakan hukum

²⁵⁶ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta*, *Lo.Cit*, hlm. 15.

administrasi. Jadi merupakan fungsionalisasi/operasionalisasi/instrumentalisasi hukum pidana di bidang hukum administrasi.

Pendayagunaan hukum pidana untuk menegakkan hukum administrasi membawa posisi hukum pidana hanya dapat diterapkan pada suatu peristiwa tertentu tergantung apakah peristiwa tersebut tergolong perbuatan melawan hukum administrasi atau tidak. Posisi hukum pidana yang berada setelah hukum administrasi sedemikian ini menjadi dilematis karena terletak pada dua pandangan. Pandangan pertama, bahwa hukum pidana merupakan *ultimum remedium* atau upaya terakhir dalam penegakan hukum setelah diberikan peluang penyelesaian lewat cabang hukum lain, misalnya hukum perdata dan hukum administrasi; dan pandangan kedua bahwa pendayagunaan hukum pidana ditujukan untuk mencapai tujuan publik, yang dengan demikian setelah adanya penegakan hukum administrasi tidak menghalangi bagi adanya penuntutan melalui hukum pidana.

Pandangan bahwa hukum pidana merupakan *ultimum remedium* didasarkan pada asas *subsidiaritas*. Dijumpai berbagai ulasan perihal kedudukan hukum pidana sebagai sarana yang bersifat *ultimum remedium*, Sudarto²⁵⁷ menyatakan hukum pidana adalah 'obat terakhir' apabila sanksi atau upaya-upaya pada cabang hukum lainnya tidak mempan atau dianggap tidak mempan. Oleh karena itu penggunaannya harus dibatasi. Kalau ada jalan lain janganlah menggunakan hukum pidana. Sementara itu Van Kan²⁵⁸ menyatakan bahwa hukum pidana itu merupakan hukum sanksi belaka. Hukum pidana tidak memuat norma-norma baru (kaidah-kaidah) baru. Norma-norma yang terdapat dalam cabang hukum

²⁵⁷ Sudarto, *Hukum Pidana I*, Penerbit Yayasan Sudarto, Semarang, 1990, hlm. 13. Lihat pula Douglas Husak, *The Criminal Law as Last Resort*, www.papers.ssrn.com, diakses 20 Agustus 2011.

²⁵⁸ Sudarto, *Hukum Pidana*, *Op.Cit*, hlm. 13.

lainnya (misalnya hukum perdata, hukum tata pemerintahan, hukum agraria dan sebagainya) dipertahankan dengan ancaman pidana. Oleh karena itu hukum pidana disebut sebagai *accessoir* (bergantung) terhadap cabang hukum lainnya. Pendapat demikian ini tidak disetujui oleh Han Bin Siong²⁵⁹ bahwa hukum pidana mempunyai norma-norma sendiri.

Berbeda dengan pandangan pertama yang melihat hukum pidana sebagai *ultimum remedium*, pandangan kedua menempatkan hukum pidana sebagai sarana yang secara langsung hendak melindungi kepentingan umum (*primum remedium*). Oleh karena itu, sekalipun telah dilakukan penegakan hukum lain (misalnya, hukum administrasi ataupun hukum perdata), maka hal itu tidak menutup kemungkinan untuk dituntut melalui hukum pidana. Sehubungan dengan pandangan kedua ini, khususnya dalam konteks penegakan hukum lingkungan hidup Muladi²⁶⁰ pernah menyatakan "pendayagunaan peradilan administrasi dan hukum pidana (*double sanctioning*) tidak merupakan "*ne bis in idem*". Namun demikian ditambahkannya, bahwa sebaiknya hal tersebut dilakukan setelah mempertimbangkan tingkat kesalahan pelaku dan berat ringannya kerusakan terhadap lingkungan akibat tindak pidana yang dilakukan.

²⁵⁹ *Ibid*, hlm. 13.

²⁶⁰ Muladi, Aspek-Aspek Hukum Pidana Yang Berkaitan Dengan Kasus Lingkungan Hidup, dalam *Hak Asasi Manusia, Politik dan Loc.cit*, hlm. 194. Bandingkan dengan Andi Hamzah yang menyatakan: " Namun tidaklah berarti dahulukan penerapannya (hukum administrasi daripada hukum pidana, pen) terhadap pelanggaran hukum lingkungan. Bagaimana jika pejabat administrasi itu enggan bertindak atau pura-pura tidak tahu adanya pelanggaran, bahkan bagaimana jika ia terlibat atau mempunyai interest dalam perusahaan yang melanggar itu. Dalam hal semacam itu, maka instrumen hukum pidanalah yang sebaiknya diterapkan sebagai premium remedium. Pilihan jatuh pada hukum pidana juga suatu kerusakan tidak dapat diperbaiki atau dipulihkan, Lihat Andi Hamzah, Penegakan Hukum Lingkungan, *Loc.Cit*, hlm. 92.

Pendayagunaan hukum pidana yang bergantung pada hukum administrasi,²⁶¹ khususnya dalam pengaturan lingkungan hidup menurut Michael G. Faure²⁶² akan memunculkan berbagai kekhususan, yaitu:

- (a). Sifat dapat dipidanya pencemaran lingkungan dibatasi sedemikian rupa sehingga yang dikenakan sanksi sebagai tindak pidana lingkungan hanyalah pelanggaran terhadap kewajiban-kewajiban administratif;
- (b). Dari sudut pandang dogmatika hukum pidana, dapat kita lihat bahwa perlindungan yang diberikan hukum pidana terhadap objek hukum lingkungan (seperti air, udara dan daratan yang bersih) bila dibandingkan dengan perlindungan yang diberikan objek hukum klasik (seperti nyawa, badan, milik, kehormatan) tidak diberikan langsung. Perlindungan terhadap objek hukum lingkungan diberikan secara tidak langsung: lingkungan/alam menikmati perlindungan hukum pidana hanya sepanjang suatu pelanggaran terhadap kewajiban administratif. Tindak pencemaran demikian hanya dinyatakan sebagai tindak pidana bila tindak pidana tersebut pada saat yang sama juga merupakan pelanggaran terhadap suatu aturan/persyaratan hukum administratif;
- (c). Cara pernyataan suatu perbuatan sebagai tindak pidana seperti di atas mengakibatkan bahwa pihak penguasa (turut) menentukan perbuatan atau perilaku mana yang tergolong tindak pidana dan mana yang tidak. Lebih jauh lagi, dengan mengatakan pelanggaran atas persyaratan (pemberian)

²⁶¹ Istilah hukum pidana yang bergantung pada hukum administrasi (*administratieve afhankelijkheid* atau *verwaltungssakzorietaet*) digunakan oleh Andi Hamzah maupun Michael G. Faure, sedangkan Nijboer menyebutnya sebagai "keterjalinan hukum administrasi dan hukum pidana". Ketergantungan tersebut oleh Eser dinamakan "*tumit achilles (achillesheil)*", Lihat Saifullah, *Hukum Lingkungan: Paradigma Kebijakan Kriminal di Bidang Konservasi Keanekaragaman Hayati*, UIN Press, Malang, 2007, hlm. 118.

²⁶² M. G. Faure dalam Tristam P. Moeliono, *Kekhawatiran Masa kini*, *Loc. Cit*, hlm 31-39.

- izin/lisensi sebagai tindak pidana, pihak penguasa mendapatkan kemungkinan untuk merumuskan perilaku/perbuatan yang dapat dipidana;
- (d). Seringkali apa yang dapat dipidana (terutama pada pelanggaran aturan-aturan di dalam undang-undang lingkungan khusus) dimengerti hanya sebagai pelanggaran kewajiban administratif.

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa hukum pidana memiliki peran penting sebagai sarana menegakkan norma-norma hukum administrasi. Dalam fungsinya yang subsider, maka sarana hukum pidana baru akan didayagunakan apabila sarana (sanksi) hukum administrasi dipandang tidak memadai. Namun di dalam perkembangannya menunjukkan bahwa dalam hal-hal tertentu (misalnya dampak yang ditimbulkan relatif besar dan kesalahan pelaku relatif berat), maka tidak menutup kemungkinan hukum pidana tampil sebagai sarana sanksi hukum yang berdiri sendiri terlepas dari keterkaitannya dengan hukum administrasi (*primum remedium*).

1.3. Tindak Pidana Administrasi (*Administrative Crimes*) dan Tindak Pidana Murni (*Generic Crimes*)

Penetapan suatu perbuatan tertentu sebagai perbuatan pidana erat kaitannya dengan kepentingan hukum yang hendak dilindungi. Dimaksudkan dengan kepentingan hukum adalah nilai-nilai yang oleh pembentuk undang-undang hendak dilindungi, baik terhadap pelanggaran maupun bahaya (resiko) yang akan terjadi dengan cara merumuskan ke dalam suatu ketentuan pidana. Penetapan norma tentang pencurian misalnya, dimaksudkan untuk melindungi kepemilikan sebagai sebuah kepentingan hukum.

Dalam ilmu hukum pidana tradisional dijumpai adanya pengkatagorian antara *mala in se* dengan *mala prohibita*. *Mala in se* merujuk pada tindakan atau perbuatan jahat karena tindakan atau perbuatan itu sendiri (*evil in itself*), terlepas perbuatan itu ditentukan dalam undang-undang atau tidak. Sedangkan *mala prohibita* merujuk pada perbuatan dikatakan jahat karena ditentukan oleh undang-undang (*statutory offence*).

Terkait dengan pembedaan antara *mala in se* dengan *mala prohibita*, menurut Hans Kelsen,²⁶³ pembentuk undang-undang (legislator) harus terlebih dahulu mengidentifikasi perbuatan yang merugikan atau melukai (*a malum*), untuk kemudian diberi sanksi. Sebelum ditetapkan, maka perbuatan itu bukan *malum* dalam arti hukum, karena suatu perbuatan menjadi *malum* hanya jika dilarang (*prohibitum*). Inilah konsekuensi logis dari prinsip hukum pidana "*nulla poena sine lege, nullum crimen sine lege*". Tidak ada sanksi tanpa norma hukum yang member sanksi. Tidak ada delik tanpa norma hukum yang menentukan bahwa itu delik.

Pengkatagorian antara *mala in se* dengan *mala prohibita* inilah yang antara lain mendasari adanya pembedaan antara kejahatan dengan pelanggaran. Sekalipun pembedaan demikian itu (kejahatan dengan pelanggaran) saat sekarang sudah banyak ditinggalkan, namun hal demikian itu tetap tidak menghilangkan diferensiasi antara keduanya.²⁶⁴

²⁶³ Lihat Jimly Assididqie dan M. Ali Syafaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, KonPress, Jakarta, 2006, hlm. 50-52.

²⁶⁴ Berbeda dengan KUHP yang sekarang masih berlaku, RUU KUHP sudah tidak lagi membagi tindak pidana dalam bentuk Kejahatan dan Pelanggaran, melainkan menyatukan kedua hal tersebut dengan definisi "Tindak Pidana". RUU KUHP hanya terdiri dari 2 (dua) Buku, yaitu Buku I Tentang Ketentuan Umum dan Buku II Tentang Tindak Pidana, lihat Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Depatemen Hukum dan HAM, 2008.

Tindak pidana administrasi (*administrative crime*) tergolong ke dalam '*statutory offence*' karena kualifikasi sebagai tindak pidana diperoleh sebagai akibat dari ditetapkannya oleh undang-undang. Tindak pidana administrasi sebagai padan kata kejahatan administrasi (*administrative crime*) dalam *Black's Law Dictionary* diartikan:²⁶⁵ "*An offense consisting of violation of an administrative rule or regulation that carries with criminal sanction*". Dengan demikian terjadinya tindak pidana administrasi bergantung pada ada tidaknya pelanggaran bidang hukum lain, dalam hal ini adalah pelanggaran terhadap norma-norma hukum administrasi. Dengan kata lain untuk terjadinya tindak pidana administrasi diperlukan adanya sifat melawan hukum administrasi terlebih dahulu (*dependence administrative law*).

Tindak pidana administrasi banyak ditemukan dalam rumusan tindak pidana di luar KUHP maupun di dalam KUHP. Indikasi tindak pidana merupakan tindak pidana administrasi antara lain ditandai dengan penggunaan unsur: tanpa ijin,²⁶⁶ tanpa wewenang,²⁶⁷ atau tindakan melampaui kewenangan²⁶⁸ dalam setiap perumusan tindak pidana.

Selain tindak pidana administrasi, dalam teori hukum pidana dikenal adanya tindak pidana murni (*generic crime*). *Generic crime* adalah istilah yang digunakan untuk menyebut suatu tindak pidana yang berdiri sendiri atau *independence crime*. Tindak pidana murni tidak bergantung pada adanya pelanggaran terhadap

²⁶⁵ *Black's Law Dictionary*, Eight Edition, Editor in Chief Bryan A. Garner, West Publishing, United State of America, 2004, hlm. 399.

²⁶⁶ Lihat misalnya Pasal 510 KUHP tentang izin untuk mengadakan pesta atau keramaian untuk umum.

²⁶⁷ Lihat misalnya Pasal 512 KUHP tentang menjalankan pekerjaan tanpa wewenang; Pasal 518 KUHP tanpa wenang memberi atau menerima dari terpidana sesuatu barang.

²⁶⁸ Lihat misalnya Pasal 512 (2) KUHP Tentang melakukan pencaharian yang menurut aturan-aturan umum harus diberi kewenangan untuk itu, dalam melakukan pencaharian tersebut tanpa keharusan, melampaui batas kewenangannya.

bidang hukum lain (hukum administrasi) terlebih dahulu, melainkan secara otonom atau secara mandiri ia adalah tindak pidana. Pencurian, pembunuhan, penggelapan, penganiayaan yang diatur di dalam KUHP adalah beberapa contoh dari tindak pidana murni.

Pencemaran lingkungan hidup tergolong ke dalam tindak pidana administrasi, karena untuk adanya tindak pidana ini persyaratannya digantungkan pada adanya ketetapan pejabat administrasi. Pencemaran lingkungan adalah masuknya makhluk hidup, zat, energi dan atau komponen lain ke dalam media lingkungan. Namun seberapa besar dimasukkannya unsur-unsur tersebut dikatakan mengakibatkan terjadinya pencemaran lingkungan hidup, hal ini penetapannya sepenuhnya digantungkan pada keputusan pejabat administrasi. Ukuran terjadinya pencemaran lingkungan hidup ditentukan berdasarkan pada pelampauan baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan.²⁶⁹

2. Model-Model Pengaturan Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup

Upaya mengoptimalkan peran hukum pidana sebagai sarana penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup kini sedang berlangsung di pelbagai negara. Di Jerman, sejak tahun 1980-an pengembangan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dilakukan dengan cara memasukkan ke dalam kitab undang-undang hukum pidana, dan menjadi

²⁶⁹ Lihat Penjelasan Umum Pasal 1 ke 14 jo. Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) UU.No. 32 Tahun 2009.

bagian dari tindak pidana biasa.²⁷⁰ Selanjutnya pada tahun 1998, dihasilkan *Europe's Convention on the Protection of the Environment Through Criminal Law* (1998)²⁷¹ sebagai upaya untuk lebih mengoptimalkan peran hukum pidana sebagai sarana perlindungan lingkungan hidup di negara-negara Eropa.

Di Indonesia, upaya mengoptimalkan peran hukum pidana sebagai sarana penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup juga masih terus berlangsung. Perubahan beberapa kali atas ketentuan pidana pada undang-

²⁷⁰ Pada tahun 1980 Jerman memasukkan tindak pidana lingkungan hidup ke dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Pasal 324-Pasal 330). Sebelumnya tindak pidana lingkungan hidup diatur sebagai aturan tambahan dalam undang-undang khusus tentang lingkungan hidup. Alasan dimasukkannya ke dalam kitab undang-undang hukum pidana adalah: "... *the achievement of greater consistency in this field of the law and stress the public importance of preventing pollution by placing these provisions next to those for classical crime*", Lihat Dr. H U. Paeffgen, *Overlapping Tensions Between Criminal and Administrative Law: The Experience of West German Environmental Law*, *Journal of Environmental Law*, Oxford University Press, 1991, hlm. 248.

²⁷¹ Dalam *Europe's Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law*. Pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup diklasifikasikan sebagai berikut: (1) **Intentional Offences:** (a) *the discharges, emission or introduction of a quantity of substances or ionising radiation into air, soil or water which causes death or serious injury any person or creates a significant risk of causing death or serious injury to person;* (b) *the unlawful discharge, emission or introduction of a quantity of substances or ionising radiation into air, soil or water which causes or is likely to cause their lasting deterioration or death or serious injury to any person or substantial damage to protected monumens, other protected objects, property or plants;* (c) *the unlwaful disposal, treatment, storage, transport, export or import of hazardus waste which causes or is likely to cause death or serious injury to any person or substantial damage to the quality of air, soil, water, animals or plants;* (d) *the unlawful operation of aplant in which a dangerous activity is carried out and which causes or is likely to cause death or serous injury to any person or substantial damage to the quality of air, soil, water, animals or plants;* (e) *the unlwaful manufacture, treatment, storage, use, transport, export or import of nuclear materials or other hazardous radioactive substances which causes or is likely to cause death or serious injury to any person or substantial damage to the quality of air, water, animals or plants, when commited intentionally.* (2) **Negligent Offences:** *negligence, the offences enumerated in article 2, paragprh 1 a to e;* (3). **Other Criminal Offences or Administrative Offences:** *criminal offences or administrative offences, liable to sanctions or other measure when committed intentionally or with negligence : (a) the unlawful discharge, emission or introduction of a quantity of substances or ionising radiation into air, soil or water (b) the unlawful causing of noise; (c) the unlawful disposal, treatment, storage, transport, export or import of waste; (d) the unlawful opeartion of the plant; (e) the unlawful manufacture, treatment, use, transport, export or import of nuclear materials, other radioactive substances or hazardus chemicals; (f) the unlawful causing of changes detrimental to natural components of a national park, nature reserve, water concervation area or other protected areas;* Selain merumuskan unsur perbuatan yang dilarang dan unsur kesalahan, dalam konvensi negara-negara Eropa ini juga mencantumkan akibat dari dilakukannya tindak pidana, baik berupa sanksi pidana penjara (*imprisonment*), sanksi denda (*pecuniary*), penyitaan (*confiscation*) dan pemulihan keadaan seperti semula (*reinstatement of the environment*). Terhadap korporasi dimungkinkan untuk dikenakan sanksi pidana atau sanksi administrasi dan tindakan (*criminal or administrative sanction and measures*). Lihat, *The Convention on The Protection of The Environment Through Criminal Law*, Strasburg, 4 XI. 1998, *European Treaty Series*-No. 172.

undang lingkungan hidup sejak Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 hingga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menunjukkan upaya penyempurnaan (model) kebijakan pengaturan hukum pidana yang efektif sebagai sarana penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup.

Terdapat beberapa model pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup. Selain model yang dikembangkan oleh *Europe's Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law* (1998), juga ditemukan model pengaturan (*model law*) yang dikembangkan oleh *The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy: "Model Domestic Law of Crimes Against the Environment* (1994),²⁷² dan yang lebih mutakhir adalah model pengaturan yang dikembangkan oleh Susan F. Mandiberg dan Michael G. Faure, yakni *Four Models Criminalization of Environmental Harm* (2009).²⁷³

Dari model yang ada menunjukkan bahwa ketergantungan hukum pidana terhadap hukum administrasi semakin berkurang, bahkan untuk tindak pidana pencemaran lingkungan hidup tertentu, ketergantungan terhadap hukum administrasi dihilangkan sama sekali. Berikut akan dikemukakan model pengaturan tindak pidana lingkungan hidup yang diperkenalkan oleh *The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy: "Model Domestic Law of Crimes Against the Environment"* yang membagi tindak pidana lingkungan hidup menjadi *generic crimes* dan *specific crime*, di samping model yang dikembangkan oleh oleh Susan F. Mandiberg dan Michael G. Faure, yakni *Four Models Criminalization of Environmental Harm*, yang mencakup *Model*

²⁷² *International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, International Meeting Expert on the Use of Criminal Sanctions in the Protection of the Environment: Internationally, Domestically and Regionally*, Portland Oregon, USA, March 19-23, 1994.

²⁷³ Lihat, Susan Mandiberg dan Michael G. Faure: *A Graduated Punishment*, *loc.cit*, hlm. 448-510.

Abstract Endangerment, Model Concrete Endangerment with Administrative Predicate, Model Concrete Harm Crime with Administrative Predicate, dan Model Serious Environment Pollution. Kedua model pengaturan tindak pidana lingkungan hidup tersebut dapat disarikan sebagai berikut:

2.1. Model Hukum (*Model Law*): *The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy*

Crimes Against The Environment

(a). *Generic Crimes*

- (1). *Every person commits a crime against the environment who:*
- (a) *knowingly, recklessly (dolus eventualis), or through negligence, whether or not in violation of a statutory or regulatory duty, causes or contributes to serious injury or damage to the environment, whether local or regional;*
 - (b) *knowingly, recklessly (dolus eventualis), or through negligence, whether or not in violation of statutory or regulatory duty, emits, discharges, disposes of, or otherwise release a pollutant, and thereby causes or contributes to death, serious illness, or severe personal injury to human being;*
 - (c) *knowingly, recklessly (dolus eventualis), or through negligence and in violation of a statutory or regulatory duty causes or contributes to a substantial risk of serious injury or damage to the environment, whether local or regional;*
 - (d) *knowingly, recklessly (dolus eventualis), or through negligence, and in violation of a statutory or regulatory duty emits, discharges, disposes of, or otherwise release a pollutant, and thereby causes or contributes to a substantial reisk of detah, serious illness, or severe personal injury to a human being.*

(b). *Specific Crimes*

- (2). *Every person commits a crime against the environment who: (a) knowingly and in express disregrad of statutory or regulatory duty, or (b) through recklessness (dolus eventualis) or negligence, and in violation of a statutory or regulatory duty,*
- (i) *releases or discharges a pollutant into the environment;*
 - (ii) *operates a hazardous installation;*
 - (iii) *imports, export, handles, transports, stores, treats or disposes of a toxic, hazardous, or dangerous article, substance or waste, or in any manner facilitates the import, export, international circulation, handling, transport, storage, treatment, or disposal of such materials;*

- (iv) *causes or contributes to serious injury or damage to the environment, whether local or regional;*
- (v) *supplies false material information or omits or conceals material required information, or tampers with monitoring devices.*

Model di atas secara tegas membedakan antara tindak pidana asal (*generic*) dan tindak pidana spesifik (*specific*). Tindak pidana asal (*generic*) berupa perbuatan yang mengakibatkan (*causes or contributes*) terjadinya kerugian atau kerusakan (*injury or damage*) atau resiko kerugian atau kerusakan (*risk of serious injury or damage*) lingkungan hidup yang serius. Termasuk ke dalam tindak pidana asal (*generic*) adalah perbuatan berupa mengeluarkan (*emits*), memasukkan (*discharges*), membuang (*disposes*), melepaskan (*releases*) bahan-bahan pencemar (*pollutant*) yang menyebabkan (*causes or contributes*) kematian (*death*), bahaya kesehatan (*serious illness*) atau luka berat (*severe personal injury*) bagi manusia. Pada tindak pidana asal dipersyaratkan adanya hubungan bathin antara pembuat dengan perbuatan yang dilakukan baik dalam bentuk kesengajaan (*knowingly, recklessly*) atau kealpaan (*negligence*). Sementara itu adanya pelanggaran terhadap undang-undang atau peraturan-peraturan lain yang mengandung kewajiban bukanlah hal yang penting. Dengan kata lain tindak pidana asal (*generic*) adalah tindak pidana materiil yang untuk dapat dipidananya perbuatan diperlukan adanya akibat (kausalitas) dari perbuatan.

Berbeda dengan tindak pidana asal (*generic*) yang mensyaratkan adanya akibat yang timbul, tindak pidana spesifik (*specific*) adalah tindak pidana formil yang untuk dapat dipidana cukup apabila perbuatan yang dilakukan itu memenuhi rumusan tindak pidana dalam undang-undang. Dalam hal ini sebagaimana ditentukan dalam model I adalah melanggar undang-undang (*in violation of statutory or regulatory duty*): (i) melepaskan (*releases*) atau

memasukkan (*discharges*) bahan pencemar (*pollutan*) ke dalam lingkungan hidup; (ii) menjalankan instalasi yang berbahaya; (iii) melakukan impor, ekspor, membawa, menyimpan, menjual (dan sebagainya) bahan-bahan yang berbahaya dan beracun; (iv) menyebabkan atau berkontribusi terjadinya kerugian (*injury*) atau kerusakan (*damage*) lingkungan hidup yang serius; (v) memberikan informasi yang menyesatkan atau melalaikan atau menyembunyikan atau merubah dengan tipu muslihat informasi yang diperlukan.

Selain memberikan rumusan perbuatan yang dilarang, model yang ditawarkan *The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy* meliputi pula aspek-aspek yang berkaitan dengan sistem pertanggungjawaban pidana serta sanksi pidana. Sepanjang menyangkut sistem pertanggungjawaban pidana dinyatakan sebagai berikut:

1. "person means individual and organizations, whether incorporated or not, and includes government" ;
2. (a). *The crimes set forth above may lead to criminal liability for either or both individual persons and legal entities, where it is established that the crimes were committed in the exercise of the organizational activities;*
- (b). *This liability of legal entities comes into being if: (i) there has been faulty riskmanagement of the legal entity over time and a generic crime mentioned in section 1 has been committed; or (ii) there has been a breach of statutory or regulatory provision by the legal entity;*
- (c). *The criminal liability of the legal entity applies in addition to the personal liability of managers, officers, agents, employees or servants of that legal entity;*
- (d). *The criminal liability of the legal entity applies regardless of whether or not the individual through whom the entity acted, or omitted to act, is identified, prosecuted, or convicted;*
- (e). *All sanctions mentioned in sections 7, 8 and 9, with the exception of the prison sanction, may be imposed upon legal entity that that is found criminally liable.*
3. *Every director, officer, manager, or other official who was responsible to the corporation, organization, or other entity, and who authorized, permitted, directed, consented to, participated in, connived at, acquiesced in or condoned the commission of the crime, or through negligence failed to prevent its commission by a person under his supervision, may also be held liable.*

Pertanggungjawaban tindak pidana lingkungan hidup tidak hanya ditujukan kepada individu (*individual person*), tetapi juga meliputi korporasi (*legal entity*). Terhadap tindak pidana lingkungan hidup yang dilakukan oleh atau atas nama korporasi, maka pidana dijatuhkan baik kepada korporasi maupun kepada mereka (individu) yang bertanggungjawab menjalankan korporasi (direktur, manajer, pegawai, agen, para pekerja dan pembantu korporasi) yang memiliki kekuasaan (*authorized*), mengizinkan (*permitted*), mengarahkan (*directed*), mengabdikan (*consented*), turut serta (*participated*), berpura-pura tidak tahu (*connived*), mengambil alih (*acquired*), menutupi (*condoned*), lalai atau gagal untuk mencegah terjadinya tindak pidana yang dilakukan oleh orang-orang di bawah pengawasannya.

Ruang lingkup pertanggungjawaban korporasi ini diperluas hingga meliputi badan-badan pemerintahan (*governments*) sebagai regulator yang bertanggung jawab terhadap para pegawai pemerintah yang bertindak secara ilegal (*when governments act as regulators, if there is any illegal in the actions of officials through whom governments act*).

Sanksi tindak pidana lingkungan hidup dapat berupa pidana penjara (*imprisonment*) dan sanksi pidana denda (*monetary sanction*) selain tindakan (*additional powers of the court*). Uraian berikut ini menggambarkan berbagai bentuk sanksi pidana:

Imprisonment

- (a) (1) *The penalty for commission of the generic crime may include a term of imprisonment up to years (, or life);*
- (a) (2) *The term of imprisonment allowed in (a)(1) above may be increased by (...) where the court finds that any of the following circumstances are present:*
 - (i) *the conduct constituting the crime was committed knowingly;*
 - (ii) *the conduct constituting the crime is part of a pattern or practice of violation of statutory or regulatory duty; or*

- (iii) *the person has been previously convicted of a crime against the environment.*
- (b) (1) *The penalty for commission of specific crime in section 2 (a) may include a term of imprisonment up to years.*
- (b) (2) *The term of imprisonment allowed in (b)(1) above may be increased by (...) where the court finds the either of the following circumstances are present:*
 - (i) *the conduct constituting the crime is part of a pattern of practice of violation of statutory or regulatory duty; or*
 - (ii) *the person has been previously convicted of a crime against the environment.*
- (c) (1) *the penalty for commission of specific crime section 2 (b) may include a term of imprisonment up to years*
- (d) (2) *The term of imprisonment allowed (c)(1) above may be increased by (...) where the court finds any of the following circumstances are present:*
 - (i) *the conduct constituting the crime was committed knowingly;*
 - (ii) *the conduct constituting the crime is part of a pattern or practice of violation of statutory or regulatory duty; or*
 - (iii) *the person has been previously convicted of a crime against the environment.*

Monetary sanction

- (a) *At a minimum, the court shall impose a monetary sanction that (1) fully recoups any economic benefit realized by the convicted person as a result of its crime and (2) fully or in part recovers any cost of investigation and reparation of any harm caused by the convicted person.*
- (b) *The court may also impose a fine or other penalty commensurate with the gravity of the crime and the culpability of the convicted person up to per day for each day the crime continued.*

Dari jenis sanksi pidana pokok di atas terlihat adanya perbedaan antara sanksi pidana penjara (*imprisonment*) untuk tindak pidana asal (*generic*) dan tindak pidana spesifik (*specific*). Model ini menganut sistem pidana minimal umum, di mana sanksi pidana penjara dapat diperberat apabila pengadilan menemukan beberapa alasan antara lain tindak pidana dilakukan secara sengaja, merupakan pelanggaran terhadap undang-undang atau kewajiban-kewajiban yang diharuskan oleh peraturan, atau tindak pidana dilakukan lebih dari satu kali (*the person has been previously convicted of a crime against the environment*).

Selain pidana penjara (*imprisonment*) terdapat pidana denda (*monetary sanction*). Sanksi pidana denda ini dimaksudkan untuk menutup secara minimal

kerugian akibat penahanan, biaya-biaya investigasi dan pemulihan kerusakan lingkungan hidup (*at minimum (1) fully recoups any economic benefit realized by convicted person as a result of its crime, and (2) fully or in part recover any costs of investigation and reparation of any harm caused by the convicted person*). Pidana denda dan penghukuman lain hendaknya juga diancamkan sesuai dengan tingkatan atau gradasi perbuatan yang dilakukan dan tingkatan kesalahan pelaku. Besarnya denda terhitung per hari untuk setiap hari tindak pidana berlangsung (*the court may also impose a fine or other penalty commensurate with the gravity of the crime and the culpability of the convicted person, up to per day for each day the crime continued*).

Pengadilan selain memiliki kewenangan menjatuhkan pidana penjara, pidana denda dan bentuk-bentuk penghukuman lain, maka dengan mempertimbangkan hakikat kejahatan dan keadaan-keadaan yang menyertai perbuatan, pengadilan dapat memerintahkan (*Additional powers of the court*):

- (a) *Prohibiting the person from doing any act or engaging in any activity that may result in the continuation or repetition of the crime;*
- (b) *Ordering the temporary or permanent closure or discontinuance of the activity, annulment of the licences issued for the activity, dissolution or winding up of the business, and forfeiture of the company's charter;*
- (c) *Forfeiting the property used in, and the proceeds derived from, the commission of the offence, with provision for the protection thr right of bonafide third party;*
- (d) *Excluding the person from goverment contract, fiscal advantages, and subsidies;*
- (e) *Ordering the removal of manager and disqualifying officers from holding office for a periode of year;*
- (f) *Directing the person to take such action as the court considers appropriate to remedy or avoid any harm to the environment that results or may result from the act or ommission that constituted the crimel*
- (g) *Requiring the person to comply with reasonable conditions the court considers appropriate and just the circumstances for securing the person's good conduct and for preventing the person from repeating the same crime or committing other crimes against the environment;*
- (h) *Directing the person to publish, in the manner prescribed by the court, the facts relating to the conviction'*

- (i) *Directing the person to notify, at his own cost and in manner proscribed by the court, any other person aggrieved or affected by the person's conduct of the facts relating to the conviction;*
- (j) *Directing the person, if an organization, to fully disclose to the public of all countries in which it operates, the criminal environmental liabilities or sanctions imposed upon it, its subsidiaries (if any), or their directors, officers, managers, or employees; and*
- (k) *Directing the person to perform community service, subject to reasonable condotions.*

Additonal powers of the court adalah pidana tambahan berupa tindakan yang mengikuti pidana pokok berupa pidana penjara (*imprisonment*) ataupun pidana denda (*monetary sanction*). Sebagai pidana tambahan, maka sifatnya adalah "*additional*". Melihat pada bentuk-bentuk pidana tambahan yang ada, model ini menawarkan berbagai alternatif bentuk pidana tambahan yang dapat dijatuhkan, antara lain melarang melakukan perbuatan yang mengakibatkan terus berlangsungnya atau terjadinya pengulangan kejahatan (*prohibiting from doing any act or engaging any activity that may result in the continuation of the crime*); penutupan atau melarang meneruskan aktifitas, membatalkan ijin, pembubaran kegiatan perusahaan, dan pembekuan anggaran dasar perusahaan, baik sementara atau seterusnya (*ordering the temporary of permanent closure or discontinuance of the activity, annulment of the license issued for activity, dissolution or winding up of the business, and forfeiture of the company charter*).

Pidana tambahan dapat pula berbentuk penyitaan asset yang digunakan atau yang dihasilkan dari tindak pidana (*forfeiting the property used in, and proceeds derived from the commission of the offence*), mengecualikan mengikuti kontrak, memperoleh keringanan pajak dan subsidi dari pemerintah (*excluding the person from goverment contracts, fiscal advantages, and subsidies*), memerintahkan untuk memindah para manager dan mendiskualifikasi para

pegawai dari perusahaan sementara waktu (*ordering the removal of managers and disqualifying officers from holding office for period of years*).

Masih ada beberapa bentuk pidana tambahan lain yang dapat dijatuhkan, yakni perbaikan terhadap lingkungan hidup atau menghindarkan dari bahaya kerusakan lingkungan hidup sebagai akibat atau kemungkinan terjadi sebagai akibat dari tindak pidana (*remedy or avoid any harm to the environment that results or may result from the act or omission that constituted of crime*), berkelakuan baik guna mencegah terjadinya pengulangan perbuatan yang sama atau tindak pidana lingkungan hidup yang lain (*the circumstances for securing the person's good conduct and for preventing the person from repeating the same crime or committing other crimes against the environment*), mempublikasikan fakta yang berkait dengan penghukuman (*to publish, in the manner prescribed by the court, the facts relating to the conviction*), mengumumkan atas biaya terdakwa penyesalan bahwa telah mengakibatkan penderitaan orang lain (*to notify, at his own cost and in the manner prescribed by the court, any other person aggrieved or affected by the person's conduct of the fact relating to the conviction*), mengungkapkan kepada publik ke seluruh wilayah tempat perusahaan beroperasi tentang pertanggung jawaban korporasi atau sanksi pidana yang dijatuhkan (*to fully disclose to the public of all countries in which it operates, the criminal liabilities or sanctions imposed upon it*), dan menjalani kerja sosial (*to perform community service*).

Model pengaturan tindak pidana lingkungan hidup yang ditawarkan oleh *The International Centre for Criminal Reform and Criminal Justice Policy* di atas cukup komprehensif, selain karena mampu memerinci bentuk-bentuk perbuatan yang dilarang, juga memasukkan unsur kesalahan dan sistem pertanggung

jawaban korporasi (dan pemerintah) selaku subjek tindak pidana serta jenis-jenis sanksi pidana yang diancamkan.

Uraian selanjutnya pada bagian ini akan mengemukakan alternatif model pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup sebagaimana dikemukakan oleh Susan F. Mandiberg dan Michael G. Faure, yakni *Four Models Criminalization of Environmental Harm* (Empat Model Kriminalisasi Tentang Kejahatan Lingkungan Hidup) yang di dalamnya mencakup *Model Abstract Endangerment*, *Model Concrete Endangerment with Administrative Predicate*, *Model Concrete Harm Crime with Administrative Predicate*, dan *Model Serious Environment Pollution*.

Model yang dikembangkan oleh Susan F. Mandiberg dan Michael G. Faure mengemukakan bentuk-bentuk (model) pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dari yang bersifat abstrak (*Abstract Endangerment*) hingga model pengaturan tindak pidana dengan akibat terjadinya pencemaran lingkungan hidup yang konkrit (*Concrete Harm*). Perbedaan bentuk-bentuk tindak pidana ini didasarkan pada tingkat keseriusan atau sifat bahayanya tindak pidana. Perbedaan bentuk-bentuk tindak pidana pencemaran lingkungan hidup sedemikian ini dipandang penting guna memenuhi prinsip atau asas proporsionalitas.

2.2. Empat Model Kriminalisasi Kejahatan Lingkungan Hidup (*Four Models Criminalization of Environmental Harm*) dari Susan F. Mandiberg dan Michael G. Faure

2.2.1. Model I. Abstract Endangerment

Pada model yang pertama ini (*Abstract Endangerment*), pemidanaan tidak diarahkan pada telah terjadinya pencemaran lingkungan hidup, tetapi diarahkan pada pelanggaran administrasi. Adanya pemidanaan disebabkan karena tidak dipatuhinya perintah administrasi dalam perundang-undangan lingkungan hidup, sekalipun tidak ada ancaman (*threat*) atau kerusakan (*harm*) lingkungan (*Offences following the Abstract Endangerment Model do not punish environmental pollution. Instead, their role to enforce prior administrative decisions, and the punish the failure of a regulated entity to adhere to administrative dictateds concerning environmental regulation*).²⁷⁴

Perbuatan yang dilarang biasanya dirumuskan secara umum dan menyangkut pelanggaran terhadap syarat yang ditetapkan oleh undang-undang atau peraturan lain dan pelanggaran terhadap ijin. Pada model *Abstract Endangerment* keberadaan hukum pidana hanya ditujukan untuk memperkuat dipenuhinya syarat-syarat yang berkaitan dengan pengawasan, pelaporan, perijinan dan aturan-aturan lain sebagai alat untuk mengatur aktivitas yang menghasilkan pencemaran. (*In essence, The Abstract Endangerment Model merely adds criminal law to the enforcement mechanism available to ensure compliance with monitoring, paperwork, licencing, and other rules meant to regulate pollution producing activities*).²⁷⁵ Dengan demikian, sekalipun tidak ada

²⁷⁴ *Ibid*, hlm. 453.

²⁷⁵ Tindak pidana yang termasuk *Abstract Endangerment* dapat dibagi menjadi tiga katagori: 1. *Operating without a required license or permit*; 2. *Violating paperwork, monitoring, or*

ancaman yang nyata atau lingkungan yang dibahayakan, tetapi karena telah terjadi pelanggaran terhadap syarat yang telah ditentukan (misalnya: tidak melakukan pencatatan atau pelaporan, tidak memiliki izin atau izin telah kedaluarsa), maka telah dinyatakan terjadi perbuatan pidana.

Model *Abstract Endangerment* ini merupakan model yang dapat diandalkan guna melakukan pencegahan atau untuk membatasi terjadinya tindak pidana yang tidak melibatkan kontak secara langsung antara pencemar dengan lingkungan.

Sekalipun model *Abstract Endagerment* memfokuskan pada perlindungan terpenuhinya syarat-syarat administrasi, namun sesungguhnya secara tidak langsung merupakan upaya untuk melindungi lingkungan hidup juga. Hal ini karena dengan dipenuhinya syarat-syarat administrasi berarti akan mencegah terjadinya bahaya terhadap lingkungan hidup dan petugas akan dapat memonitor sehingga sangat sedikit kemungkinan terjadinya keadaan yang mengancam atau membayakan lingkungan.

Namun demikian perlu disadari bahwa dengan terpenuhinya syarat-syarat administrasi (*model abstract endangerment*), tidaklah berarti kepentingan lingkungan hidup dapat dilindungi secara sempurna, dalam arti tidak ada (bahaya) pencemaran sama sekali. Hal ini karena batas-batas (standar baku mutu) terjadinya pencemaran lingkungan ditentukan oleh otoritas administrasi yang berwenang. Umumnya baku mutu ini ditentukan atas dasar kompromi dengan pertimbangan: 1. Dampak polutan terhadap lingkungan; 2. kebutuhan masyarakat sekalipun terjadinya pencemaran dan; 3. tersedianya (dan biaya) teknologi yang dapat dipakai untuk mengurangi pencemaran. (*Nevertheless,*

inspection requirements; 3. Other regulatory violation that do not involve harm or threat of harm to the environment, Ibid, hlm. 457 – 459.

*although environmental values are implicated by abstract endangerment crimes, the overlap with such values is incomplete. For one thing, an entity in compliance with all administrative rules can still cause environmental "harm". For each parameter -air-water-soil- the administrative agency will set baseline of "acceptable" contact between a pollutant and the environment. This baseline will often reflect a compromise among such considerations the pollutant's effect on the environment, society's need for the polluting activity and the existence (and cost) of technology that can be used to mitigate the damage).*²⁷⁶ Jadi sekali lagi, sekalipun semua prasyarat administrasi dipenuhi, tidaklah berarti tidak ada "bahaya" terhadap lingkungan. Sebaliknya, sekalipun syarat administrasi tidak dipenuhi, kepentingan lingkungan hidup tetap akan terlindungi, manakala tidak terjadi hal-hal yang membahayakan lingkungan.

2.2.2. Model II. Concrete Endangerment Crimes with Administrative Predicate (Concrete Endangerment)

Model II (*Concrete Endangerment*) berbeda dengan Model I (*Abstract Endangerment*). Pada model *Concrete Endangerment* selain harus terdapat pelanggaran administrasi (*the activity in question must take place in an unlawful way*), misalnya tidak memiliki ijin atau melanggar syarat-syarat yang ditentukan dalam juga harus dibuktikan adanya ancaman (*threat*) terhadap lingkungan hidup (*require proof that the unlawful activity involved a threat of harm to the environment*). Dengan demikian pada Model *Concrete Endangerment* ini lebih mengarah pada perlindungan lingkungan hidup dibanding Model *Abstract Endangerment*, sekalipun tidak sepenuhnya sebagaimana model

²⁷⁶ *Ibid*, hlm. 456.

III (*Concrete Harm*) yang mensyaratkan bahwa bahaya (*harm*) lingkungan benar-benar terjadi (*This element moves the model closer to vindication of environmental values than is true of Model I. However, Concrete Endangerment crimes do not address environmental values as fully as those in our third model, which require proof that harm to the environment did, in fact, occur*)²⁷⁷

Terdapat dua variasi Model *Concrete Endangerment*, yaitu "*presumed endangerment*" dan "*demonstrated endangerment*".²⁷⁸ Pada "*presumed endangerment*" pemidanaan cukup hanya dengan membuktikan adanya pelanggaran administrasi berupa dimasukkannya bahan pencemar ke media lingkungan, dengan perkiraan (asumsi) bahwa perbuatan itu dapat menimbulkan ancaman bahaya lingkungan. *Presumed endangerment* lebih memberikan perlindungan terhadap lingkungan karena hanya sedikit membutuhkan pembuktian. Tindak pidana terjadi seketika dengan adanya pelampauan batas baku mutu lingkungan yang diizinkan.

Berbeda dengan *presumed endangerment*, *demonstrated endangerment* mensyaratkan pembuktian adanya ancaman terhadap lingkungan, tidak cukup hanya sekedar telah terjadinya pelampauan batas baku mutu yang ditetapkan. Dengan demikian, sekalipun kedua variasi ini mendasarkan pada adanya ancaman nyata terhadap lingkungan (*concrete endangerment*), namun *demonstrated endangerment* menuntut adanya pembuktian yang lebih dari pada *presumed endangerment*.

Model *Concrete Endangerment* dengan kedua variasinya ini cenderung lebih mudah pembuktiannya dibandingkan dengan model ke III (*Concrete Harm*).

²⁷⁷ *Ibid*, hlm. 460.

²⁷⁸ *Ibid*, hlm. 461.

2.2.3. Model III. Concrete Harm Crime with Administrative Predicates (Concrete Harm)

Sekalipun hampir sama dengan model II (*Concrete Endangerment*) yang mensyaratkan adanya pelanggaran administrasi, namun pada model III (*concrete harm*) mensyaratkan pula pembuktian adanya bahaya lingkungan secara nyata (*actual environmental harm*). Jadi tidak sekedar ancaman (*threat*) yang nyata.²⁷⁹

Berkaitan dengan model III (*concrete harm*) ini, terdapat permasalahan, baik yang menyangkut konsep tentang membahayakan lingkungan (*environmental harm*) juga tentang penentuan adanya akibat (*causation*).

Memang tidak mudah memberikan pengertian tentang membahayakan lingkungan (*environmental harm*), terutama jika disandingkan dengan ancaman kerusakan (*threat*)²⁸⁰. Dimanakah ambang batas untuk menyatakan bahaya nyata (*actual harm*) telah terjadi? Bagaimana mengukurnya? Haruskah pembentuk undang-undang menetapkan sanksi yang berbeda untuk perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan bahaya lingkungan hidup yang tidak sama? Apakah harus ada pembedaan antara bahaya lingkungan hidup yang besar (*major*) dengan bahaya lingkungan hidup yang kecil (*minor*)?

Secara tradisional untuk menentukan adanya bahaya terhadap lingkungan dipakai ukuran telah membahayakan manusia (*human beings*). Dalam perspektif

²⁷⁹ *Ibid*, hlm. 469.

²⁸⁰ Heyman Gross, mendefinisikan "*Harm*" sebagai "*an untoward occurrence consisting in violation of some interest of a person*", Lihat Heyman Gross, *A Theory of Criminal Justice*, Oxford University Press, New York, 1979. Sementara itu, Michael M. O' Hear dalam konteks lingkungan hidup membagi beberapa tipe *environmental harm*, yaitu: (1). *environmental offences may cause immediate physical injury to people, up to and including death*; (2). *environmental offences may cause future physical injuries to people*; (3). *environmental offences may cause emotional distress due to fear of future injuries*; (4). *environmental offences may cause disruption in social and economic activities*; (5). *environmental offences may result in the incurrence of remediation costs*; (6). *environmental offences may cause property damage*; (7). *environmental offences may cause ecological damage*. Lihat, Michael O' Hear, *Sentencing The Green-Collar*, *loc.cit*, hlm. 95-96.

ini, bahaya lingkungan hidup diartikan sebagai membahayakan kesehatan dan keamanan (*health and safety*). Bahaya lingkungan juga diartikan sebagai bahaya bagi benda milik privat (*privat property*) dan biaya-biaya (*financial cost*) yang dikeluarkan. Lingkungan hidup itu sendiri tidaklah menjadi perhatian. "Harm to environment" dalam konsepsi demikian ini diwakili oleh "Harm to Human".²⁸¹

Demikianlah, dalam pandangan tradisional atau antroposentrik, konsepsi bahaya lingkungan menunjukkan adanya dua katagori nilai yang terpisah yaitu, manusia dan lingkungan hidup. Pandangan sempit demikian ini barang tentu mengandung banyak kelemahan, misalnya bagaimana jika kerusakan lingkungan hidup itu terjadi di tempat yang jauh dari pemukiman penduduk, dan oleh karena itu tidak termasuk dalam katagori telah membahayakan kesehatan dan keamanan manusia ? Bagaimana pula jika bahaya terhadap lingkungan hidup itu tidak muncul seketika ?

Cara pandang tradisional yang antroposentris berbeda dengan cara pandang ekosentris dalam melihat bahaya lingkungan hidup (*environmental harm*). Konsep tentang bahaya lingkungan tidak lagi disandarkan pada adanya bahaya terhadap kesehatan dan keamanan manusia, tetapi murni disandarkan pada nilai-nilai lingkungan hidup (*environmental values*) itu sendiri.²⁸²

Dalam upaya memberi perlindungan terhadap lingkungan hidup demikian itu, pembuat kebijakan merumuskan pengertian bahaya lingkungan (*environmental harm atau environmental damage*) ke dalam rumusan undang-

²⁸¹ Lihat Michael Bowman and Alan Boyle, *Environmental Damage in International and Comparative Law: Problems of Definition and Valuation*, Oxford University Press, New York, 2002, hlm. 13.

²⁸² Michael. M. O'Hear membagi *ecological harm* menjadi beberapa sub katagori, yaitu : 1. *ecological harm encompasses the impairment of environmental use values*; 2. *ecological harm encompasses nonuse values*; 3. *ecological harm encompasses economic production values*; 4. *ecological encompass the impairment of the intrinsic values of natural organism and ecosystems*, Michael M. O'Hear, *Sentencing The Green-Collar.....*, *loc.cit*, hlm. 163-164.

undang, baik dalam undang-undang administrasi maupun dalam pasal-pasal hukum pidana itu sendiri. Pembentuk undang-undang juga merumuskan variasi besar kecilnya sanksi pidana pada dapat dikenakan bergantung pada tingkat bahaya atau kerusakan lingkungan, misalnya toksisitas bahan-bahan pencemar dan dampaknya bagi lingkungan lingkungan hidup (udara, air, tanah, flora dan fauna).

Model III (*concrete harm*) menuntut pula adanya pembuktian tentang timbulnya akibat. Perihal ini sesungguhnya bukan masalah sulit sepanjang yang terjadi adalah pencemaran yang bersifat tunggal dan akibatnya secara jelas dapat dilihat. Kesulitan muncul ketika terjadinya pencemaran tidak jelas untuk waktu yang lama. Di samping itu kesulitan juga timbul ketika terdakwa bisa menunjukkan bahwa terjadinya pencemaran itu merupakan akumulasi berbagai faktor (*Proving causation is not particularly difficult in the case of a single polluting event that immediately results in clear damage..... For one thing, the effects of a polluting event may not be clear for great many years. Another problem is that defendant may be able to show that one or more additional actor independently emitted pollution into the same water, soil, or air, either previously*).²⁸³

2.2.4. Model IV. Serious Environmental Pollution: Eliminating The Administrative Link.

Model III (*Concrete Harm*) di atas menunjuk pada adanya pelanggaran administrasi dan adanya akibat bahaya terhadap lingkungan hidup. Bagaimana jika timbulnya bahaya lingkungan itu terjadi tanpa adanya pelanggaran

²⁸³ *Ibid*, hlm. 478.

administrasi ? Dapatkah dalam hal ini terdakwa berlindung pada alasan telah memenuhi semua syarat administrasi sementara telah terjadi pencemaran lingkungan yang serius ? Model IV ini merupakan bentuk campur tangan hukum pidana yang sama sekali terlepas dari hukum administrasi.

Terlepasnya ketergantungan hukum pidana terhadap hukum administrasi berdasarkan asumsi bahwa bahaya terhadap lingkungan hidup adalah masalah penting, lebih penting dari pada sekedar dipenuhinya syarat administrasi. Di sini pembentuk undang-undang tidak menghendaki timbulnya resiko atau bahaya lingkungan sekecil apapun. Dengan demikian pada model IV ini, akibat pencemaran dinilai dan ditetapkan sebagai hal serius (luar biasa).²⁸⁴

Ada beberapa variasi cara yang dapat dilakukan untuk memutus mata rantai ketergantungan hukum pidana terhadap hukum administrasi, yaitu: (1). Meniadakan ijin sebagai alasan pembenar (*permit shield*) dengan menetapkannya dalam undang-undang bahwa untuk pelanggaran tertentu, adanya ijin bukan menjadi halangan untuk adanya penuntutan; (2). Menghilangkan sifat melawan hukum sebagai unsur/elemen tindak pidana; 3. Menggunakan pasal-pasal tindak pidana tradisionil.²⁸⁵

ad.1. Meniadakan ijin sebagai alasan pembenar.

Salah satu cara memutus mata rantai ketergantungan hukum pidana terhadap hukum administrasi adalah dengan menetapkan bahwa memenuhi ketentuan administrasi bukanlah alasan untuk membela diri (*defence*). Pendekatan demikian ini dikenal, baik di negara-negara bagian di Amerika maupun Eropa. Di Amerika perihal ini ditemukan pada ketentuan *Clean Water*

²⁸⁴ *Ibid*, hlm. 480.

²⁸⁵ *Ibid*, hlm. 481-485.

Act (CWA) maupun pada *Resource Conservation and Recovery Act* (RCRA). Dalam CWA dinyatakan: "*Compliance with a permit issued pursuant to this section shall be deemed compliance with except any standard imposed under section 1317 of this title for a toxic pollution injurious to human health*". Dengan demikian berdasarkan ketentuan ini, seseorang dapat dituntut pidana sekalipun ia telah memenuhi semua persyaratan administrasi.²⁸⁶

Di negara-negara Eropa, terhadap ijin yang diberikan dapat dimintakan uji materi di pengadilan (*judicial review*). Melalui cara seperti ini, dalam keadaan tertentu, hakim dapat menguji dan memutuskan bahwa ijin yang diberikan tidak sah (*unlawful*).²⁸⁷

ad. 2. Menghilangkan sifat melawan hukum dalam rumusan tindak pidana.

Cara lain yang dapat ditempuh untuk memutus rantai ketergantungan dengan hukum administrasi adalah dengan menghilangkan unsur sifat melawan hukum sebagai elemen tindak pidana. Jika cara ini yang ditempuh, maka hukum pidana dapat diterapkan walaupun terdapat ketaatan terhadap ijin yang diberikan (*If the legislature take this approach, the criminal law can be applied irrespective of whether there is compliance with a permit or any other regulatory rule*).²⁸⁸

Menghilangkan unsur sifat melawan hukum dari rumusan tindak pidana adalah hal yang umum. Hal ini misalnya ditemukan pada Pasal 330 KUHP Jerman: "*whoever diffuses or release substance which contain or can generate poisons and thereby causes the danger of death or serious health damage to a large number of human being, shall be punished*". Demikian juga KUHP

²⁸⁶ *Ibid*, hlm. 481.

²⁸⁷ *Ibid*, hlm. 481.

²⁸⁸ *Ibid*, hlm. 484.

Perancis Pasal 421 (*ecological terrorism*): “*The introduction in to atmosphere, on the ground, in the soil, in the foodstuff or its ingredients, or in waters, including territorial waters, of any substance liable to imperil human or animal health or the natural environment is an act of terrorism where it is committed intentionally in connection with an individual or collective undertaking whose aim is to seriously disturb public order through intimidation or terror*”. Sementara itu di Amerika, seseorang dapat dituntut berdasarkan *Clean Water Act* (CWA) karena kealpaan membahayakan (*negligent endangerment*) atau sengaja membahayakan (*knowing endangerment*), tanpa harus ada pelanggaran ijin atau ketentuan administratif lainnya, yaitu mengeluarkan atau melepaskan (*release*) zat-zat pencemar udara yang berbahaya (*any hazardous air pollutant*) yang ditetapkan berdasarkan ketentuan Pasal 7412 atau zat-zat yang berbahaya berdasarkan ketentuan Pasal 11002 (a) ke media udara (*ambient air*) sehingga mengakibatkan seseorang berada pada bahaya yang dapat menyebabkan kematian atau luka-luka yang serius (*that... thereby places another person in imminent danger of death or serious bodily injury.....*).²⁸⁹

ad. 3. Menggunakan pasal-pasal tindak pidana tradisional.

Alternatif lain lagi yang dapat ditempuh untuk menghapus ketergantungan hukum pidana terhadap hukum administrasi adalah dengan mendayagunakan pasal-pasal tindak pidana tradisional. Pasal-pasal dimaksud sebenarnya tidak ditujukan untuk melindungi kepentingan lingkungan hidup. Alternatif demikian ini mungkin saja ditempuh apabila perbuatan mengeluarkan atau melepaskan (*to release*) emisi atau perbuatan pencemaran lainnya menyebabkan kerusakan secara nyata terhadap kepemilikan atau membahayakan keselamatan orang.

²⁸⁹ *Ibid*, hlm. 485.

Penuntut umum dapat menggunakan pasal-pasal melakukan kekerasan terhadap orang lain (*assault*); pembunuhan (*homicide*), perusakan terhadap kepemilikan harta benda (*property*) atau pasal-pasal tindak pidana tradisional lainnya.²⁹⁰

Dari model-model pengaturan tindak pidana lingkungan tersebut di atas dapat dinyatakan bahwa hukum pidana lingkungan dapat dikembangkan untuk melindungi beberapa kepentingan, baik itu demi ditaatinya syarat-syarat administrasi, perlindungan terhadap manusia maupun demi perlindungan terhadap lingkungan hidup itu sendiri. Lingkungan hidup hanya memperoleh perlindungan secara tidak langsung manakala Model I (*Abstract Edangerment*) yang dipakai, pun demikian jika hukum pidana lingkungan hanya dimaksudkan untuk melindungi kesehatan (*healty*), keselamatan (*safety*), dan harta benda (*property*) sebagaimana Model II dan III. Sementara itu Model IV merupakan model yang dapat dikembangkan untuk secara langsung melindungi kepentingan lingkungan hidup dengan cara memutus mata rantai ketergantungan hukum pidana terhadap hukum administrasi.

Menurut Susan S Mandiberg dan Michael G. Faure, mengingat dalam tindak pidana pencemaran lingkungan hidup terdapat berbagai variasi kepentingan hukum yang hendak dilindungi (prosedur administrasi, manusia, dan lingkungan hidup), maka untuk tujuan perlindungan secara menyeluruh terhadap kepentingan hukum tersebut, pembentuk undang-undang sebaiknya merumuskan berbagai variasi tindak pidana berdasarkan perbedaan tingkat keseriusannya (*In order to vindicate all of the relevant interest---and especially to address environmental harm that is not extreme or dramatic--- a legislature must promulgate a variety of differenct environmental crime. A legislature*

²⁹⁰ *Ibid*, hlm. 485.

*should, however, also take a second step and differentiate among various crimes according to the seriousness of the offense).*²⁹¹

Ada beberapa alasan mengapa diperlukan variasi tindak pidana pencemaran lingkungan hidup berdasarkan pada bentuk serta tingkat keseriusan perbuatan. Hal ini di samping berkesesuaian dengan asas proporsionalitas, juga diyakini jauh lebih efektif dari pada penyeragaman secara rata (*a graduated system of crimes is arguably more effective than the flat or incoherent system*).²⁹²

Keempat model yang dikembangkan, menurut Susan F Mandiberg dan Michael G Faure secara berurutan menunjukkan perbedaan tingkat keseriusan atau besarnya kerugian yang ditimbulkan. Pelanggaran administrasi (Model I: *Abstract Endangerment*) adalah perbuatan yang keseriusannya atau kerugian yang ditimbulkan lebih ringan jika dibandingkan dengan perbuatan yang mengakibatkan terancamnya lingkungan hidup (Model II: *Concrete Endangerment*). Demikian juga terancamnya lingkungan hidup adalah perbuatan yang keseriusan atau kerugiannya lebih ringan dari pada kerusakan lingkungan hidup secara nyata (Model III: *Concrete Harm* ataupun model IV: *Serious Environmental Pollution*). Atas dasar gradasi tingkat keseriusan atau kerugian yang ditimbulkan, maka adalah layak jika berat ringannya pidana yang diancamkan juga sesuai dengan tingkat keseriusan atau kerugian yang ditimbulkan.

Berat ringannya pidana yang diancamkan, menurut Susan F Mandiberg dan Michael G Faure erat kaitannya dengan tujuan pemidanaan yang ditetapkan. Secara tradisional tujuan pemidanaan demikian ini bergerak dari pemidanaan

²⁹¹ *Ibid*, hlm. 494.

²⁹² *Ibid*, hlm. 494.

yang bertujuan sebagai sarana pencegahan atau *deterrence (utilitarian)* dan pemidanaan yang bertujuan untuk menjerakan atau pembalasan (*deontological*).²⁹³

Tujuan pemidanaan demikian ini apabila dikaitkan dengan tingkat keseriusan atau bahaya yang ditimbulkan, maka tindak pidana berupa pelanggaran administrasi (*Abstract Endangerment*) lebih tepat diselesaikan melalui pendekatan utilitarian. Pembalasan (*retribution*) hanya pantas dilibatkan jika ternyata terdapat pencelaan moral atas pelanggaran aturan-aturan administrasi secara sengaja (*.....consequently, conviction for Abstract Endangerment crime may only accomplish utilitarian punishment goal. Retribution is implicated only when it is immoral to violate administrative rule. If Government must prove the defendant's awareness of violating the administrative rule, some retributive value exist in punishing the knowing violation of law*).²⁹⁴

Berbeda dengan tindak pidana *Abstract Endangerment*, ketiga bentuk tindak pidana yang lain (*Concrete Endangerment, Concrete Harm* maupun *Serious Environmental Pollution*), di samping aspek pencegahan (*utilitarian*), aspek pembalasan (*deontological*) yang bersifat pembalasan (retributif) juga diperlukan. Hal demikian sepenuhnya dapat dipahami ketika bahaya terhadap lingkungan hidup diidentikan dengan bahaya terhadap kesehatan manusia, keamanan ataupun kepemilikan. Selain hal itu, di dalam perkembangannya, kesadaran atas nilai-nilai tentang pentingnya lingkungan hidup kini telah semakin bertumbuh. Ada kewajiban moral untuk mencegah terjadinya kerusakan

²⁹³ *Utilitarian goals include deterrence (scaring the actor into refraining from the activity), rehabilitation (changing the actor into one who no longer wishes to engage in the activity), and incapacitation (putting the actor in a situation where the activity cannot occur). The deontological goal is retribution, correcting the moral imbalance caused by the activity in question*, *Ibid*, hlm. 494.

²⁹⁴ *Ibid*, hlm. 496.

lingkungan hidup sekalipun hal itu secara tidak langsung berakibat terhadap kehidupan manusia (*Unlike the first model, however, retribution also come into play. This is surely true when environmental harm is defined in terms of danger or harm to human health, safety, or property. In addition, as ethical values develop with regard to the environment, people increasingly feel a moral obligation to prevent even environmental harm that does not directly affect human being*).²⁹⁵

Atas dasar kepentingan yang dilindungi dikaitkan dengan tujuan pemidanaan, serta tingkat keseriusan tindak pidana dan berat ringannya pidana yang seharusnya diancamkan, terhadap keempat model tindak pidana lingkungan hidup ini oleh Susan F. Mandiberg dan Michael G Faure, selanjutnya digambarkan melalui sebuah kesatuan rangkaian sebagai berikut:

Tindak pidana *Abstract Endangerment* (Model I) menempati pada posisi paling bawah (*lowestend*). Tindak pidana ini hanya menyerang kepentingan hukum administrasi, oleh karena itu tujuan pemidaan dapat tercapai melalui pendekatan utilitarian. Selain hal itu *Abstract Endangerment* hanya menyerang kepentingan lingkungan hidup secara tidak langsung sebelum terjadinya kerusakan secara nyata. Dalam posisinya sedemikian ini maka tindak pidana *Abstract Endangerment* seharus diancam dengan pidana yang lebih ringan dibandingkan dengan ketiga bentuk tindak pidana yang lain (*Abstract Endangerment, Model I) crimes at the lowest end of the continuum. These crimes vindicate only administrative interest, and mainly achieve only utilitarian punishment goals.Abstract Endangerment crimes often do vindicate environmental (and, perhaps human) interest indirectly by providing a*

²⁹⁵ *Ibid*, hlm. 496.

*mechanism for government intervention before these values are actually harmed. Nevertheless, they should be punished with milder sanctions than crimes in the other three models, which vindicate more important interests and serve an additional punishment goal).*²⁹⁶

Tindak pidana pada Model II (*Concrete Endangerment*) dan tindak pidana Model III (*Concrete Harm*) lebih serius dibandingkan dengan tindak pidana Model I (*Abstract Endangerment*). Sekalipun tindak pidana pada Model II dan Model III melibatkan kepentingan administrasi (*administrative predicate*), namun dibandingkan dengan tindak pidana pada Model I, tindak pidana pada Model II dan Model III menyerang kepentingan lingkungan hidup sekaligus. Pada tindak pidana Model II harus dibuktikan adanya ancaman terhadap lingkungan hidup (*the environment was threatened*), sedangkan pada tindak pidana model III, lingkungan hidup harus telah dibahayakan secara nyata (*actually harmed*).²⁹⁷

Dikaitkan dengan tujuan pemidanaan, maka orang pada umumnya akan membenci secara moral apabila lingkungan hidup telah dibahayakan, demikian halnya apabila tindak pidana itu telah membahayakan kesehatan manusia, keamanan maupun hak milik. Oleh karena itu berbeda dengan tindak pidana *Abstract Endangerment*, maka tujuan pemidanaantindak pidana Model II dan Model III cocok apabila ditujukan untuk mencegah (utilitarian) maupun pembalasan (retributif).

Berbeda dengan Model III, tindak pidana pada, pada Model IV (*Serious Environmental Harm*) memerlukan pembuktian adanya kerusakan lingkungan yang serius, tidak pada adanya pelanggaran administrasi. Membandingkan

²⁹⁶ *Ibid*, hlm. 497.

²⁹⁷ Jika "*harm*" dimaknai dalam perspektif antroposentrik, maka lingkungan hidup yang telah dibahayakan (*actually harmed*) meliputi pula kesehatan manusia, keamanan dan hak milik. *Ibid*, hlm. 497.

antara tindak pidana Model III dengan Model IV sering kali dapat mengecoh (*is tricky*). Keduanya mempersyaratkan adanya kerusakan lingkungan hidup. Namun demikian dibandingkan dengan bentuk tindak pidana pada Model III (*Concrete Harm*), maka tindak pidana Model IV memerlukan adanya kerusakan yang sangat (*requires that the harm be extreme*).²⁹⁸

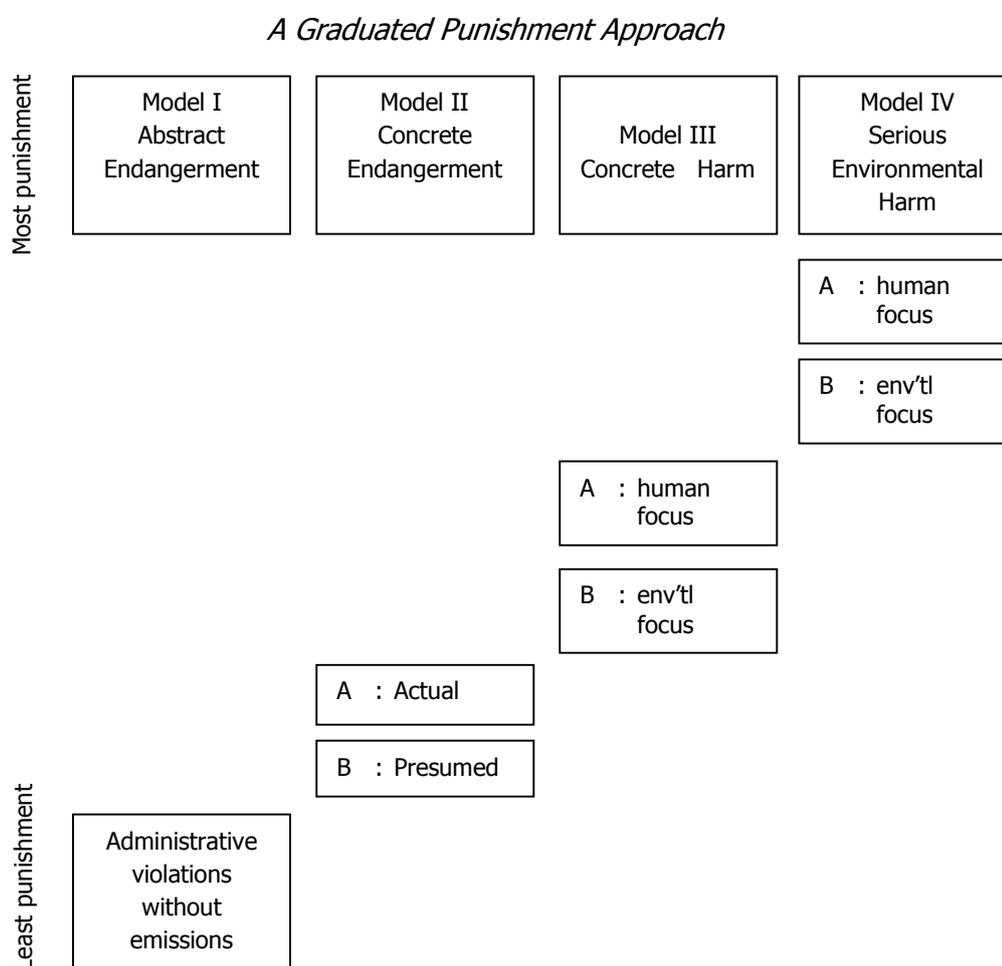
Di lain pihak, oleh karena Model IV ini tidak memerlukan adanya pelanggaran administrasi, maka dibandingkan dengan tindak pidana Model III (yang melindungi dua kepentingan, yakni kepentingan administrasi dan kepentingan lingkungan hidup), maka sesungguhnya dapat saja dikatakan bahwa tindak pidana Model IV lebih ringan dari pada Model III. Pada titik ini terdapat suatu keadaan yang dilematis.

Untuk mengatasi keadaan dilematis demikian itu, maka cara yang dapat dilakukan adalah dengan membagi atau menggolong-golongkan (*to sub-divide*) tindak pidana tunggal ke dalam berbagai bentuk tindak pidana sesuai dengan tingkat keseriusan kerusakan sosial yang ditimbulkan (*A way out of the dilemma might be found by further sub-dividing the models. This not an unusual approach: it is common for modern statutory schemes to sub-divide a single crime into degrees of seriousness based on nuances in the social harm at issue*). Masing-masing tindak pidana menggambarkan derajat keseriusan, dan keseriusan suatu tindak pidana ditunjukkan oleh ancaman pidana yang diberikan. Penggolongan tindak pidana sesuai dengan derajat keseriusannya pada Model IV ini tidak jauh berbeda dengan penggolongan tindak pidana pada Model II dan Model III. Pada Model II tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dibedakan menjadi "*presumed endangerment*" dan "*demonstrated endangerment*".

²⁹⁸ *Ibid*, hlm. 498.

Sementara itu pada Model III, tindak pidana dapat katagorikan menjadi tindak pidana yang hanya melibatkan lingkungan hidup saja dan tindak pidana yang melibatkan kerusakan lingkungan hidup dan kesehatan manusia, keamanan ataupun hak milik. Melalui cara penggolongan tindak pidana seperti ini, maka masalah ketiadaan pelanggaran administrasi pada Model IV dapat diatasi.

Kesatuan rangkaian tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dari Model I sampai dengan Model IV di atas, berdasarkan tingkat keriusannya diragakan dalam bentuk diagram sebagai berikut:



(Ragaan diadopsi dari Susan F. Mandiberg dan Michael G. Faure)²⁹⁹

²⁹⁹ *Ibid*, hlm. 500.

Ragaan tersebut membagi tindak pidana pencemaran lingkungan hidup menjadi beberapa golongan secara bertingkat sesuai dengan derajat keseriusan, dan bergerak dari kiri ke kanan dan dari bawah ke atas. Model I (*Abstract Endangerment*) menempati posisi paling bawah yang menandakan tindak pidana kurang serius karena hanya melanggar ketentuan administrasi, dan oleh karena itu diancam pidana lebih ringan dibandingkan dengan tindak pidana pada Model II dan Model III. Tindak pidana model II (*Concrete Endangerment*) terdiri dari *presumed endargement* dan *actual endangerment*. Tindak pidana Model II lebih serius dari pada tindak pidana Model I, tetapi lebih ringan dari pada tindak pidana Model III, demikian pula dengan pidana yang diancamkan. Tindak pidana Model III (*Concrete Harm*) terdiri dari tindak pidana yang menitik beratkan pada kerugian lingkungan hidup (*environmental focus*) dan tindak pidana yang menitik beratkan pada manusia (*human focus*). Tindak pidana pada Model III lebih ringan dari pada Model IV tetapi lebih serius dibandingkan dengan tindak pidana pada Model II, demikian pula dengan ancaman pidananya. Tindak pidana Model IV (*Serious Environmental Harm*) terdiri dari tindak pidana yang menitik beratkan pada kerugian lingkungan hidup (*environmental focus*) dan tindak pidana yang menitik beratkan pada manusia (*human focus*). Tindak pidana Model IV lebih serius dibandingkan dengan tindak pidana Model III dan oleh karena itu diancam pidana lebih berat.

Melalui Model pemeringkatan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup sebagaimana dipaparkan di atas, maka pembentuk undang-undang memiliki dasar dalam menetapkan pemidanaan sesuai dengan derajat keseriusan tindak pidana secara proporsional.

3. Kedudukan Hukum Pidana Administrasi Dalam Sistem Pemidanaan (Substantif) di Indonesia

Hukum pidana menurut Remmelink³⁰⁰ merujuk pada keseluruhan ketentuan yang mementapkan syarat-syarat apa saja yang mengikat negara, bila negara tersebut hendak memunculkan hukum mengenai pidana, serta aturan-aturan yang merumuskan pidana macam apa saja yang diperkenankan. Pengertian hukum pidana demikian ini disebut sebagai hukum pidana yang berlaku atau hukum pidana positif (*ius poenale*).³⁰¹ Di samping hukum pidana positif (*ius poenale*), dikenal adanya hukum pidana subjektif (*ius puniendi*) atau hak untuk memidana, yaitu hak dari negara dan organ-organnya untuk mengkaitkan (ancaman) pidana pada perbuatan-perbuatan tertentu. Jadi *Ius puniendi* merupakan pelaksanaan dari *ius poenale*.³⁰²

Dalam bahasa yang lain, Soedarto³⁰³ dengan merujuk pendapat Mezger, secara sederhana merumuskan bahwa hukum pidana adalah aturan hukum yang mengikatkan pada suatu perbuatan yang dilakukan, yang memungkinkan adanya pemberian pidana. Atas dasar pengertian demikian itu, maka sesungguhnya

³⁰⁰ Jan Remmelink, *loc.cit*, hlm. 1.

³⁰¹ Hukum pidana positif (*ius poenale*) di dalamnya mencakup: (1). perintah dan larangan yang atas pelanggaran terhadapnya oleh organ yang dinyatakan berwenang oleh undang-undang dikaitkan (ancaman) pidana; norma-norma yang harus ditaati oleh siapa pun juga; (2). ketentuan-ketentuan yang menetapkan sarana-sarana apa yang dapat didayagunakan sebagai reaksi terhadap pelanggaran norma-norma itu; hukum penitensier atau lebih luas, hukum tentang sanksi; (3). aturan-aturan yang secara temporal atau dalam jangka waktu tertentu menetapkan batas ruang lingkup kerja dari norma-norma. Lihat, Remmelink, *loc.cit*, hlm. 1.

³⁰² Remmelink, *loc.cit*, hlm. 1.

³⁰³ Soedarto, Hukum Pidana I, *Op.cit*, hlm. 9.

hukum pidana itu berpangkal pada dua hal, yaitu perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu dan pidana.³⁰⁴

Selain pembagian hukum pidana sebagaimana diutarakan di atas, terdapat pembagian-pembagian yang lain.³⁰⁵ Dalam konteks penulisan ini, pembagian yang dianggap memiliki relevansi adalah pembagian antara hukum pidana umum dan hukum pidana khusus. Hukum Pidana Umum berisi aturan-aturan hukum pidana yang berlaku bagi setiap orang, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, misalnya. Sementara itu, Hukum Pidana Khusus berisi aturan-aturan hukum pidana yang menyimpang dari Hukum Pidana Umum. Penyimpangan-penyimpangan terhadap Hukum Pidana Umum ini dimungkinkan karena perbuatan itu dilakukan oleh kelompok orang-orang tertentu atau karena jenis-jenis perbuatan tertentu.³⁰⁶ Hukum pidana administrasi dengan demikian tergolong ke dalam kelompok Hukum Pidana Khusus.

Sebagai satu kesatuan sistem hukum pidana substantif, sistem hukum pidana materiil di Indonesia terdiri dari keseluruhan sistem perundang-undangan

³⁰⁴ Dimaksudkan dengan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu adalah perbuatan orang yang memungkinkan adanya pemberian pidana. Perbuatan semacam itu dapat disebut perbuatan yang dapat dipidana. Oleh karena dalam perbuatan pidana ini harus ada orang yang melakukan, maka persoalan tentang perbuatan tertentu ini diperinci menjadi dua, ialah perbuatan yang dilarang dan orang yang melanggar larangan itu. Sedangkan yang dimaksud dengan pidana adalah penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu itu. Di dalam hukum pidana modern, pidana ini juga meliputi apa yang disebut tindakan tata tertib, *Ibid*, hlm. 9.

³⁰⁵ Menurut jenisnya hukum pidana dapat dibagi: 1). Hukum pidana materiil dan hukum pidana formil; 2). hukum pidana umum dan hukum pidana khusus; 3). hukum pidana yang dikodifikasikan dan hukum pidana yang tidak dikodifikasikan; 4). hukum pidana umum yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang pusat dan berlaku untuk seluruh negara dan hukum pidana lokal yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang daerah; 5). hukum pidana tertulis dan hukum pidana tidak tertulis; 6). hukum pidana nasional dan hukum pidana internasional, *Ibid*, hlm. 10.

³⁰⁶ Dalam bukunya yang lain, Soedarto, mengemukakan tiga kelompok yang bisa dikualifikasi sebagai undang-undang pidana khusus, yaitu: undang-undang yang tidak dikodifikasikan, peraturan-peraturan hukum administratif yang memuat sanksi pidana dan undang-undang yang memuat hukum pidana khusus (*ius speciale*) yang memuat delik-delik untuk kelompok orang tertentu atau berhubungan dengan perbuatan tertentu. Lihat Soedarto, *Kapita Selekta Hukum.....*, *Loc.Cit*, 1986, hlm. 63.

(*statutory rules*) yang ada di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) sebagai induk atau aturan umum, dan undang-undang khusus di luar KUHP. Keseluruhan peraturan perundang-undangan (*statutory rules*) di bidang hukum pidana substantif itu terdiri dari aturan umum (*general rules*) dan aturan khusus (*speciale rules*). Aturan umum terdapat dalam KUHP (Buku I) dan aturan khusus terdapat pada Buku II, Buku III KUHP dan undang-undang khusus di luar KUHP. Aturan-aturan khusus ini pada umumnya memuat rumusan tindak pidana tertentu, namun dapat pula memuat aturan khusus yang menyimpang dari aturan umum. Digambarkan dalam bentuk ragaan, sistem hukum pidana substantif adalah sebagai berikut:

GENERAL RULES BUKU I KUHP	SPECIAL RULES	
	Bk.II KUHP	Bk.III KUHP
	UU KHUSUS (DILUAR KUHP)	

(Ragaan diadopsi dari Barda Nawawi Arief)³⁰⁷

Dari ragaan tersebut terlihat bahwa sebagai sub-sistem, undang-undang khusus terikat pada ketentuan umum yang ada di dalam KUHP (Buku I). Namun demikian, tidak seluruh ketentuan yang ada dalam ketentuan umum Buku I KUHP berlaku untuk undang-undang khusus di luar KUHP. Ketentuan Umum yang mengikat undang-undang khusus di luar KUHP hanyalah ketentuan yang diatur pada Bab I sampai dengan Bab VIII (Pasal 1 sampai dengan Pasal 85)

³⁰⁷ Barda Nawawi Arief, Prinsip-Prinsip Dasar Atau Pedoman Perumusan/Formulasi Ketentuan Pidana Dalam Perundang-Undangan, <http://www.legalitas.org>, diakses, 30 Juli 2010.

KUHP. Itupun dengan catatan undang-undang khusus di luar KUHP tidak menentukan lain sebagaimana ditentukan oleh Pasal 103 KUHP yang menyatakan : "Ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai Bab VIII buku ini juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana, kecuali ditentukan lain".

Dilihat dari kesatuan sistem hukum pidana materil (sistem pemidanaan) sebagaimana dinyatakan di atas, maka ketentuan-ketentuan pidana pada undang-undang administrasi yang memuat ketentuan pidana sebagai sub sistem hukum pidana materil haruslah tetap dalam kerangka sistem pemidanaan. Penyimpangan-penyimpangan terhadap kaidah sistemik tidak saja dapat menimbulkan kekacauan sistem pemidanaan secara keseluruhan, lebih dari pada itu akan menjadikan penegakan ketentuan-ketentuan pidana yang ada pada undang-undang administratif akan mengalami kegagalan dalam mencapai tujuannya.

BAB III

IDE DASAR PERGESERAN KEBIJAKAN HUKUM PIDANA TENTANG PENCEMARAN LINGKUNGAN HIDUP DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

A. Perkembangan Kebijakan Hukum Pidana Tentang Pencemaran Lingkungan Hidup Dalam Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia Sebelum Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Penggunaan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan pencemaran lingkungan hidup di Indonesia memiliki sejarah yang cukup panjang. Pengaturan tertulis sebagai konkritisasi kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup ke dalam produk peraturan perundang-undangan telah dilakukan sejak pemerintah kolonial Hindia Belanda hingga pemerintah Republik Indonesia. Berdasarkan periode pembuatannya, pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup di Indonesia dapat diklasifikasikan menjadi empat babak penting, yakni: (1). Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982; (2). Berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982; (3) Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997; dan (4). Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

Masing-masing periode menunjukkan perbedaan model pengaturan serta memiliki karakteristik latar belakang yang menjadi dasar kebijakan hukum pidana yang ada di dalamnya. Berikut disajikan uraian tentang pengaturan tindak pidana

pencemaran lingkungan hidup sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 serta latar belakang yang menjadi dasar pembentukannya.

1. Sebelum Berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 Tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Pada masa sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982, kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dituangkan ke dalam berbagai produk peraturan perundang-undangan, baik yang dikeluarkan oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda maupun produk peraturan perundang-undangan sektoral administratif yang dikeluarkan oleh Pemerintah Republik Indonesia.

Pada masa pemerintah kolonial Hinda Belanda pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dapat ditemukan baik dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*Wetboek van Strafrecht*) maupun pada berbagai ordonansi dan reglemen. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) pengaturan tentang pencemaran lingkungan hidup antara lain terdapat pada Pasal 202 dan Pasal 503.

Pasal 202 KUHP menyatakan sebagai berikut:

- (1). Barangsiapa memasukkan barang sesuatu ke dalam sumur, pompa, sumber atau ke dalam perlengkapan (*inrichting*) air minum untuk umum atau untuk dipakai oleh atau bersama-sama dengan orang lain, padahal diketahui bahwa karenanya air lalu berbahaya bagi nyawa atau kesehatan orang, diancam dengan pidana penjara paling lama lima belas tahun;
- (2). Jika perbuatan mengakibatkan matinya orang, yang bersalah dikenakan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara selama waktu tertentu paling lama dua puluh tahun.

Memperhatikan rumusan unsur-unsur tindak pidana pada Pasal 202 KUHP di atas, maka sesungguhnya pasal 202 KUHP ini tidak dimaksudkan sebagai upaya

untuk melindungi kepentingan lingkungan hidup. Pasal ini lebih ditujukan untuk melindungi kepentingan nyawa atau kesehatan orang.³⁰⁸

Pasal 503 KUHP menyatakan diancam dengan kurungan paling lama tiga hari atau denda paling banyak lima belas rupiah:

ke-1 : barangsiapa membikin kegaduhan atau memberisikan tetangga, sehingga ketenteraman malam hari dapat terganggu;

ke-2 : barangsiapa membikin kegaduhan di dekat bangunan untuk menjalankan ibadat yang dibolehkan atau untuk sidang pengadilan, diwaktu ada ibadat atau sidang.

Selain dalam KUHP, Pengaturan pencemaran lingkungan hidup juga ditemukan di dalam Reglemen maupun Ordonansi:

(1) *Reeden Reglement* atau Peraturan Bandar Tahun 1925 melarang bagi siapa saja yang membuang barang-barang di bandar, sepanjang pantai dan alur-alur pelayaran lainnya (Pasal 6);

(2) *Hinder Ordonantie* (Ordonansi Gangguan) Stb 1926 Nomor 226 mengatur pendirian bangunan/instalasi yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian atau kesusahan/gangguan. Berdasarkan Pasal 15 ayat (1) *Hinder Ordonantie*, pendirian instalasi atau tempat usaha tanpa ijin HO dikenakan sanksi pidana selama-lamanya 2 (dua) bulan kurungan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 500,-.³⁰⁹ Di samping itu, Pasal 15 ayat (1) b HO menetapkan bahwa melanggar persyaratan perizinan yang ditetapkan dikenakan sanksi

³⁰⁸ Dalam KUHP Pasal 202 KUHP ditempatkan di bawah Bab VII Tentang Kejahatan Yang Membahayakan Keamanan Umum Bagi Orang atau Barang.

³⁰⁹ Besaran denda ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 18/Prp/1960 telah dinaikkan menjadi lima belas kali.

kurungan selama-lamanya 2 (dua) minggu atau denda setinggi-tingginya Rp. 250,-.³¹⁰;

- (3) *Wegverkeersverordering* (Peraturan Lalu Lintas Jalan) Stb 1936 Nomor 451, antara lain dinyatakan: melarang suara keras, menyebarkan uap, atau bahan-bahan lain (Pasal 11 ayat 4a) dan kendaraan bermotor harus dengan alat peredam suara (Pasal 24 ayat 1c).

Pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup pada masa kolonial Hindia Belanda, baik yang dituangkan dalam KUHP maupun berbagai ordonansi dan reglemen di atas tidak dimaksudkan untuk melakukan perlindungan secara langsung terhadap lingkungan hidup sebagai kepentingan hukum. Kalaupun ketentuan-ketentuan di atas ditafsirkan dapat melindungi kepentingan lingkungan hidup juga, maka lingkungan hidup dimaknai secara sempit yakni kepentingan manusia. Dengan kata lain kebijakan hukum pidana yang berkaitan dengan pencemaran lingkungan hidup dalam produk perundang-undangan pada masa ini masih bercorak *antroposentris*.

Kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup di Indonesia baru dikembangkan secara lebih nyata pada awal tahun 1970. Namun demikian pada tahun-tahun ini kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup masih bersifat parsial dan terfragmentasi ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan bercorak sektoral administratif. Berbagai peraturan perundang-undangan sektoral administratif yang dikeluarkan pemerintah Republik Indonesia antara lain adalah sebagai berikut:

³¹⁰ Besaran denda ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 telah dinaikkan menjadi lima belas kali.

- (1) Peraturan Menteri Pertambangan Nomor 4/PM/Pertambangan/1973 yang mengatur tentang pencegahan dan penanggulangan pencemaran perairan dalam kegiatan eksplorasi dan/atau eksploitasi minyak gas dan bumi;
- (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia, mengancam pidana antara lain, terhadap orang yang melakukan eksplorasi/ eksploitasi/penelitian sumber-sumber kekayaan alam landas kontinen Indonesia yang tidak mengambil langkah-langkah pencegahan terjadinya pencemaran air laut dan udara di atasnya (Pasal 11);
- (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan, dalam Pasal 15 mengancam pidana antara lain terhadap barangsiapa yang melakukan penguasaan air/sumber air tidak sesuai dengan undang-undang dan tidak melakukan pencegahan (sengaja/lalai) terjadinya pengotoran air (Pasal 8, Pasal 11 dan Pasal 13).

Terhadap peraturan perundangan-undangan yang mengatur aspek lingkungan hidup sebelum diterbitkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982, menurut Emil Salim,³¹¹ adalah bersifat sektoral serta tidak berorientasi kepada penggunaan lingkungan hidup di dalam ketentuan hukumnya. Sebagian besar dari peraturan di bidang lingkungan hidup tersebut belum ditujukan untuk melindungi lingkungan hidup secara menyeluruh, namun hanya menjangkau aspek yang kecil saja dari berbagai aspek lingkungan". Lebih jauh, Mukhlis dan Mustafa Lutfi³¹² melakukan identifikasi beberapa karakteristik kebijakan hukum lingkungan yang pernah dan sedang berlangsung di Indonesia sebagai berikut:

³¹¹ Lihat Emil Salim, *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Cetakan-8, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, hlm. 91.

³¹² Lihat Mukhlis dan Mustafa Lutfi, *Ekologi Konstitusi: Antara Rekonstruksi, Investasi Atau Eksploitasi Atas Nama NKRI*, *Jurnal Konstitusi* Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, volume 8 Nomor 3, Juni 2011, hlm. 177-180.

(1) Bersifat insidental, peraturan perundang-undangan lingkungan bersifat reaktif terhadap suatu kejadian/kasus yang bersifat insidental. Sifat reaktif sebagai respon peristiwa lingkungan ini menjadikan peraturan yang ada berumur pendek dan ad hoc; (2) Bersifat Komensalis, artinya peraturan yang dibentuk hanya bersifat formalistik, hanya memberikan petunjuk umum sesuai dengan kepentingan masing-masing sektor kegiatan dalam rangka pembangunan ekonomi; (3) Bersifat parsial, masalah lingkungan hanya dilihat sebatas pengaturan isu yang berdiri sendiri-sendiri, seolah tidak ada kaitan dengan isu lainnya. Tidak terjadi interaksi, interdependensi dan interkoneksi antara isu lingkungan yang satu dengan isu lingkungan yang lain; (4) Bersifat jalan pintas, pengaturan lingkungan seringkali diterabas oleh produk peraturan yang mudah diterbitkan. Penyelesaian lingkungan selalu didasarkan kesepakatan (*joint policy*) para pengambil kebijakan, misalnya melalui SKB. Pengaturan lingkungan lebih diutamakan berdasarkan faktor efektivitas dan efisiensi dan tidak didasarkan pada kajian yang komprehensif dan mendalam; (5) Bersifat sektoral, masalah lingkungan hanya dilihat dari sudut pandang sektor dan diatur oleh masing-masing sektor. Tidak ada koordinasi sehingga sering timbul konflik kewenangan, *overlapping* dan tarik-menarik antara kepentingan antara sektor. Terjadi disharmoni dan inkonsistensi dalam pengambilan kebijakan di bidang lingkungan hidup.

2. Berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 Tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup

Kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup yang ada sebelum tahun 1982 merujuk pada berbagai peraturan perundang-undangan

yang bersifat sektoral administratif. Keberadaan peraturan perundang-undangan sektoral administratif demikian ini, selain belum memberikan perlindungan secara menyeluruh terhadap lingkungan hidup, dalam kenyataannya juga membawa konsekuensi terjadinya kesimpangsiuran wewenang dan tanggung jawab dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Sementara itu, Indonesia sebagai negara yang sedang giat melakukan pembangunan guna memacu pertumbuhan ekonomi tidak terlepas dari resiko degradasi lingkungan. Seiring dengan munculnya gagasan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang dihasilkan melalui konferensi Stockholm (1972), Indonesia pada tahun 1973 mulai mencanangkan kebijakan pembangunan yang berwawasan lingkungan melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Nomor IV Tahun 1973 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang antara lain menyatakan:³¹³

“bahwa dalam pembangunan, sumber-sumber kekayaan alam harus digunakan secara rasional, penggalan sumber-sumber kekayaan alam tersebut harus diusahakan agar tidak merusak tata lingkungan hidup manusia, dilaksanakan dengan kebijaksanaan yang menyeluruh dengan mempertimbangkan generasi yang akan datang”

Oleh karena itulah pemerintah Republik Indonesia mengajukan usulan pembentukan undang-undang lingkungan hidup yang memuat ketentuan-ketentuan pokok tentang masalah lingkungan yang diharapkan mampu mengatur pokok-pokok kebijaksanaan di bidang lingkungan hidup secara menyeluruh.

³¹³ Lihat Ketentuan TAP MPR Nomor IV/MPR/1973 Bab III huruf b ayat (10) Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Kebijakan Pembangunan di bidang lingkungan hidup ini selanjutnya menjadi landasan operasional bagi pembangunan nasional Indonesia yang kemudian dituangkan pula dalam GBHN 1978, GBHN 1983, GBHN 1988 dan GBHN 1993. Lihat Koesnadi Hardjosoemantri, *Environmental Legislation in Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 4-5.

Koesnadi Harjasoemantri,³¹⁴ secara lebih terinci mengemukakan beberapa alasan yang menjadi dasar diajukannya undang-undang tentang pengelolaan lingkungan hidup, sebagai berikut:

- (1). Di dalam Repelita III, Bab 7 tentang "Sumber Alam dan Lingkungan Hidup" tertera petunjuk mengenai perlunya undang-undang yang memuat ketentuan-ketentuan pokok tentang masalah lingkungan;
- (2). Peraturan perundang-undangan yang ada kurang memuat segi-segi lingkungan hidup. Sebaliknya perkembangan kesadaran lingkungan sudah meningkat di kalangan produsen selaku "perusak lingkungan potensial" dan di kalangan konsumen masyarakat umum selaku "penderita kerusakan lingkungan potensial". Maka perlu dikembangkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kebutuhan dan peningkatan kesadaran lingkungan dalam masyarakat;
- (3). Indonesia mulai memasuki tahap industrialisasi bersamaan dengan peningkatan pengembangan pertanian sebagai bagian dari pelaksanaan pembangunan secara bertahap yang bertujuan meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat serta meletakkan landasan yang kuat untuk pembangunan tahap berikutnya. Dalam rangka peletakan landasan pembangunan yang kuat ini tersimpul keperluan mengusahakan pembangunan tanpa merusak lingkungan serta mengelola sumber alam secara bijaksana untuk menopang tahapan pembangunan jangka panjang;
- (4). Arah pembangunan jangka panjang tertuju kepada Pembangunan Manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia.

³¹⁴ Lihat Koesnadi Harjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Cetakan ketujuh, Jogjakarta 2002, hlm. 63.

Pada tanggal 11 Maret 1982 pemerintah Republik Indonesia menerbitkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Tahun 1982 Nomor 12. Tambahan Lembaran Negara Nomor 3215). Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 menandai babak baru sejarah pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia serta menjadi momentum penting pasca konferensi Stockholm (1972), dan memberi kontribusi bagi pengembangan pengaturan hukum lingkungan hidup modern di Indonesia.³¹⁵

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 merupakan undang-undang payung (*Kaderwet-Bld; Umbrella provision-Ing*). Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 menurut Siti Sundari Rangkuti³¹⁶ mengandung ketentuan-ketentuan pokok untuk memecahkan masalah lingkungan melalui sarana juridis dan selanjutnya memberikan penyelesaian hukum yang sesuai dengan sistem hukum Indonesia. Dalam posisinya sedemikian itu, diharapkan undang-undang ini mampu menampung perkembangan baru dan memiliki keluwesan terhadap kebutuhan hukum di bidang pengaturan lingkungan hidup. Lebih lanjut dijelaskan, sebagai

³¹⁵ Munadjat Danusaputro sebagaimana dikutip oleh Koesnadi Hardjosoemantri membedakan antara Hukum Lingkungan klasik (*use-oriented law*) yang berorientasi kepada penggunaan lingkungan dengan Hukum Lingkungan modern (*environment-oriented law*) yang berorientasi kepada lingkungan. Lebih lanjut dijelaskan, Hukum Lingkungan modern menetapkan ketentuan-ketentuan dan norma-norma guna mengatur tindak perbuatan manusia dengan tujuan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan dan kemerosotan mutunya demi menjamin kelestariannya agar dapat secara langsung terus menerus digunakan oleh generasi sekarang maupun generasi-generasi mendatang. Sebaliknya, Hukum Lingkungan klasik menetapkan ketentuan dan norma-norma dengan tujuan terutama sekali untuk menjamin penggunaan dan eksploitasi sumber-sumber daya lingkungan dengan berbagai akal dan kepandaian manusia guna mencapai hasil semaksimal mungkin, dan dalam jangka waktu yang sesingkat-singkatnya. Hukum Lingkungan modern berorientasi kepada lingkungan sehingga sifat dan wataknya juga mengikuti sifat dan watak dari lingkungan itu sendiri dan dengan demikian lebih banyak berguru kepada ekologi. Dengan orientasi kepada lingkungan ini, maka Hukum Lingkungan modern memiliki sifat utuh-menyeluruh atau komprehensif-integral, selalu dalam dinamika dengan sifat dan wataknya yang luwes; sedang sebaliknya, Hukum Lingkungan klasik bersifat sektoral, serba kaku dan sukar berubah. Lihat Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata*, *Op.cit*, hlm. 38.

³¹⁶ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan*, *Loc.Cit*, hlm. 190.

undang-undang payung, undang-undang lingkungan hidup hanya mengatur ketentuan-ketentuan pokok saja mengenai pengelolaan lingkungan hidup. Beberapa aspek sektoral lain yang dipandang penting akan diatur dalam undang-undang tersendiri. Sifat pengaturan yang begitu luas menyebabkan undang-undang lingkungan hidup hanya memuat asas-asas pokok bagi pengelolaan lingkungan hidup yang berguna bagi penyusunan dan penyesuaian ketentuan peraturan-peraturan perundang-undangan lingkungan lainnya agar bersifat operasional.

Keluwesannya sebagai undang-undang payung sangat diperlukan mengingat materi mengenai lingkungan hidup amatlah luas. Keluasan lingkungan hidup mencakup segi-segi ruang angkasa, perut bumi, dasar laut, sumber daya alam hayati, sumber daya alam non hayati hingga sumber daya buatan. Bidang yang sangat luas demikian ini mustahil diatur secara lengkap dalam satu undang-undang, menurut Koesnadi Hardjasoemantri³¹⁷ yang diperlukan adalah seperangkat peraturan perundang-undangan dengan arah dan ciri-ciri serupa.

Sepanjang menyangkut tindak pidana pencemaran lingkungan hidup, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 memuat ketentuan sebagaimana diatur pada Pasal 22 sebagai berikut:

- (1) Barangsiapa dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam undang-undang ini atau undang-undang lain diancam pidana dengan pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah).
- (2) Barangsiapa karena kelalaiannya melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam undang-undang ini atau undang-undang lain diancam pidana dengan pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah).

³¹⁷ Koesnadi Hardjasoemantri, *Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Andal*, Kantor Menteri KLH, 1985.

- (3) Perbuatan sebagaimana tersebut dalam ayat (1) pasal ini adalah kejahatan dan perbuatan sebagaimana tersebut dalam ayat (2) pasal ini adalah pelanggaran.

Selanjutnya Penjelasan Pasal 22 menyatakan:

“mengingat akibat kerusakan dan atau pencemaran lingkungan dapat berbeda-beda, maka pasal ini hanya menentukan ancaman pidana maksimal. Peraturan perundang-undangan yang mengatur segi-segi lingkungan hidup tetap dapat menetapkan ancaman pidana yang jumlahnya tidak melebihi ancaman pidana yang ditetapkan dalam pasal ini. Jumlah denda sebagaimana tersebut dalam pasal ini adalah nilai nominal pada saat mulai berlakunya undang-undang ini”.

Dari ketentuan Pasal 22 di atas terlihat, bahwa perbuatan yang dilarang dalam pasal ini adalah perbuatan yang mengakibatkan terjadinya pencemaran lingkungan hidup. Perbuatan demikian itu dilakukan baik dengan sengaja (ayat 1) atau karena kelalaian (ayat 2). Melihat pada unsur perbuatan yang dilarang, maka dapat dinyatakan bahwa tindak pidana pada Pasal 22 ini adalah tindak pidana materiil, dan oleh karena itu diperlukan adanya hubungan kausalitas antara perbuatan dengan akibat yang ditimbulkan, yaitu terjadinya pencemaran lingkungan hidup.³¹⁸

Pasal 22 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 membedakan jenis atau kualifikasi tindak pidana, yaitu kejahatan, untuk tindak pidana yang dilakukan dengan sengaja; dan pelanggaran untuk tindak pidana yang dilakukan dengan kelalaian. Sementara itu, pidana yang diancamkan berbeda-beda, yaitu pidana penjara (selama-lamanya sepuluh tahun) dan atau denda (sebanyak-banyaknya seratus juta rupiah) untuk tindak pidana yang dilakukan secara sengaja

³¹⁸ Dalam Ketentuan Umum Pasal 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 dimaksudkan dengan pencemaran lingkungan hidup adalah: masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan atau komponen lain ke dalam lingkungan dan atau berubahnya tatanan lingkungan oleh kegiatan manusia atau oleh proses alam, sehingga kualitas lingkungan turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan menjadi kurang atau tidak dapat berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya.

(kejahatan), dan pidana kurungan (selama-lamanya satu tahun) dan atau denda (sebanyak-banyaknya satu juta rupiah).

Menarik untuk diperhatikan Penjelasan Pasal 22 yang antara lain menyatakan bahwa pidana yang diancamkan adalah pidana maksimal, artinya undang-undang memberi keleluasaan kepada hakim untuk menjatuhkan pidana dari minimum, sampai dengan maksimum sebagaimana ditentukan oleh undang-undang, demikian juga untuk pidana denda. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa akibat dari pencemaran lingkungan dapat berbeda-beda. Selain hal itu, menurut Penjelasan Pasal 22 ini, apabila terdapat peraturan perundang-undangan yang mengatur segi-segi lingkungan hidup tetap dapat menetapkan ancaman pidana yang jumlahnya tidak melebihi ancaman pidana yang ditetapkan dalam pasal ini.³¹⁹

Ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 mengandung beberapa kekurangan untuk dapat dipergunakan sebagai sarana penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup secara maksimal. Substansi hukum pidana materiil pada undang-undang ini hanya mengancam pidana bagi

³¹⁹ Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982, selain terdapat peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lingkungan hidup yang belum dicabut, juga terdapat peraturan perundang-undangan baru, antara lain: (1) UU.No. 5/1983 tentang Zona Eksklusif Indonesia, Pasal 16 (3) menyatakan: Mereka yang sengaja melakukan perusakan dan/atau pencemaran lingkungan di dalam ZEEI diancam dengan pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang lingkungan hidup; (2) UU. No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian, Pasal 27 (1) diancam dengan pidana penjara maksimum 10 tahun dan/atau denda maksimum 100 juta rupiah, barangsiapa dengan sengaja melanggar Pasal 21 (1). Pasal 21 (1) UU. No. 5 Tahun 1984 menyatakan: perusahaan industri wajib melaksanakan upaya keseimbangan dan kelestarian sumber daya alam serta pencegahan timbulnya kerusakan dan pencemaran terhadap lingkungan hidup akibat kegiatan industri yang dilakukannya; UU. No. 9 Tahun 1985 Tentang Perikanan (telah diubah menjadi UU. No. 31 Tahun 2004) Pasal 24, dipidana dengan pidana penjara maksimum 10 tahun dan/atau denda maksimum 100 juta rupiah, barangsiapa melanggar Pasal 7 (1). Pasal 7 ayat (1) UU. No. 9 Tahun 1985 melarang tiap orang/badan hukum melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan kerusakan sumber daya ikan dan lingkungannya; UU. No. 21 Tahun 1992 Tentang Pelayaran Pasal 119 ayat (2) diancam dengan pidana maksimum 10 tahun penjara atau denda Rp. 200 juta rupiah pembuangan limbah atau bahan lain dari kapal yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) yang mengakibatkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup.

perbuatan yang mengakibatkan terjadinya lingkungan hidup (tindak pidana materil), padahal pembuktian kausalitas antara perbuatan dan akibat yang terjadi (pencemaran lingkungan hidup) tidaklah mudah. Di pihak lain dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 ini tidak satupun terdapat ketentuan yang mengancam pidana berupa perbuatan pelanggaran undang-undang (tindak pidana formil) yang cenderung lebih mudah pembuktiannya. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 juga tidak mengatur korporasi sebagai subjek tindak pidana, padahal justru korporasi adalah pelaku pencemaran lingkungan hidup yang utama. Kelemahan yang lain dari undang-undang ini adalah adanya pembedaan sikap batin (sengaja atau lalai) sebagai ukuran untuk menentukan kualifikasi perbuatan sebagai kejahatan atau pelanggaran dan beratnya pidana yang diancamkan. Penentuan sikap batin adalah persoalan tersendiri dalam tindak pidana pencemaran lingkungan hidup yang juga tidak mudah pembuktiannya.

3. Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 setelah 15 tahun diberlakukan, kemudian dicabut dan diganti oleh undang-undang lingkungan hidup yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 68 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 3699). Alasan penggantian ini ditemukan dalam konsideran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 yang antara lain menyebutkan: "bahwa kesadaran dan kehidupan masyarakat dalam kaitannya dengan pengelolaan lingkungan hidup telah berkembang sedemikian rupa sehingga pokok materi

sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 perlu disempurnakan untuk mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup".³²⁰

Kelahiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tidak terlepas dari komitmen pemerintah Republik Indonesia untuk lebih meningkatkan kualitas perlindungan lingkungan hidup sebagai implementasi kesepakatan yang tertuang dalam Deklarasi Rio de Janeiro tahun 1992.³²¹

Terdapat berbagai perubahan dalam pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982. Perubahan demikian itu, dilihat dari perspektif kebijakan hukum pidana, tidak lain adalah upaya untuk lebih meningkatkan peran hukum pidana sebagai sarana pencegahan dan penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup.

³²⁰ Pertimbangan lain yang mendasari penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 sebagaimana termaktub dalam konsiderannya adalah: (1) bahwa lingkungan hidup Indonesia sebagai karunia dan rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat dan bangsa Indonesia merupakan ruang bagi kehidupan dalam segala aspek dan matryanya sesuai dengan wawasan nusantara; (2) bahwa dalam rangka mendayagunakan sumber alam untuk memajukan kesejahteraan umum seperti diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan untuk mencapai kebahagiaan hidup berdasarkan Pancasila, perlu dilaksanakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup berdasarkan kebijaksanaan nasional yang terpadu dan menyeluruh dengan memperhitungkan kebutuhan generasi masa kini dan generasi masa depan; (3) bahwa dipandang perlu melaksanakan pengelolaan lingkungan hidup untuk melestarikan dan mengembangkan kemampuan lingkungan hidup yang serasi, selaras dan seimbang guna menunjang terlaksananya pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup; (4) bahwa penyelenggaraan pengelolaan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup harus didasarkan pada norma hukum dengan memperhatikan tingkat kesadaran masyarakat dan perkembangan lingkungan hidup global serta perangkat hukum internasional yang berkaitan dengan lingkungan hidup. Lihat Bagian Menimbang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997.

³²¹ Deklarasi Rio (1992) menghasilkan Piagam Bumi yang memuat sejumlah prinsip mengenai hak dan tanggung jawab negara terhadap lingkungan yang tertuang dalam agenda 21. Deklarasi Rio memuat cetak biru yang berisi rincian rencana tindakan yang perlu diikuti pemerintah, organisasi internasional dan berbagai pihak. Secara ringkas agenda 21 ditujukan untuk melindungi lingkungan serta merekonsiliasi pembangunan dan lingkungan sampai abadi 21.

Uraian di bawah ini selanjutnya akan memaparkan pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 serta perbandingannya dengan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982.

Pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 terdapat pada Pasal 41 sampai dengan Pasal 48. Sepanjang mengenai pencemaran lingkungan hidup, Pasal 41 (1) menentukan: "Barangsiapa yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah)". Ancaman pidana ditingkatkan menjadi pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 750.000.000,- (tujuh ratus lima puluh juta rupiah) apabila perbuatan tersebut pada ayat (1) mengakibatkan orang-orang mati atau luka berat (Pasal 41 ayat 2).

Pasal 42 (1) mengatur tentang pencemaran lingkungan hidup yang dilakukan karena kelalaian. Terhadap kelalaian yang menyebabkan terjadinya pencemaran lingkungan hidup diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah). Ancaman pidana ini meningkat menjadi paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 150.000.000,- (seratus lima puluh juta rupiah) apabila perbuatan tersebut pada ayat (1) mengakibatkan orang mati atau luka berat (Pasal 42 ayat 2).

Bilamanakah terjadi pencemaran lingkungan hidup menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 ? Dengan merujuk pada Pasal 1 ke-12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 maka untuk terjadinya pencemaran lingkungan hidup

harus memenuhi unsur-unsur: (1) masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia; (2) sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya.

Perumusan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup pada Pasal 41 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1997 ini mirip dengan rumusan lama dalam Pasal 22 (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982, dan keduanya juga dirumuskan sebagai tindak pidana materiil. Perbedaannya: (1).Pasal 41 (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 merumuskan unsur "melawan hukum" sebagai bagian dari unsur tindak pidana, sementara Pasal 22 (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tidak mencantumkan unsur sifat melawan hukum; (2) Ancaman pidana pada Pasal 41 Undang-Undang 23 Tahun 1997 adalah pidana penjara paling lama 10 tahun dan denda paling banyak Rp. 500 juta rupiah. Ancaman pidana ini diperberat menjadi 15 tahun dan denda Rp. 750 juta apabila mengakibatkan orang mati atau luka berat. Ancaman pidana ini lebih berat bila dibandingkan dengan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982, yaitu hanya diancam 10 tahun penjara dan atau denda Rp. 100 juta, dengan tidak mempersoalkan apakah timbul akibat mati atau luka berat.

Pasal 42 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 mengancam pidana terhadap pencemaran lingkungan hidup yang dilakukan karena kealpaan. Tindak pidana kealpaan pada Pasal 42 (1) ini mirip dengan perumusan pada Pasal 22 (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982, perbedaannya adalah tindak pidana kealpaan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 dinyatakan sebagai "pelanggaran" sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 (Pasal

48) dinyatakan sebagai kejahatan. Perbedaan yang lain menyangkut ancaman pidananya. Menurut Pasal 22 (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982, diancam dengan pidana kurungan 1 tahun dan atau denda Rp. 1 juta (sistem kumulatif-alternatif) dengan tidak mempersoalkan apakah timbul akibat mati atau luka besar, sedangkan menurut Pasal 42 (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda Rp. 100 juta (sistem kumulatif) yang dapat diperberat menjadi 5 tahun penjara dan denda Rp. 150 juta (sistem kumulatif) apabila mengakibatkan orang mati atau luka berat (Pasal 42 ayat 2).

Pasal 43 (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 mengancam pidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp. 300.000.000 (tiga ratus juta rupiah) barangsiapa:

- (a) melepas atau membuang zat/energi/komponen lain yang berbahaya atau beracun masuk di atas atau ke dalam tanah, udara atau air permukaan;
- (b) melakukan impor, ekspor, memperdagangkan, menyimpan bahan tersebut;
- (c) menjalankan instalasi yang berbahaya.

Perbuatan tersebut di atas dilakukan dengan:

1. melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. secara sengaja;
3. mengetahui atau sangat beralasan untuk menduga bahwa perbuatan tersebut dapat menimbulkan pencemaran.

Pasal 43 (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 mengancam pidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp. 300.000.000 (tiga ratus juta rupiah) barangsiapa sengaja memberikan informasi palsu atau menghilangkan atau menyembunyikan atau merusak informasi yang

diperlukan dalam kaitannya dengan perbuatan sebagaimana dimaksud Pasal 42 (1). Untuk dapat dipidananya berdasarkan ketentuan ini, pembuat harus mengetahui atau sangat beralasan untuk menduga bahwa perbuatan tersebut dapat menimbulkan pencemaran.

Tindak pidana pada Pasal 43 (1) dan (2) di atas diancam dengan pidana yang sama, yaitu pidana penjara paling lama 6 tahun dan denda paling banyak Rp. 300 juta. Ancaman pidana ini menurut Pasal 43 ayat (3) dapat diperberat menjadi pidana penjara paling lama 9 tahun dan denda paling banyak Rp. 450 juta apabila mengakibatkan orang mati atau luka berat.

Pasal 44 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 merupakan tindak pidana kealpaan terhadap tindak pidana yang dirumuskan pada Pasal 43. Ancaman pidananya berupa pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 100 juta. Ancaman pidana ini diperberat menjadi pidana penjara 5 tahun dan denda paling banyak Rp. 150 juta apabila mengakibatkan orang mati atau luka (Pasal 43 ayat 2).

Memperhatikan perumusan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup pada Pasal 43 dan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1997 di atas, maka terlihat bahwa kedua tindak pidana itu dirumuskan sebagai tindak pidana formil. Tindak pidana sebagaimana dirumuskan pada Pasal 43 dan Pasal 44 ini merupakan perumusan tindak pidana baru yang tidak ada dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982.

Berdasarkan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, semua tindak pidana dikualifikasikan sebagai kejahatan. Hal ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 yang membedakan tindak pidana berupa kejahatan dan pelanggaran. Ukuran atau kriteria yang dipakai untuk

membedakannya ialah unsur subjektif atau sikap batin pembuat, yaitu apabila tindak pidana dilakukan dengan sengaja maka kejahatan, dan apabila dilakukan dengan kealpaan maka merupakan pelanggaran.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 mengatur tentang pertanggungjawaban pidana badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan atau organisasi lain. Sesuatu yang tidak dikenal dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 yang hanya mengenal sistem pertanggungjawaban perorangan. Menurut Pasal 45, apabila tindak pidana dilakukan oleh atau atas nama suatu badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan atau organisasi lain, maka ancaman pidana denda diperberat sepertiga. Selanjutnya Pasal 46 mengatur tentang siapa yang dapat dipertanggungjawabkan apabila tindak pidana dilakukan oleh badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan atau organisasi. Pertanggungjawaban pidana dikenakan terhadap:

- a. badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan, atau organisasi tersebut;
- b. mereka yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana itu; atau
- c. kedua-duanya (a dan b)

Hal baru lain yang tidak ditemukan pada Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 adalah adanya bentuk sanksi berupa tindakan tata tertib yang diatur dalam Pasal 47 berupa:

- a. perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; dan/ atau
- b. penutupan perusahaan baik seluruh atau sebagian; dan/atau
- c. perbaikan akibat tindak pidana; dan/atau
- d. mewajibkan mengerjakan apa yang dilakukan tanpa hak; dan/ atau
- e. meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau
- f. menempatkan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 (tiga) tahun.

Berkaitan dengan ketentuan pidana terhadap pencemaran lingkungan hidup, Penjelasan Umum angka 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 menyatakan: "Sebagai penunjang hukum administrasi, berlakunya ketentuan hukum pidana tetap memperhatikan asas subsidiaritas, yaitu bahwa hukum pidana hendaknya didayagunakan apabila sanksi bidang hukum lain, seperti sanksi administrasi dan sanksi perdata dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup tidak efektif dan/atau tingkat kesalahan pelaku relatif berat dan/atau akibat perbuatan relatif besar dan/atau perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat".

Terhadap Penjelasan Umum tersebut di atas, maka menurut Mudzakkir³²² terdapat setidaknya empat variasi penggunaan sanksi pidana terhadap tindak pidana pencemaran lingkungan hidup, yaitu:

1. Prosedur pidana sebagai prosedur pamungkas (*ultimum remedium*).

Prosedur pidana didayagunakan untuk pelanggaran lingkungan hidup hanya setelah prosedur hukum administrasi, hukum perdata, dan alternatif penyelesaian sengketa gagal atau tidak efektif untuk mencapai tujuan penegakan hukum lingkungan hidup. Hukum pidana ditempatkan murni sebagai senjata pamungkas atau *ultimum remedium* setelah hasil pemberlakuan sanksi-sanksi hukum lain tidak efektif untuk kasus yang bersangkutan. Jadi tidak dibenarkan menggunakan prosedur pidana tanpa didahului dengan prosedur lain (prosedur administrasi, perdata atau alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup). Di samping itu masih ditambah lagi syarat-syarat lain yang bersifat alternatif/kumulatif, yaitu tingkat kesalahan

³²² Lihat Mudzakkir, Aspek Hukum Pidana Pelanggaran Lingkungan Hidup dalam *Hukum dan Lingkungan Hidup di Indonesia*, *Lo.cit*; hlm. 522-525.

pelaku relatif berat, akibat perbuatannya relatif besar dan/atau perbuatannya meresahkan masyarakat;

2. Sanksi pidana sebagai sanksi alternatif

Prosedur pidana dipergunakan sebagai sanksi alternatif apabila prosedur penyelesaian melalui alternatif penyelesaian sengketa gagal dan sanksi-sanksi lain dinilai tidak akan efektif dan/atau tingkat kesalahan pelaku relatif berat, akibat perbuatannya relatif besar dan/atau perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat. Jadi untuk menggunakan sanksi pidana tidak perlu terlebih dahulu menjatuhkan sanksi-sanksi lain, cukup berdasarkan pengalaman pada penerapan sanksi pada kasus-kasus sebelumnya dinilai tidak efektif.

3. Sanksi pidana sebagai sanksi kumulatif

Prosedur pidana dan sanksi pidana didayagunakan sebagai sanksi yang dikumulasikan dengan sanksi-sanksi lain. Kumulasi sanksi pidana dengan sanksi-sanksi lain dimungkinkan apabila sanksi-sanksi lain tidak efektif dan/atau: 1) tingkat kesalahan pelaku relatif berat; 2) akibat perbuatannya relatif besar; dan/atau perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat. Asas subsidiaritas ditafsirkan secara sempit yakni sebagai syarat untuk mengkumulasikan prosedur pidana atau sanksi pidana dengan sanksi-sanksi lain.

4. Berbeda dengan penafsiran sebelumnya, penafsiran yang keempat ini menempatkan prosedur pidana dan sanksi pidana sebagai alternatif yang berdiri sendiri. Maksudnya, penggunaan prosedur dan sanksi pidana tidak dihubungkan dengan sanksi lain. Prosedur pidana ditempuh apabila memenuhi syarat, baik alternatif maupun kumulatif: 1) tingkat kesalahan pelaku relatif

berat; (2) akibat perbuatan pelaku relatif besar; (3) perbuatan pelaku menimbulkan keresahan masyarakat. Efektif tidaknya sanksi-sanksi lain tidak digabungkan sebagai prasyarat untuk menempuh prosedur pidana. Pertimbangan seperti ini dikenal dengan kebijakan/politik penegakan hukum pidana.

Uraian tentang perkembangan pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup di atas, khususnya setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 menunjukkan peran hukum pidana bergerak secara dinamis dan semakin menunjukkan perkembangannya ke arah pentingnya hukum pidana sebagai sarana penanggulangan pencemaran lingkungan hidup. Secara skematis perbandingan antara pengaturan tentang tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dapat diragakan sebagai berikut:

Tabel 1

Perbandingan Ketentuan Pidana Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 Dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997

Perubahan	UU. No 4 Tahun 1982	UU. No. 23 Tahun 1997
Kualifikasi Tindak pidana	<ul style="list-style-type: none"> • Kejahatan (Psl. 22 ayat 1) • Pelanggaran (Psl. 22 ayat 2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kejahatan (Psl. 48)
Subjek Tindak Pidana	<ul style="list-style-type: none"> • Orang perseorangan 	<ul style="list-style-type: none"> • Orang • Korporasi
Perbuatan yang Dilarang	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan tercemarnya LH (Psl. 22 ayat 1) 2. Kelalaian melakukan perbuatan yang mengakibatkan tercemarnya LH (Psl. 22 ayat 2) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melawan hukum sengaja mengakibatkan pencemaran LH (Psl. 41 ayat 1); 2. Pencemaran LH yang mengakibatkan orang mati/luka berat (Psl. 41 ayat 2); 3. Melawan hukum kealpaan mengakibatkan pencemaran (Psl. 42 ayat 1); 4. Kealpaan mengakibatkan pencemaran yang mengakibatkan orang mati/luka

		<p>berat (Psl. 42 ayat 2);</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Melepas atau membuang zat, energi, dan atau komponen lain yang berbahaya atau beraun masuk di atas air atau ke dalam tanah, ke dalam udara atau ke dalam air permukaan (Psl. 43 ayat 1); 6. Melakukan impor, ekspor, memperdagangkan, mengangkut, menyiapkan bahan tersebut angka 5 (Psl. 43 ayat 1); 7. Menjalankan instalasi yang berbahaya (Psl. 43 ayat 1) padahal mengetahui atau sangat beralasan untuk menduga bahwa perbuatan tersebut dapat menimbulkan pencemaran; 8. Sengaja memberi informasi palsu, atau menghilangkan atau menyembunyikan atau merusak informasi yang diperlukan dalam kaitannya Pasal 43 ayat 1 padahal mengetahui atau sangat beralasan bahwa perbuatan tersebut dapat menimbulkan pencemaran LH atau membahayakan kesehatan umum atau orang lain (Psl. 43 ayat 2); 9. Perbuatan Pasal 43 ayat 2 yang menyebabkan orang mati atau luka berat (Psl. 43 ayat 3); 10. Melanggar ketentuan perundang-undangan karena kealpaannya melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud Pasal 43 (Psl. 44 ayat 1); 11. Perbuatan Pasal 43 ayat 1 yang mengakibatkan orang mati atau luka berat (Psl. 44 ayat 2).
Kesalahan	<ul style="list-style-type: none"> • Kesengajaan (Psl. 22 ayat 1) • Kelalaian (Psl. 22 ayat 2). 	<ul style="list-style-type: none"> • Kesengajaan: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pasal 41 ayat 1; 2. Pasal 41 ayat 2; 3. Pasal 43 ayat 1; 4. Pasal 43 ayat 2; 5. Pasal 43 ayat 3. • Kelalaian: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pasal 42 ayat 1; 2. Pasal 42 ayat 2; 3. Pasal 44 ayat 1; 4. Pasal 44 ayat 2.
Pertanggungjawaban korporasi	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Badan Hukum, Perseroan, Perserikatan, Yayasan atau Organisasi lain; maupun 2. Orang yang memberi perintah, atau pemimpin perbuatan, atau 3. Keduanya (Badan hukum dsb.)

		dan orang yang memberi perintah atau yang memimpin perbuatan (Pasal 46).
Ancaman Sanksi	<ul style="list-style-type: none"> • Pidana Pokok <ol style="list-style-type: none"> 1. Pidana penjara selama-lamanya 10 th atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100 juta (Psl. 22 ayat 2); 2. Pidana kurungan selama-lamanya 1 th atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 1 juta (Psl. 22 ayat 2). • Pidana Tambahan/tindakan tata tertib : Tidak ada 	<ul style="list-style-type: none"> • Pidana Pokok: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pidana penjara paling lama 10 tahun dan denda paling banyak Rp.500 juta (Psl. 41 ayat 1); 2. Pidana penjara paling lama 15 tahun dan denda paling banyak Rp. 750 juta (Psl 41 ayat 2); 3. Pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 100 juta (Psl. 42 ayat 1); 4. Pidana penjara paling lama 5 tahun dan denda paling banyak Rp. 150 juta (Psl. 42 ayat 2); 5. Pidana penjara paling lama 6 tahun dan denda paling banyak Rp. 300 juta (Psl. 43 ayat 1); 6. Pidana penjara paling lama 6 tahun dan denda paling banyak Rp. 300 juta (Psl. 43 ayat 2); 7. Pidana penjara paling lama 9 tahun dan denda paling banyak Rp. 450 juta (Psl. 43 ayat 3); 8. Pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 100 juta (Psl. 44 ayat 1); 9. Pidana penjara paling lama 5 tahun dan denda paling banyak Rp. 150 juta (Psl. 44 ayat 2). • Tindakan Tata Terib: <ol style="list-style-type: none"> 1. Perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; dan/atau 2. Penutupan seluruhnya atau sebagian dari perusahaan; dan/atau 3. Perbaikan akibat tindak pidana; dan/atau 4. Mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau 5. Meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak; atau 6. Menempatkan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 tahun (pasal 47).
Pemberatan Ancaman Pidana Bagi Korporasi	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada 	<ul style="list-style-type: none"> • Jika tindak pidana dilakukan oleh atau atas nama badan hukum,

		perseroan (dan sebagainya), ancaman pidana denda diperberat 1/3 (psl. 45)
Prinsip Ultimum Remedium	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada 	<ul style="list-style-type: none"> • Hukum pidana hendaknya didayagunakan apabila sanksi bidang hukum lain, seperti sanksi administrasi dan sanksi perdata, dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup tidak efektif dan/atau tingkat kesalahan pelaku relatif berat dan/atau akibat perbuatannya relatif besar dan/atau perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat (Penjelasan Umum angka 7).

B. Kebijakan Hukum Pidana Tentang Pencemaran Lingkungan Hidup Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009

1. Perbandingan Ketentuan Pidana Tentang Pencemaran Lingkungan Hidup antara Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997

Pada tahun 2009, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup diubah dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengalami berbagai perubahan baik yang menyangkut asas dan tujuan hukum, pengaturan norma serta sanksi yang ada di dalamnya.

Sepanjang menyangkut ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengaturnya ke dalam beberapa pasal, yaitu Pasal 97 sampai dengan Pasal 120. Berikut uraian tentang ketentuan pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009:

1. Pasal 97, mengatur tentang kualifikasi tindak pidana. Dinyatakan bahwa tindak pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 adalah kejahatan. Perumusan demikian ini sama dengan perumusan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997, namun berbeda dengan perumusan pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 yang membedakan antara kejahatan dengan pelanggaran berdasarkan ukuran sikap batin (sengaja atau alpa).
2. Pasal 98 (1), merumuskan perbuatan yang mengakibatkan pelampauan baku mutu ambien dan sanksi pidana yang diancamkan. Dinyatakan: "setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 3.000.000.000,- (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.0000.000,- (sepuluh miliar rupiah).

Dari rumusan Pasal 98 (1) di atas terlihat bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak lagi menggunakan istilah pencemaran lingkungan hidup dalam perumusan tindak pidana, melainkan menggunakan istilah pelampauan baku mutu (baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup) sebagai ukuran terjadinya pencemaran lingkungan hidup.³²³ Hal demikian ini berbeda dengan perumusan tindak pidana pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 maupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 yang secara tegas menggunakan istilah pencemaran lingkungan hidup sebagai unsur tindak pidana. Undang-Undang

³²³ Lihat Ketentuan Umum Pasal 1 angka 20: "pencemaran lingkungan hidup adalah masuk atau dimasukannya makhluk hidup, zat atau energi atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan".

Nomor 32 Tahun 2009 juga menghapuskan sifat melawan hukum sebagai bagian dari unsur tertulis tindak pidana. Hal ini berbeda dengan perumusan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 yang mempersyaratkan adanya unsur sifat melawan hukum sebagai syarat untuk dapat dipidanya perbuatan yang mengakibatkan pencemaran lingkungan hidup.

Pasal 98 (1) menggunakan terminologi hukum "setiap orang" sebagai subjek pelaku tindak pidana. Setiap orang berarti menunjukkan ketentuan pidana pada pasal ini berlaku bagi siapa saja. Setiap orang menurut Ketentuan Umum Pasal 1 angka 32 adalah orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum. Terminologi subjek tindak pidana ini berbeda dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 yang menyebut selain orang perseorangan adalah sekelompok orang, dan/atau badan hukum (Ketentuan Umum angka 24).

Untuk dapat dipidana berdasarkan Pasal 98 (1) dipersyaratkan adanya kesengajaan, artinya pembuat menghendaki dan mengetahui perbuatan beserta akibatnya, yakni dilampauinya baku mutu ambien. Unsur sikap batin berupa kesengajaan ini juga ditemukan dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997.

Melihat pada konstruksi perumusannya, ketentuan Pasal 98 (1) ini merupakan tindak pidana materil. Karena itu, untuk dapat dipidanya perbuatan dipersyaratkan harus adanya akibat yang timbul yaitu, dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.

Pasal 98 (2) memperberat ancaman pidana apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada Pasal 98 ayat (1) mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya kesehatan manusia. Pidana yang diancamkan adalah pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit 4.000.000.000 (empat miliar rupiah) dan paling banyak Rp 12.000.000.000 (dua belas miliar rupiah);

Pasal 98 (3) memperberat ancaman pidana menjadi pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling sedikit Rp. 5.000.000.000 (lima miliar rupiah) dan paling banyak 15.000.000.000 (lima belas miliar rupiah) apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada Pasal 98 ayat (1) mengakibatkan orang luka berat atau mati.

Berdasarkan jenis sanksi yang diancamkan pada pasal 98 ini maka, penerapan sanksi pidana terhadap pencemaran lingkungan hidup bersifat kumulatif. Penggunaan kata "dan" (penjara dan denda) menunjukkan sifat kumulatif tersebut. Selain hal itu, pasal ini menggunakan ancaman pidana minimum khusus dan maksimum umum. Penggunaan kata paling singkat dan paling sedikit menunjuk pada penggunaan sistem minimum khusus, sedangkan kata paling lama dan paling banyak menunjuk pada penggunaan sistem maksimum umum. Model sanksi minimum khusus tidak dikenal baik pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, dan merupakan penyimpangan terhadap sistem yang dianut oleh KUHP, yaitu minimum umum (1 hari).

3. Pasal 99 (1) mengancam pidana terhadap pelanggaran baku mutu yang dilakukan karena kelalaian. Berdasarkan ketentuan Pasal ini kelalaian yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku

mutu air laut atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dalam paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah) dan paling banyak 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah).

Pasal 99 (2) memperberat ancaman pidana menjadipidana penjara dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dalam paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling sedikit Rp. 2.000.000.000 (dua miliar rupiah) dan paling banyak 6.000.000.000 (enam miliar rupiah) apabila perbuatan sebagaimana dimaksud Pasal 99 (2) mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya kesehatan manusia. Sedangkan Pasal 98 (3) memperberat ancaman pidana menjadi pidana penjara dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dalam paling lama 9 (sembilan) tahun dan denda paling sedikit Rp. 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak 9.000.000.000 (sembilan miliar rupiah) apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat 99 (1) mengakibatkan orang luka berat atau mati.

Seperti halnya dengan Pasal 98, berdasarkan perumusannya Pasal 99 juga merupakan tindak pidana materiel. Dengan demikian diperlukan pembuktian adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan adanya akibat berupa pelampauan baku mutu ambien, bedanya, dalam pasal 99 ini pelampauan baku mutu ambien tersebut akibat dari kelalaian. Di sini pembuat bersikap kurang hati-hati atau sembrono sehingga mengakibatkan dilampauinya baku mutu ambien.

Pasal 99 juga menerapkan ancaman sanksi pidana yang bersifat kumulatif sebagaimana Pasal 98. Penggunaan kata dan (penjara dan denda) menunjukkan sifat kumulatif tersebut. Ancaman pidana penjara dan denda

pada pasal ini juga menggunakan model minimum khusus dan maksimum umum. Penggunaan kata paling singkat dan paling sedikit menunjuk pada penggunaan sistem minimum khusus. Sedangkan kata paling lama dan paling banyak menunjuk pada penggunaan sistem maksimum umum.

4. Pasal 100 (1) mengancam pidana terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, baku mutu emisi, atau baku mutu gangguan. Pelanggaran baku mutu ini dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah).

Berdasarkan perumusannya, ketentuan Pasal 100 (1) adalah tindak pidana formil, artinya untuk dapat dipidananya perbuatan tidak memerlukan adanya akibat tertentu. Pembuat dapat dipidana cukup apabila ia melakukan perbuatan, yakni melanggar baku mutu limbah, baku mutu emisi, atau baku mutu gangguan.

Berdasarkan Pasal 100 (2), ancaman pidana pada ayat (1) ini tidak dapat dijatuhkan secara serta merta, sanksi pidana hanya dapat dikenakan apabila pelaku tidak memenuhi sanksi administrasi yang telah dijatuhkan (terlebih dahulu) atau terjadi pelanggaran lebih dari satu kali.³²⁴

Ketentuan pidana pada Pasal 100 (1) ini tampak dimaksudkan sebagai sarana untuk memperkuat dipenuhinya syarat-syarat administrasi. Hal demikian ini terlihat pada konstruksi norma Pasal 100 (2) yang menempatkan posisi sanksi hukum pidana setelah pendayagunaan sanksi administrasi tidak efektif atau setelah terjadi pengulangan pelanggaran. Model perumusan tindak pidana seperti Pasal 100 ini tidak ditemukan baik dalam Undang-

³²⁴ Sanksi administrasi sebagaimana ditentukan pada Pasal 76 ayat (2) sanksi administratif dapat berupa: a. teguran tertulis; b. paksaan pemerintah; c. pembekuan ijin lingkungan; atau d. pencabutan ijin lingkungan. Pasal 100 (2) tidak memberi batasan secara limitatif jarak waktu dilakukannya pelanggaran lebih dari satu kali.

Undang Nomor 23 Tahun 1997 maupun pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982.

Selain ketiga ketentuan Pasal di atas (Pasal 98, 99 dan Pasal 100), terdapat berbagai ketentuan pidana yang berkaitan dengan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 memperluas perbuatan-perbuatan yang dapat dipidana berkaitan dengan upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran lingkungan hidup, seperti tersebut dalam pasal-pasal berikut ini:

1. Pasal 102 mengancam pidana terhadap setiap orang yang melakukan pengelolaan limbah B3 tanpa izin. Ancaman pidana terhadap pelanggaran pasal ini adalah pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah).

Perbuatan yang dilarang dalam pasal ini adalah melakukan pengelolaan limbah B3 tanpa izin. Dimaksudkan dengan melakukan pengelolaan limbah B3 adalah kegiatan yang meliputi pengurangan, penyimpanan, pengumpulan, pengangkutan, pemanfaatan, pengolahan, dan/atau penimbunan (Ketentuan Umum Pasal 1 angka 23).³²⁵

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 59 ayat (4), pengelolaan limbah B3 wajib mendapat izin dari menteri, gubernur atau bupati sesuai dengan kewenangannya. Dengan demikian untuk dapat dipidananya berdasarkan pasal ini harus dibuktikan bahwa pembuat tidak memiliki izin untuk

³²⁵ B3 (limbah berbahaya dan beracun) adalah zat, energi, dan/atau komponen lain yang karena sifat, konsentrasi, dan/atau jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusak lingkungan hidup, dan atau membahayakan lingkungan hidup, kesehatan, serta kelangsungan hidup manusia dan mahluk hidup lain (Ketentuan Umum Pasal 1 angka 21). Sedangkan limbah B3 adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan yang mengandung B3 (Penjelasan Umum Pasal 1 angka 22).

melakukan pengelolaan limbah B3. Ancaman pidana pada pasal ini bersifat kumulatif yaitu pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000 (satu miliar) dan paling banyak Rp. 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah).

2. Pasal 103 mengancam pidana setiap orang yang menghasilkan limbah B3 dan tidak melakukan pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59. dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah).

Perbuatan yang dilarang dalam pasal ini adalah menghasilkan limbah B3 dan tidak melakukan pengelolaan. Sebagaimana ditentukan Pasal 59, setiap orang yang kegiatannya menghasilkan limbah B3 harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu: (1). Wajib melakukan pengelolaan; (2). Dalam hal B3 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (1) telah kedaluwarsa, pengelolaannya mengikuti ketentuan pengelolaan B3; (3). Dalam hal setiap orang tidak mampu melakukan sendiri pengelolaan limbah B3, pengelolaannya diserahkan kepada pihak lain; (4). Pengelolaan limbah B3 wajib mendapat izin dari menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai kewenangannya; (5). Wajib memenuhi persyaratan kewajiban yang ditentukan dalam izin.

Dengan demikian yang dapat dipidana berdasarkan pasal ini adalah perbuatan menghasilkan limbah dan tidak melakukan pengelolaan sesuai dengan persyaratan Pasal 59 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, yaitu tidak melakukan pengelolaan, atau apabila limbah B3 yang dihasilkan, diangkut, diedarkan, disimpan, dimanfaatkan, dibuang, diolah dan/atau

ditimbun telah kedaluarsa, pengelolaannya tidak mengikuti ketentuan pengelolaan B3, atau apabila tidak mampu mengolah B3 tidak menyerahkan pengelolaannya kepada pihak lain, atau melanggar persyaratan yang ditentukan dalam izin yang dikeluarkan.

Ancaman pidana dalam Pasal 103 ini bersifat kumulatif, yakni pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah) dan paling banyak 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah).

3. Pasal 104 mengancam pidana Setiap orang yang melakukan dumping limbah dan/atau bahan ke media lingkungan hidup tanpa ijin dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah).

Perbuatan yang dipidana berdasarkan Pasal 104 adalah melakukan dumping limbah dan/atau bahan ke media lingkungan tanpa izin. Sebagaimana ditentukan Pasal 61, dumping hanya dapat dilakukan dengan izin dari menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya selain itu dumping hanya dapat dilakukan dilokasi yang telah ditentukan. Sebagaimana dinyatakan Pasal 61 ayat (4), ketentuan tentang tata cara dan persyaratan dumping limbah atau bahan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Perbuatan melakukan dumping limbah dan/atau bahan ke media lingkungan tanpa ijin ini dipidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah).

4. Pasal 105 mengancam pidana setiap orang yang memasukkan limbah ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud

dalam Pasal 69 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp. 4.000.000.000 (empat miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 12.000.000.000 (dua belas miliar rupiah).

Perbuatan yang dilarang dalam pasal ini adalah memasukkan limbah yang tidak dikecualikan oleh peraturan perundang-undangan³²⁶ (dari luar negeri) ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Limbah adalah sisa suatu usaha dan/atau suatu kegiatan.³²⁷ Pelanggaran terhadap pasal ini diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp. 4.000.000.000 (empat miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 12.000.000.000 (dua belas miliar rupiah).

5. Pasal 106 mengancam pidana Setiap orang yang memasukkan limbah B3 ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling sedikit Rp. 5.000.000.000 (lima miliar rupiah) dan paling banyak 15.000.000.000 (lima belas miliar rupiah).

Perbuatan yang dilarang dalam pasal ini adalah memasukkan (segala jenis) limbah B3 ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Diartikan memasukkan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia termasuk melakukan impor limbah B3.³²⁸ Pelanggaran terhadap

³²⁶ Lihat Pasal 69 ayat (1) huruf c dan Penjasannya.

³²⁷ Lihat Ketentuan Umum Pasal 1 angka 20.

³²⁸ Lihat Penjelasan Pasal 69 ayat (1) huruf d.

pasal ini diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling sedikit Rp. 5.000.000.000 (lima miliar rupiah) dan paling banyak 15.000.000.000 (lima belas miliar rupiah).

6. Pasal 107 mengancam pidana setiap orang yang memasukkan B3 yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf b, dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling sedikit Rp. 5.000.000.000 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 15.000.000.000 (lima belas miliar rupiah).

Perbuatan yang dilarang dalam pasal ini adalah memasukkan B3 yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. B3 yang dilarang dimasukkan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah, antara lain DDT, PCBs, dan dieldrin.³²⁹ Pelanggaran terhadap pasal ini diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling sedikit Rp. 5.000.000.000 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 15.000.000.000 (lima belas miliar rupiah).

7. Pasal 108 mengancam pidana setiap orang yang melakukan pembakaran lahan sebagaimana dimaksud Pasal 69 ayat (1) huruf h, dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000.000 (sepuluh miliar rupiah).

³²⁹ Lihat Penjelasan Pasal 69 ayat (1) huruf b.

Perbuatan yang dilarang dalam pasal ini adalah melakukan pembakaran lahan. Tidak semua pembakaran lahan dapat dikenakan pasal ini, karena undang-undang memberikan pengecualian yakni pembakaran lahan berdasarkan kearifan lokal. Dimaksudkan dengan kearifan lokal adalah melakukan pembakaran lahan dengan luas lahan maksimal 2 (dua) hektar per kepala keluarga untuk ditanami tanaman jenis varietas lokal dan dikelilingi oleh sekat bakar sebagai pencegah penjaran api ke wilayah sekelilingnya.³³⁰ Ancaman pidana bagi pelanggaran pasal ini adalah pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah).

8. Pasal 109 mengancam pidana setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa memiliki izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah).

³³⁰ Lihat Pasal 69 ayat (1) huruf h beserta penjelasannya.

Pebuatan yang dilarang dalam pasal ini adalah melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa memiliki izin lingkungan.³³¹ Sebagaimana ditentukan Pasal 36 ayat (1), setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal,³³² atau UKL-UPL³³³ wajib memiliki izin lingkungan.³³⁴

Ancaman pidana yang dapat dijatuhkan terhadap pelanggaran ketentuan Pasal ini adalah pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah).

9. Pasal 110 mengancam pidana setiap orang yang menyusun amdal tanpa memiliki sertifikat kompetensi penyusun amdal sebagaimana dimaksud

³³¹ Izin lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan, lihat Ketentuan Umum Pasal (1) angka 35.

³³² Amdal adalah kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan, lihat Ketentuan Umum Pasal (1) angka 12.

³³³ Sedangkan UKL-UPL adalah pengelolaan dan pemantauan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang tidak berdampak penting terhadap lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan, lihat Ketentuan Umum Pasal (1) angka 13.

³³⁴ Bilamanakah suatu usaha dan/atau kegiatan wajib memiliki amdal dan bilamanakah usaha dan/atau kegiatan cukup memiliki UKL-UPL? Berdasarkan Pasal 22 ayat (1), amdal hanya diperuntukkan bagi usaha dan/kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup. Jenis usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting adalah: a. perubahan bentuk lahan dan bentang alam; eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan; c. proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya; d. proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial budaya; e. proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya; f. introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, hewan, dan jasad renik; g. pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan nonhayati; h. kegiatan yang mempunyai resiko tinggi dan/atau mempengaruhi pertahanan negara; dan/atau i. penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup. Sedangkan usaha dan/kegiatan yang cukup memiliki UKL-UPL sebagaimana ditentukan Pasal 34 ayat (1) adalah setiap usaha dan/atau kegiatan yang tidak termasuk kriteria wajib amdal yang jenisnya ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota. Penetapan jenis usaha dan/atau kegiatan yang cukup memiliki UKL-UPL berdasarkan kriteria: a. tidak termasuk kategori berdampak penting dan; b. usaha mikro dan kecil, lihat Pasal 35 ayat (2).

dalam Pasal 69 ayat (1) huruf I, dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah).

Perbuatan yang dilarang dalam pasal ini adalah menyusun amdal tanpa kompetensi.³³⁵ Penyusun amdal tanpa kompetensi ini diancam pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah). Ancaman pidana dalam pasal ini menggunakan model ancaman pidana minimum umum dan maksimum umum.

10. Pasal 111 mengancam pidana:

- (1). Pejabat pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan amdal atau UKL-UPL, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah);
- (2). Pejabat pemberi izin usaha dan/atau kegiatan yang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan tanpa dilengkapi dengan izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah).

Perbuatan yang dilarang dalam pasal 111 ayat (1) ini adalah menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan amdal atau UKL-UPL. Ancaman pidana dalam pasal ini ditujukan kepada pejabat pemberi izin

³³⁵ Sebagaimana ditentukan Pasal 28 penyusun amdal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) dan Pasal 27 wajib memiliki sertifikat kompetensi penyusun amdal. Kriteria untuk memperoleh sertifikat kompetensi penyusun amdal adalah: a. penguasaan metodologi penyusunan amdal; b. kemampuan melakukan pelingkupan, prakiraan, dan evaluasi dampak serta pengambilan keputusan dan; c. kemampuan menyusun rencana pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup. Lihat, Pasal 28 Ayat (2).

lingkungan.³³⁶ Dalam hal pejabat pemberi izin lingkungan menerbitkan izin lingkungan tanpa disertai amdal atau UKL-RPL, maka diancam pidana paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah).

Sedangkan Pasal 111 ayat (2) mengancam pidana bagi pejabat pemberi izin usaha dan/atau kegiatan. Perbuatan yang dilarang di sini adalah menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan tanpa disertai izin lingkungan. Ancaman pidana dalam pasal ini ditujukan kepada pejabat pemberi izin usaha dan/atau kegiatan. Ancaman pidana yang dapat dijatuhkan terhadap pelanggaran pasal ini adalah dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah).

11. Pasal 112 mengancam pidana setiap pejabat yang berwenang yang dengan sengaja tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan sebagaimana dimaksud Pasal 71 dan Pasal 72, yang mengakibatkan terjadinya pencemaran lingkungan hidup yang mengakibatkan hilangnya nyawa manusia, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah).

Perbuatan yang dilarang dalam pasal ini adalah tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan. Perbuatan ini harus dilakukan dengan sengaja, artinya pembuat menghendaki atau

³³⁶ Pejabat pemberi izin lingkungan, merujuk Pasal 36 ayat (4) adalah Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

mengetahui untuk tidak melakukan pengawasan. Namun demikian, untuk dapat dipidananya berdasarkan Pasal ini harus terjadi pencemaran lingkungan hidup yang mengakibatkan hilangnya nyawa manusia.

Tindak pidana pada Pasal ini ditujukan kepada pejabat yang berwenang melakukan pengawasan, yaitu pejabat sebagaimana dimaksud Pasal 71 dan 72.³³⁷ Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 112 ini diancam pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah).

12. Pasal 113 mengancam pidana setiap orang yang memberikan informasi palsu, menyesatkan, menghilangkan informasi, merusak informasi, atau memberikan keterangan yang tidak benar yang diperlukan dalam kaitannya dengan pengawasan dan penegakan hukum yang berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf j, dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah).

Perbuatan yang dilarang dalam Pasal ini adalah memberikan informasi palsu,³³⁸ menyesatkan, menghilangkan informasi, merusak informasi, atau memberikan keterangan yang tidak benar yang diperlukan dalam kaitannya dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Perbuatan-

³³⁷ Pasal 71 ayat (1) Menteri, gubernur, atau bupati walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dibi dang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; ayat (2). Menteri, gubernur, atau bupati/walikota dapat mendelegasikan kewenangannya dalam melakukan pengawasan kepada pejabat/instansi teknis yang bertanggungjawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; ayat (3). Dalam melakukan pengawasan, Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup yang merupakan pejabat fungsional. Pasal 72 menyatakan, Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ijin lingkungan.

³³⁸ Informasi palsu dapat berbentuk dokumen atau keterangan lisan yang tidak sesuai dengan fakta-fakta yang senyatanya atau informasi yang tidak benar, lihat Penjelasan Pasal 113.

perbuatan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal ini diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah).

13. Pasal 114 mengancam pidana setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah).

Perbuatan yang dilarang dalam pasal ini adalah tidak melaksanakan paksaan pemerintah.³³⁹ Tindak pidana ini hanya ditujukan kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan. Pelanggaran terhadap Pasal ini diancam pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah).

14. Pasal 115 mengancam pidana setiap orang yang dengan sengaja mencegah, menghalang-halangi, atau menggagalkan pelaksanaan tugas pejabat pengawas lingkungan hidup dan/atau pejabat penyidik pegawai negeri sipil dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah).

Perbuatan yang dilarang dalam Pasal ini adalah mencegah, menghalang-halangi, atau menggagalkan pelaksanaan tugas pejabat pengawas dan/atau pejabat penyidik pegawai negeri sipil. Perbuatan ini harus dilakukan dengan sengaja, yang berarti pembuat memang menghendaki untuk mencegah, menghalang-halangi, atau menggagalkan pelaksanaan tugas pengawas

³³⁹ Paksaan pemerintah dapat berupa: a. penghentian sementara kegiatan produksi; b. pemindahan sarana produksi; c. penutupan saluran pembuangan air limbah atau emisi; d. pembongkaran; penyitaan terhadap barang atau alat yang berpotensi menimbulkan pelanggaran; f. penghentian sementara seluruh kegiatan; g. tindakan lain yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup, lihat Pasal 80 ayat (1).

dan/atau penyidik pegawai negeri sipil. Perbuatan dalam pasal ini diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah).

Selain merumuskan perbuatan yang dilarang beserta sanksi pidananya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga menentukan subjek pelaku tindak pidana yang dapat dipertanggungjawabkan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak hanya menetapkan orang perseorangan sebagai subjek pelaku tindak pidana, melainkan juga badan usaha. Dalam hal tindak pidana itu dilakukan oleh atau atas nama badan usaha, maka berdasarkan Pasal 116 ayat (1): tuntutan pidana dan sanksi pidana dijatuhkan kepada: a. badan usaha; b. orang yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana tersebut atau orang yang bertindak sebagai pemimpin kegiatan dalam tindak pidana tersebut. Lebih lanjut berdasarkan Pasal 119 apabila tindak pidana pencemaran lingkungan hidup itu dilakukan oleh, untuk atau atas nama badan usaha, maka selain dijatuhkan pidana penjara dan denda, maka terhadap badan usaha dapat dikenakan pidana tambahan atau tindakan tata tertib berupa: a. perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; b. penutupan seluruh atau sebagian tempat usaha dan/atau kegiatan; c. perbaikan akibat tindak pidana; d. kewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau e. penempatan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 (tiga) tahun.

Uraian tentang perbandingan pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 di atas apabila digambarkan dalam bentuk tabel adalah sebagai berikut:

Tabel 2

Perbandingan Ketentuan Pidana Tentang Pencemaran Lingkungan Hidup Dalam
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Dengan Undang-Undang Nomor 32
Tahun 2009

Perubahan	UU. No. 23 Tahun 1997	UU. No. 32 Tahun 2009
Kualifikasi Tindak pidana	• Kejahatan (Psl. 48)	• Kejahatan (Psl.97)
Subjek Tindak Pidana	• Orang • Korporasi	• Orang • Korporasi
Perbuatan yang Dilarang	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melawan hukum sengaja mengakibatkan pencemaran LH (Psl. 41 ayat 1); 2. Pencemaran LH yang mengakibatkan orang mati/luka berat (Psl. 41 ayat 2); 3. Kealpaan mengakibatkan pencemaran (Psl. 42 ayat 1); 4. Kealpaan mengakibatkan pencemaran yang mengakibatkan orang mati/luka berat (Psl. 42 ayat 2); 5. Melepas atau membuang zat, energi, dan atau komponen lain yang berbahaya atau beraun masuk di atas air atau ke dalam tanah, ke dalam udara atau ke dalam air permukaan (Psl. 43 ayat 1); 6. Melakukan impor, ekspor, memperdagangkan, mengangkut, menyiapkan bahan tersebut angka 5 (Psl. 43 ayat 1); 7. Menjalankan instalasi yang berbahaya (Psl. 43 ayat 1) <ul style="list-style-type: none"> • 5,6,7 padahal mengetahui atau sangat beralasan untuk menduga bahwa perbuatan tersebut dapat menimbulkan pencemaran; <ol style="list-style-type: none"> 8. Sengaja memberi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sengaja mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut (Psl. 98 ayat 1); 2. Sengaja mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut yang mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya kesehatan manusia (Psl. 98 ayat 2); 3. Sengaja mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut yang mengakibatkan orang luka berat /atau mati (Psl. 98 ayat 3); 4. Kelalaian mengakibatkan dilampauinyabaku mutu udara ambient, baku mutu air, baku mutu air laut (Psl. 99 ayat 1); 5. Kelalaian mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut yang mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya kesehatan manusia(Psl. 99 ayat 2); 6. Kelalaian mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut yang mengakibatkan orang luka berat atau mati (Psl. 99 ayat 3); 7. Melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi, ataubaku mutu gangguan yang apabila telah dikenakan sanksi administrasi tidak dipatuhi

	<p>informasi palsu, atau menghilangkan atau menyembunyikan atau merusak informasi yang diperlukan dalam kaitannya Pasal 43 ayat 1 padahal mengetahui atau sangat beralasan bahwa perbuatan tersebut dapat menimbulkan pencemaran LH atau membahayakan kesehatan umum atau orang lain (Psl. 43 ayat 2);</p> <p>9. Perbuatan Pasal 43 ayat 2 yang menyebabkan orang mati atau luka berat (Psl. 43 ayat 3);</p> <p>10. Melanggar ketentuan perundang-undangan karena kealpaannyamelakukan perbuatan sebagaimana dimaksud Pasal 43 (Psl. 44 ayat 1);</p> <p>11. Perbuatan Pasal 43 ayat 1 yang mengakibatkan orang mati atau luka berat (Psl. 44 ayat 2).</p>	<p>atau pelanggaran dilakukan lebih dari satu kali (Psl. 100);</p> <p>8. Melakukan pengelolaan limbah B3 tanpa ijin (Psl 102);</p> <p>9. Menghasilkan limbah B3 dan tidak melakukan pengelolaan (Psl. 103);</p> <p>10. Melakukan dumping limbah dan/atau bahan ke media lingkungan hidup tanpa izin (Psl. 104);</p> <p>11. Memasukkan limbah ke wilayah Negara Republik Indonesiasebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat 1 huruf e (Psl 105);</p> <p>12. Memasukkan limbah B3 ke dalam wilayah Republik Indonesia sebagaimana dimaksuddalam Pasal 69 ayat 1 huruf d (Psl. 106);</p> <p>13. Memasukkan B3 yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan ke dalam wilayah Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat 1 hurug g (Psl. 107);</p> <p>14. Melakukan pembakaran lahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat 1 huruf h (Psl. 108);</p> <p>15. Melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa ijin lingkungan (Psl 109);</p> <p>16. Menyusun Amdal tanpa ijin kompetensi)Psl. 110);</p> <p>17. Pejabat pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan Amdal atau UKL-UPL (Psl. 111 ayat 1);</p> <p>18. Pejabat pemberi izin usaha dan/kegiatan yang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan tanpa dilengkapi izin lingkungan (Psl. 111 ayat 2);</p> <p>19. Pejabat berwenangyang dengan sengaja tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggungjawab usaha da/atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan izin</p>
--	---	--

		<p>lingkungan (Psl. 112);</p> <p>20. Memberi informasi palsu, menyesatkan, menghilangkan informasi atau memberikan informasi yang tidak benar yang diperlukan dalam kaitannya dengan pengawasan dan penegakan hukum yang berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (Psl. 113);</p> <p>21. Penanggungjawab usaha/kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah (Psl. 114);</p> <p>22. Sengaja mencegah, menghalangi atau menggagalkan pelaksanaan tugas pejabat pengawas lingkungan hidup dan/atau pejabat penyidik pegawai negeri sipil (Pasl 115).</p>
Kesalahan	<ul style="list-style-type: none"> • Kesengajaan: <ol style="list-style-type: none"> 6. Pasal 41 ayat 1; 7. Pasal 41 ayat 2; 8. Pasal 43 ayat 1; 9. Pasal 43 ayat 2; 10. Pasal 43 ayat 3. • Kelalaian: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pasal 42 ayat 1; 2. Pasal 42 ayat 2; 3. Pasal 44 ayat 1; 4. Pasal 44 ayat 2. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kesengajaan <ol style="list-style-type: none"> 1. Pasal 98 ayat 1; 2. Pasal 98 ayat 2; 3. Pasal 98 ayat 3; 4. Pasal 112; 5. Pasal 115; • Kelalaian <ol style="list-style-type: none"> 1. Pasal 99 ayat 1; 2. Pasal 99 ayat 2; 3. Pasal 99 ayat 3;
Pertanggungjawab an korporasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Badan Hukum, Perseroan, Perserikatan, Yayasan atau Organisasi lain; maupun 2. Orang yang memberi perintah, atau pemimpin perbuatan, atau 3. Keduanya (Badan hukum dsb.) dan orang yang memberi perintah atau yang memimpin perbuatan (Pasal 46). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Badan usaha; atau 2. Orang yang memberi perintah atau yang bertindak sebagai pemimpin kegiatan; atau 3. Keduanya, yaitu badan usaha dan orang yang memberi perintah atau orang yang bertindak sebagai pemimpin kegiatan (Pasal 115). <ul style="list-style-type: none"> • Sanksi pidana yang dijatuhkan kepada badan usaha diwakili oleh pengurus yang berwenang mewakili di dalam dan di luar pengadilan sesuai dengan peraturan perundang-undangan selaku pelaku fungsional (Pasal118)
Ancaman Sanksi	<ul style="list-style-type: none"> • Pidana Pokok: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pidana penjara paling lama 10 tahun dan 	<ul style="list-style-type: none"> • Pidana Pokok: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pidana penjara paling singkat

	<p>denda paling banyak Rp.500 juta (Psl. 41 ayat 1);</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Pidana penjara paling lama 15 tahun dan denda paling banyak Rp. 750 juta (Psl 41 ayat 2); 3. Pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 100 juta (Psl. 42 ayat 1); 4. Pidana penjara paling lama 5 tahun dan denda paling banyak Rp. 150 juta (Psl. 42 ayat 2); 5. Pidana penjara paling lama 6 tahun dan denda paling banyak Rp. 300 juta (Psl. 43 ayat 1); 6. Pidana penjara paling lama 6 tahun dan denda paling banyak Rp. 300 juta (Psl. 43 ayat 2); 7. Pidana penjara paling lama 9 tahun dan denda paling banyak Rp. 450 juta (Psl. 43 ayat 3); 8. Pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 100 juta (Psl. 44 ayat 1); 9. Pidana penjara paling lama 5 tahun dan denda paling banyak Rp. 150 juta (Psl. 44 ayat 2). <ul style="list-style-type: none"> • Tindakan Tata Tertib: <ol style="list-style-type: none"> 1. Perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; dan/atau 2. Penutupan seluruhnya atau sebagian dari perusahaan; dan/atau 3. Perbaikan akibat tindak pidana; dan/atau 4. Mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau 5. Meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak; atau 6. Menempatkan perusahaan di bawah 	<p>3 tahun dan paling lama 10 tahun dan denda paling sedikit Rp. 3 miliar dan paling banyak Rp. 10 miliar (Psl. 98 ayat 1).;</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Pidana penjara paling singkat 4 tahun dan paling lama 12 tahun dan denda paling sedikit Rp. 4 miliar dan paling banyak 12 miliar (Psl. 98 ayat 2); 3. Pidana penjara paling singkat 5 tahun dan paling lama 15 tahun dan denda paling sedikit Rp. 5 miliar dan paling banyak Rp. 15 miliar (Psl. 98 ayat 3); 4. Pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 3 tahun dan denda paling sedikit Rp. 1 miliar dan paling banyak 3Rp. 3 miliar (Psl. 99 ayat 1); 5. Pidana penjara paling singkat 2 tahun dan paling lama 6 tahun dan denda paling sedikit Rp. 2 miliar dan paling banyak 6 miliar (Psl. 99 ayat 2); 6. Pidana penjara paling singkat 3 tahun dan paling lama 9 tahun dan denda paling sedikit Rp. 3 miliar dan paling banyak Rp. 9 miliar (Psl. 99 ayat 3); 7. Pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 3 Miliar (Psl. 100 ayat 1); 8. Pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 3 tahun dan denda paling sedikit Rp. 1 miliar dan paling banyak 3 miliar (Psl. 102); 9. Pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 3 tahun dan denda paling sedikit Rp. 1 miliar dan paling banyak Rp. 3 miliar (Psl. 103);
--	---	--

	<p>pengampunan paling lama 3 tahun(pasal 47).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 10. Pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 3 miliar (Psl. 104); 11. Pidana penjara paling singkat 4 tahun dan paling lama 12 tahun dan denda paling sedikit 4 miliar dan paling banyak 12 miliar (Pasal 105); 12. Pidana penjara paling singkat 5 tahun dan paling lama 15 tahun dan denda paling sedikit Rp. 5 miliar dan paling banyak Rp. 15 miliar (Psl. 106); 13. Pidana penjara paling singkat 5 tahun dan paling lama 15 tahun dan denda paling sedikit Rp. 5 miliar dan paling banyak Rp. 15 miliar (Psl. 107); 14. Pidana penjara paling singkat 3 tahun dan paling lama 10 tahun dan denda paling sedikit Rp. 3 miliar dan paling banyak Rp. 10 miliar (Psl. 108); 15. Pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 3 tahun dan denda paling sedikit Rp. 1 miliar dan paling banyak Rp. 3 miliar (psl. 109); 16. Pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 3 miliar (Psl 110); 17. Pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 3 miliar (psl. 111 ayat 1); 18. Pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 3 miliar (Psl. 111 ayat 2); 19. Pidana penjara paling lama 1 tahun dan denda paling banyak Rp. 500 juta (Psl. 112); 20. Pidana penjara paling lama 1 tahun dan denda paling banyak
--	---	---

		<p>Rp. 1 miliar (Psl. 113);</p> <p>21. Pidana penjara paling lama 1 tahun dan denda paling banyak Rp. 1 miliar (Psl 114);</p> <p>22. Pidana penjara paling lama 1 tahun dan denda paling banyak Rp. 500 juta (Psl 115);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pidana Tambahan atau Tata Tertib: <ol style="list-style-type: none"> 1. Perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; 2. Penutupan seluruh atau sebagian tempat usaha dan/atau kegiatan; 3. Perbaikan akibat tindak pidana; 4. Pewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau 5. Penempatan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 (tiga) tahun (psl. 119)
Pemberatan Ancaman Pidana Bagi Korporasi	<ul style="list-style-type: none"> • Jika tindak pidana dilakukan oleh atau atas nama badan hukum, perseroan (dan sebagainya), ancaman pidana denda diperberat 1/3 (psl. 45) 	<ul style="list-style-type: none"> • Jika tuntutan pidana diajukan kepada pemberi perintah atau pemimpin tindak pidana, ancaman pidana penjara diperberat 1/3 (Psl 117)
Prinsip Ultimium Remedium	<ul style="list-style-type: none"> • Hukum pidana hendaknya didayagunakan apabila sanksi bidang hukum lain, seperti sanksi administrasi dan sanksi perdata, dan alternatif penyelesaian sengketalingkungan hidup tidak efektif dan/atau tingkat kesalahan pelaku realtif berat dan/atau akibat perbuatannya realtif besar dan/atau perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat (Penjelasan Umum angka 7). 	<ul style="list-style-type: none"> • Penggunaan prinsip ultimium remedium dibatasi hanya untuk tindak pidana formil tertentu (Penjelasan Umum angka 6).

Dari perbandingan pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 di atas terlihat adanya beberapa hal yang mengalami perubahan pengaturan, di samping terdapat beberapa hal yang masih dipertahankan. Beberapa hal yang masih tetap menyangkut kualifikasi tindak pidana, yakni kejahatan (Pasal 48 UU.No. 23 Tahun 1997; Pasal 97 UU. No. 32 Tahun 2009), dan subjek tindak pidana yang meliputi orang perseorangan ataupun badan hukum (Pasal 1 angka 24 UU.No. 23 Tahun 1997; Pasal 1 angka 32 UU. Nomor 32 Tahun 2009). Hanya saja dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 badan hukum ini diperluas pengertiannya menjadi badan usaha, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum. Hal lain yang tidak mengalami perubahan menyangkut unsur kesalahan. Kedua undang-undang ini tetap mensyaratkan adanya unsur kesalahan atau sikap batin petindak yang berupa kesengajaan atau kealpaan.

Terdapat berbagai perubahan ketentuan pidana dalam undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, baik yang menyangkut unsur perbuatan yang dilarang, sistem pertanggungjawaban badan hukum, sanksi pidana yang diancamkan maupun penggunaan prinsip *ultimum remedium*.

Sepanjang menyangkut perbuatan yang dilarang, yakni perbuatan yang mengakibatkan terjadinya pencemaran lingkungan hidup, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak lagi mencantumkan unsur "sifat melawan hukum" sebagai bagian dari unsur tertulis dari tindak pidana. Sedangkan unsur "mengakibatkan pencemaran lingkungan" diubah menjadi "mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut".

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga memperluas perbuatan yang dapat dipidana, yakni melakukan pengelolaan limbah B3 tanpa izin (Pasal 102); menghasilkan limbah B3 dan tidak melakukan pengelolaan (Pasal 104); memasukkan limbah ke dalam wilayah negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat 1 huruf e (Pasal 105); memasukkan limbah B3 ke dalam wilayah Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat 1 huruf d (Pasal 106); memasukkan B3 yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan ke dalam wilayah Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat 1 huruf g (Pasal 107); melakukan pembakaran lahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat 1 huruf h (Pasal 108); melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa ijin lingkungan (Pasal 109); menyusun Amdal tanpa izin kompetensi (Pasal 110); Pejabat pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan Amdal atau UKL-UPL (Pasal 111 ayat 1); pejabat pemberi izin usaha dan/atau kegiatan yang menerbitkan izin usaha dan/kegiatan tanpa dilengkapi izin lingkungan (Pasal 111 ayat 2); pejabat berwenang dengan sengaja tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan peraturan perundang-undangan atau izin yang mengakibatkan terjadinya pencemaran (Pasal 112); memberikan informasi palsu, menyesatkan (dan sebagainya) yang diperlukan dalam kaitannya dengan pengawasan dan penegakan hukum (Pasal 113); penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah (Pasal 114); mencegah, menghalang-halangi, atau menggagalkan pelaksanaan tugas pejabat pengawas lingkungan (Pasal 115).

Selain mengubah unsur-unsur tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dan memperluas perbuatan yang dapat dipidana, Undang-Undang Nomor 32

Tahun 2009 juga memperberat ancaman sanksi pidana. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menganut sistem ancaman pidana minimum khusus untuk perbuatan yang mengakibatkan terjadinya pencemaran lingkungan hidup (Pasal 98 dan Pasal 99) dan perbuatan-perbuatan tertentu sebagaimana diatur pada Pasal 102 (pengelolaan limbah tanpa izin), Pasal 103 (menghasilkan limbah B3 dan tidak melakukan pengelolaan), Pasal 105 (memasukkan limbah ke wilayah Negara Republik Indonesia), Pasal 106 (memasukkan limbah B3 ke dalam wilayah Negara Republik Indonesia), Pasal 107 (memasukkan B3 yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan), Pasal 108 (pembakaran hutan), Pasal 109 (melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa memiliki izin lingkungan).

Sanksi pidana pokok berupa pidana penjara dan pidana denda diancamkan secara kumulatif (digunakan kata "dan"), kecuali untuk tindak pidana sebagaimana diatur pada Pasal 112 (pejabat yang berwenang yang tidak melakukan pengawasan) secara alternatif (digunakan kata "atau"). Sementara itu besarnya sanksi pidana pokok berupa pidana penjara atau pidana denda ditentukan secara variatif. Khususnya untuk perbuatan yang dilakukan secara sengaja sehingga mengakibatkan terjadinya pencemaran lingkungan hidup (Pasal 98 ayat 1) ancaman pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp. 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah). Ancaman pidana ini menjadi paling singkat 4 (empat) tahun dan denda paling sedikit Rp 4.000.000.000 (empat miliar rupiah) apabila perbuatan pencemaran mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya bagi kesehatan manusia (Pasal 98 ayat 2), dan menjadi paling singkat 5 (lima) tahun dan paling sedikit Rp 5.000.0000 (lima miliar rupiah) apabila mengakibatkan orang luka berat atau mati (Pasal 98 ayat 3). Apabila akibat berupa pencemaran lingkungan hidup terjadi karena kelalaian maka

berdasarkan Pasal 99 ayat 1 diancam pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan denda paling sedikit Rp 1.000.000.000 (satu miliar rupiah). Ancaman pidana penjara ini menjadi paling sedikit 2 (dua) tahun dan denda paling sedikit Rp 2.000.000.000 (dua miliar rupiah) apabila mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya bagi kesehatan manusia, dan menjadi paling singkat 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah) apabila mengakibatkan orang luka berat atau mati. Selain diancam dengan pidana pokok (pidana penjara dan pidana denda), berdasarkan Pasal 119, terhadap badan usaha dapat dikenakan pidana tambahan atau tindakan tata tertib berupa (1) perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; (2) penutupan seluruh atau sebagian tempat usaha dan/atau kegiatan; (3) perbaikan akibat tindak pidana; (4) kewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak, dan/atau penempatan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 (tiga) tahun.

Akhirnya, berkaitan dengan penggunaan prinsip "ultimum remedium", sebagaimana dinyatakan pada Penjelasan Umum angka 6, maka penggunaannya dibatasi hanya untuk tindak pidana formil tertentu.

2. Ide Dasar Pergeseran Kebijakan Hukum Pidana Tentang Pencemaran Lingkungan Hidup Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009

Lebih dari dua belas tahun yang lalu, tepatnya pada tanggal 19 September 1997 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup diundangkan dan dinyatakan berlaku. Dalam konsideran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 antara lain dinyatakan bahwa Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) bertujuan untuk mendorong

terwujudnya pembangunan nasional yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan dengan memperhatikan kebutuhan generasi sekarang dan generasi masa depan.³⁴⁰

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup merupakan babak baru sejarah pengelolaan lingkungan hidup dan telah memberi kontribusi bagi pemajuan perlindungan lingkungan hidup di Indonesia. Namun demikian, dalam rentang berlakunya undang-undang ini degradasi lingkungan hidup masih tetap saja terjadi. Tingginya laju degradasi mengindikasikan bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 masih belum efektif memenuhi harapan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dalam catatan *Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)*,³⁴¹ dengan mengutip hasil penelitian dari beberapa instansi pemerintah, mengidentifikasi kondisi lingkungan hidup di Indonesia beserta penegakan hukumnya sepanjang berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 sebagai berikut:

- (1) Data statistik pada Status Lingkungan Hidup Indonesia tahun 2006 menunjukkan bahwa kualitas lingkungan hidup di Indonesia semakin menurun. Kementerian Negara Lingkungan Hidup tahun 2007 mencatat bahwa penurunan kualitas lingkungan hidup pada tahun 2006 disebabkan karena terjadi peningkatan polutan secara signifikan di media air dan udara;
- (2) Peningkatan kasus pencemaran limbah domestik dan limbah bahan berbahaya dan beracun (B3). Pemantauan 35 sungai di Indonesia yang dilakukan oleh Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Hidup (Bapedalda) provinsi sebagaimana dicatat Kementerian Negara Lingkungan Hidup tahun 2007, menunjukkan bahwa 35 sungai tersebut sudah tercemar, berdasarkan kriteria air kelas dua. Sumber pencemar air permukaan dan air tanah pada umumnya adalah industri, pertanian dan rumah tangga;
- (3) Kerusakan lingkungan hidup di Indonesia semakin meningkat. Data dari Departemen Kehutanan sebagaimana dikutip dalam Laporan Status Lingkungan Hidup Indonesia tahun 2006 bahwa kerusakan lahan dan hutan

³⁴⁰ Lihat bagian Menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997.

³⁴¹ Lihat *Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Menuju Peradilan Pro Lingkungan*, Jakarta, 2009, hlm. 27-28.

- di Indonesia telah mencapai 59,2 juta hektar dengan laju deforestasi sekitar 1,19 juta hektar per tahun;
- (4) Penegakan hukum lingkungan di pengadilan tidak kunjung membaik. Dilihat dari segi independensi, sikap, aplikasi prinsip-prinsip hukum lingkungan yang universal serta akurasi penerapan ketentuan perundang-undangan lingkungan, putusan kasus lingkungan hidup yang ada selama ini belum mencerminkan peranan yang signifikan dari lembaga peradilan terhadap penyelamatan sumber daya alam dan lingkungan Indonesia;
 - (5) Amar putusan yang membebaskan pencemar dan atau merusak lingkungan pada kasus-kasus lingkungan selama tahun 2006-2007 menunjukkan kurangnya pemahaman majelis hakim akan hak lingkungan sebagai hak asasi manusia. Hal ini kemungkinan besar terjadi karena kurangnya pemahaman akan isu-isu lingkungan dan keadilan lingkungan serta prinsip-prinsip hukum lingkungan;
 - (6) Kasus lingkungan hidup selama tahun 2007 secara nyata telah mengabaikan aspek menghormati dan menjunjung HAM. Hal ini menunjukkan bahwa pemahaman hakim sebagai salah satu pilar penegakan hukum lingkungan masih lemah dan kurang memahami hak atas lingkungan yang baik dan sehat adalah hak asasi manusia.

Dalam Naskah Akademis perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 antara lain dinyatakan bahwa, tidak efektifnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 disebabkan oleh adanya beberapa kelemahan, baik yang bersifat substansial, struktural maupun kultural. Pada tingkat substansial kelemahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 ditandai adanya multi tafsir terhadap norma-norma yang ada di dalamnya sehingga penegakan hukum lingkungan tidak maksimal. Pada tingkat struktural kelemahan diindikasikan antara lain masih kuatnya paradigma kebijakan yang pro investasi dan mengabaikan pertimbangan lingkungan. Sedangkan pada tingkat kultural, kelemahan diindikasikan masih lemahnya tingkat pentaatan pelaku usaha dan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup.³⁴²

Berbagai kelemahan yang ada pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, baik yang bersifat substansial, struktural dan kultural beserta implikasinya

³⁴² Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, DPR. Republik Indonesia Tahun 2009, Bagian Arsip Dokumentasi Setjen DPR.RI, 2011.

tersebut merupakan latar belakang yang mendorong pengajuan usul pembaruan undang-undang pengelolaan lingkungan hidup. Pemerintah Republik Indonesia mengajukan Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup (RUUPLH) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, dan dibahas pada sidang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sejak tanggal 30 Juni sampai dengan 1 September 2009

Pada tanggal 3 Oktober 2009, pemerintah Republik Indonesia mengundangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 140 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059) sebagai pembaruan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 sepanjang menyangkut ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup telah mengalami berbagai perubahan. Materi perubahan selengkapnya telah dikemukakan pada Bab III sub bab A.2.2.1 dalam tulisan ini. Dari perubahan yang ada, setidaknya terdapat 4 (empat) isu hukum dominan, yakni:

1. Pembatasan berlakunya asas *ultimum remedium*. Penjelasan Umum angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menyatakan: "..... Penegakan hukum pidana lingkungan tetap memperhatikan asas *ultimum remedium* yang mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administrasi dianggap tidak berhasil. Penerapan asas *ultimum remedium* ini hanya berlaku bagi tindak pidana formil

- tertentu, yaitu pemidanaan terhadap baku mutu air limbah, emisi, dan baku mutu tingkat gangguan;
2. Mengubah perumusan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dengan menghapuskan unsur melawan hukum sebagai bagian unsur tertulis dari tindak pidana, dan mengganti unsur mengakibatkan pencemaran lingkungan hidup menjadi mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, dan baku mutu air laut (Pasal 98);
 3. Memperberat ancaman pidana pokok, baik pidana penjara ataupun pidana denda serta penggunaan ancaman pidana minimum khusus untuk tindak pidana yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, dan baku mutu air laut (Pasal 98 dan pasal-pasal berikutnya yang berkaitan dengan pelampauan baku mutu ambien), serta tindak pidana tertentu lainnya (Pasal 102; Pasal 103; Pasal 105; Pasal 106; Pasal 107; Pasal 109);
 4. Dapat dipidananya pejabat (negara) pemberi izin atau pejabat yang berwenang (Pasal 111 dan 112).

Pembaruan suatu peraturan perundang-undangan tidaklah cukup hanya berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang bersifat pragmatis (sosiologis dan politis) guna memenuhi kebutuhan praktis.³⁴³ Lebih dari pada itu, pembaruan

³⁴³ Dari sudut kebutuhan praktis, perubahan ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 selain disebabkan semakin menurunnya kualitas lingkungan hidup yang mengancam kelangsungan perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya (Bagian Menimbang huruf d Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009) juga sebagaimana dinyatakan pada Penjelasan Umum angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, bahwa selain diperlukan upaya yang bersifat preventif, maka dalam hal pencemaran lingkungan hidup telah terjadi, perlu dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pencemaran lingkungan hidup yang telah terjadi. Secara lebih spesifik, perubahan ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak lain dimaksudkan untuk memudahkan penuntutan dan pembuktian terhadap perkara-perkara tindak pidana pencemaran lingkungan hidup sekaligus memperluas jangkauan hukum pidana sebagai sarana perlindungan terhadap lingkungan hidup. Hasil *Wawancara* dengan Mas Achmad Santosa dan Sukma Violeta, *Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)*, 18 Desember

peraturan perundang-undangan diperlukan pula adanya alasan-alasan yang bersifat filosofis yang dapat memberi pembenaran lebih mendasar. Dalam kaitan ini Peter Mahmud Marzuki³⁴⁴ pernah menyatakan bahwa dasar filosofis suatu undang-undang berkaitan dengan undang-undang secara keseluruhan. Sedangkan *Ratio legis* berkenaan dengan salah satu ketentuan dari suatu undang-undang. *Ratio legis* suatu ketentuan undang-undang tidak terlepas dari dasar filosofis undang-undang yang memuat ketentuan itu.

Berdasarkan pemahaman di atas, maka menemukan ide dasar pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, berarti harus menemukan alasan adanya (*ratio legis*) perubahan ketentuan pidana pada undang-undang ini, di samping harus menemukan pula pertimbangan filosofis (*ontologis*) yang mendasari perubahan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

2.1. Aspek Ontologis (Dasar Filosofis)

Sepanjang menyangkut landasan atau alasan filosofis, ide dasar perubahan kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-

2011. Sementara itu dari sudut pandang politis, perubahan ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 ini tidak terlepas dari perkembangan kecenderungan dunia tentang semakin pentingnya upaya-upaya perlindungan terhadap lingkungan hidup sebagaimana tertuang dalam Deklarasi Stockholm (1972), Deklarasi Rio (1992) serta Deklarasi Johannesburg (2002). Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga tidak terlepas dari amanat Konstitusi Republik Indonesia pasca amandemen kedua UUD 1945 tahun 2000, yakni penambahan pada Pasal 28H (ayat 1) yang memasukkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia, dan Pasal 33 (ayat 4) yang memasukkan norma keberlanjutan dan berwawasan lingkungan hidup sebagai prinsip ekonomi nasional (amandemen keempat 2002), serta Visi Pembangunan Jangka Panjang Indonesia 2005-2025 yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang menegaskan strategi untuk meningkatkan kapasitas pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup melalui upaya penegakan hukum lingkungan yang adil dan tegas.

³⁴⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, , *Loc.Cit*, hlm. 104.

Undang-Perindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup 2009 dapat dilacak dari beberapa sumber, yaitu:

Pertama, dasar pertimbangan (bagian konsideran) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 yang antara lain menyatakan bahwa, lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia dan pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan;³⁴⁵

kedua, dari Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup³⁴⁶ pada bagian kajian filosofis yang antara lain dinyatakan bahwa lingkungan hidup Indonesia merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa dan oleh karena itu perlu dilestarikan untuk tetap menjadi sumber penghidupan bagi rakyat dan seluruh mahluk hidup lainnya. Dalam kajian filosofis dinyatakan pula bahwa dalam pengelolaan lingkungan hidup dituntut adanya penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan yang sama bagi mahluk hayati dan non hayati. Selain kedua hal itu bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat adalah merupakan bagian dari hak asasi manusia dan oleh karena itu negara memiliki kewajiban untuk memenuhi, melindungi dan memajukan hak warga Negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tersebut.

Memperhatikan latar belakang landasan filosofis, baik yang tersurat dalam bagian pertimbangan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 maupun dalam kajian filosofis naskah akademisnya, dapat dikemukakan beberapa nilai dasar yang menjadi landasan filosofis Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, yaitu:

³⁴⁵ Lihat bagian Menimbang huruf a dan b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

³⁴⁶ Naskah Akademis, *Op.cit*, hlm. 23.

1. Keyakinan bahwa lingkungan hidup Indonesia adalah anugerah Tuhan Yang Maha Esa;
2. Pengakuan bahwa semua makhluk hidup, baik hayati maupun non hayati memiliki hak yang sama;
3. Pengakuan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat itu merupakan bagian dari hak asasi manusia; dan
4. Pembangunan nasional Indonesia diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan.

Keempat nilai dasar di atas untuk selanjutnya mengejawantah ke dalam azas-azas dan tujuan serta menjiwai seluruh norma-norma yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Berikut ini merupakan pembahasan terhadap keempat nilai dasar yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dikaitkan dengan kebijakan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan pencemaran lingkungan hidup sebagai berikut:

Ad. 1. Lingkungan hidup Indonesia adalah anugerah Tuhan Yang Maha Esa.

Sebagai nilai dasar pertama, lingkungan hidup merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa, menunjukkan keyakinan dari bangsa Indonesia bahwa lingkungan hidup adalah bagian yang tidak terpisahkan dari keberadaan Tuhan. Lingkungan hidup dengan demikian dipahami bukanlah entitas yang berdiri sendiri akan tetapi berhubungan dengan yang lain: Yang Ghaib, Yang Menciptakan Alam. Tuhan diyakini sebagai kausa prima, Tuhan adalah asal mula segala sesuatu, adanya Tuhan adalah mutlak, sempurna dan kuasa, tidak berubah, tidak terbatas serta pula sebagai pengatur tata tertib alam.³⁴⁷

³⁴⁷ Notonagoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Pantjuran Tujuh, Jakarta, 1975, hlm. 78.

Dalam pemahaman demikian ini maka alam diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa bukan tanpa tujuan. Alam diciptakan dengan tujuan tertentu dan dengan benar, bukan secara kebetulan dan main-main. Oleh karena itu, alam memiliki eksistensi yang riil dan objektif serta bekerja sesuai dengan hukum-hukum yang berlaku tetap bagi alam (*sunnatullah*). Sementara itu, manusia merupakan bagian tak terpisahkan dari alam. Sebagai bagian dari alam, keberadaan manusia di alam adalah untuk saling mengisi dan melengkapi satu dengan yang lainnya sesuai dengan peran masing-masing. Manusia mempunyai peran dan posisi khusus di antara alam dan makhluk ciptaan Tuhan yang lain, yakni sebagai wakil Tuhan dan pemimpin di bumi (*khalifah*).

Makna tentang lingkungan hidup sebagai Anugerah Tuhan Yang Maha Esa merupakan dasar kerohanian dan dasar moral bagi bangsa Indonesia dalam melihat dan memperlakukan lingkungan hidupnya. Keyakinan bangsa Indonesia bahwa lingkungan hidup adalah anugerah Tuhan Yang Maha Esa tidak saja merupakan cerminan sila pertama Pancasila sebagai dasar negara dan pandangan hidup bangsa, yakni Ketuhanan Yang Maha Esa,³⁴⁸ namun keyakinan demikian ini juga sejalan dengan nilai-nilai moral yang terkandung dalam ajaran-ajaran agama dan kepercayaan yang diyakini kebenarannya.³⁴⁹

³⁴⁸ Dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara maka Sila Pertama Pancasila (Ketuhanan Yang Maha Esa) merupakan 'kerangka ontologis' manusia Indonesia, bahwa keberadaan kita kait mengkait dengan Tuhan Yang Maha Esa yang diyakini sebagai sumber nilai, sumber kebenaran, dan sumber makna. Nilai, makna dan kebenaran tersebut dipercayai sebagai sesuatu yang bersifat harus dan sekaligus dipandang cukup mulia untuk diperhatikan, dan menuntut kesetiaan dan ketaatan. Lihat Bernard L. Tanya, *Proyeksi Nilai-Nilai Pancasila sebagai Basis* *Loc..Cit*, hlm. 1-2.

³⁴⁹ Agama sebagai pandangan dunia (*world view*) dalam aplikasinya bertujuan untuk mempromosikan kemaslahatan hidup. Agama secara inheren memiliki sikap menaruh hormat terhadap alam. Bagi Agama, alam dan manusia adalah lokus kehadiran Yang Sakral. Lihat Hardiansah Suteja, *Rekonstruksi Relasi Agama dan Ekologi, Working Paper Series, Institute for Parenial Studies*, No. 297.01.12.2008, hlm. 1.

Dalam perspektif agama (Islam), relasi antara manusia dengan lingkungan hidup ditempatkan pada posisi setara. Dalam pandangan Profesor Ali Yafie,³⁵⁰ kesetaraan antara alam dengan manusia di hadapan Tuhan didasarkan pada dua konsepsi dasar, yakni pertama, *'rabbul alamin'*. Islam mengajarkan bahwa Allah SWT itu adalah Tuhan semesta alam, bukan Tuhan manusia atau sekelompok manusia. Oleh karena itu, Allah SWT bukan saja Tuhan kelompok mereka, Tuhan manusia, melainkan Tuhan seluruh alam, dan alam dihadapan Tuhan adalah sama. Kedua, *'rahmatan lil'alamin'*, bahwa manusia diberi amanat untuk mewujudkan segala perilakunya dalam rangka kasih sayang terhadap seluruh alam. Manusia bertindak dalam semua tindakannya berdasarkan kasih sayangnya, tidak saja terhadap sesama umat manusia melainkan juga kepada seluruh alam.

³⁵⁰ Ali Yafie, Menjaga Alam Wajib Hukumnya, *Harian Republika*, 22 Juni, 2008. Sementara itu menurut Burhanuddin Masy'ud, dalam perspektif agama Islam, memelihara lingkungan hidup (*hifdzul biah*) adalah salah satu komponen dari enam komponen utama hidup yang wajib dipelihara atau dijaga oleh seluruh umat manusia. Berkaitan dengan perintah memelihara lingkungan hidup ini, banyak ayat-ayat Al-Qur'an yang memberi pesan yang dapat dimaknai secara kontekstual, antara lain: Pertama, prinsip bahwa Tuhan sebagai pemilik hakiki segala sesuatu di bumi (QS Thaha:6) dan adanya sifat keberagaman ciptaan (QS An-Nahl (16):11; Lukman (31):10; Fathir (35): 27-28); Yaasin (36): 34, 71, 80; Al-An'am (6): 99, 141; Fathir (35): 12. Kedua, prinsip bahwa manusia bertugas sebagai pengelola dan pemakmur bumi (QS Al-Baqarah (2): 30; Huud (11): 61. Ketiga, prinsip keseimbangan dan keterukuran alam ciptaan (QS Al-Mulk (67): 3; QS Al-Hijr (15): 19 dan 21; Al-Qamar (54): 49 dan Al-Furqan (25): 2. Keempat, prinsip larangan berbuat kerusakan di muka bumi dan dampak kerusakan bumi (QS Al-Baqarah (2): 11; Al-A'raf 56; An-Nahl 34; Al-Qashash: 77; Asy-Syu'araa (26); 151-152). Kelima, prinsip larangan memanfaatkan sumberdaya secara berlebihan (boros) atau melampaui batas (QS Al-Baqarah (2): 190; Al-An'am (6): 141; Al-Isra' (17): 27. Keenam, semua fauna (binatang) di bumi memiliki hak yang sama dengan manusia sebagai sesama umat Tuhan dan larangan membunuh spesies apapun tanpa alasan syar'I (QS Al-An'am (6): 38; Al-Furqan (25): 68. Ketujuh, prinsip perintah mempelajari (berpikir) tentang gejala alam (hewan dan tumbuhan) (QS An-Nahl (16): 11, 66-67; Al-Mulk (67): 19, 30; Qaaf (50): 7-8; Ar-Ra'du (13): 4; Al-Fathir (35): 27; Al-Ghaasyiyah (88): 17-20. Kedelapan, prinsip setiap orang atau komunitas harus bertanggungjawab atas seluruh perbuatannya dan akan menerima akibatnya di dunia maupun di akhirat, sebesar atau sekecil apapun juga (QS Al-Zalzalah (99): 7-8; An-Naazi'at (79): 34-41; Al-An'am (6): 132; Al-A'raf (7): 6-9; Yunus (10): 52. Kesembilan, prinsip semua manusia memiliki kedudukan yang sama di muka bumi dan keharusan membangun kerjasama dalam kebaikan untuk kemaslahatan di bumi (QS Al-Hujuran (49): 13, Al-Maidah (5): 2, 8; Al-An'am (6): 152. Lihat Burhanuddin Masy'ud, Etika Konversi Biodiversitas: Tinjauan Makna Pesan Ayat-Ayat Al-Qur'an, www.burhanuddin-m.staff.ipb.ac.id/files/2011/02/etika-konservasi_biodiversitas.doc, diakses, 20 Januari 2012.

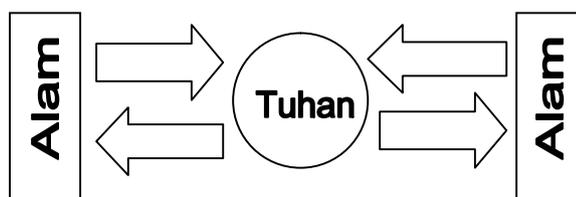
Cara pandang bahwa lingkungan hidup adalah entitas yang tidak terpisahkan dengan kehadiran Tuhan (*theocentrisme*) merupakan koreksi sekaligus reaksi terhadap cara pandang yang berkembang sebelumnya, yakni *anthropocentrisme*.³⁵¹ Cara pandang *Anthropocentrisme* yang menempatkan manusia pada posisi berderajat lebih tinggi dibanding makhluk lainnya terbukti telah menyebabkan kehancuran dalam diri alam semesta. Oleh karena itu, guna menjamin adanya keseimbangan perikehidupan, maka perlu mempertimbangkan (kembali) kehadiran Tuhan dalam cara berpikir manusia dalam berhubungan dengan alam sekelilingnya bahkan dengan seluruhnya. Alam semesta adalah satu kesatuan sistem yang masing-masing komponen yang terlibat di dalamnya saling berhubungan dan saling bergantung satu sama lain. Alam kehidupan adalah satu kesatuan ekosistem. Oleh karena itu, sikap manusia terhadap alam dan lingkungan hidupnya haruslah berubah, dari *anthropocentrisme* ke arah *theocentrisme*.

Sikap manusia yang menyertakan kehadiran Tuhan dalam relasi manusia dengan alam dalam kehidupan modern sekarang ini menurut Wendell Berry³⁵² menjadi sangat penting. Hal ini karena, "*Our ecological crisis is a crisis of character, not a political or social crisis.*" Oleh sebab itu menurut Preston

³⁵¹ Cara pandang *anthropocentrisme* menempatkan manusia sebagai pusat kehidupan. Manusia berperan sebagai subjek bagi dirinya sendiri. Manusia sebagai penentu dengan menggunakan dukungan ilmu pengetahuan dan teknologi telah menguasai, mengeksploitasi, dan mengeksplorasi alam untuk kepentingannya sendiri. Jimly Asshiddiqie, dengan mengutip pendapat Van Peursen membagi tiga tahapan perkembangan kehidupan manusia dalam kebudayaannya, yakni : pertama tahap *mistic*, di mana manusia secara penuh menggantungkan kehidupannya kepada alam sekitar untuk memenuhi segala kebutuhan hidupnya; kedua tahap *ontologis*, di mana manusia dengan segala akal pikirannya dengan didukung oleh kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi berupaya menaklukkan alam sekitarnya guna memenuhi kebutuhannya. Pada tahap ini hubungan manusia dan alam bersifat dominatif, di mana manusia menempatkan diri sebagai subjek bagi dirinya sendiri (*anthropocentrisme*); ketiga tahap *funksional*, pada tahap ini manusia tidak lagi menjadi penentu mutlak bagi kehidupan alam. Alam dan manusia hidup dalam keseimbangan. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution, Loc. Cit*, hlm. 118.

³⁵² Wendell Berry, dalam Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hlm. 120.

Bristow,³⁵³ persoalannya menyangkut persoalan spiritualitas: “*The religion of consumerism is a spiritual problem, and we must fight fire with fire. Spiritual problems require spiritual solutions*”. Lebih jauh Jimly Asshiddiqie³⁵⁴ menjelaskan bahwa hubungan manusia, alam dan Tuhan adalah hubungan yang bersifat ‘triadik’. Di antara ketiganya, Tuhan-lah yang harus ditempatkan di tengah, sehingga Manusia dan Alam berada dalam posisi seimbang. Bahkan, ketiganya, yaitu Tuhan, Alam, dan Manusia harus dipandang memiliki hak-hak dalam konteks kekuasaan masing-masing. Digambarkan dalam bentuk ragaan hubungan ‘triadik’ Tuhan, Alam dan Manusia adalah sebagai berikut:



(Ragaan diadopsi dari Jimly Assiddiqi)

Dengan mengakui kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa dalam relasi manusia dengan alam lingkungan hidupnya, maka manusia dipaksa untuk berbuat adil terhadap sesama mahluk, tidak saja terhadap sesama manusia, namun juga terhadap semua mahluk hidup di luar diri manusia.

Ad. 2. Semua mahluk hidup, baik hayati maupun non hayati memiliki hak yang sama.

Sebagai kelanjutan dari pengakuan bahwa lingkungan hidup Indonesia adalah anugerah Tuhan Yang Maha Esa, dan setiap mahluk ciptaanNya memiliki

³⁵³ Preston Bristow, dalam Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hlm. 120.

³⁵⁴ *Ibid*, hlm, 119

derajat yang setara, maka menjadi konsekuensi logis adanya pengakuan bahwa semua makhluk hidup, baik hayati maupun non hayati memiliki hak yang sama.

Pengakuan persamaan hak atas setiap makhluk hidup menandai perkembangan pemikiran yang sangat mendasar. Jika pada masa sebelumnya relasi manusia dengan alam didominasi oleh pemikiran serba manusia (antroposentris), maka setelah masa itu berkembang pemikiran ke arah penghormatan terhadap alam (biosentrisme/ecosentrisme).³⁵⁵ Dalam perspektif biosentris/ecosentris, semua organisme dan makhluk hidup adalah anggota yang sama statusnya --- suatu keseluruhan yang terkait sehingga mempunyai martabat yang sama.

Pengakuan bahwa semua makhluk hidup memiliki hak yang sama menunjukkan bahwa nilai sebuah benda di alam semesta ini tidak hanya berkaitan dengan kebutuhan atau kepentingan manusia. Segala sesuatu di alam semesta ini harus dihargai karena memiliki nilai pada dirinya sendiri. Manusia hanya salah satu bentuk kehidupan yang pada prinsipnya sama kedudukannya dalam tatanan ekologis dengan semua bentuk kehidupan lain. Dalam pemahaman yang non-antroposentris demikian ini, manusia adalah bagian dari alam, bukan terpisah apalagi sebagai penguasa atas alam.

Sebagai bagian dari alam, manusia haruslah mengakui bahwa kelangsungan hidupnya dan juga kelangsungan kehidupan spesies lainnya tergantung pada kepatuhan terhadap prinsip-prinsip ekologis.³⁵⁶ Sejalan dengan prinsip-prinsip

³⁵⁵ Ekosentrisme sering dipersamakan dengan biosentrisme, karena ada banyak kesamaan di antara kedua cara pandang ini. Keduanya mendobrak cara pandang antroposentrisme yang hanya membatasi keberlakuan etika hanya pada komunitas manusia. Sementara itu kedua cara pandang (biosentrisme dan ekosentrisme) memperluas keberlakuan etika untuk mencakup komunitas yang lebih luas, sehingga mencakup komunitas ekologis seluruhnya. Lihat Sonny Keraf, *Etika Lingkungan, Loc. Cit.*, hlm. 75.

³⁵⁶ Berdasarkan prinsip ekologis, suatu organisme tidak dapat hidup sendiri. Untuk kelangsungan hidupnya suatu organisme akan sangat bergantung pada kehadiran organisme lain dan

ekologis ini, maka kepentingan manusia tetap saja diperjuangkan, akan tetapi hal ini bukan untuk mendominasi spesies yang lain, apalagi dengan mengabaikan tujuan dan kepentingan spesies lain. Tujuan dan kepentingan manusia diperjuangkan dengan mengintegrasikan secara arif tujuan dan kepentingan spesies lain. Walhasil, sikap dominasi manusia atas alam harus digantikan dengan sikap hormat terhadap alam.

Nilai dasar hormat terhadap alam tidak hanya membawa konsekuensi pada tatanan etika moral, lebih jauh dari pada itu juga membawa konsekuensi pada tatanan hukum. Pada tingkatan etika moral, maka manusia memiliki kewajiban moral terhadap alam. Kewajiban ini tidak bersumber pada kewajiban manusia terhadap sesama ---- sebagaimana dipahami oleh paham antroposentris, namun pada pertimbangan bahwa semua kehidupan itu adalah sesuatu yang bernilai bagi dirinya sendiri. Sementara itu pada tataran hukum, kesamaan hak bagi sekalian makhluk hidup membawa konsekuensi pada keharusan adanya penormaan secara positif melalui hukum negara terhadap perlindungan atas hak-hak itu. Sampai pada titik ini persoalannya akan menyangkut sejauh mana lingkungan hidup diakui sebagai sebuah kepentingan hukum yang harus dilindungi oleh negara dan diberikan sanksi bagi barangsiapa yang melanggarnya.

Berkaitan dengan persoalan perlindungan hukum terhadap lingkungan hidup ini, patut untuk dikemukakan bahwa, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 secara tegas menggunakan (menambahkan) kata "Perlindungan" sebagai nama

berbagai komponen lingkungan yang ada di sekitarnya. Kehadiran organisme lain dan berbagai komponen lingkungan sangat dibutuhkan untuk keperluan pangan, perlindungan, pertumbuhan, perkembangan dan lain-lain. Hubungan antar organisme atau dengan lingkungannya akan sangat rumit dan kompleks, mereka saling berinteraksi satu sama lain membentuk sistem ekologi, atau sering disebut ekosistem. Lihat, Wisnu Wardhana, Dasar-Dasar Ekologi, *Makalah* Pelatihan Monitoring Biologi Bagi Pengelola Taman Nasional Gunung Halimun, Stasiun Penelitian Cikaniki TNGH, 5 April 1995, hlm. 2.

undang-undang. Kata "Perlindungan", tidak ditemukan sebagai nama dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 hanya menggunakan kata "Pengelolaan" Lingkungan Hidup.³⁵⁷ Penambahan kata "perlindungan" dalam undang-undang lingkungan hidup ini memiliki makna yang penting, karena lingkungan hidup dengan demikian tidak hanya sekedar dikelola peruntukannya tetapi juga harus memperoleh perlindungan dari negara.³⁵⁸

Ad.3. Pengakuan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat itu merupakan bagian dari hak asasi manusia

Hak asasi manusia adalah hak-(hak) yang dimiliki oleh manusia semata-mata karena ia manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia. Selain bersifat universal, hak asasi manusia juga tidak dapat dicabut (*inalienable*).³⁵⁹

Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan salah satu bentuk dari hak asasi manusia, sama halnya dengan hak-hak asasi manusia lainnya (hak untuk mendapatkan hidup dan kehidupan; hak untuk mendapatkan

³⁵⁷ Nama Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 selengkapnya adalah Undang-Undang Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Ketentuan Umum Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 memberikan definisi tentang "Perlindungan dan Pengelolaan" lingkungan hidup sebagai upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

³⁵⁸ Dalam pembahasan Panitia Kerja (Panja) DPR RI Tanggal 17 Juli 2009 Tentang Usul Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup terjadi perbedaan pendapat terhadap tambahan judul "Perlindungan" sebagai nama undang-undang, karena pada kata "Pengelolaan" di dalamnya sudah terkandung maksud untuk melakukan perlindungan. Pendapat yang lain menyatakan bahwa kata "Perlindungan" harus secara tegas ditambahkan sebagai nama undang-undang, dengan alasan keadaan lingkungan hidup di Indonesia telah mengalami krisis yang akut, di samping untuk mempertegas misi pemerintah dalam melakukan perlindungan terhadap lingkungan hidup ke depan. Lihat *Risalah Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Panitia Kerja Dengan SESMEN KLH, 17 Juli, 2009, Bidang Arsip Dokumentasi Setjen DPR.RI, hlm. 492.

³⁵⁹ Lihat Rhona K.M Smith dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia*, , *Loc.Cit*, hlm. 11.

kebebasan; hak atas kepemilikan; dan hak atas jaminan keamanan) yang secara tradisional telah diakui keberadaannya. Perbedaannya dengan hak asasi manusia yang lain adalah, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak yang bersifat kolektif, sementara hak asasi lainnya bersifat individual. Hak asasi manusia atas lingkungan hidup termasuk ke dalam jajaran hak kolektif generasi ketiga, sementara hak sipil dan politik adalah hak asasi generasi pertama, dan hak ekonomi, sosial dan budaya termasuk ke dalam katagori generasi kedua hak asasi manusia. Kelahiran hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia tidak terlepas dari kenyataan semakin meningkatnya kerusakan lingkungan hidup sehingga menjadi ancaman serius yang berimplikasi pada pelanggaran hak asasi secara global.³⁶⁰

Secara konstitusional, pengakuan terhadap hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat di Indonesia belumlah lama berselang. Pengakuan atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia secara konstitusional baru dilakukan setelah Undang-Undang Dasar 1945 mengalami perubahan melalui amandemen kedua yang disahkan pada 18 Agustus 2000.³⁶¹ Hak memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat demikian itu sebagaimana termaktub pada Pasal 28H (ayat 1) Undang-Undang Dasar 1945 yang selengkapnya berbunyi: "Setiap orang berhak hidup sejahtera

³⁶⁰ Hak asasi Generasi Ketiga, *Majalah SUAR*, Vol.2, No. 11, Juni, 2001, hlm. 2-3

³⁶¹ Sesungguhnya hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat telah telah diakomodir di pelbagai undang-undang jauh sebelum ditetapkan dalam UUD 1945 (amandemen kedua tahun 2000). Untuk pertama kali hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat telah diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (yang selanjutnya digantikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup). Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat secara eksplisit juga diakui sebagai hak asasi manusia melalui Ketetapan MPR.RI. Nomor XVII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia (HAM), disebutkan bahwa setiap orang berhak atas lingkungan yang baik dan sehat. Dalam perkembangan berikutnya hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat juga diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, dimana dalam undang-undang ini hak atas lingkungan yang baik dan sehat ditempatkan dalam bab hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, di bawah bagian hak untuk hidup.

lahir dan batin, bertempat tinggal, dan memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

Dimasukkannya hak memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia ke dalam Undang-Undang Dasar 1945 menunjukkan bahwa setiap warga negara Indonesia berhak dan memperoleh jaminan konstitusi (*constitutional guarantee*) untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat untuk hidup, tumbuh dan berkembang.

Lingkungan hidup yang baik dan sehat adalah suatu keadaan. Secara timbal balik lingkungan hidup yang baik dan sehat ini erat berhubungan dengan hak asasi manusia lainnya. Lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan pra kondisi untuk tumbuh dan berkembangnya hak-hak sosial, politik, budaya dan ekonomi. Sementara itu pelanggaran atas hak sosial, politik, budaya dan hak ekonomi akan memperburuk kualitas keterjaminan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Pengakuan atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia membawa berbagai konsekuensi, negara dengan demikian memiliki kewajiban untuk menjamin terpenuhinya hak-hak itu dan melakukan penindakan bagi siapa saja yang melanggarnya. Di samping itu, dengan diakuiinya hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat maka terbuka akses bagi masyarakat untuk terlibat dalam setiap perencanaan, pengambilan keputusan serta berhak melakukan kontrol atas berjalannya kebijakan pendayagunaan lingkungan hidup.

Ad.4. Pembangunan nasional Indonesia diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup

Pembangunan pada dasarnya merupakan upaya sadar dan terencana untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks negara, upaya demikian itu mencakup bidang yang luas, mencakup bidang sosial, ekonomi, politik dan budaya serta bidang ketahanan dan keamanan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh negara.

Pembangunan nasional yang dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat tidak terlepas dari penggunaan sumber-sumber daya alam dan lingkungan hidup. Namun disadari bahwa sumber daya alam dan lingkungan hidup memiliki keterbatasan, baik secara jumlah dan kualitas maupun dari segi ruang dan waktu. Oleh karena itu penggunaan sumber daya alam dan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan nasional harus dilakukan secara bijaksana dengan mempertimbangkan kemampuan daya dukung lingkungan hidup. Secara singkat Emil Salim³⁶² mengemukakan bahwa pembangunan harus dilakukan dengan mempertimbangkan faktor sumber daya secara bijaksana, di mana pembangunan harus berkesinambungan dan mampu meningkatkan kualitas hidup dari generasi ke generasi.

Undang-Undang Dasar 1945, selain telah menetapkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia juga menggariskan bahwa pembangunan nasional Indonesia diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup.³⁶³ Prinsip

³⁶² Emil Salim, *Kebijaksanaan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, *Makalah* Kursus Penyusunan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan XI, Jakarta, PPSDML-UI, 1986, hlm. 1.

³⁶³ Istilah "pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup" sebelumnya telah digunakan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pada bagian Pertimbangan huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997

pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup ini terkandung pada ketentuan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan: "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, efisiensi-keadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional".

Dalam perspektif perlindungan lingkungan hidup, keberadaan kedua Pasal dalam UUD 1945, yakni Pasal 28H (ayat 1) dan Pasal 33 (ayat4) sangat penting dan mendasar. Keduanya menunjukkan komitmen negara Indonesia secara konstitusional atas perlindungan terhadap lingkungan hidup. Oleh karena itu tidak berlebihan apabila dinyatakan bahwa konstitusi Republik Indonesia (UUD 1945) telah bernuansa hijau (*green constitution*).³⁶⁴

dinyatakan:" dalam rangka mendayagunakan sumberdaya alam untuk memajukan kesejahteraan umum seperti diamatkan dalam UUD 1945 dan untuk mencapai kebahagiaan hidup berdasarkan Pancasila, perlu dilaksanakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup berdasarkan kebijakan nasional yang terpadu dan menyeluruh dengan memperhitungkan kebutuhan generasi masa kini dan generasi masa depan". Sedangkan pengertian pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam Pasal 1 butir 3 dinyatakan: " sebagai upaya sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumberdaya ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan masa depan. Pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup digunakan istilah "Pembangunan berwawasan lingkungan". Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982, pembangunan berwawasan lingkungan hidup diberikan pengertian sebagai upaya sadar dan terencana menggunakan dan mengelola sumberdaya secara bijaksana dalam pembangunan yang berkesinambungan untuk meningkatkan mutu hidup. Dinyatakan selanjutnya dalam Penjelasan Pasal ini, bahwa penggunaan pengelolaan sumber daya secara bijaksana berarti senantiasa memperhitungkan dampak kegiatan tersebut terhadap lingkungan serta kemampuan sumber daya untuk menopang pembangunan secara berkesinambungan. Menurut Jimly Assididqie, kata "berkelanjutan" berkaitan dengan konsep *sustainable development* atau dalam bahasa Indonesia disebut pembangunan berkelanjutan. Hal ini terkait erat dengan perkembangan gagasan tentang pentingnya wawasan pemeliharaan, pelestarian, dan perlindungan lingkungan hidup yang sehat. Kedua istilah ini dapat dikatakan erat satu sama lain. Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) merupakan salah satu perwujudan dari wawasan yang dimaksud dalam UUD 1945. Sebaliknya, prinsip pembangunan berkelanjutan juga harus diterapkan dalam kebijakan pembangunan yang berwawasan lingkungan. Tidak ada pembangunan berkelanjutan tanpa lingkungan hidup sebagai unsur utamanya, dan tidak ada wawasan lingkungan tanpa pembangunan berkelanjutan. Lihat Jimly Assididqie, *Green Constitution, Loc.Cit*, hlm. 133-134.

³⁶⁴ Dinyatakan (masih) bernuansa hijau karena UUD 1945 masih belum sepenuhnya memberikan perlindungan secara eksplisit terhadap lingkungan hidup. Hal ini berbeda dengan Undang-

Nilai dasar pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup hakikatnya merupakan kelanjutan dari diakuinya bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat adalah bagian dari hak asasi manusia. Secara bermakna nilai dasar pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup hendak merefleksikan harapan untuk memadukan kepentingan lingkungan hidup ke dalam proses pembangunan guna menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu kehidupan generasi sekarang maupun generasi masa depan.³⁶⁵ Dengan demikian semua aktifitas perekonomian maupun kegiatan kemasyarakatan pada umumnya, serta kegiatan sosial budaya dan politik tidak boleh hanya mempertimbangkan kepentingan jangka pendek untuk masa kini. Jika keuntungan hari ini diperoleh melalui cara-cara atau tindakan yang merusak potensi dan daya dukung alam untuk generasi akan datang, maka kegiatan yang memberi keuntungan jangka pendek tersebut dapat dikatakan tidak sesuai dengan prinsip pembangunan berkelanjutan. Apabila kegiatan demikian itu ternyata tercermin dalam perumusan kebijakan pemerintah, maka dapat dikatakan bahwa kebijakan itu bertentangan dengan konstitusi (UUD 1945).

Undang Dasar negara Perancis dan Ekuador yang memiliki komitmen kuat dalam memberi perlindungan terhadap lingkungan hidup. Dalam Konstitusi Perancis (2004) memasukkan piagam lingkungan hidup (*chater for the environment 2004*) secara utuh ke dalam Pembukaan Konstitusinya, konsekuensinya seluruh batang tubuh Konstitusi Perancis haruslah bernafaskan nilai-nilai dan norma ketentuan yang pro-lingkungan. Sementara itu Konstitusi negara Ekuador memberikan hak terhadap lingkungan hidup sebagai subjek hukum sederajat dengan hak asasi manusia. Menurut Jimly Asshiddiqie, dengan diadopsinya prinsip lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia serta prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup menunjukkan bahwa UUD 1945 telah mengadopsi model kekuasaan negara yang mendasarkan pada kedaulatan lingkungan, *Ibid*, hlm. 121

³⁶⁵ Dalam *World Summit Report 2005* dinyatakan, pembangunan berkelanjutan haruslah didirikan di atas tiga pilar pokok, yaitu ekonomi, sosial, dan lingkungan. Ketiganya dibentuk untuk saling menopang antara satu dengan lainnya. Dengan demikian, pembangunan berkelanjutan tidak hanya memfokuskan pada aspek pembangunan ekonomi dan sosial semata, tetapi harus mendasarkan pula pada aspek perlindungan lingkungan hidup. Lihat Dinah M. Payne dan Cecily A. Rainborn, *Sustainable Development: The Ethic Support the Economic*, dalam Thomas A. Easton, ed, *Taking Side: Classing Views on Controversial Environmental Issues*, McGraw Hill, 2008, hlm. 28-33.

Menurut Surna T. Djajadiningrat,³⁶⁶ proses pembangunan berkelanjutan bertumpu pada tiga faktor utama, yaitu (1) kondisi sumber daya alam; (2) kualitas lingkungan, dan (3) faktor kependudukan. Dengan demikian, pembangunan berkelanjutan tidak akan bermakna banyak apabila tidak turut memperhatikan aspek-aspek yang berwawasan lingkungan. Pembangunan haruslah mampu menjaga keutuhan fungsi dan tatanan lingkungan, sehingga sumberdaya alam yang ada dapat senantiasa tersedia guna mendukung kegiatan pembangunan, baik untuk masa sekarang maupun masa akan datang. Untuk menciptakan konsep pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan, maka diperlukan pokok-pokok kebijaksanaan yang di antaranya berpedoman pada hal-hal sebagai berikut:

- a. Pengelolaan sumber daya alam perlu direncanakan sesuai dengan daya dukung lingkungannya;
- b. Proyek pembangunan yang berdampak negatif terhadap lingkungan dikendalikan melalui penerapan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) sebagai bagian dari studi kelayakan dalam proses perencanaan proyek;
- c. Adanya pengutamaan penanggulangan pencemaran air, udara, dan tanah;
- d. Pengembangan keanekaragaman hayati sebagai persyaratan stabilitas tatanan lingkungan;
- e. Pengendalian kerusakan lingkungan melalui pengelolaan daerah aliran sungai, rehabilitasi dan reklamasi bekas pembangunan, serta pengelolaan wilayah pesisir dan lautan;
- f. Pengembangan kebijakan ekonomi yang memuat pertimbangan lingkungan;

³⁶⁶ Surna T. Djajadiningrat, *Jurnal Hukum Lingkungan*, Tahun 1 No. 1/1994, ICEL, Jakarta, hlm. 6-9

- g. Pengembangan peran serta masyarakat, kelembagaan, dan ketenagaan dalam pengelolaan lingkungan hidup;
- h. Pengembangan hukum lingkungan yang mendorong badan peradilan untuk menyelesaikan sengketa melalui penerapan hukum lingkungan;
- i. Pengembangan kerjasama luar negeri.

Dari uraian di atas, maka tampak jelas hubungan antara pembangunan berkelanjutan dengan wawasan lingkungan. Semua strategi dan kebijakan pembangunan yang berkaitan dengan lingkungan merupakan tafsir konstitusi ketika aktor-aktor negara ingin melaksanakan aktivitas pembangunan. Berbagai hal di atas harus dipahami semata-mata untuk mencegah terjadinya dampak negatif yang lebih besar terhadap lingkungan hidup.

Keempat nilai dasar sebagaimana telah diuraikan di atas merupakan landasan bagi pembaruan undang-undang lingkungan hidup di Indonesia sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Sekalipun dalam beberapa hal nilai-nilai dasar tersebut telah diadopsi oleh undang-undang lingkungan hidup sebelumnya, yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 (dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982), namun konstitusionalisasi nilai-nilai dasar tersebut ke dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen kedua (2000) dan amandemen keempat (2002) memiliki konsekuensi hukum tersendiri bagi perlindungan lingkungan hidup.

Konstitusi adalah puncak yang memuat norma dasar sebagai "langit" dari segala bidang hukum nasional.³⁶⁷ Dalam konteks demikian ini, maka

³⁶⁷ Dalam teori *stufenufbau der rechtsordnung*, Hans Nawiasky menyebutnya dengan istilah "*staatsgrundgesetz*". Lihat Hamid A. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV, *Disertasi Ilmu Hukum* Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 287.

konstitusionalisasi norma lingkungan hidup di dalam Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan bagi seluruh bangun kebijakan negara yang terkait dengan persoalan lingkungan hidup. Konstitusionalisasi norma lingkungan hidup dalam Undang-Undang Dasar 1945 dengan demikian menjadi rujukan utama bagi upaya penegakan hukum dalam arti seluas-luasnya. Di satu segi, terdapat keharusan setiap kebijakan negara dan setiap perilaku para warga masyarakat memedomani norma dasar tentang lingkungan hidup sebagaimana Undang-Undang Dasar 1945 telah menentukannya; sebaliknya, apabila norma dasar tersebut tetap disimpangi dan dipandang bertentangan dengan konstitusi (*constitutional violation*) maka konsekuensi hukumnya adalah, segala kebijakan negara tersebut dapat dimintakan pembatalannya melalui pengujian undang-undang (*constitutional review*).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup bertumpu pada keempat nilai dasar yang telah dijelaskan di atas. Keempat nilai dasar tersebut secara eksplisit tercermin dalam dasar pertimbangan dibentuknya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009,³⁶⁸ serta terjabar dalam asas-asas³⁶⁹ dan menjiwai seluruh norma-norma hukum yang ada di dalamnya.³⁷⁰

³⁶⁸ Dalam Dasar Menimbang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, antara lain dinyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar 1945 (Dasar Menimbang huruf a); bahwa kualitas lingkungan hidup yang semakin menurun telah mengancam kelangsungan perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya sehingga perlu dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang sungguh-sungguh dan konsisten oleh semua pemangku kepentingan (Dasar Menimbang huruf d); bahwa pembangunan ekonomi nasional sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan (Dasar Menimbang huruf b).

³⁶⁹ Terdapat 14 (empat belas) azas dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, yaitu: (a) Azas tanggungjawab negara; (b) Azas kelestarian dan keberlanjutan; (c) Azas keserasian dan keseimbangan; (d) Asas keterpaduan; (e) Azas manfaat; (f) Azas kehati-hatian; (g) Azas keadilan; (h) Azas ekoregion; (i) Azas keanekaragaman hayati; (j) Azas pencemar membayar;

2.2. Aspek Ratio Legis

Selain atas dasar alasan yang bersifat filosofis, perubahan pengaturan tentang lingkungan hidup memiliki alasan-alasan yang secara khusus berkaitan dengan ketentuan pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Uraian berikut selanjutnya akan menjelaskan dan menganalisis alasan-alasan yang mendasari perubahan ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

Dari pembahasan tentang nilai-nilai dasar tentang lingkungan hidup sebagaimana telah diuraikan cukup menunjukkan alasan bahwa, lingkungan hidup adalah kepentingan hukum yang harus dilindungi. Pengakuan bahwa lingkungan hidup adalah anugerah Tuhan Yang Maha Esa dan setiap makhluk hidup memiliki hak yang sama, serta pengakuan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat adalah bagian dari hak asasi manusia, dan oleh karena itu

(k) Azas partisipatif; (l) Azas kearifan lokal; (m) Azas tata kelola pemerintahan yang baik; (n) Azas otonomi daerah.

³⁷⁰ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 memuat XVII Bab, terdiri dari 127 Pasal. Dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 memiliki perbedaan sebagai berikut: adanya penguatan tentang prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang didasarkan pada tata kelola pemerintahan yang baik karena dalam setiap proses perumusan dan penerapan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta penanggulangan dan penegakan hukum mewajibkan pengintergrasian aspek transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan keadilan. Selain hal itu dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga mengatur: (a) keutuhan unsur-unsur pengelolaan lingkungan hidup; (b) kejelasan kewenangan antara pusat dan daerah; (c) penguatan pada upaya pengendalian lingkungan hidup; (d) penguatan instrumen pencegahan pencemaran dan/kerusakan lingkungan hidup, yang meliputi instrumen kajian lingkungan hidup strategis, tata ruang, baku mutu lingkungan hidup, kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, amdal, upaya pengelolaan lingkungan dan upaya pemantauan lingkungan hidup, perizinan, instrumen ekonomi lingkungan hidup, peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup, anggaran berbasis lingkungan hidup, analisis resiko lingkungan hidup, dan instrumen lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; (e) pendayagunaan perizinan sebagai instrumen pengendalian; (f) pendayagunaan pendekatan ekosistem; (g) kepastian dalam merespon dan mengantisipasi perkembangan lingkungan global; (h) penguatan demokrasi lingkungan melalui akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan serta penguatan hak-hak masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; (i) penegakan hukum perdata, administrasi, dan pidana secara lebih jelas; (j) penguatan kelembagaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang lebih efektif dan responsif; dan (k) penguatan kewenangan pejabat pengawas lingkungan dan penyidik pegawai negeri sipil lingkungan hidup. Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 angka 7 dan 8.

pembangunan nasional harus berdasarkan prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup merupakan alasan-alasan yang mendasari pentingnya perlindungan bagi lingkungan hidup itu.

Dari perspektif kebijakan hukum pidana, konstitusionalisasi norma lingkungan hidup dalam Undang-Undang Dasar 1945 sungguh teramat penting. Tidak saja Undang-Undang Dasar 1945 adalah hukum dasar yang menjadi sumber nilai bagi pembentukan kebijakan hukum pidana, namun lebih dari pada itu, bagaimanakah nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut hendak diwujudkan ke dalam substansi norma-norma hukum pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

Kepentingan hukum (*legal goods*: Ing; *Rechtsgoederen*: Bld) adalah salah satu persoalan mendasar dalam hukum pidana. Hukum pidana ada dan diperlukan justru karena adanya kepentingan hukum yang harus dilindungi, seperti dinyatakan oleh Markus Dirk Dubber:³⁷¹ "*By the common consensus, the function of criminal law is the 'protection legal goods', and nothing else. Anything that does not qualify as a legal goods falls outside the scope of criminal law, and may not be criminalized*". Sampai pada titik ini persoalannya adalah, apakah kepentingan hukum itu ? Bagaimanakah hukum pidana hendak melindungi kepentingan hukum itu, dan apakah lingkungan hidup adalah kepentingan hukum yang seharusnya dilindungi oleh hukum pidana ? Akhirnya, jika lingkungan hidup dikategorikan sebagai kepentingan hukum yang harus dilindungi oleh hukum pidana, maka dengan cara bagaimana hukum pidana hendak melindungi lingkungan hidup ?

³⁷¹ Markus Dirk Dubber, *Theories of Crime and Punishment in German Criminal Law*, Buffalo Legal Studies Research Paper Series, No. 2005-02, hlm. 4.

Kepentingan hukum adalah sebuah konsep hukum. Merujuk pada pendapat Jan Remmelink,³⁷² kepentingan hukum (disebut juga dengan istilah kebendaan hukum) adalah nilai-nilai, yang oleh pembuat undang-undang hendak dilindungi, baik terhadap pelanggaran maupun ancaman bahaya (resiko), dengan cara merumuskan suatu ketentuan pidana. Sejalan dengan pengertian demikian itu, Edward N. Zalta,³⁷³ menyatakan: "*Rechtsgut as a goods which the law properly recognises as being necessary for social peace or for individual well-being, and as therefore meriting legal protection*". Dari pengertian ini terlihat bahwa kepentingan hukum itu erat kaitannya dengan nilai-nilai yang dianut dalam suatu masyarakat. Nilai-nilai tersebut merupakan penghargaan kolektif menyangkut apa yang baik dan benar, dan oleh karena itu patut diraih.

Di kalangan ahli hukum (pidana) terdapat berbagai pandangan seputar eksistensi kepentingan hukum sebagai basis adanya hukum pidana dan pembedaan. Dalam tradisi pemikiran yang berkembang di negara-negara Anglo-Amerika terdapat pandangan, bahwa hukum pidana diperlukan sebagai sarana mencegah terjadinya kerusakan (*prevention of harm*). Dalam konteks pencegahan kerusakan demikian ini, persoalannya adalah, apakah yang dimaksud dengan "kerusakan" atau "*harm*" dalam pengertian hukum pidana? Dalam pandangan John Stuart Mill,³⁷⁴ kerusakan atau "*harm*" harus dimaknai sebagai kerusakan yang membahayakan orang lain (*harming another*). Dalam terornya yang terkenal "*Harm Principle*" dinyatakan: "*the state can only use its coercive might to prevent one person from harming another, but not from*

³⁷² Jan Remmelink, *Hukum Pidana*....., *Loc.Cit*, hlm. 12-13.

³⁷³ Edward N. Zalta (ed), <http://plato.stanford.edu/archives/win2002/entries/criminal-law>, diakses, 20 Januari 2012.

³⁷⁴ John Stuart Mill, *On Liberty*, Norton, Critical Edition, 1975, hlm. 10-11.

harming himself, nor from doing, or thinking, anything that doesn't amount to harming another, no matter how despicable the action or thought might be'.

Dengan demikian dalam pandangan Stuart Mill, tidak ada tempat bagi hukum pidana kecuali kerusakan (*harm*) itu berhubungan atau mengenai orang lain.

Gagasan Stuart Mill tentang pembatasan penggunaan kekerasan oleh negara dilatarbelakangi oleh semangat liberal yang sangat menjunjung tinggi otonomi individu. Dalam konteks demikian ini, maka negara hanya diizinkan menggunakan kekerasan (dalam hal ini hukum pidana) manakala telah terjadi kerusakan yang mengakibatkan terlanggarnya hak-hak individual seseorang (*individual right*). Lebih lanjut dalam pemahaman *Harm Principle*, suatu perbuatan sekalipun secara moral dipandang tercela tidaklah menjadi alasan untuk melegitimasi negara menggunakan kekerasan sepanjang hal itu tidak menimbulkan kerusakan pada orang lain.³⁷⁵

Di Jerman, legitimasi penggunaan hukum pidana oleh negara didasarkan kepada apa yang disebut dengan "*legal goods*" atau "*rechtsgut*". Dalam konsep ini, kepentingan hukum dipahami tidak hanya menyangkut soal perlindungan hak individual (*individual rights*), tetapi juga menyangkut kepentingan hukum (*guter*) yang dilindungi oleh negara.³⁷⁶ Dalam konteks demikian ini sebagaimana dinyatakan oleh Karl Binding:³⁷⁷ "*legal goods was to justify the expansion of*

³⁷⁵ "*The harm principle is seen as playing an important role in protecting individual autonomy. This is the idea that each person should be able to decide for themselves how they will live their lives and what they will spend time doing. Each person should be able to do free from outside interference unless what they are doing harm someone else..... As long as I am not harming anyone else I should be free to do so things, even the Government or other people may regard them as immoral or not good for me*". Lihat, www.palgrav.com/PDFs/9780230577237.pdf, diakses, 30 Januari 2012.

³⁷⁶ *Instead of violation of individual rights (rechte), a crime was now to be regarded as a violation or a threat to goods (Guter) protected by the state*. Lihat, Johann Michael Frans Birnbaum, dalam Markus Dirk Dubber, *Theories of Crime and*, *Op.Cit*, hlm. 7.

³⁷⁷ Karl Binding, dalam Markus Dirk Dubber, *Ibid*, hlm. 7.

criminal law beyond the protection of individual rights to the protection of communal goods, societal interests, and eventually the state itself."

Ahli hukum lainnya, yakni Hans-Heinrich Jescheck dan Thomas Weigend³⁷⁸ menyatakan bahwa hukum pidana bertujuan untuk melindungi kepentingan hukum (*criminal law has the objectives of protecting legal goods*). Secara katagoris dijelaskan bahwa kepentingan hukum terdiri dari dua variasi yaitu, pertama menyangkut kepentingan hukum yang harus ada sebagai prasyarat untuk terciptanya kehidupan bersama dalam masyarakat (*gemeinschaft*), dan oleh karenanya harus dilindungi oleh kekuatan yang bersifat memaksa (*coersive power*) dari negara melalui pembedanaan. Kepentingan hukum yang termasuk ke dalam katagori ini adalah:

"Kehidupan manusia (*human life*); tubuh (*bodily*); kebebasan seseorang untuk bergerak dan berpindah (*personal freedom of action and movement*); hak milik (*property*); harta benda (*wealth*); keselamatan berlalu-lintas (*traffic safety*); pelayanan dari pejabat publik tanpa suap (*the incorruptibility of public officials*); ketertiban konstitusional (*the constitutional order*); keamanan umum (*public peace*); kemandirian negara (*the external security of the state*); kekebalan pejabat negara asing (*the impunity of foreign state organs*); keamanan nasional (*the security of national*); perlindungan masyarakat minoritas atas penghilangan atau perlakuan yang tidak beradab (*ethnic or cultural minorities against extermination or undignified*); perdamaian dunia (*international peace*).

Di samping kepentingan hukum yang bersifat elementer di atas, terdapat kepentingan hukum lain yang bersumber pada etika masyarakat (*gesellschaft*) yang menjadi kepentingan hukum karena ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan, misalnya perlindungan terhadap binatang untuk tidak diperlakukan secara kejam yang ditentukan dalam ketentuan pidana (*the protection goods of the criminal prohibition of cruelty against animals*).

³⁷⁸ Jescheck dan Thomas Weigend, dalam Markus Dirk Dubber, *Theories of Crime and..... Op.Cit*, hlm. 5-6.

Berbeda dengan Jescheck dan Thomas Weigend yang berpandangan positivistik, Claus Roxin³⁷⁹ melihat kepentingan hukum dalam pengertian yang normatif. Menurut Roxin, kepentingan hukum adalah keadaan atau pilihan tujuan yang berguna bagi kebebasan pengembangan individu dalam keseluruhan sistem sosial atau untuk berfungsinya sistem sosial itu sendiri (*Legal goods are conditions or chosen ends, which are useful either to individual and his free development within the context of an overall social system based on this objective, or to the functioning of this system itself*).

Sejalan dengan berkembangnya konsepsi tentang negara hukum yang demokratis (*rechtsstaat*), konsep tentang kepentingan hukum telah mengalami perkembangan. Saat ini konsep tentang kepentingan hukum yang menjadi dasar adanya pidana hanya boleh diturunkan melalui prinsip-prinsip konstitusi. Roxin, sebagaimana dikutip oleh Markus Dirk Dubber menyatakan:³⁸⁰ "*A concept of legal goods that constrains penal policy can only derive from those objectives of our law state (rechtsstaat) grounded in the freedom of the individual which are articulated in the basic law*".

Uraian panjang lebar perihal konsep kepentingan hukum di atas dapat dijadikan landasan pemikiran bagi upaya untuk menempatkan lingkungan hidup sebagai sebuah kepentingan hukum yang patut memperoleh perlindungan melalui hukum pidana. Merujuk pada pandangan Claus Roxin di atas, dengan mengingat pula ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, maka lingkungan hidup di Indonesia adalah sebuah kepentingan hukum yang memiliki dasar legitimasi untuk dilindungi melalui hukum pidana. Keberadaan Pasal 28H (ayat 1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa lingkungan

³⁷⁹ Claus Roxin dalam Markus Dirk Dubber, *Ibid*, hlm. 5-6.

³⁸⁰ *Ibid*, hlm. 8.

hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia, dan Pasal 33 (ayat 4) UUD 1945 yang menetapkan pembangunan nasional berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup merupakan prinsip-prinsip konstitusi yang memberikan legitimasi bagi negara untuk menetapkan bahwa pelanggaran terhadap norma-norma lingkungan hidup adalah tindak pidana.

Perubahan ketentuan pidana pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menunjukkan semakin pentingnya peranan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup di Indonesia. Perubahan tersebut tidak dapat dilepaskan dari konsepsi bahwa lingkungan hidup adalah kepentingan hukum yang harus dilindungi. Uraian berikut ini selanjutnya akan menjelaskan dan menganalisis alasan-alasan yang secara spesifik menjadi dasar (*ratio legis*) perubahan ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, sebagai berikut:

1. Kejelasan Tentang Penggunaan Asas *Ultimum Remedium*.

Sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Umum angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, bahwa penegakan hukum pidana lingkungan tetap memperhatikan asas *ultimum remedium* yang mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administrasi dianggap tidak berhasil. Penerapan asas *ultimum remedium* ini hanya berlaku bagi tindak pidana formil tertentu, yaitu pemidanaan terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, emisi, dan baku mutu tingkat gangguan.

Merujuk pada Naskah Akademis Rancangan (Perubahan) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, penegasan penggunaan asas *ultimum remedium* ini erat kaitannya dengan diadopsinya asas subsidiaritas oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 yang menimbulkan multi tafsir sehingga penegakan hukum pidana berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 berjalan efektif.³⁸¹ Dalam Naskah Akademis dijelaskan bahwa:

“Pengaturan mengenai penerapan asas subsidiaritas (*ultimum remedium*) dalam penerapan instrumen penegakan hukum pidana kurang memiliki kejelasan khususnya tentang justifikasi terhadap pengecualian dari penerapannya sehingga menimbulkan berbagai persepsi. Rumusan Penjelasan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 belum memberi kejelasan apakah penerapannya berlaku untuk semua jenis tindak pidana, baik formil maupun materil. Di samping itu juga tidak terdapat kejelasan tentang kriteria tingkat kesalahan pelaku yang relatif berat dan akibat perbuatannya yang relatif besar serta menimbulkan keresahan masyarakat”.

Berbeda dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, penggunaan asas *ultimum remedium*³⁸² dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 secara tegas dinyatakan terbatas hanya berlaku untuk tindak pidana formil tertentu, yakni pemidanaan terhadap pelanggaran terhadap baku mutu air limbah, emisi, dan baku mutu tingkat gangguan (Pasal 100). Pasal 100 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 selengkapnya menyatakan:

³⁸¹ Penggunaan asas subsidiaritas sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Umum angka 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 sebagai berikut: “Sebagai penunjang hukum administrasi, berlakunya ketentuan hukum pidana tetap memperhatikan asas subsidiaritas, yaitu bahwa hukum pidana hendaknya didayagunakan apabila sanksi bidang hukum lain, seperti sanksi administrasi dan sanksi perdata, dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup tidak efektif dan/atau tingkat kesalahan pelaku relatif berat dan/atau akibat perbuatannya relatif besar dan/atau perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat. Dalam Naskah Akademis Rancangan (Perubahan) Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup, berdasarkan data yang ada dinyatakan bahwa di beberapa daerah sejak tahun 2002-2007 terhadap 33 (tiga puluh tiga) tindak pidana pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, penerapan asas ini selalu dipertanyakan oleh jaksa penuntut umum. Bahkan tercatat 9 (sembilan) kasus dari total kasus yang diajukan ke pengadilan, asas subsidiaritas ini menjadi salah satu penyebab terdakwa diputus bebas murni oleh hakim. Lihat, *Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Bagian Arsip Dokumen Setjen DPR RI, 2011, hlm. 15.

³⁸² Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak lagi menggunakan istilah asas “subsidiaritas”, namun menggunakan istilah asas “*ultimum remedium*”.

- (1). Setiap orang yang melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi, atau baku mutu gangguan dipidana, dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).
- (2). Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dikenakan apabila sanksi administrasi yang telah dijatuhkan tidak dipatuhi atau pelanggaran dilakukan lebih dari satu kali.

Dari ketentuan Pasal 100 serta Penjelasan Umum angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 di atas terlihat bahwa pembentuk undang-undang ingin menegaskan sekaligus membatasi berlakunya asas ultimum remedium. Dikatakan sebagai penegasan karena penegakan hukum pidana terhadap pelanggaran lingkungan hidup adalah merupakan upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administrasi tidak berhasil. Di sisi lain yang lain penggunaan asas ultimum remedium ini diberlakukan secara terbatas, yakni hanya untuk tindak pidana formil tertentu, yakni hanya terhadap pelanggaran Pasal 100. Dengan demikian, mengikuti alur berpikir pembentuk undang-undang, maka terhadap pelanggaran ketentuan pidana selain Pasal 100, asas ultimum remedium tidak berlaku. Penegakan hukum pidana terhadap pelanggaran ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, selain pelanggaran Pasal 100 berlaku asas "*primum remedium*".

Asas ultimum remedium merupakan terjemahan dari istilah *ultima ratio principle* atau disebut juga dengan *last resort principle*. Di Indonesia, asas ultimum remedium disamakan dengan istilah asas subsidiaritas. Secara umum asas ultimum remedium ini erat kaitannya dengan fungsi hukum pidana, yakni hukum pidana hendaknya baru digunakan apabila upaya hukum lain

dipandang tidak memadai sebagai sarana penanggulangan suatu tindak pidana.³⁸³

Terhadap penggunaan asas subsidiaritas (asas ultimum remedium) khususnya untuk tindak pidana lingkungan hidup dijumpai beberapa pendapat ahli hukum, Muladi³⁸⁴ menerangkan bahwa asas subsidiaritas hanya berkaitan dengan tindak pidana yang bersifat "*dependent*", yakni tindak pidana lingkungan hidup berupa pelanggaran terhadap hukum administrasi (dalam hal ini adalah Pasal 43 dan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997). Sedangkan untuk tindak pidana lingkungan hidup yang bersifat "*independent*" (dalam hal ini adalah Pasal 41 dan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997) tidak perlu melalui sanksi hukum perdata atau administrasi. Sementara itu Indriyanto Senoaji³⁸⁵ menyatakan bahwa asas subsidiaritas atau asas ultimum remedium adalah hukum pidana sebaiknya digunakan apabila perangkat hukum lainnya tidak efektif. Mengenai 3 (tiga) eksepsional yang ada dalam UUPLH (Undang-Undang 23 Tahun 1997, penulis), mengandung arti bahwa yang diutamakan adalah adanya tindakan administrasi terlebih dahulu sebelum mengambil tindakan pidana. Jadi fungsi hukum pidana hanya sebagai pengawal (*guard*) saja. Ahli hukum lain, yaitu

³⁸³ Nils Jareborg menyatakan: "... *criminal law is not the only appropriate means by which to pursue the proper end of protecting legitimate values and interests (rechtsguter). On the contrary, the whole arsenal of the legal order must be put to use, and criminal law is actually the last means of protection to be considered. It may only be employed where other means (eg. private law litigation, administrative solutions, non-criminal sanction, etc) fail. That is why punishment is called "ultima ratio of social policy", and why its task is defined as the "subsidiary" protection rechtsguter.* Lihat Nils Jareborg, *Criminalization as Last Resort (Ultima Ratio)*, Ohio State Journal of Criminal Law, Vol 2, 2004, hlm. 252.

³⁸⁴ Muladi, Kesaksian ahli pada kasus Teluk Buyat dan Kasus Praperadilan di Jakarta Selatan sebagaimana dikutip oleh Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Graha Ilmu, Bandung, 2012, hlm. 278-279.

³⁸⁵ Indriyanto Senoaji, dalam Syahrul Machmud, *Ibid*, hlm. 279.

Andi Hamzah³⁸⁶ menyatakan bahwa asas subsidiaritas dalam UUPLH (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, penulis) adalah suatu penerapan hukum administrasi yang dilakukan lebih dahulu, kemudian baru penerapan hukum pidana yang merupakan bagian paling akhir atau usaha terakhir dalam penegakan hukum lingkungan, setelah hukum perdata belum mempan, maka baru bisa dilanjutkan secara pidana. Dalam UUPLH (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997) yang menjadi tolok ukur untuk *primum remedium* sebagai pengecualian dari *asas subsidiaritas* adalah apabila tindakan tersebut menimbulkan keresahan masyarakat atau kemudian instrumen administrasi dan perdata tidak efektif.

Beberapa pendapat ahli hukum tentang asas subsidiaritas di atas cukup memberi gambaran bagaimana asas subsidiaritas dipahami dan diimplementasikan dalam konteks penegakan hukum lingkungan hidup, dalam hal ini penegakan hukum pidana lingkungan hidup berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997. Dari beberapa pendapat ahli hukum di atas, khususnya pendapat dari Profesor Muladi tampaknya mengambil sudut pandang berbeda dalam memberikan makna asas subsidiaritas kaitannya dengan penegakan hukum pidana lingkungan hidup. Penggunaan asas subsidiaritas dikaitkan dengan jenis tindak pidana, apakah *dependent* ataukah *independent*. Asas subsidiaritas hanya berlaku bagi tindak pidana yang bersifat *dependent*. Pandangan profesor Muladi tampaknya bersesuaian dengan pandangan pembentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, bahwa asas ultimum remedium (asas subsidiaritas) hanya diberlakukan untuk tindak pidana formil (tertentu) berupa pelanggaran terhadap baku mutu air

³⁸⁶ Andi Hamzah, dalam Syahrul Machmud, *Ibid*, hlm. 277.

limbah, baku mutu emisi, atau baku mutu gangguan (Pasal 100). Sebagaimana dinyatakan pula pada Pasal ini, terhadap pelanggaran baku mutu tersebut hukum pidana baru didayagunakan setelah terlebih dahulu dikenakan tindakan administrasi, atau pelanggaran dilakukan lebih dari satu kali.

Pembatasan berlakunya asas *ultimum remedium* dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 berarti menempatkan hukum pidana sebagai sarana utama (*primum remedium*) untuk semua jenis tindak pidana selain tindak pidana yang dikecualikan, dalam hal ini tindak pidana sebagaimana diatur pada Pasal 100 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Dengan kata lain, terhadap tindak pidana-tindak pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 selain Pasal 100 tidak lagi dimungkinkan adanya mekanisme penyelesaian perkara dengan menggunakan sarana hukum lain, yakni sarana hukum administrasi, hukum perdata sebagaimana pernah dianut oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997.

Pembatasan berlakunya asas *ultimum remedium* dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dilihat dari sudut kebijakan hukum pidana merupakan kemajuan yang sangat berarti bagi upaya untuk lebih memberi perlindungan terhadap lingkungan hidup. Pembatasan ini tidak saja memberi kepastian tentang ruang lingkup penggunaan hukum pidana namun sekaligus juga menunjukkan bahwa lingkungan hidup adalah sebuah kepentingan hukum yang perlu memperoleh perlindungan secara langsung dari hukum pidana.

Pembentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tampak ingin memberi batas yang jelas bilamana prosedur administrasi, hukum perdata dan

hukum pidana digunakan. Secara teoritik kejelasan demikian ini memang seharusnya dilakukan mengingat masing-masing bidang hukum tersebut memiliki karakteristik serta tujuan yang berbeda satu dengan lainnya. Penggunaan prosedur hukum administrasi lebih didasarkan pada derajat kerugian yang ditimbulkan dari pada bentuk perbuatan itu sendiri. Prosedur hukum pidana dalam banyak hal digunakan pada kasus-kasus yang serius atau ketika sanksi hukum administrasi dipandang tidak mencukupi untuk menjamin adanya ketaatan. Salah satu elemen penting yang membedakan tujuan penggunaan sarana hukum pidana dengan sarana hukum administrasi adalah, sanksi hukum pidana dimaksudkan untuk menimbulkan pencelaan sosial (*social blame*) yang memiliki efek terhadap reputasi pelaku tindak pidana. Sementara itu pada sanksi administrasi, efek pencelaan sosial tersebut relatif lebih kecil. Sanksi administrasi lebih dimaksudkan untuk menetapkan kembali ketertiban publik.³⁸⁷ Prosedur hukum perdata lebih dimaksudkan untuk pemberian ganti kerugian kepada para pihak akibat kerusakan pada harta benda. Hukum perdata bertujuan untuk melindungi kepentingan perseorangan (privat), sementara hukum administrasi dan hukum pidana bertujuan untuk melindungi kepentingan umum (publik).³⁸⁸ Pada titik ini pertanyaan yang acapkali muncul, apakah dimungkinkan adanya penjatuhan lebih dari satu jenis sanksi dalam hal telah terjadi pencemaran lingkungan

³⁸⁷ "One element that is often to differentiate criminal from administrative measures is that criminal sanctions produce the 'social blame'; that I, has negative impact on the reputation of the offender Meanwhile there is little or no social blame associated to administrative sanctions; rather the only intention to re-establish the public order", Lihat Milieu Ltd and Huglo Lepage Associates (2004), *Study on measure other than criminal ones in cases where environmental community law has not been respected in the UE Member States, Summary Report*, http://ec.europa.eu/environment/legal/crime/pdf/ms_summary_report.pdf.hlm.11, diakses, 20 Januari 2012.

³⁸⁸ *Civil liability is aimed at the compensation of the private party for the damages or injuries caused to person or property, and thus to protect private interest, whereas administrative and criminal law seek to protect public interest. Ibid*, hlm 9.

hidup ? Sebagian ahli hukum menyatakan bahwa pendayagunaan peradilan administrasi dan hukum pidana (*double sanctioning*) tidak merupakan *ne bis in idem*.³⁸⁹ Sementara pandangan yang lain menyatakan bahwa ganti kerugian yang diadopsi dari hukum perdata tidak menghalangi untuk diterapkannya sanksi administrasi dan sanksi pidana, tetapi akumulasi penggunaan sanksi administrasi dan sanksi pidana adalah dilarang berdasarkan asas *ne bis in idem*.³⁹⁰

Penggunaan secara terbatas berlakunya asas ultimum remedium dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 sesungguhnya masih perlu dicermati dan memperoleh telaah secara lebih kritis berkaitan dengan batas-batas kemampuan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan. Telaah demikian ini didasari oleh pemikiran bahwa hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan sesungguhnya hanyalah salah satu sarana saja di antara sarana lain yang ada. Bahkan sebagaimana telah dinyatakan pada awal tulisan ini, hukum pidana sesungguhnya tidak menyelesaikan penyebab utama (kausatif) melainkan hanya sebagai pengobatan terhadap gejala (simptomatik).

Pilihan pengembangan kebijakan penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup melalui sarana hukum pidana selain mendasarkan pada pendekatan nilai (*values approach*) juga mendasarkan pada pendekatan kebijakan (*policy approach*). Melalui kedua pendekatan ini,

³⁸⁹ Lihat Muladi, Aspek-Aspek Hukum Pidana Yang Berkaitan Dengan Kasus Pencemaran Lingkungan, dalam *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1997, hlm. 194.

³⁹⁰ Lihat Dalia Abaraviciute, *Environmental Protection Through Criminal Law: The Case Study of Lithuania*, www.lumes.lu.se/database/pdf . Bandingkan dengan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dinyatakan: " Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 tidak membebaskan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan dari tanggung jawab pemulihan dan pidana.

maka kebijakan penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup melalui sarana hukum pidana selain harus mencerminkan muatan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat juga harus bersifat rasional.

Dari sudut pendekatan nilai, pendayagunaan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dapat dipahami sebagai ujud atau konkretisasi perlindungan lingkungan hidup sebagai respon terhadap perkembangan nilai-nilai tentang lingkungan hidup yang berkembang di masyarakat. Perubahan paradigmatik tentang lingkungan hidup dari *antroposentrisme* ke arah *ecosentrisme*, konstitusionalisasi norma-norma lingkungan hidup ke dalam Undang-Undang Dasar 1945, serta kecenderungan global tentang pentingnya perlindungan terhadap lingkungan hidup merupakan seperangkat nilai yang menjadi landasan bagi peran hukum pidana untuk melindungi lingkungan sebagai sebuah kepentingan hukum (*ecological interest*). Dalam konteks demikian ini, maka hukum pidana memiliki relevansinya yang tinggi dalam rangka mewujudkan azas tanggungjawab negara, azas kelestarian dan berkelanjutan, serta azas kehati-hatian sebagai azas-azas yang mendasari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

Azas tanggungjawab negara bermakna bahwa negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam untuk memberi manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan. Negara juga memiliki mandat untuk menjamin bahwa setiap warga negara berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Di sisi yang lain negara juga berkewajiban untuk mencegah dan melakukan penindakan terhadap dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam

yang menimbulkan pencemaran lingkungan hidup. Dalam konteks tanggung jawab negara demikian ini, maka hukum pidana sebagai kekuatan pemaksa (*coercive power*) yang dimiliki oleh negara mempunyai dasar pembedanya.

Azas kelestarian dan keberlanjutan menegaskan bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pelestarian daya dukung ekosistem dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup (*the principle of sustainable development*). Guna mewujudkan asas kelestarian dan keberlanjutan demikian itu maka negara dituntut untuk menyediakan berbagai sarana, termasuk di dalamnya sarana pengaturan dan sanksi hukum pidana yang memungkinkan terpenuhinya standar yang telah ditetapkan. Hukum pidana diperlukan guna mencegah dan menjatuhkan sanksi terhadap pencemaran lingkungan hidup yang mengakibatkan terjadinya kerusakan yang serius. Dalam konteks demikian ini maka, ketentuan hukum pidana tidak semata-mata hanya memfokuskan pada terjadinya dampak kerusakan lingkungan hidup yang nyata dan seketika (*actual harm*), namun juga ancaman kerusakan (*potential harm*) yang menimbulkan kerusakan berjangka waktu lama yang mengancam kelangsungan generasi yang akan datang.

Erat kaitannya dengan tujuan mencapai kelestarian dan keberlanjutan, hukum pidana juga memiliki peran strategis sebagai sarana melakukan pencegahan dini (*precautionary principle*). Sesuai dengan asas kehati-hatian, maka ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bukan merupakan alasan untuk menunda langkah-langkah meminimalisasi atau menghindari

ancaman terhadap pencemaran. Dalam konteks demikian ini, hukum pidana dengan sanksinya yang tajam merupakan sarana yang mampu didayagunakan untuk mencegah (preventif) sekaligus menanggulangi (represif) terjadinya pelanggaran norma-norma tentang pencemaran lingkungan hidup.

Implementasi prinsip pencegahan dini dalam kebijakan hukum pidana selain tercermin dalam tujuan pemidanaan yang meliputi pengimbalan (*retribution*), pencegahan (*deterrence*), dan perbaikan (*restoration* dan *reparation*) juga tercermin dalam jenis dan beratnya sanksi pidana yang diancamkan. Prinsip pencegahan dini melalui kebijakan hukum pidana juga dengan mempertimbangkan bahwa pencemaran lingkungan hidup menimbulkan dampak yang merugikan, baik kerugian ekonomi, sosial maupun kerugian bagi lingkungan hidup itu sendiri.

Segep muatan nilai-nilai yang menjadi muatan substansi kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 di atas tidaklah cukup memberikan dasar pembenaran bagi penggunaan hukum pidana secara apriori. Mempertimbangkan muatan nilai semata-mata akan berkecenderungan kebijakan hukum pidana yang dihasilkan bersifat emosional. Untuk itu, selain pertimbangan nilai diperlukan dasar pertimbangan yang lain, yakni pertimbangan rasional guna mencapai kebijakan hukum pidana yang efektif dan efisien (*principle of restraint*).

Dari sudut pendekatan kebijakan atau pendekatan rasional, maka penanggulangan pencemaran lingkungan hidup melalui hukum pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 setidaknya harus mempertimbangkan satu hal bahwa sanksi hukum pidana bersifat menderitakan, dan oleh karena

itu dalam penggunaannya haruslah cermat dan hemat.³⁹¹ Mengikuti rambu-rambu yang dikemukakan oleh Nils Jareborg,³⁹² maka dalam menggunakan hukum pidana selain harus memperhatikan unsur patut dicelanya perbuatan dan orang yang melakukan (*blameworthiness*), juga apakah pidana itu memang benar-benar dibutuhkan (*need*). Jika hukum pidana memang dibutuhkan, maka terdapat beberapa variabel lain yang harus dipertimbangkan, yaitu keseimbangan antara pidana dengan bahaya akibat perbuatan (*modernity*), tidak boros (*inefficiency*), mempertimbangkan biaya dan hasil (*control cost*) serta adanya jaminan terhadap kepentingan korban (*the victim's interest*).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, sepanjang menyangkut pengaturan pencemaran lingkungan berhasil mengurangi ketajaman penggunaan asas subsidiaritas. Sebagaimana dinyatakan Penjelasan angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, maka terhadap semua tindak pidana selain terhadap pelanggaran terhadap baku mutu air limbah, emisi, dan baku mutu tingkat gangguan (Pasal 100), penyelesaian dengan menggunakan sarana (sanksi) hukum administrasi dan (sanksi) hukum perdata tidak diperkenankan. Penggunaan (sanksi) hukum pidana demikian ini, seperti dinyatakan dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, dimaksudkan untuk memberikan efek jera.

Harapan untuk menimbulkan efek jera yang sekaligus menimbulkan efek pencegahan (*deterrence*) terhadap penggunaan sanksi pidana memang

³⁹¹ "The criminal sanction is at once prime guarantor and prime threatenr of human freedom. Used provendently and humanely, it is guarantor; used indiscriminately and coercievly, it is threatenr", lihat Herbert L. Packer, *The Limits of*, *Loc.Cit*, hlm. 366.

³⁹² Lihat Nils Jareborg, *Criminalization as Last Resort (Ultima Ratio)*, *Loc. Cit*, hlm, 526-528.

menjadi kecenderungan umum.³⁹³ Sekalipun demikian, penggunaan sanksi pidana sering kali menimbulkan kontroversi utamanya dalam penggunaannya sebagai sarana penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup. Bagi mereka yang setuju terhadap penggunaan sanksi pidana berpandangan bahwa sanksi pidana memiliki keistimewaan dibandingkan dengan jenis sanksi yang lain (sanksi perdata dan sanksi administrasi).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 selain mencantumkan sanksi pidana juga sanksi ganti kerugian (perdata), dan sanksi administrasi. Sanksi ganti kerugian sebagaimana diatur pada Pasal 87 menyatakan bahwa setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan pencemaran lingkungan wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.³⁹⁴ Ketentuan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 ini merupakan implementasi dari asas pencemar membayar (*the polluter pays principle*) yang secara umum terdapat dalam hukum lingkungan hidup, dan dianut pula oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.³⁹⁵ Selain dikenakan pembayaran uang ganti kerugian, berdasarkan ketentuan Pasal 87 terhadap

³⁹³ "It is accepted worldwide that application of criminal law for the offenders make appropriate influence to the others, potentially tending to offend. In other word institution of criminal law prohibitions is aimed to avoiding crimes". Lihat Edita Gruoddyte dan Linas Meskys, *The Intersection Between Criminal and Administrative Liability of a Legal Entity For Environmental Violations In The Context Of Sustainable Development*, Baltic Journal Of Law & Politics, Volume 2, No. 1, 2009, hlm 74.

³⁹⁴ Selengkapnya rumusan Pasal 87 menyatakan sebagai berikut: ayat (1) 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; (2) Setiap orang yang melakukan pemindahtanganan, perubahan sifat dan bentuk usaha, dan/atau kegiatan dari suatu badan usaha yang melanggar hukum tidak melepaskan tanggung jawab hukum dan/atau kewajiban badan usaha tersebut; (3) Pengadilan dapat menetapkan pembayaran uang paksa terhadap setiap hari keterlambatan atas pelaksanaan putusan pengadilan; (4) Besarnya uang paksa diputuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

³⁹⁵ Lihat Pasal 2 huruf j Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

pelaku pencemaran lingkungan hidup dapat pula dikenakan untuk melakukan tindakan tertentu.³⁹⁶

Secara teoritik, penggunaan sanksi ganti kerugian dipandang kurang memiliki efek pencegahan, baik dilihat dari aspek perbuatan (dan akibat yang ditimbulkan) maupun dari aspek perlindungan korban.³⁹⁷ Dilihat dari aspek perbuatan, pencemaran lingkungan hidup seringkali sulit dibuktikan, sementara itu dampak yang ditimbulkan juga tidak senantiasa bersifat seketika (*actual harm*). Terganggunya kesehatan akibat pencemaran lingkungan hidup misalnya, dapat terjadi setelah pencemaran lingkungan hidup berselang lama. Di pihak lain, korban pencemaran lingkungan hidup tidak bersifat individual sehingga akses perseorangan untuk menuntut pertanggungjawaban sulit dilakukan. Hal lain yang menghambat penggunaan (sanksi) hukum perdata menyangkut besarnya ganti kerugian yang harus dipenuhi pencemar. Kekhawatiran terjadinya kebangkrutan atau ketidakmampuan pihak pencemar untuk membayar besarnya ganti kerugian (*insolvensi*) menjadikan sanksi ganti kerugian menjadi tidak efektif sebagai sarana pencegahan.

Selain sanksi ganti kerugian, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga mencantumkan adanya sanksi administrasi. Perihal sanksi administrasi ini, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengatur ke dalam beberapa pasal, yakni mulai dari Pasal 76 sampai dengan Pasal 83. Pasal 76 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menyatakan:

³⁹⁶ Dimaksud dengan melakukan tindakan tertentu, sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 antara lain adalah: a. memasang atau memperbaiki unit pengelolaan limbah sehingga limbah sesuai dengan baku mutu lingkungan hidup yang ditentukan; (b) memulihkan fungsi lingkungan hidup; dan/atau menghilangkan atau memusnahkan penyebab timbulnya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

³⁹⁷ Lihat Michael Faure, *Environmental Crime.....*, *loc.cit*, hlm 322-323.

- (1) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan.
- (2) Sanksi administratif terdiri dari:
 - (a) teguran tertulis;
 - (b) paksaan pemerintah;
 - (c) pembekuan izin lingkungan; atau
 - (d) pencabutan izin lingkungan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 79, pengenaan sanksi administratif berupa pembekuan atau pencabutan izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (2) huruf c dan d dilakukan apabila penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak melaksanakan paksaan pemerintah. Paksaan pemerintah sebagaimana dimaksud 76 ayat (2) b berupa:

- (a) penghentian sementara kegiatan produksi;
- (b) pemindahan sarana produksi;
- (c) penutupan saluran pembuangan air limbah atau emisi;
- (d) pembongkaran;
- (e) penyitaan terhadap barang atau alat yang berpotensi menimbulkan pelanggaran;
- (f) penghentian sementara seluruh kegiatan; atau
- (g) tindakan lain yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup.³⁹⁸

Pengenaan paksaan pemerintah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 80 ayat (2) dapat dijatuhkan tanpa didahului teguran apabila pelanggaran

³⁹⁸ Lihat Pasal 80 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

yang dilakukan menimbulkan: (a) ancaman yang sangat serius bagi manusia dan lingkungan hidup; (b) dampak yang lebih besar dan lebih luas jika tidak segera dihentikan pencemaran dan/atau perusakannya; dan/atau (c) kerugian yang lebih besar bagi lingkungan hidup jika tidak segera dihentikan pencemaran dan/atau perusakannya. Terhadap sanksi paksaan pemerintah ini, berdasarkan ketentuan Pasal 81, maka setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan sanksi paksaan pemerintah dapat dikenakan denda atas setiap keterlambatannya.

Selain sanksi administratif di atas, berdasarkan ketentuan Pasal 82, maka menteri, gubernur, atau bupati/walikota berwenang untuk memaksa penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya.

Sanksi administrasi, baik berupa teguran tertulis, paksaan pemerintah maupun bentuk-bentuk sanksi administrasi lainnya (pembekuan izin dan penutupan perusahaan, misalnya) merupakan alternatif sanksi yang sesungguhnya dapat menimbulkan efek jera,³⁹⁹ selain secara prosedural lebih sederhana dan lebih murah dibandingkan dengan penggunaan sarana hukum pidana.⁴⁰⁰ Sekalipun demikian, sanksi administrasi memiliki beberapa

³⁹⁹ Sanksi administrasi, utamanya dalam bentuk denda administratif (*administrative fines*) dipandang memiliki efek pencegahan sebagaimana halnya sanksi pidana. Posner, sebagaimana dikutip oleh Michael G. Faure dan Marjolein Visser menyatakan: "..... *that in case of economic crime in particular, a high fine would act as a much better deterrent than a costly prison sanction*", Michael G. Faure dan Marjolein Visser, *Law and.....*, *Lo.cit*, hlm 10.

⁴⁰⁰*by administrative authorities after a relatively simple procedure and usually require a relatively low threshold of proof. Compared with the criminal law, the cost of the administrative procedure are substantially lower*" , Michael Faure, *Environmental Crime.....*, *Lo.cit*, hlm 324.

kelemahan.⁴⁰¹ Sanksi administrasi dijalankan tanpa melalui proses persidangan di pengadilan (tidak seperti pada penyelesaian perkara pidana). Karena sifatnya yang persuasif dan kooperatif, maka penggunaan sanksi administrasi acap kali menimbulkan persoalan, utamanya karena adanya negosiasi antara pengusaha dengan pejabat administrasi. Model negosiasi memudahkan munculnya kolusi antara pejabat administrasi dengan pelaku pencemaran,

⁴⁰¹ Berbagai studi menunjukkan bahwa penggunaan sanksi administrasi selain memiliki keunggulan juga memiliki berbagai kelemahan. Membandingkan penggunaan kedua jenis sanksi ini, J. Dara Lynott dan Ray Cullinane menyatakan secara kuantitatif sangat sulit membandingkan efektivitas penggunaan sanksi administrasi dengan penggunaan sanksi pidana. Sekalipun demikian sanksi administrasi secara kualitatif berpotensi efektif dengan alasan:

1. *the procedure is faster and less costly as compared to criminal proceedings, the result of which are uncertain;*
2. *the competence administrative authority can take measure that is immediately applicable so that the environmental infringement can be tackled in the shortest delay, notwithstanding the possibility for the addressee to challenge such decision before the court;*
3. *the administrative enforcement regime offer a great variety of measures, including accessory measure, that can be applied either before or concurrently to the sanction imposed, any such measures may have either an incentive or coercive nature;*
4. *administrative measure and sanctions are better tailored to address environmental infringements as they primarily concern to the conditions under which an activity, the potential source of pollution, may be exercised;*
5. *administrative sanctions can be imposed to legal person as well as to nature persons, which help overcome institutions of criminal systems where only "culpa in eligendo" or in "custodiendo applies";*
6. *wherever the person exercising an activity potentially harmful to environment is linked to the administrative competence authorities through a special relationship (permit, registration, reporting, obligation), the administrative measures and sanction can be imposed on the basis of an informed decision.*

Sementara itu penggunaan sanksi administratif menjadi tidak efisien karena beberapa alasan, yaitu:

1. *there is a great discretion left to competent authorities with regard to the decision to sanction or not. In addition, there is no immediate control over the administrations appreciation of the situation;*
2. *sanctions can only be imposed after "warning" have been addressed, thus giving more place to negotiations rather than punishment;*
3. *the proximity between competent authorities and local companies may effect the margin of manoeuvre of the competent authority in a way that leads to bargaining to achieve compliance rather than to a deterrent punishment, thus giving priority to some private vested economic interests instead of protecting the environment;*
4. *the lack of transparency in the decision making process leaves aside the public and NGOs, creating some obscurantism in particular when enforcement task are not differentiated from other administrative duties such as permitting;*
5. *administrative sanctions are not aggravated in the case of recidivism of infringements;*
6. *there is little or no social blame associated to administrative sanctions;*
7. *the most common enforcement measures applied are fine which are usually fixed at a level closer to minimum allowed by the law;*
8. *there is no systematic obligation to restore the environment whenever damage occurs.*

Lihat, J. Dara Lynott and Ray Cullinane, Administrative Sanction, www.slideshare.net/DLynott/administrative-sanctions, diakses, 29 Januari 2011.

oleh karena itulah sebagaimana dinyatakan Garoupa dan Klerman⁴⁰²: “ *There is hence always the danger that the cooperation model will lead to situations of collusion and corruption, as a result of compliance will fail*”.

Analisis di atas menunjukkan kekuatan dan kelemahan instrumen sanksi hukum perdata (ganti kerugian) dan sanksi administrasi. Berbagai kelemahan di atas merupakan alasan yang mendorong penggunaan sanksi hukum pidana. Uraian berikut selanjutnya akan memfokuskan pada kekuatan dan kelemahan sanksi pidana sebagai sarana alternatif pencegahan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

Tindak pidana pencemaran lingkungan hidup adalah perbuatan yang membahayakan bagi kelangsungan perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya, serta menimbulkan kerusakan bagi lingkungan hidup itu sendiri. Atas dasar kenyataan demikian itu, tidak mengherankan jika dipandang perlu untuk dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup secara sungguh-sungguh dan konsisten oleh semua pemangku kepentingan.⁴⁰³

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menempatkan sanksi hukum pidana pada posisi yang sangat penting. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menempatkan sanksi hukum pidana pada posisi *primum remedium* terhadap pelanggaran Pasal-Pasal tentang pencemaran lingkungan hidup, kecuali pelanggaran baku mutu air limbah, baku mutu emisi atau baku mutu gangguan (Pasal 100). Sanksi perdata (ganti kerugian) dan sanksi administrasi dengan demikian tidak lagi menjadi prasyarat sebelum sanksi pidana

⁴⁰² Garoupa dan Klerman sebagaimana dikutip oleh Micahel Faure, *Environmental Crime*, *Loc. cit*, hlm. 337.

⁴⁰³ Lihat Bagian Menimbang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 huruf d, yang menyatakan: “bahwa kualitas lingkungan hidup yang semakin menurun telah mengancam kelangsungan perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya sehingga perlu dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang sungguh-sungguh dan konsisten oleh semua pemangku kepentingan”.

digunakan. Dengan kata lain sanksi pidana menjadi satu-satunya pilihan ketika terjadi pelanggaran terhadap Pasal-Pasal tentang pencemaran lingkungan hidup kecuali terhadap pelanggaran Pasal 100 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

Rasionalitas penggunaan sanksi hukum pidana terhadap pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak terlepas dari pertimbangan ekonomis penggunaan sanksi. Pendekatan ekonomi (*economics of crime and punishment*)⁴⁰⁴ mengasumsikan calon pencemar adalah orang yang ingin memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya dengan cara menghitung biaya yang diharapkan dengan manfaat yang akan diperoleh. Pencemaran tidak akan dilakukan kecuali manfaat yang diharapkan melebihi biaya-biaya yang diharapkan. Dari sudut pandang ini, maka fungsi hukum pidana adalah meningkatkan biaya-biaya yang diharapkan untuk menghalangi dilakukannya pencemaran. Alasan lain yang mendasari pentingnya sanksi hukum pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 adalah kemungkinan untuk terdeteksinya pencemaran lingkungan hidup sangat rendah. Selain atas dasar kebutuhan demikian itu, penggunaan sanksi

⁴⁰⁴ Pendekatan ekonomi terhadap kejahatan berbasis pada teori pilihan rasional (*rational choice theory*). Adalah Gary Becker (1968) orang yang pertama mengaplikasikan teori pilihan rasional sebagai model atau sebagai pisau analisis tentang kejahatan. Dinyatakan: "*criminals are rational calculators and that, therefore, they made their decisions about compliance with criminal law on the basis of a comparison of the expected cost and benefits of criminal and legal activity. The expected costs of crime result from multiplying the probabilities of the activity,s being detected and of the perpetrator,s being apprehended and convicted by the monetary value of the legal sanction and the value of any-nonpecuniary losses he might suffer, such as a loss in reputation from being branded a criminal. The expected benefits of the crime result from multiplying in the probability of success times the monetary and non-pecuniary benefits of the particular crime. The rational criminal will commit the crime if these expected costs are less than the expected benefits and will refrain from crime if the reverse is true*". Lihat, Thomas S Ulen, *Rational Choice Theory in Law and Economic*, www.encyclo-findlaw.com/0710book.pdf, diakses 30 Februari 2012. Pendekatan ekonomi terhadap kejahatan lingkungan hidup lihat antara lain, Michael G. Faure dan Marjolein Visser, *Law Economics of Environmental Crime*, www.hertig.ethz.ch/LE_2004_file/Papers/pdf; *The Scope of Criminal Law and Sanctions: an Economic View and Policy Implications*, www.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-6478.2008.0044.x/pdf

pidana juga didasarkan pada pertimbangan bahwa penggunaan sarana sanksi hukum yang lain (sanksi ganti kerugian dan sanksi administrasi) dipandang tidak cukup memadai (tidak efisien) sebagai sarana pencegahan.

Sekalipun memiliki beberapa kelebihan dalam hal memberikan efek pencegahan, penggunaan sanksi pidana sesungguhnya juga bukan tanpa kelemahan. Penggunaan sanksi hukum pidana setidaknya memerlukan biaya yang lebih mahal dan waktu atau prosedur yang lebih panjang dibandingkan dengan penggunaan sanksi ganti kerugian dan sanksi administrasi. Lebih dari pada itu sesungguhnya penggunaan sanksi pidana juga banyak mengalami kendala utamanya menyangkut beban pembuktian. Tidaklah selalu mudah membuktikan terjadinya pencemaran mengingat kompleksitas dan karakteristik pencemaran lingkungan hidup yang memerlukan pembuktian secara ilmiah (*scientific evidence*). Kalaupun secara ilmiah pencemaran lingkungan hidup dapat dibuktikan, maka tidaklah selalu mudah untuk menjadikan bukti ilmiah (*scientific evidence*) menjadi bukti hukum (*legal evidence*). Kasus pencemaran lingkungan hidup akibat luapan lumpur Lapindo di Sidoarjo, Jawa Timur merupakan salah satu contoh betapa sulitnya menjadikan bukti ilmiah menjadi bukti hukum. Kasus Lapindo dihentikan penyidikannya oleh Kepolisian Daerah Jawa Timur karena dianggap tidak cukup bukti.⁴⁰⁵

Tindak pidana pencemaran lingkungan hidup memiliki karakteristik yang berbeda dibandingkan dengan tindak pidana tradisional. Selain karena umumnya dilakukan oleh korporasi dengan motif menambah keuntungan ekonomi, juga pencemaran lingkungan hidup tidak semata-mata berdimensi

⁴⁰⁵ Penyidikan pencemaran lingkungan hidup akibat luapan lumpur Lapindo dihentikan oleh Polda Jawa Timur karena terdapat perbedaan pandangan diantara para ahli tentang sebab terjadinya luapan. Lihat, www.surabayapagi.com. Diakses, 15 April 2010.

pelanggaran hukum. Pencemaran lingkungan hidup (dari segi yang lain) juga memberi manfaat ekonomis yang menguntungkan masyarakat.⁴⁰⁶ Menyadari karakteristik demikian ini, maka menetapkan secara rigid (kaku) penggunaan sanksi pidana hanya untuk memberi perlindungan terhadap lingkungan semata-mata hidup justru dapat menimbulkan permasalahan. Penggunaan sanksi pidana yang kaku dapat menimbulkan rasa takut (*fearsome effect*) kalangan industri yang justru berpengaruh terhadap perkembangan ekonomi atau dunia usaha.

Penggunaan sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak terlepas dari kehendak untuk mewujudkan prinsip pembangunan berkelanjutan. Prinsip pembangunan berkelanjutan dimaknai sebagai pembangunan guna memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengabaikan kebutuhan generasi mendatang dengan bertumpu pada tiga pilar pembangunan, yakni pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial serta perlindungan lingkungan hidup secara seimbang.⁴⁰⁷ Dari sudut pandang seperti ini maka penggunaan sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 32

⁴⁰⁶ ".....the most polluting activities not only cause cost for society, but also generate substantial benefits". Micahel Faure, *Toward a new model of criminalization of environmental pollution: the case of Indonesia, dalam Environmental Law In Development: Lesson From Indonesian Experience, Loc. Cit*, hlm. 188. Edita Gruodite dan Linas Meskeys menyatakan: "..... the fact that offences in the environmental sphere are different from other crimes, because those offences are closely connected with business interests, i.e. often they are made while doing socially useful activities (for example, in many cases pollution of environment is not illegal per se). Activities of the legal entities are basically useful to a state and its inhabitants, that's why for optimal intimidating purposes one must evaluate benefit obtained from legal offence, likelihood that legal offence will be detected, economic status of the offender and other factors". Lihat, Edita Gruodite dan Linas Meskeys, *The Intersection Between* Loc.Cit, hlm 74-75.

⁴⁰⁷ "Despite the fact that the ideology of sustainable development has roots basically in the need to protect the environment from negative economical intervention, it should be said that the ideology does not see the environment as some absolute, indefesible and sacret value. Realizing that many branches of the economy cannot function without using the environment and its resources, the ideology of sustainable development acknowledges the need for coordinating economic and social progress and environmental protection". Lihat, INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, *Sustainable Development: The Role of Supreme Audit Institution*, www.environmental-auditing.org. Diakses, 3 Januari 2012.

Tahun 2009 sebagai sarana pencegahan pencemaran lingkungan hidup dalam konteks pembangunan berkelanjutan seharusnya diterjemahkan ke dalam pemahaman bahwa, sanksi hukum pidana harus tetap dapat menjamin terjaganya keseimbangan antara kepentingan perlindungan lingkungan hidup di satu pihak dan kepentingan ekonomi serta kemajuan sosial di pihak yang lain.

2. Penghapusan unsur melawan hukum sebagai bagian unsur tertulis dari tindak pidana, dan mengganti unsur mengakibatkan pencemaran lingkungan hidup menjadi mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, dan baku mutu air laut.

Unsur sifat melawan hukum merupakan unsur penting dari suatu tindak pidana, tidak terkecuali tindak pidana pencemaran lingkungan hidup. Tidak ada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali perbuatan itu bersifat melawan hukum. Sifat melawan hukum merupakan penilaian objektif terhadap perbuatan, dan bukan terhadap orang yang melakukan.

Dibandingkan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 (pasal 41), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 (Pasal 98) tidak lagi mencantumkan unsur sifat melawan hukum sebagai bagian tertulis dari tindak pidana. Sekalipun pembentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak mencantumkan unsur sifat melawan hukum dalam rumusan tindak pidana, tidak berarti untuk dapat dipidananya perbuatan pencemaran lingkungan hidup berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak (lagi) diperlukan adanya unsur sifat melawan hukum. Menurut Scaffmeister, pembentuk undang-undang tidak perlu selalu mencantumkan sifat melawan

hukum dalam teks undang-undang; hal itu (sudah) merupakan syarat umum bagi sifat dapat dipidanya suatu perbuatan.⁴⁰⁸

Dari Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dapat disimpulkan bahwa penghapusan unsur sifat melawan hukum sebagai bagian tertulis dari tindak pidana berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 selain didasarkan pada pertimbangan untuk mengurangi ketajaman ketergantungan hukum pidana terhadap hukum administrasi juga untuk menghindari sulitnya pembuktian.⁴⁰⁹

Dalam dogmatik hukum pidana, istilah "sifat melawan hukum" memiliki beberapa pengertian. Setidaknya terdapat 4 (empat) pengertian dari istilah sifat melawan hukum, yaitu: (1) sifat melawan hukum umum; (2) sifat melawan hukum khusus; (3) sifat melawan hukum formal; dan (4) sifat melawan hukum materiil.

Sifat melawan hukum umum menunjuk pada syarat umum untuk dapat dipidana. Sifat melawan hukum umum diartikan sebagai sifat melawan hukum sebagai syarat tidak tertulis untuk dapat dipidana. Untuk dapat dipidanya suatu perbuatan berlaku syarat bahwa perbuatan itu bersifat melawan hukum,

⁴⁰⁸ Lihat Scaffmeister dalam Komariah Emong Sapardjaja, *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiil Dalam Hukum Pidana Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 2002, hlm. 24.

⁴⁰⁹ Selengkapnya Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Undang-Undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan: "penerapan sanksi pidana masih tergantung pada ketentuan administrasi (*administrative dependent crimes*). Pada setiap pasal selalu terdapat unsur melawan hukum, dengan rumusan berupa "secara melawan hukum" atau "dengan melanggar ketentuan perundang-undangan" Padahal, unsur melawan hukum/*wederrechtelijkheid* (dan juga unsur kesalahan/*schuld*) merupakan unsur yang selalu melekat pada setiap delik, sehingga selalu dianggap disyaratkan di dalam setiap rumusan delik, meskipun oleh pembentuk undang-undang unsur tersebut tidak dinyatakan secara tegas sebagai salah satu unsur dari delik yang bersangkutan. Di dalam praktik, aparat penegak hukum seringkali berhadapan dengan kasus lingkungan dimana unsur melawan hukum sulit dibuktikan, misalnya tidak ada ditemukan pelanggaran terhadap ketentuan di dalam peraturan perundang-undangan atau terhadap ketentuan izin. akan tetapi diduga pencemaran atau perusakan lingkungan merupakan akibat dari perbuatan pelaku". Lihat Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Perlindungan Lingkungan Hidup, Bagian Arsip Dokumentasi Setjen DPR.RI, 2011, hlm. 17.

yang dalam hal ini berarti bertentangan dengan hukum sehingga dipandang tidak adil.⁴¹⁰ Terhadap sifat melawan hukum umum ini, tidak perlu dirumuskan secara tertulis dalam undang-undang karena perbuatan itu hampir selalu (dipandang sebagai) bersifat melawan hukum (misalnya, merampas nyawa orang lain atau menganiaya orang lain). Oleh karena menurut sifatnya telah melawan hukum (melanggar kepentingan hukum orang lain), maka terhadap perbuatan demikian ini tidak perlu lagi dibuktikan lagi.⁴¹¹

Sifat melawan hukum khusus berkaitan dengan sifat melawan hukum sebagai bagian tertulis dari perumusan suatu tindak pidana. Sifat melawan hukum khusus ini merupakan syarat tertulis untuk dapat dipidana. Dimasukkannya (unsur) melawan hukum secara tertulis dalam undang-undang erat kaitannya dengan kenyataan bahwa ada perbuatan-perbuatan tertentu yang sifat melawan hukumnya tidak dapat ditentukan lebih dahulu.⁴¹² Sebagai contoh: Apabila seseorang mengambil barang milik orang lain, tidaklah secara serta merta berarti bahwa ia berbuat melawan hukum. Hal ini akan sangat bergantung pada keadaan, apabila ia mendapatkan izin dari pemilik barang tersebut, maka perbuatannya tidak bersifat melawan hukum. Dalam hal tidak mendapat izin, keadaan menjadi sebaliknya.⁴¹³ Sebagai konsekuensi bahwa

⁴¹⁰ Lihat Schaffmeister, N. Keijzer dan E PH. Sutorius, *Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm. 37-38.

⁴¹¹ *Ibid*, hlm. 38.

⁴¹² Komariah Emong Sapardjaja dengan mengutip penjelasan WvS menyatakan: "akan terjadi bahaya, bahwa seseorang yang berbuat sesuai dengan hak yang dipunyainya, dan karenanya menjalankan peraturan perundang-undangan, akan termasuk dalam rumusan tindak pidana. Lihat, Komariah Emong Sapardjaja, *Sifat Melawan Hukum.....*, *Op.Cit*, hlm. 24.

⁴¹³ Lihat Pasal 362 KUHP tentang pencurian yang terdapat anak kalimat "dengan maksud untuk memiliki secara melawan hukum".

sifat melawan hukum tidak ditentukan terlebih dahulu, maka melawan hukum ini harus dibuktikan.⁴¹⁴

Sifat melawan hukum formal merujuk pada pengertian perbuatan dinyatakan bersifat melawan hukum apabila suatu perbuatan telah mencocoki semua unsur yang termuat dalam rumusan tindak pidana. Jika ada alasan-alasan pembenar, maka alasan-alasan tersebut harus juga disebutkan secara tegas dalam undang-undang. Sifat melawan hukum formal merupakan syarat dapat dipidananya perbuatan yang bersumber pada asas legalitas.

Berbeda dengan sifat melawan hukum formal, sifat melawan hukum materiil menyatakan bahwa di samping harus memenuhi syarat-syarat formal (mencocoki semua rumusan tindak pidana) perbuatan itu harus benar-benar dirasakan oleh masyarakat sebagai perbuatan yang tidak patut atau tercela. Oleh karena itu pula ajaran ini mengakui alasan-alasan pembenar di luar undang-undang.

Merujuk kepada beberapa pengertian tentang sifat melawan hukum di atas, dikaitkan dengan unsur sifat melawan hukum, baik di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 ataupun di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, dapatlah dinyatakan sebagai berikut:

Unsur sifat melawan hukum sebagai unsur tertulis dari tindak pidana pencemaran lingkungan hidup pada Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 merupakan bentuk dari sifat melawan hukum khusus. Unsur sifat melawan hukum pada Pasal 41 dengan demikian merupakan syarat (tertulis) yang harus ada untuk dapat dipidananya perbuatan yang mengakibatkan

⁴¹⁴ "Konsekuensi pencantuman unsur-unsur dalam rumusan deik menyebabkan juga beban pembuktian bagi jaksa sebab dengan menuduhkan pasal tertentu mewajibkan jaksa untuk memuat unsur-unsur tindak pidana yang dituduhkan dalam surat dakwaan dan membuktikan dakwaannya". *Ibid*, hlm. 25.

terjadinya pencemaran lingkungan hidup. Dengan kata lain tidak dapat dipidana karena melakukan pencemaran lingkungan hidup apabila tidak dapat dibuktikan adanya perbuatan yang bersifat melawan hukum. Sifat melawan hukum di sini haruslah diartikan sebagai sifat melawan hukum formal, yaitu bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan, yaitu adanya pelanggaran terhadap izin yang diberikan berkaitan dengan masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup.

Dengan dicantumkannya unsur melawan hukum dalam perumusan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, maka sangat nyata terlihat ketergantungan hukum pidana terhadap hukum administrasi.⁴¹⁵ Tidak ada pemidanaan terhadap perbuatan yang mengakibatkan pencemaran lingkungan hidup apabila tidak ada pelanggaran terhadap izin yang dikeluarkan berdasarkan perundang-undangan administrasi, sekalipun lingkungan hidup telah menurun kualitasnya sehingga tidak sesuai dengan peruntukannya.⁴¹⁶

⁴¹⁵ Memberikan komentar atas ketentuan Pasal 41 (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, Faure menyatakan: "*....., but in fact the provision can only be applied to 'any person who in contravention of the law' intentionally carries out an action which results in environmental pollution and/or damage. In other words, in this case there is total dependence on administrative law*". Lihat Michael Faure and Nicole Neissen, *Environmental Law in*, *Loc. Cit.*, hlm. 205.

⁴¹⁶ Dalam jurisprudensi di Indonesia sepanjang menyangkut persoalan sifat melawan hukum dalam perkara lingkungan hidup antara lain terlihat pada kasus PT Indorayon atas perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerusakan lingkungan hidup di daerah Sibalutoling, Sumatera Utara, dan menyebabkan kerugian kepada masyarakat berupa penyusutan air tanah dan kerusakan hutan. Perkara ini terdaftar pada kepaniteraan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No.820/PDT.G/1988 PN.JKT.PST yang diputus tanggal 7 Agustus 1989. Dalam perkara ini juga digugat (tergugat I s/d V) Negara Republik Indonesia cq. pemerintah Republik Indonesia. Pokok perkara yang diajukan adalah dikeluarkannya surat-surat izin beroperasi PT Indorayon oleh badan-badan yang berwenang (untuk dan atas nama pemerintah Republik Indonesia). Dengan berlindung pada surat-surat izin resmi yang diperolehnya, PT Indorayon menganggap bahwa perbuatan hukumnya adalah sah menurut hukum, karena semua persyaratan untuk beroperasinya PT ini, secara administratif telah dipenuhi. Pertimbangan pengadilan yang membuahkan amar putusan untuk menolak eksepsi, permohonan provisi, dan gugatan para tergugat untuk seluruhnya, didasarkan pada pertimbangan hukum: "dari

Berbeda dengan perumusan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, Pasal 98 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak lagi mencantumkan unsur melawan hukum sebagai bagian tertulis dari unsur tindak pidana. Apa makna penghapusan unsur melawan hukum dalam perumusan tindak pidana dalam Pasal 98 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 ? Jika mengacu pada Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, maka penghapusan unsur sifat melawan hukum sebagai bagian tertulis dari tindak pidana berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 selain didasarkan pada pertimbangan untuk mengurangi ketajaman ketergantungan hukum pidana terhadap hukum administrasi juga untuk menghindari sulitnya pembuktian.

Keterkaitan hukum pidana terhadap hukum administrasi dalam hal terjadinya tindak pidana pencemaran lingkungan hidup memang sulit dihindari. Hal ini karena erat kaitannya dengan karakteristik hukum lingkungan yang pada hakikatnya adalah pengaturan di bidang hukum administrasi. Sekalipun demikian, sejalan dengan perkembangan paradigma yang menempatkan lingkungan hidup sebagai kepentingan hukum yang

bukti-bukti yang diajukan oleh penggugat, sepanjang yang menyangkut penerbitan surat-surat keputusan a quo, ternyata tidak dapat disimpulkan adanya unsur "kesewenangan" (*willekeur*) ataupun adanya unsur "penyalahgunaan wewenang" (*detournement de pouvoir*) di dalam proses penerbitan atau pengeluaran surat-surat keputusan. Hal yang kurang lebih sama juga tampak pada Putusan Pengadilan Negeri Bandung, tanggal 10 April 1990, No. 329/Pdt/G/1989/PN.Bdg, yang setelah menguraikan pertimbangan-pertimbangan hukumnya, dalam putusannya menyatakan: "Bahwa dari hal-hal sebagaimana dipertimbangkan di atas tergugat telah memenuhi syarat-syarat formal untuk berdirinya dan atau pengoperasian dari PT BANYUMAS WASHING CENTRE, maka perbuatan melawan hukum tidaklah terbukti". Memberi komentar atas kedua putusan pengadilan di atas, kaitannya dengan persoalan unsur sifat melawan hukum, Komariah Emong Sapardjaja antara lain menyatakan: "Tampaknya izin-izin dari instansi yang berwenang, baik ditingkat pusat maupun di daerah adalah alasan-alasan pembenar bagi suatu perbuatan hukum. Kiranya dapat disimpulkan bahwa untuk menentukan adanya perbuatan melawan hukum dalam bidang hukum perdata juga bergantung kepada hukum administrasi. Dalam kedua perkara di atas, pemenuhan persyaratan administrasi, atau dapat dikatakan izin, sebagai alasan pembenar, yang menyebabkan sifat melawan hukum menjadi hilang. *Ibid*, hlm. 51-53.

dilindungi, maka pendayagunaan instrumen hukum pidana untuk memberikan perlindungan secara langsung terhadap lingkungan hidup adalah suatu kebutuhan. Dalam kaitan ini sebagaimana dinyatakan oleh Faure:⁴¹⁷ *"If criminal law really wants to play importance role supporting sustainable development, it should not limit itself to sanctioning administrative obligations, but criminal law should grant more direct protection to ecological values"*.

Tidak dicantumkannya unsur melawan hukum dalam perumusan Pasal 98 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 merupakan konkritisasi upaya mengurangi ketajaman ketergantungan hukum pidana terhadap hukum administrasi menuju ke arah perlindungan secara langsung terhadap lingkungan hidup. Dengan demikian keberadaan (sanksi) hukum pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak lagi sekedar ditujukan untuk memperkuat dipatuhinya norma-norma hukum administrasi, tetapi hendak melindungi lingkungan hidup sebagai kepentingan hukum. Suatu perbuatan dipandang tercela (dan oleh karena itu telah bersifat melawan hukum) apabila perbuatan (berupa memasukkan, dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup) itu telah melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan. Adanya izin, dengan demikian tidak berarti atau tidak secara serta merta sebagai alasan pembenar yang membolehkan adanya pencemaran lingkungan hidup, utamanya apabila pencemaran lingkungan hidup itu menyebabkan adanya orang luka atau bahaya bagi kesehatan manusia (Pasal 98 ayat 2) atau orang luka berat atau mati (Pasal 98 ayat 3).⁴¹⁸

⁴¹⁷ Michael Faure and Nicole Neissen, *Environmental Law indevelopment.....*, *Loc. Cit*, hlm. 203.

⁴¹⁸ Pencemaran lingkungan hidup yang menyebabkan orang luka atau bahaya bagi kesehatan manusia atau orang luka berat atau mati dalam pandangan Michael Faure dikategorikan

Selain tidak mencantumkan unsur melawan hukum sebagai bagian tertulis dari tindak pidana, Pasal 98 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak lagi menggunakan istilah 'mengakibatkan pencemaran lingkungan hidup', tetapi menggunakan istilah 'mengakibatkan dilampauinya baku mutu ambien'. Cara perumusan tindak pidana demikian ini, dilihat dari sudut asas kejelasan (*lex certa*) jauh lebih terukur dari pada cara perumusan tindak pidana pada Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997.⁴¹⁹ Dengan demikian berdasarkan ketentuan Pasal 98 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 untuk dapat dipidanya pencemaran lingkungan hidup selain harus memenuhi unsur subjektif (sikap batin) berupa kesengajaan, juga perbuatan tersebut harus mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air atau baku mutu air laut.⁴²⁰

sebagai '*Pollution with serious consequences*'. Pada kasus seperti ini adanya izin tidak menghalangi untuk adanya pembedaan, dinyatakan: "*Moreover, one should also consider abandoning completely the administrative dependence of environmental criminal law in serious cases more particularly when the pollution constitutes an endangerment of human life or health. In that case one can hold that pollution should be criminalized even though it might be covered by a permit. The reason is that administrative law hold that a permit is never a blank cheque allowing endangerments of human life or health*". *Ibid*, hlm. 195.

⁴¹⁹ Bilamana atau unsur-unsur apa yang harus dipenuhi untuk dikatakan melakukan pencemaran lingkungan hidup, tidak terdapat dalam rumusan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 itu sendiri, tetapi terdapat dalam Ketentuan Umum Bab I Pasal 1 angka 12, yaitu: masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya. Apabila diperinci pengertian pencemaran lingkungan hidup ini, akan terlihat unsur-unsur yang sangat luas: (a). masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup; (b). unsur (a) itu dilakukan oleh kegiatan manusia; (c). menimbulkan akibat kualitas lingkungan hidup turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya. Perumusan yang sangat luas dari unsur-unsur demikian ini dapat menimbulkan masalah dilihat dari asas *lex certa*, karena ketidakjelasan dapat mengundang berbagai penafsiran yang pada akhirnya dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Beberapa istilah atau unsur-unsur yang tidak jelas yang dapat menimbulkan multi tafsir antara lain: Apakah yang dimaksud dengan komponen lain ? Kapan dikatakan ada perubahan lingkungan atau menyebabkan lingkungan tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya ?

⁴²⁰ Memberikan penjelasan tentang perumusan Pasal 98 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, Sukma Violeta, salah seorang penggagas penyusunan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, menyatakan bahwa perumusan unsur-unsur tindak pidana pada Pasal 98 tidak lain dimaksudkan untuk memudahkan aparat penegak hukum dalam membuktikan adanya

Sekalipun perumusan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup telah mengalami reformulasi melalui Pasal 98 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan cara mengilangkan unsur melawan hukum dan mempertegas ukuran atau kriteria terjadinya pencemaran lingkungan hidup, namun implementasi ketentuan pidana demikian itu tetap saja akan masih menimbulkan kesulitan. Hal ini terutama masih harus dibuktikan unsur-unsur tindak pidana yang lain, yakni pembuktian unsur sikap batin (kesengajaan ataupun kealpaan), dan pembuktian unsur akibat berupa pelampauan baku mutu, serta akibat berupa timbulnya orang luka, bahaya kesehatan manusia, luka berat atau mati.⁴²¹

3. Memperberat ancaman pidana pokok (penjara ataupun denda) serta penggunaan ancaman pidana minimum khusus.

Ancaman sanksi pidana terhadap tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, baik pidana penjara maupun pidana denda mengalami perubahan dibandingkan dengan ancaman

pencemaran lingkungan hidup. Sebaliknya, perumusan tindak pidana pada Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dipandang terlalu abstrak sehingga menyulitkan pembuktian, *Wawancara*, 18 Desember 2011.

⁴²¹ Salah satu kendala pembuktian tindak pidana pencemaran lingkungan hidup pada umumnya adalah hubungan antara sebab dan akibat sering tidak bersifat langsung di samping ketidakpastian pembuktian secara ilmiah. Richard J. Lazarus, secara panjang lebar menjelaskan persoalan ini sebagai berikut: "..... differs from more conventional criminal conduct because of several features that render the assignment of responsibility for more difficult than it is for many traditional crimes. First, the relationship between cause and effect is rarely direct. Scientific uncertainty makes proof of causation more difficult in case involving environmental harm, especially in the context of risk creation. The widespread nature of the harm and its temporal distance from its cause necessarily invite the possibility of multiple causes, sinergetic effects, cummulative impacts, and delayed manifestation of injury., Second, scientific uncertainty regarding cause and effect likewise undermines the assignment of moral responsibility based on traditional notions of intent, such as purpose and knowledge. Moral culpability is traditionally based not just on harm (or risk of harm), but instead on the relationship between the actor's state of mind regarding his or her acts and the harm (or risk of harm) that results. Not only is the causal link between conduct and environmental harm difficult to demonstrate, but the decision making structure of the kinds of activities that produce pollution make assigning blame doubly hard." Lihat Richard J. Lazarus, *Meeting the Demands of Integration*, *Loc.Cit*, hlm. 2421-2422.

sanksi pidana pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997. Ancaman pidana pokok dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 adalah sebagai berikut:

Tabel 3

**Ancaman Pidana Pokok Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup
Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009**

Pasal	Perbuatan Yang Dilarang	Ancaman Pidana
98 (1)	Sengaja mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut	Pidana penjara paling singkat 3 tahun dan paling lama 10 tahun dan denda paling sedikit Rp. 3 miliar dan paling banyak 10 miliar
98 (2)	Sengaja mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut yang mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya bagi kesehatan manusia	Pidana penjara paling singkat 4 tahun dan paling lama 12 tahun dan denda paling sedikit Rp. 4 miliar dan paling banyak Rp. 12 miliar
98 (3)	Sengaja mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut yang mengakibatkan orang luka berat/atau mati	Pidana penjara paling singkat 5 tahun dan paling lama 15 tahun dan denda paling sedikit Rp. 5 Miliar dan paling banyak Rp. 15 miliar
99 (1)	Kelalaian mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut	Pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 3 tahun dan denda paling sedikit Rp. 1 Miliar dan paling banyak Rp. 3 miliar
99 (2)	Kelalaian mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut yang mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya bagi kesehatan manusia	Pidana penjara paling singkat 2 tahun dan paling lama 6 tahun dan denda paling sedikit Rp. 2 miliar dan paling banyak Rp 6 miliar
99 (3)	Kelalaian mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut yang mengakibatkan orang luka berat atau mati	Pidana penjara paling singkat 3 tahun dan paling lama 9 tahun dan denda paling sedikit Rp 3 miliar dan paling banyak Rp 9 miliar
100	Melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi atau baku mutu gangguan yang apabila telah dikenakan sanksi administrasi tidak dipatuhi atau pelanggaran dilakukan lebih dari satu kali	Pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 3 miliar
102	Melakukan pengelolaan limbah B3 tanpa izin	Pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 3 tahun dan denda paling sedikit Rp. 1 miliar dan paling banyak Rp. 3 miliar
103	Menghasilkan limbah B3 dan tidak melakukan pengelolaan	Pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 3 tahun dan denda paling sedikit Rp. 1 miliar dan paling banyak Rp. 3 miliar
104	Melakukan dumping limbah dan/atau bahan ke media lingkungan hidup tanpa izin	Pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 3 miliar

105	Memasukkan limbah B3 ke dalam wilayah NKRI sebagaimana dimaksud Pasal 69 ayat 1 huruf c	Pidana penjara paling singkat 4 tahun dan paling lama 12 tahun dan denda paling sedikit Rp. 4 miliar dan paling banyak Rp. 12 miliar
106	Memasukkan limbah B3 ke dalam wilayah NKRI sebagaimana dimaksud Pasal 69 ayat 1 huruf d	Pidana penjara paling singkat 5 tahun dan paling lama 15 tahun dan denda paling sedikit Rp. 5 miliar dan paling banyak Rp. 15 miliar
107	Memasukkan B3 yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan ke dalam wilayah NKRI sebagaimana dimaksud Pasal 69 ayat 1 huruf b	Pidana penjara paling singkat 5 tahun dan paling lama 15 tahun dan denda paling sedikit Rp. 5 miliar dan paling banyak Rp. 15 miliar
108	Melakukan pembakaran lahan sebagaimana dimaksud Pasal 69 ayat 1 huruf h	Pidana penjara paling singkat 3 tahun dan paling lama 10 tahun dan denda paling sedikit Rp. 3 miliar dan paling banyak Rp. 10 miliar
109	Melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa izin lingkungan	Pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 3 tahun dan denda paling sedikit Rp. 1 miliar dan paling banyak Rp. 3 miliar
110	Menyusun Amdal tanpamemiliki sertifikat kompetensi	Pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 3 miliar
111 (1)	Pejabat pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi amdal atau UKL-RPL	Pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 3 miliar
111 (2)	Pejabat pemberi izin usaha dan/atau kegiatan yang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan tanpa dilengkapi izin lingkungan	Pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 3 miliar
112	Pejabat yang berwenang yang dengan sengaja tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan yang mengakibatkan terjadinya pencemaran yang mengakibatkan hilangnya nyawa manusia	Pidana penjara paling lama 1 tahun dan denda paling banyak Rp. 500 juta
113	Memberi informasi palsu, menyesatkan, menghilangkan informasi atau memberikan informasi yang tidak benar yang diperlukan kaitannya dengan pengawasan dan penegakan hukum yang berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup	Pidana penjara paling lama 1 tahun dan denda paling banyak Rp. 1 miliar
114	Penanggung jawab usaha yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah	Pidana penjara paling lama 1 tahun dan denda paling banyak Rp. 1 miliar
115	Sengaja mencegah atau menghalangi atau menggagalkan pelaksanaan tugas pejabat pengawas lingkungan hidup dan/atau pejabat penyidik pegawai negeri sipil	Pidana penjara paling lama 1 tahun dan denda paling banyak Rp. 500 juta

Penetapan (perubahan) sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 sesungguhnya bukanlah sekedar masalah teknis perundang-undangan semata. Hal ini erat kaitannya bahkan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari substansi atau materi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 itu sendiri. Penetapan sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak terlepas dari tujuan, yakni hendak memberi perlindungan terhadap lingkungan hidup. Dari Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Lingkungan Hidup diperoleh penjelasan bahwa beratnya sanksi pidana yang diancamkan serta dianutnya pola pidana minimum khusus disebabkan oleh kenyataan bahwa sepanjang berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 putusan pemidanaan terhadap tindak pidana lingkungan hidup dijatuhkan sanksi yang sangat ringan. Dari 33 Kasus yang telah ditangani oleh Kementerian Negara Lingkungan hidup dan telah diputus oleh pengadilan serta telah berkekuatan hukum tetap, sekitar 56% (19 kasus) terdakwa dihukum sangat ringan (hukuman percobaan).⁴²²

Dari tabel 3 di atas terlihat bahwa sanksi pidana penjara dan denda dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tetap dalam batas minimum dan maksimum. Terdapat tindak pidana tertentu yang menganut pola ancaman pidana minimum (umum) dan maksimum, yaitu tindak pidana sebagaimana diatur pada Pasal 100; Pasal 104, Pasal 110, Pasal 111 (1), Pasal 111 (2), Pasal 112, Pasal 113; Pasal 114; dan Pasal 115. Selebihnya terhadap tindak pidana tertentu digunakan pola ancaman pidana minimum khusus dan maksimum, yaitu tindak pidana sebagaimana diatur pada Pasal 98 (1); Pasal

⁴²² Lihat Naskah Akademis Rancangan..... , *Loc. Cit*, hlm. 17.

98 (2); Pasal 98 (3); Pasal 99 (1); Pasal 99 (2); Pasal 99 (3); Pasal 102; Pasal 103; Pasal 104; Pasal 105; Pasal 106; Pasal 107; Pasal 108; dan Pasal 109.

Dari pola perumusan jenis pidana pokok dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 terlihat jenis pidana pokok yang diancamkan dalam perumusan tindak pidana hanya pidana penjara dan pidana denda. Kedua jenis pidana pokok ini tidak dirumuskan secara tunggal ataupun alternatif melainkan secara kumulatif. Pola perumusan jenis pidana pokok ini tidak berbeda dengan pola perumusan jenis pidana pokok pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997.

Pidana pokok berupa pidana penjara dan pidana denda tampaknya masih diunggulkan sebagai sarana penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup. Melalui pemilihan jenis dan pola perumusan pidana pokok demikian ini tampaknya pembentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 masih meyakini bahwa pidana penjara dan pidana denda yang diancamkan secara kumulatif merupakan sarana yang mampu didayagunakan sebagai upaya pencegahan sekaligus penjeratan terhadap pelaku pencemaran lingkungan hidup.

Dari segi jumlah (lamanya) ancaman pidana terlihat, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menetapkan ancaman pidana maksimum (dan minimum) berdasarkan pada bobot atau kualitas masing-masing tindak pidana. Cara perumusan ancaman pidana demikian ini dikenal dengan pendekatan "absolut" atau pendekatan "indefinite" atau pendekatan "maksimum".⁴²³

⁴²³ Pendekatan "absolut" atau sistem "definite" merupakan kebalikan dari pendekatan "relatif". Pada pendekatan "relatif" untuk setiap tindak pidana tidak ditetapkan bobot/kualitas (maksimum pidana)nya sendiri-sendiri tetapi, bobotnya direlatifkan, yaitu dengan melakukan penggolongan tindak pidana dalam beberapa tingkatan dan sekaligus menetapkan maksimum

Menurut Collin Howard sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief⁴²⁴, pendekatan "absolut" ("indefinite" atau "maksimum") dapat memberi tiga keuntungan, yaitu: (a). dapat menunjukkan tingkat keseriusan masing-masing tindak pidana; (b) memberi fleksibilitas dan diskresi kepada kekuasaan pemidanaan; (c) melindungi kepentingan pelanggar itu sendiri dengan menetapkan batas-batas kebebasan dari kekuasaan pemidanaan.

Lebih lanjut dijelaskan oleh Barda Nawawi Arief, ketiga keuntungan dari pendekatan "absolut" dalam perumusan ancaman pidana secara teoritis selain mengandung aspek perlindungan masyarakat juga mengandung aspek perlindungan individu. Aspek perlindungan masyarakat terlihat dengan ditetapkannya ukuran objektif berupa maksimum pidana sebagai simbol kualitas norma-norma sentral masyarakat yang ingin dilindungi dalam perumusan tindak pidana yang bersangkutan. Sementara itu aspek perlindungan individu terlihat dari ditentukannya batas-batas kewenangan dari aparat kekuasaan dalam menjatuhkan pidana.⁴²⁵

Selain memiliki beberapa keuntungan, pendekatan "absolut" bukannya tanpa masalah. Persolan yang seringkali muncul adalah berkaitan dengan penentuan lama maksimum dan minimum pidana, khususnya untuk pidana penjara dan pidana denda.⁴²⁶ Hal demikian ini tampaknya juga dihadapi oleh

pidana untuk setiap kelompok tindak pidana itu. Lihat Barda Nawawi Arief, *Bungan Rampai*, *Loc.Cit*, hlm 130-131.

⁴²⁴ *Ibid*, hlm. 131-132.

⁴²⁵ *Ibid*, hlm. 132.

⁴²⁶ Menurut Barda Nawawi Arief, dalam setiap proses kriminalisasi pembuat undang-undang selalu dihadapkan pada masalah "pemberian bobot" dengan menetapkan kuantifikasi ancaman pidana maksimum (dan minimumnya, penulis). Menetapkan maksimum (dan minimum) untuk menunjukkan tingkat keseriusan atau kualitas suatu tindak pidana, bukanlah pekerjaan mudah dan sederhana. Untuk itu diperlukan pengetahuan yang cukup mengenai urutan-urutan tingkat atau gradasi nilai dari norma-norma sentral masyarakat dan kepentingan-kepentingan

pembentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.⁴²⁷ Dari penelusuran terhadap Risalah Pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 hanya ditemukan alasan bahwa penentuan lama maksimum pidana pada tindak pidana lingkungan hidup tidak boleh melebihi maksimum pidana pada Undang-Undang Teroris, Undang-Undang Tentang Hak Asasi Manusia (HAM) dan maksimum pidana pada Undang-Undang Korupsi. Perihal ini dalam Risalah Pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 pihak pemerintah menyatakan:

"..... tentang hukum maksimal dan minimum. Hukuman maksimal dan minimum ini menurut arahan ahli pidana disampaikan bahwa hukuman maksimal itu tidak bisa melebihi tiga hal. Yang pertama, tidak bisa melebihi daripada Undang-Undang Teroris, yang kedua adalah HAM, yang ketiga adalah korupsi. Karena dia disebut *extra ordinary crime*, sehingga kita harus mengambil sedikit di bawah daripada tiga undang-undang yang tadi. Itulah yang kita tuangkan di dalam hukuman masing-masing. Ada tuntutan misalnya hukuman masing-masing, katakanlah kalau di sini disebutkan lima tahun dan sebagainya, itu adalah sedikit di bawah daripada tiga undang-undang yang tadi saya sebutkan".⁴²⁸

Dari Penjelasan pemerintah ini terlihat bahwa penentuan lama maksimum pidana telah dilakukan dengan mempertimbangkan akibat dari tindak pidana pencemaran lingkungan hidup yang luas dan merugikan dengan membandingkannya dengan akibat yang ditimbulkan oleh tindak pidana

hukum yang akan dilindungi itu. Menentukan gradasi nilai dan kepentingan hukum yang akan dilindungi itu jelas bukan pekerjaan yang mudah. *Ibid*, hlm. 132.

⁴²⁷ Besarnya ancaman pidana penjara dan pidana denda untuk tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 beragam berdasarkan jenis tindak pidana. Dari tabel 3 di atas terlihat variasi besarnya ancaman pidana. Untuk tindak pidana yang diancam dengan pola maksimum, besarnya ancaman pidana maksimum antara 1 tahun hingga 15 tahun penjara dan ancama pidana denda maksimum antara Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) hingga Rp. 15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah). Sedangkan ancaman pidana dengan pola minimum khusus paling singkat antara 1 sampai 5 tahun penjara dan denda paling sedikit antara Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) hingga Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

⁴²⁸ Penjelasan Pemerintah/SESMEN KLH, Pembahasan Usulan Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup di DPR. RI, Panitia Kerja dengan SESMEN KLH, 24 Agustus 2009.

Terorisme, pelanggaran HAM dan Korupsi. Namun membandingkan penentuan lama maksimum tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dengan lama maksimum Undang-Undang Terorisme, Undang-Undang HAM dan Undang-Undang Korupsi yang karakteristiknya jelas berbeda masih bisa dipersoalkan.

Hal lain yang perlu memperoleh perhatian dalam perumusan ancaman pidana pokok dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 adalah digunakannya pola ancaman pidana minimum khusus untuk tindak pidana pencemaran lingkungan hidup tertentu. Menurut Barda Nawawi Arief, pada prinsipnya pidana minimum khusus adalah merupakan suatu perkecualian, yaitu hanya diancamkan untuk delik-delik tertentu yang dipandang sangat merugikan, membahayakan atau meresahkan masyarakat dan delik-delik yang dikualifisir atau yang diperberat oleh akibatnya.⁴²⁹ Pola ancaman pidana minimum khusus memang tidak dianut dalam KUHP, namun lazim diancamkan untuk tindak pidana-tindak pidana di luar KUHP.⁴³⁰

Selain terdapat pandangan yang menyetujui perlunya ancaman pidana minimum khusus, ada pula pandangan yang menolaknya. Penolakan terhadap

⁴²⁹ Lihat, Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai.....*, *Loc.Cit*, hlm. 141. Justifikasi digunakannya ancaman pidana minimum khusus adalah: (a) bahwa pemidanaan harus sesuai dengan beratnya kejahatan; (b) menjadikan pelaku tidak berdaya demi perlindungan masyarakat; (c) menghindari terjadinya disparitas pemidanaan, dan; (d) mempengaruhi tersangka agar lebih kooperatif. Lihat Barda Nawawi Arief, *Tinjauan Terhadap Pengenaan Sanksi Pidana Minimal, Pertemuan Ilmiah Sistem Pemidanaan di Indonesia*, BPHN-Dephuhham, Jakarta, 27 November 2007. Sementara itu berkaitan dengan pembentukan Rancangan Undang-Undang Hukum Pidana (RUU KUHP) ditemukan pokok pemikiran kaitannya dengan penggunaan ancaman pidana minimum khusus, yaitu: (1) guna menghindari adanya disparitas pidana yang sangat mencolok untuk delik-delik yang secara hakiki berbeda kualitasnya; (2) untuk mengefektifkan pengaruh prevensi umum, khususnya bagi delik-delik yang dipandang membahayakan dan meresahkan masyarakat; (3) dianalogkan dengan pemikiran bahwa apabila dalam hal-hal tertentu maksimum pidana dapat diperberat, maka minimum pidana hendaknya dapat diperberat dalam hal-hal tertentu. Lihat, Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai.....*, *Loc.Cit*, hlm. 138.

⁴³⁰ Beberapa Undang-Undang di luar KUHP yang menggunakan ancaman pidana minimum khusus antara lain: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 Tentang Psikotropika; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 Tentang Narkotika; Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1990 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Korupsi; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Terorisme; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

pidana minimum khusus pada intinya mendasarkan pemikiran bahwa ancaman pidana minimum khusus tidak memberikan keadilan, bahkan membahayakan; meniadakan diskresi dan rasa keadilan hakim; menjadikan hakim sebagai komputer (mesin otomatis).⁴³¹ Dalam praktik penegakan hukum di Indonesia terjadi inkonsistensi penerapan ancaman pidana minimum khusus, hal ini antara lain terlihat pada Putusan Pengadilan Ad Hoc HAM yang menjatuhkan pidana (3 tahun) di bawah ancaman pidana minimum khusus (5-10 tahun) terhadap terdakwa Abilio Jose Osorio Soares.⁴³²

Melihat perumusan jenis pidana pokok (penjara dan denda secara kumulatif), maka pola perumusan yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 adalah pola perumusan ancaman pidana secara tunggal.⁴³³ Penetapan perumusan secara tunggal demikian ini merupakan perujudan dari ide "*definite sentence*" yang merupakan ciri dari aliran klasik dalam hukum pidana yang lebih berorientasi pada tujuan pemidanaan sebagai pengimbangan (retributif).

Salah satu kelemahan dari penggunaan perumusan tunggal adalah sifatnya yang kaku. Sistem ini tidak memberi kelonggaran kepada hakim untuk menentukan jenis pidana apa yang dianggapnya paling sesuai untuk

⁴³¹ Pernyataan Komisi Pidanaan di Amerika Serikat dalam perkara United State v Madkour sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief menyatakan: "*This type of statute.... does not render justice. This type of statute denies the judges of this court and of all courts, the right to bring their conscience, discretion and sense of what is right into sentencing procedure, and it, in effect, make a judge a computer, automatically imposing sentences without regard to what is right and just. It violates the rights of the judiciary and of defendants, and jeopardizes the judicial system*". Lihat, Barda Nawawi Arief, *Tinjauan Terhadap Pengenaan Sanksi*, *Op.Cit*, hlm 35.

⁴³² Lihat, Putusan Pengadilan Ad Hoc HAM tanggal 14 Agustus 2002 yang diperkuat oleh Putusan Pengadilan Tinggi HAM tanggal 13 Maret 2003, yang untuk selanjutnya ditolak oleh Putusan Mahkamah Agung RI tanggal 1 April 2004, dan dibebaskan dari segala dakwaan melalui Putusan PK tanggal 4 November 2004.

⁴³³ Perumusan kumulatif pada hakikatnya sama dengan perumusan tunggal karena mengandung sifat "mengharuskan".

terdakwa. Perumusan tunggal tidak memberi kesempatan kepada hakim untuk melakukan individualisasi pidanaan yang berorientasi pada orang khususnya dalam menentukan jenis pidana. Kebijakan legislatif dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 yang menempatkan pidana penjara dan denda (secara kumulatif) sebagai satu-satunya jenis sanksi pidana pokok menghadapkan hakim pada posisi yang sangat mekanis. Hakim dihadapkan pada suatu sistem yang mau tidak mau secara otomatis harus menjatuhkan pidana penjara sekaligus pidana denda.

Dengan melihat sistem perumusan tunggal di atas, dikaitkan dengan tujuan pidanaan yang dikembangkan di Indonesia, maka sesungguhnya telah terjadi kontradiksi ide. Sistem perumusan tunggal bertolak dari pemikiran retributif yang hanya bersandar pada sifat bahayanya perbuatan (*daadstrafrechts*), sementara tujuan pidanaan yang dikembangkan di Indonesia tidak hanya bersandar pada perbuatan namun juga pada orang yang melakukan (*daad-daderstrafrechts*). Tujuan pidanaan yang berorientasi tidak hanya pada perbuatan namun juga pada orang yang melakukan (ide keseimbangan) di dalamnya juga harus tercermin adanya ide rehabilitasi dan resosialisasi. Di dalam sistem perumusan tunggal jelas tidak ada orientasi pidanaan yang menghendaki adanya individualisasi dan kelonggaran dalam menetapkan pidana yang sesuai untuk terdakwa.⁴³⁴ Keleluasaan ini sesungguhnya juga tidak hanya pada penetapan jenis pidana (*strafsort*), tetapi harus pula meliputi penetapan ukuran pidana (*stratmaat*) dan cara

⁴³⁴ Dikaitkan dengan sistem perumusan tunggal (pidana dan denda secara kumulatif) yang tidak memungkinkan adanya individualisasi pidana, maka kendala yang akan dihadapi dalam penerapan sanksi pidana berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009, antara lain adalah terjadinya ketidakmampuan membayar terutama bagi pelaku pencemaran lingkungan hidup (pengusaha) yang berskala kecil mengingat besarnya pidana denda yang diancamkan.

pelaksanaan pembinaannya (*strafmodus*). Dengan sistem perumusan tunggal, maka ketiga hal ini jelas tidak mungkin dilakukan.

4. Dapat dipidananya pejabat berwenang pemberi izin dan pejabat yang tidak melakukan pengawasan, serta penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksanaan pemerintah.

Hal lain yang tidak ditemukan dalam pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 adalah dapat dipidananya pejabat berwenang yang tidak melakukan kewajibannya sesuai dengan yang diperintahkan undang-undang. Berbeda dengan hal itu, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 diatur pengenaan sanksi pidana bagi pejabat yang berwenang, yakni pada Pasal 111 dan Pasal 112.

Pasal 111 (1) mengancam pidana terhadap pejabat pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi amdal atau UKL-UPL. Sedangkan Pasal 111 (2) mengancam pidana terhadap pejabat pemberi izin usaha/atau kegiatan yang menerbitkan izin usaha/atau kegiatan tanpa dilengkapi izin lingkungan. Selanjutnya Pasal 112 mengancam pidana bagi pejabat berwenang yang secara sengaja tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan, yang mengakibatkan terjadinya pencemaran yang menimbulkan hilangnya nyawa manusia.⁴³⁵

⁴³⁵ Sebagai perbandingan perihal dapat dipidananya pejabat pemerintah ditemukan dalam Pasal 73 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, sebagai berikut: (1) Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (7), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah); (2) Selain sanksi pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak dengan hormat dari jabatannya. Pasal 37 ayat (7) menentukan bahwa "setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang".

Melihat unsur-unsur tindak pidana di atas, maka subjek (pelaku) tindak pidana yang dipertanggungjawabkan adalah pejabat yang berwenang sesuai dengan lingkup fungsi dan tugasnya. Pasal 111 (1) merujuk pada pejabat pemberi izin lingkungan;⁴³⁶ Pasal 111(2) merujuk pada pejabat pemberi izin usaha/atau kegiatan dan; Pasal 112 merujuk pada pejabat yang berwenang melakukan pengawasan terhadap ditaatinya peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan.⁴³⁷ Sementara itu apabila dilihat dari unsur perbuatan yang dilarang: Pasal 111 (1) adalah menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi amdal atau UKL-RPL; Pasal 111 (2) adalah menerbitkan izin usaha/atau kegiatan tanpa dilengkapi izin lingkungan dan; Pasal Pasal 112 tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan, yang mengakibatkan terjadinya pencemaran yang menimbulkan hilangnya nyawa manusia.

Dapat dipidananya pejabat berwenang mengeluarkan izin dan pejabat yang berwenang melakukan pengawasan terhadap ditaatinya izin yang diterbitkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dari perspektif kebijakan hukum pidana menarik untuk ditelaah lebih jauh, hal ini karena erat kaitannya dengan tindakan melawan hukum oleh organ negara (*onrechtmatig overheid daad*).

Pemerintah atau administrasi negara adalah subjek hukum, yakni sebagai pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Sebagai subjek hukum,

⁴³⁶ Pejabat pemberi izin lingkungan adalah menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya (Pasal 37 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009).

⁴³⁷ Pejabat yang berwenang melakukan pengawasan adalah menteri, gubernur, atau bupati/walikota atau pejabat/instansi teknis yang mendapat pendelegasian wewenang dari menteri, gubernur atau bupati/walikota (Pasal 71 dan 72 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009).

pemerintah atau administrasi negara ---- sebagaimana subjek hukum yang lain, dapat melakukan tindakan hukum. Tindakan hukum, sebagaimana dinyatakan oleh Huisman⁴³⁸ adalah tindakan-tindakan yang menurut sifatnya dapat menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu (antara lain penciptaan hubungan hukum baru, perubahan atau pengakhiran hubungan hukum yang ada). Singkat kata, tindakan hukum adalah tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak-hak atau kewajiban-kewajiban.

Tindakan hukum pemerintahan merupakan suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam hukum administrasi. Dengan kata lain, tindakan hukum pemerintahan merupakan pernyataan kehendak sepihak dari organ pemerintahan dan membawa akibat pada hubungan hukum atau keadaan hukum yang ada. Dalam konteks tindakan hukum pemerintahan demikian ini, maka kehendak sepihak dari organ pemerintah tersebut tidak boleh mengandung cacat kehendak (penipuan, paksaan, dan lain-lain) yang menyebabkan akibat hukum yang ditimbulkan menjadi tidak sah. Oleh karena itu, setiap tindakan hukum administrasi tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang menyebabkan akibat-akibat hukum yang timbul menjadi batal atau dapat dibatalkan.⁴³⁹

⁴³⁸ R.J.H.M Huisman, *Algemeen Bestuurecht: Een inleiding*, Amsterdam: Kobra, tanpa tahun, hlm. 13.

⁴³⁹ Menurut Muchsan, tindakan hukum administrasi (pemerintah) harus memenuhi unsur-unsur: (1) perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat kelengkapan pemerintahan (*bestuursorgaan*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri; (2) perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan; (3) perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi; (4) perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat. Lihat Muchsan,

Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 111 ayat (1) bahwa setiap pemberian izin lingkungan harus dilengkapi dengan amdal atau UKL-RPL dan, Pasal 111 ayat (2) bahwa setiap izin usaha dan/atau kegiatan harus dilengkapi dengan izin lingkungan. Di samping itu seperti diatur pada Pasal 112, bahwa pejabat yang berwenang berkewajiban melakukan pengawasan terhadap ketaatan terhadap izin yang dikeluarkan. Ketentuan-ketentuan demikian ini dilihat dari bentuknya adalah bersifat mengikat. Artinya, menjadi kewajiban bagi pejabat yang berwenang untuk melakukan tindakan-tindakan sebagaimana undang-undang mengaturnya.

Salah satu prinsip dari negara hukum adalah azas legalitas, yang mengandung makna bahwa setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Bersandar pada azas legalitas itulah pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum. Oleh karena pada setiap tindakan hukum itu mengandung makna penggunaan kewenangan, maka di dalamnya tersirat pula adanya kewajiban untuk mempertanggung jawabkan akibat dari tindakan hukum pemerintah itu.

Dalam konteks perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, dapat dipidanya pejabat yang berwenang mengeluarkan izin dan pejabat yang berwenang melakukan pengawasan sesungguhnya dapat dipahami ketika diletakkan dalam konteks meminimalisir resiko sesuai dengan prinsip kehati-hatian

(*precautionary principle*). Menurut Michael G. Faure⁴⁴⁰ dapat dipidananya pejabat pemerintah tidak terlepas dari kebijakan yang menempatkan perizinan sebagai instrumen penting bagi perlindungan lingkungan hidup (*command and control*). Pada sistem demikian ini, pejabat pemerintah berperan penting karena ia memiliki kewenangan untuk menetapkan ukuran batas atau kadar unsur pencemar yang ditenggang. Pejabat pemerintah memiliki kewenangan untuk menetapkan standar emisi (baku mutu) melalui izin yang dikeluarkan. Oleh karena itu, bagaimana pejabat pemerintah menjalankan tugas dan fungsinya, memiliki pengaruh yang kuat bagi kualitas lingkungan hidup pada suatu wilayah tertentu.

Dapat dipidananya pejabat yang berwenang kaitannya dengan persoalan lingkungan hidup sesungguhnya bukan hanya monopoli Indonesia. Di Jerman dikenal adanya "*Amststragerstrafbarkeit*" terkait dengan kesalahan pejabat pemerintah dalam hal terjadinya pencemaran lingkungan hidup yang dapat dipertanggungjawabkan menurut hukum pidana.⁴⁴¹

Dapat dipidananya pejabat pemerintah sekalipun dapat dipahami sebagai bentuk perlindungan terhadap lingkungan hidup, sekaligus menimbulkan kekhawatiran. Dapat dipidananya pejabat pemerintah menimbulkan kecenderungan sikap hati-hati berlebihan dan menimbulkan keragu-raguan dalam mempertimbangkan keputusannya antara mengutamakan kepentingan lingkungan hidup di satu pihak atau kepentingan sosial-ekonomi di pihak yang lain. Selain hal itu, dapat dipidananya pejabat pemerintah justru menimbulkan

⁴⁴⁰ Michael G. Faure, Ingeborg M. Koopmans and Johannes C. Oudijk, *Imposing Criminal Liability on Government Officials under Environmental Law: A Legal and Economic Analysis*, Loyola of Angeles International and Comparative Law Review, 6-1-1996, hlm. 529.

⁴⁴¹ Tiga keadaan yang memungkinkan pejabat pemerintah dapat dipertanggungjawabkan menurut hukum pidana dalam hal terjadinya pencemaran lingkungan hidup, yaitu: (1) *neglecting a duty to public utility enterprises, such as sewage purification plants*; (2) *neglecting a duty by wrongfully issuing permits*; and (3) *failing to intervene in cases illegal pollution*. *Ibid*, hlm. 539.

keengganan untuk melaporkan terjadinya pencemaran lingkungan hidup karena akan berakibat dapat dipidananya pejabat itu sendiri.⁴⁴²

Selain mengancam pidana terhadap pejabat yang berwenang, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga mengancam pidana bagi penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah (Pasal 114).⁴⁴³ Perihal dapat dipidananya penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, Istislam⁴⁴⁴ dalam disertasinya menyatakan bahwa keberadaan (eksistensi) dari Pasal 81 dan Pasal 114 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 pada dasarnya adalah untuk menguatkan penegakan hukum administrasi. Namun demikian penggunaan sanksi pidana pada Pasal 114 dinilainya tidak tepat:

".....seharusnya denda maupun sanksi pidana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 bukan ditujukan kepada penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan yang terlambat melaksanakan paksaan pemerintah, melainkan ditujukan kepada penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak meniadakan perbuatan pelanggarannya dan tidak memulihkan fungsi lingkungan hidup yang tercemar dan/atau rusak yang diakibatkan dari tidak dipenuhinya kewajibannya dalam izin lingkungan, walaupun ia sudah diperintahkan secara tertulis oleh pejabat pemerintah yang berwenang".⁴⁴⁵

⁴⁴² Dalam uraiannya Michael G. Faure antara lain menyatakan: "*Holding government officials criminally liable, however, may be counter productive. For instance, officials may become overly careful in executing their duties, thus inhibiting the effective weighing of environmental and socio-economic concerns in deciding the scope of permits. Another argument against criminal liability is that the administrative authorities would be less inclined to inform the judicial authorities of environmental crimes for fear of being prosecuted themselves*". *Ibid*, hlm. 546.

⁴⁴³ Paksaan pemerintah merupakan salah satu bentuk sanksi administrasi (Pasal 76). Paksaan pemerintah dikenakan kepada penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan pelanggaran terhadap izin, berupa: (a) penghentian sementara kegiatan produksi; (b) pemindahan sarana produksi; (c) penutupan saluran pembuangan air limbah atau emisi; (d) pembongkaran; (e) penyitaan terhadap barang atau alat yang menimbulkan pelanggaran; (f) penghentian sementara seluruh kegiatan; atau (g) tindakan lain yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan pemulihan fungsi lingkungan (Pasal 80).

⁴⁴⁴ Istislam, Sanksi Paksaan Pemerintah Dalam Perlindungan Dan Pengelolaan, *Loc.Cit*, hlm. 352.

⁴⁴⁵ *Ibid*, hlm. 353.

Lebih lanjut dinyatakan, Pasal 114 nampak oleh perancang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dibuat dengan maksud dan tujuan agar penanggungjawab usaha dan/kegiatan melakukan pemulihan fungsi lingkungan yang ia telah rusak atau cemarkan dari akibat kegiatan usahanya. Hanya saja perancang undang-undang dalam pengaturan sanksi paksaan pemerintah dipandang kurang hati-hati dan tanpa berpikir panjang menyangkut asas, konsep dan karakter paksaan pemerintah menurut hukum administrasi. Akibatnya, maksud dan tujuan pembentuk undang-undang tidak tercapai dan gagal dalam membentuk hukum menyangkut penggunaan sanksi paksaan pemerintah yang diikuti sanksi pidana yang tepat.⁴⁴⁶

Dari keseluruhan pembahasan pada sub bab tentang ide dasar pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 ini, dapat dirangkum bahwa pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak terlepas dari adanya perubahan nilai-nilai serta pertimbangan kebijakan untuk lebih memfungsionalkan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup. Perubahan nilai yang menempatkan lingkungan hidup sebagai kepentingan hukum yang harus dilindungi merupakan konsekuensi logis dari adanya perubahan pada tataran paradigmatik yang menggeser pemahaman bahwa lingkungan hidup adalah semata-mata objek yang layak dieksploitasi atas nama kepentingan manusia (antroposentris) ke arah ekosentris yang menempatkan kepentingan ekonomi dan sosial secara seimbang dengan pentingnya perlindungan terhadap

⁴⁴⁶ *Ibid*, hlm. 353.

lingkungan hidup. Pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup juga tidak terlepas dari perkembangan kecenderungan dunia yang menempatkan perlindungan lingkungan hidup sebagai prasyarat penting bagi kemajuan sosial dan pembangunan ekonomi sebagaimana tertuang sejak Deklarasi Stockholm (1972), Deklarasi Rio Janeiro (1992) dan, Deklarasi Johannesburg (2002).

Nilai-nilai dasar yang dianut oleh Bangsa Indonesia meyakini bahwa lingkungan hidup adalah anugerah Tuhan Yang Maha Esa sebagai milik bersama umat manusia yang harus dilindungi dan dijaga kelestariannya. Nilai dasar demikian ini sejalan dengan nilai-nilai religius dan nilai-nilai sosial yang berkembang di masyarakat. Sejalan dengan hal itu, pasca berlakunya UUD 1945 amandemen ke 2 tahun 2000 dan amandemen keempat tahun 2004, perlindungan terhadap lingkungan hidup telah memperoleh jaminan konstitusional (*Constitutional guarantee*). Lingkungan hidup yang baik dan sehat ditempatkan sebagai bagian dari hak asasi manusia (Pasal 28H ayat 1) dan pembangunan nasional nasional harus tetap ditempatkan pada prinsip keberlanjutan yang berwawasan lingkungan hidup (Pasal 33 ayat 4).

Kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 merupakan manifestasi dari upaya memperkuat posisi hukum pidana, setelah pada masa-masa sebelum undang-undang ini (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997) dipandang tidak cukup efektif karena mengandung beberapa kelemahan substantif di dalamnya. Ketergantungan yang kuat hukum pidana terhadap hukum administrasi, perumusan yang tidak tegas sehingga menimbulkan multi tafsir terhadap penggunaan asas subsidiaritas serta rendahnya sanksi pidana

yang diancamkan adalah hal-hal yang ingin diperbaiki melalui penormaan kembali tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

Sungguhpun demikian, upaya penataan kembali norma-norma hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2009 secara teoritik hukum pidana bukannya tanpa masalah. Dari analisis terhadap beberapa isu hukum di atas dapat dinyatakan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pembatasan berlakunya asas subsidiaritas hanya pada delik formil tertentu (Pasal 100) telah menutup kemungkinan didayagunakannya sarana hukum lain (sanksi administrasi dan sanksi perdata). Kebijakan menempatkan hukum pidana pada posisi "primum remedium" sekalipun dari kajian teoritik hukum dan ekonomi memperoleh pembedanya --- berdasarkan pertimbangan sifat bahayanya perbuatan dan bahwa pelaku pencemaran lingkungan hidup adalah pelaku rasional yang mendasarkan tindakannya pada perhitungan untung-rugi, namun hal demikian justru dapat menimbulkan persoalan tersendiri. Selain tingkat efisiensi penggunaan sanksi pidana masih perlu dipertanyakan dibanding dengan penggunaan sanksi hukum lain (sanksi administrasi dan sanksi pidana), juga penggunaan hukum pidana yang hanya menitik beratkan pada sisi perlindungan lingkungan hidup tanpa memikirkan sisi-sisi yang lain (sisi pembangunan ekonomi dan kemajuan sosial) justru bertentangan dengan ikhwal konsepsi pembangunan berkelanjutan itu sendiri, yakni adanya keseimbangan antara kepentingan ekonomi, sosial dan lingkungan hidup;

2. Penghapusan unsur melawan hukum dalam rumusan tindak pidana (pasal 98 dan Pasal 99) merupakan upaya untuk mengurangi ketajaman ketergantungan hukum pidana terhadap hukum administrasi. Selain memudahkan pembuktian, penghapusan unsur melawan hukum mengindikasikan bahwa adanya "izin" bukan lagi sebagai dasar yang menjadi alasan pembenar untuk terjadinya pencemaran lingkungan hidup, utamanya apabila pencemaran lingkungan hidup itu mengakibatkan terganggunya kesehatan, luka atau matinya orang. Pada tindak pidana pencemaran lingkungan hidup, pembuktian hubungan kausalitas merupakan persoalan yang rumit. Pencemaran lingkungan hidup acapkali tidak terjadi seketika (*actual harm*) namun sering memerlukan waktu yang panjang (*potential harm*) dan bersifat akumulatif dari beberapa sebab. Oleh karena itu sekalipun secara ilmiah pencemaran lingkungan hidup itu dapat dibuktikan melalui *scientific evidence* namun, mengubah *scientific evidence* menjadi *legal evidence* merupakan persoalan tersendiri. Terkait dengan hal ini, cara perumusan tindak pidana yang jelas dan terukur sebagaimana terlihat pada Pasal 98 undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 selain merupakan upaya menyederhanakan pembuktian juga merupakan upaya memenuhi tuntutan asas *lex certa* sebagai salah satu konsekuensi dari dianutnya asas legalitas dalam hukum pidana;
3. Memperberat maksimum dan minimum ancaman pidana pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 merupakan upaya untuk memberikan efek jera sekaligus menunjukkan bahwa tindak pidana pencemaran lingkungan hidup adalah tindak pidana yang serius. Melihat pada pola perumusan jenis pidana pokok (penjara dan denda) yang diancamkan secara komulatif,

dapat dinyatakan bahwa pola yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 adalah pola perumusan tunggal sebagai perwujudan dari ide "*definite sentence*" yang merupakan ciri dari aliran klasik dalam hukum pidana yang lebih berorientasi pada tujuan pemidanaan sebagai pengimbangan (retributif). Pola perumusan jenis pidana secara tunggal tidak memungkinkan hakim untuk memilih jenis pidana yang sesuai dengan kondisi pelaku (individualisasi pemidanaan). Pemilihan pola perumusan jenis pidana demikian ini jelas bertentangan dengan ide keseimbangan yang dikembangkan di Indonesia. Pemidanaan seharusnya tidak hanya berorientasi pada perbuatan (retributif) tetapi juga orang yang melakukan (utilitarian).

4. Dapat dipidananya pejabat berwenang pemberi izin dan pejabat yang berwenang melakukan pengawasan, dan penanggungjawab usaha dan/kegiatan yang tidak melaksanakan paksanaan pemerintah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak hanya mengancam pidana terhadap pelaku pencemaran lingkungan hidup, tetapi memperluas hingga pejabat yang berwenang memberi izin dan pejabat yang berwenang melakukan pengawasan. Perluasan subjek tindak pidana demikian ini sekalipun dapat dipahami sebagai upaya memperluas perlindungan terhadap lingkungan hidup, namun tak urung dapat menimbulkan keadaan yang bersifat "*counter productive*", yakni timbulnya reaksi sikap yang terlalu berhati-hati bahkan keraguan dalam mengambil keputusan berkaitan dengan izin yang diberikan. Dapat dipidananya pejabat pemerintah juga dapat berakibat adanya keengganan pejabat pemerintah untuk melaporkan terjadinya pencemaran karena dapat menjadi bumerang bagi dirinya sendiri.

Pemidanaan terhadap penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan sekalipun dapat dipahami sebagai upaya represif dalam rangka pemulihan lingkungan hidup akibat terjadinya pencemaran, namun secara teoritik hal itu masih dapat dipersoalkan ketepatannya dikaitkan dengan asas, konsep serta karakter paksaan pemerintah menurut hukum administrasi.

BAB IV

**KETENTUAN PIDANA PENCEMARAN LINGKUNGAN HIDUP DALAM
UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009: ANALISIS MODEL-
MODEL KEBIJAKAN FORMULATIF TINDAK PIDANA PENCEMARAN
LINGKUNGAN HIDUP**

Di awal tulisan ini telah dinyatakan bahwa, tindak pidana pencemaran lingkungan hidup adalah tindak pidana yang memiliki karakteristik berbeda dibandingkan dengan tindak pidana tradisional. Dilihat dari aspek perbuatan yang dilarang, tindak pidana pencemaran lingkungan hidup erat kaitannya dengan bidang hukum lain, yakni bidang hukum administrasi. Pada umumnya tindak pidana pencemaran lingkungan hidup didahului oleh pelanggaran terhadap izin yang diterbitkan oleh pejabat administrasi. Tindak pidana pencemaran lingkungan hidup erat kaitannya dengan persoalan ekonomi, hal ini tidak saja karena dilakukan dengan motif-motif memperbesar keuntungan ekonomi dan dilakukan oleh para pelaku ekonomi (korporasi), namun di segi yang lain pencemaran lingkungan hidup juga memberi "manfaat" ekonomi bagi masyarakat. Tindak pidana pencemaran lingkungan hidup juga memiliki karakteristik, bahwa akibat yang ditimbulkan tidak selalu muncul seketika dalam bentuk kerugian atau kerusakan langsung (*actual harm*), tetapi dapat berlangsung lama (*potential harm*). Dilihat dari aspek korban, tindak pidana pencemaran lingkungan hidup tidak hanya menimbulkan kerugian secara individual (orang-perorang, baik dalam ujud materi maupun kesehatan dan nyawa) namun juga sekelompok orang, masyarakat secara keseluruhan, bahkan merugikan lingkungan hidup itu sendiri untuk memenuhi keberlangsungan

kehidupan generasi sekarang maupun generasi masa datang. Tindak pidana pencemaran lingkungan hidup juga salah satu bentuk pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin konstitusi (UUD 1945).

Selain beberapa persoalan seputar perbuatan yang dilarang beserta akibat yang ditimbulkan, tindak pidana pencemaran lingkungan hidup juga menghadapi persoalan pada aspek kesalahan (pertanggungjawaban). Tidak mudah membuktikan unsur kesalahan (kesengajaan ataupun kealpaan) pada pelaku pencemaran, apalagi pencemaran lingkungan hidup pada umumnya banyak dilakukan oleh korporasi. Kesalahan sebagai manifestasi sikap batin perseorangan tidak begitu saja mudah diaplikasinya untuk menilai kesalahan korporasi yang berujung pada sistem pertanggungjawaban korporasi sebagai subjek tindak pidana pencemaran lingkungan hidup.

Akhirnya, dilihat dari unsur sanksi pidana, persoalannya akan menyangkut ketepatan pemilihan sanksi pidana, baik menyangkut jenis (*strafsort*), berat-ringannya (*strafmaat*) serta bagaimana sanksi pidana itu harus dilaksanakan (*straf modus*). Ketepatan pemilihan sanksi pidana akan mencerminkan kesesuaiannya dengan tujuan pemidanaan serta berdampak pada penegakan sanksi pidana itu sendiri ---- hal ini sekali lagi karena tindak pidana pencemaran lingkungan hidup pada umumnya dilakukan oleh korporasi.

Beranjak dari keragaman karakteristik tindak pidana pencemaran lingkungan hidup di atas, sementara itu, konsep-konsep dan teori-teori hukum pidana tradisional tidak begitu saja mudah untuk diterapkan guna memecahkan persoalan lingkungan hidup yang memang begitu kompleks, maka yang diperlukan sesungguhnya adalah bagaimana mengintegrasikan konsep-konsep

dan teori-teori hukum pidana yang selama ini telah digunakan ke dalam pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup.

Uraian pada sub bab berikut akan memaparkan kebijakan formulatif tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 sebagai perwujudan dari ide dasar perlindungan terhadap lingkungan hidup. Paparan kebijakan formulatif tindak pidana pencemaran lingkungan demikian itu tidak hanya berhenti pada penguraian unsur-unsur pemidanaan (perbuatan, kesalahan dan pidana), namun sekaligus akan dianalisis melalui model pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup. Dua model pengaturan tindak pidana lingkungan hidup yang akan digunakan sebagai acuan adalah model pengaturan sebagaimana dikembangkan oleh *The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy*: "*Model Domestic Law of Crimes Against the Environment*", dan model pengaturan yang dikembangkan oleh Susan F. Mandiberg dan Michael G. Faure, yakni *Four Models Criminalization of Environmental Harm*. Dari analisis model pengaturan tersebut diharapkan akan dapat diketahui sejauh mana ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 merupakan kebijakan formulasi hukum pidana yang mampu melindungi berbagai kepentingan hukum sehingga mampu mengoptimalkan peranan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup di Indonesia.

A. Unsur Perbuatan yang Dilarang Dalam Perumusan Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak hanya mengancam pidana terhadap perbuatan yang mengakibatkan terjadinya pencemaran lingkungan hidup (pelampauan baku mutu ambien) namun juga mengancam pidana

terhadap perbuatan-perbuatan berupa pelanggaran terhadap izin, sekalipun pencemaran lingkungan hidup tidak terjadi. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga memperluas cakupan dapat dipidananya perbuatan meliputi perbuatan-perbuatan yang berkaitan dengan penerbitan izin, pengawasan serta pelaksanaan atau penegakan hukum lingkungan.

Cakupan dapat dipidananya perbuatan pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 ini, apabila dikelompokkan berdasarkan jenis tindak pidana, maka terdiri dari tindak pidana formil, yakni kelompok tindak pidana pencemaran lingkungan hidup yang dipidana berdasarkan pada perbuatan yang dilakukan tanpa harus ada akibat berupa terjadinya pencemaran lingkungan hidup, dan tindak pidana materiil yang untuk adanya pemidanaan dipersyaratkan adanya akibat berupa terjadinya pencemaran lingkungan hidup. Tabel berikut ini merupakan pengelompokan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup berdasarkan jenisnya:

Tabel 4

Pembagian tindak pidana pencemaran lingkungan hidup formil dan materiil dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009

Pidana Formil	Pidana Materiil
<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 100 Pelanggaran baku mutu air limbah, baku mutu emisi atau baku mutu gangguan; - Pasal 102 Pengelolaan limbah tanpa izin; - Pasal 103 Menghasilkan limbah B3 dan tidak melakukan pengelolaan; - Pasal 104 Melakukan dumping limbah dan/atau bahan ke media lingkungan hidup tanpa izin; - Pasal 105 Memasukkan limbah ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; - Pasal 106 Memasukkan limbah B 3 ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; 	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 98 ayat 1 Sengaja mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut; - Pasal 98 ayat 2 Sengaja mengakibatkan dilampauinya baku mutu ambien yang mengakibatkan orang luka dan atau bahaya kesehatan manusia; - Pasal 98 ayat 3 Sengaja mengakibatkan dilampauinya baku mutu ambien yang mengakibatkan orang luka berat atau mati; - Pasal 99 ayat 1

<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 107 Memasukkan B3 yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; - Pasal 108 Melakukan pembakaran lahan; - Pasal 109 Melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa memiliki izin lingkungan; - Pasal 110 Menyusun amdal tanpa memiliki sertifikat kompetensi; - Pasal 111 Menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi amdal atau UKL-UPL; - Pasal 113 Memberi informasi palsu, menyesatkan, menghilangkan informasi, merusak informasi, atau memberi keterangan yang tidak benar yang diperlukan dalam kaitannya dengan pengawasan dan penegakan hukum yang berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; - Pasal 114 Tidak melaksanakan paksaan pemerintah; - Pasal 115 Mencegah, menghalang-halangi atau menggagalkan tugas pengawas lingkungan hidup dan/atau penyidik pegawai negeri sipil; 	<ul style="list-style-type: none"> Kelalaian mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut; - Pasal 99 ayat 2 Kelalaian mengakibatkan dilampauinya baku mutu ambien yang mengakibatkan orang luka dan atau bahaya kesehatan manusia; - Pasal 99 ayat 3 Kelalaian mengakibatkan dilampauinya baku mutu ambien yang mengakibatkan orang luka berat atau mati. - Pasal 112 Tidak melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan yang mengakibatkan terjadinya pencemaran.
--	---

Selain berdasarkan pada jenisnya, pengelompokan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dapat dilihat dari sikap batin pelaku. Berdasarkan ukuran sikap batin, maka tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dapat dibedakan antara tindak pidana pencemaran lingkungan hidup yang dilakukan dengan sengaja (*dolus*) dan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup yang dilakukan karena kelalaian (*culpa*).

Pembedaan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga dapat dilakukan berdasarkan pada kualifikasi akibatnya. Berdasarkan kualifikasinya, tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dapat dibedakan atas tindak

pidana pencemaran lingkungan hidup dalam bentuk pokok (Pasal 98 ayat 1 dan Pasal 99 ayat 1) dan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup yang diperberat oleh akibatnya, yaitu apabila pencemaran lingkungan hidup itu mengakibatkan orang luka, terganggunya kesehatan, orang luka berat atau mati (Pasal 98 ayat 2 dan ayat 3 serta Pasal 99 ayat 2 dan ayat 3).

Mengacu pada model hukum (*model law*) yang dikembangkan oleh "The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy: Model Domestic Law of Crimes Against the Environment", maka untuk kelompok tindak pidana materiil dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 di atas tidak lain adalah tindak pidana asal "*generic crimes*." Tindak pidana asal (*generic crimes*) ini meliputi perbuatan-perbuatan yang dapat mengakibatkan (*causes or contributes*) atau memiliki resiko untuk mengakibatkan timbulnya kerugian atau kerusakan lingkungan hidup yang serius (*risk of serious injury or damage*). Termasuk ke dalam tindak pidana asal (*generic crimes*) adalah perbuatan-perbuatan memasukkan (*discharges, emits, disposes* ataupun *releases*) makhluk hidup, zat, energi atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan. Tindak pidana asal (*generic crimes*) ini diperluas cakupannya sehingga meliputi perbuatan pencemaran lingkungan hidup yang mengakibatkan (*causes or contributes*) kematian (*death*), bahaya kesehatan (*serious illness*) atau luka berat (*severe personal injury*).

Sementara itu, kelompok tindak pidana formil dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tergolong ke dalam "*specific crimes*". Tindak pidana golongan ini merupakan bentuk pelanggaran terhadap undang-undang, baik dalam artian "*disregard of statutory*" ataupun "*disregard regulatory duty*". Berbeda dengan

tindak pidana asal (*generic crimes*), pada tindak pidana formil (*specific crimes*) tidak diperlukan adanya akibat sebagai syarat untuk adanya pemidanaan. Untuk dapat dipidana cukup apabila perbuatan yang dilakukan telah memenuhi rumusan perbuatan yang dilarang dalam undang-undang.

Perbuatan yang dilarang dalam perumusan tindak pidana pencemaran lingkungan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga dapat dianalisis melalui model kriminalisasi pencemaran lingkungan hidup sebagaimana pernah diperkenalkan oleh Susan F. Mandiberg dan Michael G. Faure, yakni *Four Models Criminalization of Environmental Harm* (Empat Model Kriminalisasi Bahaya Lingkungan Hidup). Berbeda dengan model yang dikembangkan oleh "The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy: Model Domestic Law of Crimes Against the Environment", yang secara sederhana hanya membagi tindak pidana pencemaran lingkungan hidup menjadi dua kelompok, yakni tindak pidana formil dan tindak pidana materiil, Susan F. Mandiberg dan Michael G. Faure membagi tindak pidana pencemaran lingkungan hidup menjadi empat jenis tindak pidana berdasarkan perbedaan gradasi bahaya yang ditimbulkan (*different degrees of harm*). Pembagian keempat jenis tersebut menghasilkan model-model pengaturan, yakni: (1) *Model Abstract Endangerment*; (2) *Model Concrete Endangerment with Administrative Predicate*; (3) *Model Concrete Harm Crime with Administrative Predicate* dan; (4) *Model Serious Environment Pollution*. Uraian berikut ini merupakan analisis terhadap unsur perbuatan yang dilarang dalam pengaturan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 berdasarkan model-model kriminalisasi yang dikemukakan oleh Susan F. Mandiberg dan Michael G. Faure di atas.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengancam pidana terhadap perbuatan-perbuatan baik sebelum terjadinya pencemaran lingkungan hidup, pencemaran lingkungan hidup itu sendiri ataupun perbuatan-perbuatan sebagai akibat terjadinya pencemaran lingkungan hidup. Perbuatan yang diancam pidana sebelum terjadinya pencemaran lingkungan hidup umumnya adalah perbuatan berupa pelanggaran terhadap kewajiban-kewajiban sesuai dengan izin yang diberikan. Perbuatan pencemaran lingkungan hidup yang dilarang adalah berupa pelanggaran terhadap baku mutu ambien yang telah ditetapkan serta pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan yang karena sifatnya telah dipandang sebagai pencemaran lingkungan hidup. Sedangkan perbuatan yang diancam pidana setelah terjadinya pencemaran lingkungan hidup adalah perbuatan-perbuatan berkaitan dengan upaya pemulihan lingkungan hidup, yakni tidak melaksanakan paksaan pemerintah, serta bentuk-bentuk perbuatan yang sifatnya menghalang-halangi pelaksanaan tugas penegakan hukum yang berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Berdasarkan pembagian tindak pidana pencemaran lingkungan hidup di atas, maka perbuatan-perbuatan yang diancam pidana sebelum terjadinya pencemaran lingkungan hidup meliputi: pelanggaran baku mutu air limbah, baku mutu emisi dan baku mutu gangguan (Pasal 100); pelanggaran izin pengelolaan limbah B3 (pasal 102 dan Pasal 103); pelanggaran izin dumping limbah (Pasal 104); melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa izin lingkungan (Pasal 109); menyusun amdal tanpa memiliki sertifikat kompetensi (Pasal 110); menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi amdal, UKL-UPL (pasal 111 aya1); menerbitkan izin usaha dan/kegiatan tanpa dilengkapi izin lingkungan (Pasal 111 ayat 2); tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggungjawab usaha

dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan (pasal 112); memberi informasi palsu, menyesatkan, menghilangkan informasi, merusak informasi, atau memberikan keterangan yang tidak benar yang diperlukan dalam kaitannya dengan pengawasan dan penegakan hukum yang berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (Pasal 113).

Perbuatan pencemaran lingkungan hidup yang dilarang adalah mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air dan baku mutu air laut (Pasal 98 ayat 1 dan Pasal 99 ayat 1); dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air dan baku mutu air laut yang mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya bagi kesehatan manusia (Pasal 98 ayat 2 dan Pasal 99 ayat 2); dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air dan baku mutu air laut yang mengakibatkan orang luka berat atau mati (Pasal 98 ayat 3 dan Pasal 99 ayat 3). Selain pelanggaran terhadap baku mutu ambien, beberapa perbuatan dilarang berdasarkan undang-undang karena sifatnya dipandang sebagai pencemaran lingkungan hidup, yaitu: memasukkan limbah ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 105); memasukkan limbah B3 ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 106) dan; memasukkan B3 yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan (Pasal 107).

Perbuatan yang diancam pidana setelah pencemaran lingkungan hidup terjadi adalah: tidak melaksanakan paksaan pemerintah (Pasal 114); memberi informasi palsu, menyesatkan, menghilangkan informasi, merusak informasi, atau memberikan keterangan yang tidak benar yang diperlukan dalam kaitannya dengan pengawasan dan penegakan hukum yang berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (Pasal 113) dan mencegah, menghalang-

halangi, atau menggagalkan pelaksanaan tugas pengawas lingkungan hidup dan/atau pejabat penyidik pegawai negeri sipil (Pasal 115).

Formulasi tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 di atas, apabila mengikuti model kriminalisasi pencemaran lingkungan hidup sebagaimana dikemukakan oleh Susan F. Mandiberg dan Michael G. Faure, maka terhadap tindak pidana sebelum terjadinya pencemaran lingkungan hidup, tidak lain merupakan bentuk dari *Model Abstract Endangerment*. Pada Model demikian ini (*Abstract Endangerment*) perbuatan yang dilarang berupa pelanggaran-pelanggaran terhadap norma-norma administrasi (dan aturan-aturan lain sebagai alat untuk mengatur aktivitas yang menghasilkan pencemaran) sekalipun tidak ada ancaman (*threat*) ataupun kerusakan (*harm*) lingkungan hidup. Ancaman pidana lebih ditujukan untuk memperkuat dipenuhinya kewajiban administrasi (perizinan, pengawasan dan pelaporan) guna mencegah atau membatasi terjadinya tindak pidana yang melibatkan kontak secara langsung antara pencemar dengan lingkungan hidup.

Pemidanaan Model *Abstract Endangerment* sebenarnya merupakan cara yang sangat efektif guna memberi perlindungan terhadap lingkungan hidup, karena sejak awal timbulnya kerusakan lingkungan hidup dapat dicegah dan dihindari. Namun demikian, dari sudut fungsi hukum pidana *Model Abstract Endangerment* memiliki kelemahan, karena hukum pidana tidak memberikan perlindungan secara langsung terhadap lingkungan hidup sebagai sebuah kepentingan hukum. Sanksi hukum pidana hanya ditujukan untuk memperkuat ditaatinya norma-norma hukum administrasi.

Selain melarang perbuatan-perbuatan yang berkaitan dengan pelanggaran administrasi, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2009 juga melarang perbuatan-

perbuatan yang telah mengancam ataupun yang membahayakan lingkungan hidup. Dalam model yang dikembangkan oleh Susan F. Madiberg dan Michael G. Faure, kedua bentuk tindak pidana pencemaran lingkungan hidup demikian ini dibedakan antara *concrete endangerment* dan *concrete harm*. Pada kedua model ini (*concrete endangerment* dan *concrete harm*) masih diperlukan adanya pelanggaran administrasi sebagai prasyarat dapat dipidananya perbuatan (*administrative predicate*). Perbedaannya, *concrete endangerment* masih berupa ancaman (*threat*) sementara itu, *concrete harm* telah menimbulkan bahaya (*harm*) terhadap lingkungan hidup.

Pasal 98 (ayat 1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengancam pidana terhadap barang siapa yang secara sengaja mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan. Sementara itu Pasal 99 (ayat 1) mengancam pidana apabila perbuatan itu dilakukan karena kelalaian. Terhadap ketentuan pidana Pasal 98 (ayat 1) dan Pasal 99 (ayat 1) ini, dilihat dari unsur perbuatan yang dilarang, maka pemidanaan cukup dilakukan dengan membuktikan adanya pelanggaran administrasi berupa dimasukkannya bahan pencemar ke media lingkungan melebihi batas yang ditentukan. Tindak pidana terjadi seketika dengan adanya pelampauan batas baku mutu (ambien) yang diizinkan. Mengikuti model yang dikembangkan oleh Susan F. Mandiberg dan Michael G. Faure di atas, maka pelanggaran baku mutu ambien (Pasal 98 ayat 1 dan Pasal 99 ayat 1) merupakan perwujudan model *concrete endangerment*.

Formulasi tindak pidana Pasal 98 (ayat 1) dan Pasal 99 (1) di atas mengarah pada perlindungan lingkungan hidup lebih dari pada sekedar perlindungan terhadap kepentingan hukum administrasi (*Model Abstract*

Endangerment). Sekalipun demikian, formulasi tindak pidana Pasal 98 (ayat 1) dan Pasal 99 (ayat 1) ini belum sepenuhnya memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup secara maksimal. Hal ini tidak saja karena pelampauan baku mutu ambien sifatnya masih berupa perkiraan (bahwa pelampauan baku mutu ambien dapat membahayakan lingkungan hidup), namun juga penetapan baku mutu ambien sebagai keputusan otoritas administrasi umumnya adalah hasil kompromi dari berbagai pertimbangan, yaitu: (1) dampak polutan terhadap lingkungan hidup; (2) kebutuhan masyarakat sekalipun terjadi pencemaran lingkungan hidup; (3) tersedianya (dan biaya) teknologi yang dapat dipakai untuk mengurangi pencemaran lingkungan hidup. Dengan demikian perlu disadari bahwa sekalipun tidak terjadi pelampauan baku mutu ambien tidak berarti tidak terjadi pencemaran lingkungan hidup sama sekali.

Berbeda dengan perumusan Pasal 98 (ayat 1) dan Pasal 99 (ayat 1), perumusan Pasal 98 (ayat 2 dan 3) dan Pasal 99 (ayat 2 dan 3) menuntut adanya pembuktian yang lebih, yakni pembuktian adanya kausalitas antara pelampauan baku mutu ambien dengan akibat berupa orang luka, terganggunya kesehatan ataupun orang luka berat atau mati. Perbuatan yang dilarang tidak lagi sekedar pelanggaran administrasi berupa pelampauan baku mutu ambien, namun juga akibat berupa bahaya lingkungan secara nyata (*actual environment harm*). Dalam model yang digunakan oleh Susan F. Mandiberg dan Michael G. Faure, tindak pidana demikian ini dikategorikan sebagai *concrete harm*.

Formulasi tindak pidana Pasal 98 (ayat 2 dan 3) dan Pasal 99 (ayat 2 dan 3) secara teoritik masih dapat dipersoalkan kaitannya dengan ruang lingkup pengertian bahaya lingkungan hidup yang nyata (*actual environment harm*). Tampaknya pembentuk Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 sengaja

membatasi ruang lingkup pengertian membahayakan lingkungan hidup yang nyata sebatas pada membahayakan, tubuh, kesehatan dan nyawa manusia. Sementara lingkungan hidup itu sendiri tidak dimasukkan sebagai objek yang dibahayakan, dan oleh karena itu harus diberi perlindungan. Persoalan lain yang akan muncul kaitannya dengan formulasi Pasal 98 (ayat 2 dan 3) dan Pasal 99 (ayat 2 dan 3) adalah penentuan (pembuktian) adanya akibat (*causation*).

Perihal ruang lingkup pengertian bahaya lingkungan hidup secara nyata (*actual environmental harm*) yang hanya menempatkan kepentingan manusia (tubuh, kesehatan dan nyawa) sebagai kepentingan hukum yang dilindungi, tampak pembentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 masih mendasarkan pada pemikiran yang bersifat "*antroposentris*", belum sepenuhnya berpandangan pro lingkungan hidup (*ecosentris*).⁴⁴⁷ Mendasarkan pada ketentuan pidana Pada Pasal 98 ayat 2 dan 3) dan Pasal 99 (ayat 2 dan 3) yang hanya memperberat ancaman pidana bagi pelanggaran baku mutu ambien yang mengakibatkan orang luka, terganggu kesehatan, luka berat atau mati, maka persoalannya adalah bagaimana jika akibat pelanggaran baku mutu ambien tersebut mengakibatkan pencemaran lingkungan hidup yang berat sementara tidak ada korban manusia (misalnya pada suatu pulau yang tidak dihuni manusia atau mengakibatkan kematian makhluk hidup lainnya selain manusia). Dalam kasus seperti ini, maka jelas tidak mungkin mengancam dengan pidana (pokok) yang lebih berat. Pidana yang diancamkan adalah ancaman pidana pada pelanggaran baku mutu ambien

⁴⁴⁷ Mengutip kembali pernyataan Michael Mowman dan Alan Boyle sebagaimana dikemukakan pada Bab terdahulu, bahwa secara tradisional untuk menentukan adanya bahaya terhadap lingkungan hidup dipakai ukuran telah membahayakan manusia (*human being*). Dalam perspektif seperti, bahaya lingkungan hidup diartikan sebagai membahayakan kesehatan dan keamanan (*health and safety*). Lingkungan hidup itu sendiri tidak menjadi perhatian. "*Harm to Environment*" dalam konsepsi demikian ini diwakili oleh "*Harm to Human*".

(Pasal 98 ayat 1 atau Pasal 99 ayat 1).⁴⁴⁸ Menghadapi persoalan seperti ini maka jalan yang dapat ditempuh adalah dengan mendayagunakan (mengoptimalkan) pidana tambahan atau tindakan tata tertib (Pasal 119 huruf d), yakni melakukan perbaikan akibat tindak pidana. Jalan lain yang dapat ditempuh adalah dengan mendayagunakan sanksi administrasi melalui paksaan pemerintah (Pasal 80) atau mendayagunakan sanksi perdata berupa ganti kerugian (Pasal 87).

Sekalipun persoalan di atas masih mungkin diselesaikan dengan menggunakan sarana sanksi yang ada, namun yang hendak dinyatakan di sini adalah bahwa terhadap pelanggaran baku mutu ambien yang mengakibatkan pencemaran lingkungan hidup yang berat (selain pencemaran lingkungan hidup yang menimbulkan orang luka, terganggu kesehatan, luka berat atau matinya orang) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak mengancam pidana pokok yang lebih berat dari ancaman pidana pokok pada pelanggaran baku mutu ambien (Pasal 98 ayat 1 dan Pasal 99 ayat 1).

Persoalan lain dari ketentuan Pasal 98 (ayat 2 dan 3) dan Pasal 99 (ayat 2 dan 3) adalah menyangkut pembuktian adanya kausalitas antara pelanggaran baku mutu ambien dengan akibat berupa orang luka, terganggu kesehatan, luka berat atau mati. Kesulitan sesungguhnya tidak akan terjadi apabila timbulnya akibat terjadi seketika dan dilakukan oleh pelaku tunggal. Namun demikian, karakteristik pencemaran lingkungan hidup menunjukkan seringkali timbulnya akibat berlangsung lama dan pada daerah yang jauh dari pusat pencemaran.

⁴⁴⁸ Bandingkan jika perbuatan itu berupa kesengajaan mengakibatkan pelanggaran baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup maka ancaman pidananya adalah pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 3.000.000.000 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000.000 (sepuluh miliar rupiah). Sementara itu, apabila pelanggaran baku mutu ambien tersebut mengakibatkan orang luka berat atau mati, maka ancaman pidananya ditingkatkan menjadi paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling sedikit 5.000.000.000 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 15.000.000.000 (lima belas miliar rupiah).

Dalam kondisi seperti ini pembuktian adanya kausalitas akan menghadapi kesulitan tersendiri. Kesulitan akan menjadi bertambah apabila pencemar dapat menunjukkan bahwa pencemaran lingkungan hidup yang terjadi adalah akibat dari akumulasi beberapa faktor. Dalam situasi seperti ini, solusi apakah yang dapat ditempuh agar pencemar tidak dapat melepaskan diri dari pemidanaan ? Mengikuti model-model kriminalisasi seperti telah dikemukakan di atas, maka penggunaan Pasal 98 (ayat 1) atau Pasal 99 (ayat1) adalah alternatif yang mungkin ditempuh. Penggunaan Pasal 98 (ayat 1) atau Pasal 99 (ayat 1) relatif mudah karena tidak membutuhkan pembuktian yang rumit. Pemidanaan dapat dijatuhkan cukup apabila terbukti pelaku melapaskan bahan pencemar ke dalam media lingkungan melebihi dari baku mutu ambien yang telah ditetapkan.

Sebagaimana telah dipaparkan di atas, formulasi tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dapat dikonstruksikan ke dalam beberapa model kriminalisasi berdasarkan keterkaitan hukum pidana dengan hukum administrasi. Model pertama (*Model Abstract Endangerment*) menunjukkan ketergantungan yang kuat hukum pidana terhadap hukum administrasi. Keberadaan hukum pidana tidak lebih dari sekedar untuk memperkuat dipatuhinya norma-norma hukum administrasi. Perbuatan yang dilarang dan diancam pidana adalah pelanggaran terhadap izin-izin yang diberikan. Sekalipun pada *Model Abstract Endangerment* hukum pidana juga dimaksudkan untuk melindungi kepentingan lingkungan hidup, namun bentuk perlindungan yang diberikan dilakukan secara tidak langsung (abstrak), karena senyatanya kepentingan lingkungan hidup memang belum dibahayakan secara langsung. Beberapa perbuatan yang dilarang dan diancam pidana berdasarkan model demikian ini antara lain, melakukan usaha dan/kegiatan tanpa memiliki

izin lingkungan (Pasal 109); menyusun amdal tanpa memiliki sertifikat kompetensi (Pasal 110); menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi amdal atau UKL-UPL (Pasal 111); memberikan informasi palsu, menyesatkan, menghilangkan informasi, merusak informasi, atau memberikan keterangan tidak benar kaitannya dengan pengawasan (Pasal 113). pelanggaran baku mutu air limbah, baku mutu emisi dan baku mutu gangguan (Pasal 100); melakukan pengelolaan limbah B3 tanpa izin (Pasal 102).

Berbeda dengan model sebelumnya (*Model Abstract Endangerment*), *Model Concrete Endangerment* lebih dekat dalam memberi perlindungan terhadap lingkungan hidup, sekalipun keterlibatan hukum administrasi masih dominan. Pasal 98 (ayat 1) dan Pasal 99 (ayat 1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 yang melarang perbuatan yang mengakibatkan pelampauan baku mutu ambien, adalah perwujudan dari model *Concrete Endangerment*. Pasal 98 (ayat 1) dan Pasal 99 (ayat 1) mengancam pidana terhadap perbuatan yang sifatnya masih berupa ancaman (*threat*), belum dalam bentuk membahayakan lingkungan hidup secara nyata (*actual harm*). Ancaman (*threat*) terhadap lingkungan hidup ini dilukiskan dengan akibat berupa pelampauan baku mutu ambien yang ukurannya ditentukan oleh pejabat administrasi.

Pasal 98 (ayat 2 dan 3) dan Pasal 99 (ayat 2 dan 3) merupakan bentuk pembahayaan yang nyata terhadap lingkungan hidup (*concrete harm*). Perbuatan yang dilarang dilukiskan dengan timbulnya akibat berupa membahayakan kesehatan, menimbulkan luka, luka berat atau mati. Dari konstruksi Pasal 98 (ayat 2 dan ayat 3) dan Pasal 99 (ayat 2 dan ayat 3) demikian ini dua kemungkinan bisa terjadi: Pertama, pelaku pencemaran tidak memiliki izin atau melanggar izin baku mutu ambien yang ditetapkan, dan perbuatannya

mengakibatkan terganggunya kesehatan, luka, luka berat atau mati. Kedua, pelaku pencemaran memiliki izin, dan tidak melakukan pelanggaran terhadap izin baku mutu ambien yang diberikan, tetapi terjadi akibat berupa terganggunya kesehatan, luka, luka berat atau mati. Terhadap persoalan pertama, tidak terlalu sulit dipecahkan sepanjang pelanggaran terhadap izin dapat dibuktikan dan keadaan berupa terganggunya kesehatan, luka, luka berat atau matinya orang merupakan akibat dari pelanggaran izin yang diberikan. Persoalan muncul justru dari kemungkinan kedua yakni, bagaimana jika ternyata tidak ada pelanggaran izin (tidak ada pelanggaran terhadap baku mutu ambien) tetapi terjadi akibat berupa terganggunya kesehatan, menimbulkan luka, luka berat atau mati ? Dapatkah adanya izin digunakan sebagai alasan pembenar atau sebagai alasan yang menghapuskan sifat melawan hukumnya perbuatan yang memenuhi ketentuan pidana Pasal 98 (ayat 2 dan ayat 3) dan Pasal 99 (ayat 2 dan ayat 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 ? Persoalan kedua ini menarik dikemukakan berkaitan dengan pertanyaan sejauh mana sesungguhnya ketentuan hukum pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 ini memberikan perlindungan secara langsung terhadap lingkungan hidup ketika lingkungan hidup telah secara nyata dibahayakan atau dengan kata lain sejauhmana tingkat ketergantungan hukum pidana terhadap hukum administrasi dalam hal lingkungan hidup telah benar-benar dibahayakan.

Untuk menjawab persoalan di atas, ada baiknya dibandingkan antara ketentuan pidana Pasal 98 dan Pasal 99 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan ketentuan pidana pada Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997. Pasal 98 dan Pasal 99 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak lagi mencantumkan unsur "melawan hukum" sebagai bagian dari unsur tertulis

tindak pidana pencemaran lingkungan hidup. Hal ini berbeda dengan unsur tindak pidana pencemaran lingkungan hidup sebagaimana diatur pada Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 yang mencantumkan unsur melawan hukum sebagai bagian tertulis unsur tindak pidana pencemaran lingkungan hidup. Penghapusan unsur sifat melawan hukum tersebut selain menunjukkan pendirian atau pandangan pembentuk undang-undang bahwa setiap tindak pidana hakikatnya adalah bersifat melawan hukum juga untuk menghindari sulitnya pembuktian. Mengikuti pandangan demikian ini, maka adanya izin (sebagai representasi tidak bersifat melawan hukum) bukan kendala untuk adanya pemidanaan. Dengan ungkapan yang lebih konkrit, sekalipun tidak terjadi pelanggaran baku mutu ambien sebagaimana ditetapkan dalam izin apabila hal itu mengakibatkan terjadinya gangguan terhadap kesehatan, menimbulkan luka, luka berat atau matinya orang maka tidak menghalangi adanya pemidanaan. Adanya izin bukanlah sebagai alasan pembenar untuk timbulnya akibat berupa terganggunya kesehatan, menimbulkan orang luka, luka berat atau mati. Dalam perspektif model yang dikembangkan oleh Susan F. Mandiberg dan Michael G. Faure, inilah yang disebut sebagai "*Serious Environmental Pollution*".⁴⁴⁹

Dari analisis unsur perbuatan yang dilarang di atas, dapatlah dinyatakan bahwa ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 hendak melindungi berbagai kepentingan hukum. Secara bertingkat ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam

⁴⁴⁹ Terhadap Model "*Serious Environmental Pollution*" ini, Susan F. Mandiberg dan Michael G. Faure menyatakan "*crimes fitting this model are independent in the sense that criminal law can intervene irrespective of administration law. The administrative link is broken for reason: Crimes following this model are based on the assumption that the environmental harm at issue is of a magnitude beyond that contemplated by the administrative rules with which the entity complied. The assumption is, in other words, that the administrative regulation never actually allowed the risk or harm at issue*". Lihat, Susan F. Mandiberg dan Michael G. Faure, *A Graduated Punishment*, *Loc.Cit*, hlm. 480

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 hendak melindungi lingkungan hidup melalui berbagai model kriminalisasi, yakni pemidanaan terhadap pelanggaran administrasi (*abstract endangerment*), pemidanaan terhadap pelanggaran administrasi yang mengancam lingkungan hidup (*concrete endangerment crimes with administrative predicate*), pemidanaan terhadap pelanggaran administrasi yang menimbulkan bahaya lingkungan hidup nyata (*concrete harm crimes with administrative predicate*), dan pemidanaan terhadap kerusakan lingkungan hidup yang nyata di mana adanya izin tidak lagi dipertimbangkan sebagai alasan pembenar atau alasan yang menghapuskan sifat melawan hukumnya perbuatan (*serious environmental pollution*).

Kebijakan formulatif tindak pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 demikian itu, dilihat dari model kriminalisasi mencocoki model kriminalisasi tindak pidana pencemaran lingkungan hidup sebagaimana diperkenalkan oleh Susan F. Mandiberg dan Michael G. Faure, yakni "*Four Models of Criminalization of Environmental Harm*". Dilihat dari sudut perumusan perbuatan yang dilarang, kebijakan formulatif tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dimaksudkan untuk mampu secara lebih optimal didayagunakan sebagai sarana perlindungan lingkungan hidup dibandingkan dengan kebijakan formulatif sebelumnya. Melalui penjenjangan perbuatan yang dilarang, kebijakan formulatif tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 secara bertingkat menempatkan perbuatan yang dilarang sesuai dengan gradasi sifat bahayanya perbuatan.

B. Unsur Kesalahan

Unsur kesalahan dalam tindak pidana pencemaran lingkungan hidup acapkali menimbulkan persoalan tersendiri. Di samping karena membuktikan adanya unsur kesalahan pada tindak pidana pencemaran lingkungan hidup itu tidak mudah, juga menjadikan batas-batas antara tindak pidana pencemaran lingkungan hidup sebagai bentuk pelanggaran hukum administrasi (*regulatory offence*) atau sebagai tindak pidana biasa (*true crime*) menjadi tidak jelas.⁴⁵⁰

Unsur kesalahan (*mens rea*) merupakan unsur penting setelah unsur perbuatan (*actus reus*) sebagai syarat untuk dapat dipidanya seseorang. Dalam tradisi hukum Anglo Saxon, pentingnya unsur kesalahan tercermin dalam asas "*Actus no facit reum nisi mens sit rea*" atau dalam tradisi hukum Civil Law dikenal dengan asas "*Keine strafe ohne schuld*" atau "*Geen straf zonder schuld*". Di Indonesia, asas ini dikenal sebagai "Asas tiada pidana tanpa kesalahan".

Kesalahan (*mens rea*), arti aslinya adalah "*evil mind*" atau "*evil will*" atau "*guilty mind*", merupakan kesalahan subjektif yang melekat pada pembuat (*subjective guilt*). Kesalahan subjektif (*subjective guilt*) ini dapat berupa kesengajaan (*intent*) atau setidak-tidaknya kealpaan (*negligence*).⁴⁵¹ Di dalam

⁴⁵⁰ Kesalahan (kesengajaan dan kealpaan) umumnya hanya ditujukan sebagai syarat pemidanaan bagi tindak pidana yang menyerang kepentingan individu. Sedangkan pada tindak pidana yang menyerang kepentingan umum (*public and social interest* atau *Regulatory offence*) unsur kesalahan tidak diperlukan. Pada umumnya tindak pidana yang menyerang kepentingan umum diancam dengan pidana yang ringan dan pidana penjara bukan satu-satunya alternatif pilihan. Titik berat pemberian sanksi lebih ditujukan kepada upaya pencegahan pengulangan perbuatan dari pada penghukuman terhadap pelaku. Lihat, Zada Lipman, *Old Wine in New Bottles: Difficulties in The Application of General Principles of Criminal Law to Environmental Law*, www.aic.gov.au/publications/previous, diakses, 20 Januari 2011.

⁴⁵¹ Kesalahan berupa kesengajaan atau kealpaan dalam teori hukum pidana disebut sebagai kesalahan dalam arti bentuk kesalahan (*schuld vorm*). Dalam pengertian demikian ini kesalahan menunjuk pada hubungan batin antara pembuat dengan perbuatan yang dilakukan. Selain dalam pengertian demikian itu, kesalahan juga dapat diberikan pengertian sebagai kesalahan dalam arti seluas-luasnya, yang dapat disamakan dengan pengertian pertanggungjawaban pidana yang di dalamnya terkandung dapat dicelanya pembuat atas perbuatannya. Sedangkan kesalahan dalam arti sempit, menunjuk pada bentuk kesalahan berupa kealpaan (*culpa*). Lihat Sudarto, *Hukum Pidana*, Yayasan Sudarto, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1990, hlm. 90.

perkembangannya, untuk tindak pidana tertentu, terhadap asas kesalahan ini mengalami penyimpangan, yakni dengan diadopsinya asas "*strict liability*" ataupun asas "*absolute liability*".

Ketentuan pidana tentang tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 sepanjang menyangkut perumusan unsur kesalahan yang menggambarkan hubungan batin antara pembuat dan perbuatannya mengenal dua variasi, yakni terdapat pasal-pasal tertentu (Pasal 98 dan Pasal 99; Pasal 112 dan Pasal 115) yang secara tegas merumuskan unsur kesalahan (kesengajaan dan kealpaan) sebagai syarat pemidanaan. Sedangkan terhadap pasal-pasal lainnya (Pasal 100, Pasal 102; Pasal 103, Pasal 104; Pasal 105; Pasal 106; Pasal 107; Pasal 108; Pasal 109; Pasal 110; Pasal 111; Pasal 113; Pasal 114) unsur kesalahan tidak dirumuskan secara tegas.

Model formulasi unsur kesalahan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 demikian itu secara tehnik hukum sesungguhnya bukan suatu persoalan. Tidak dirumuskannya secara tegas kesalahan (kesengajaan dan kealpaan) sebagai unsur tindak pidana tidaklah harus diartikan bahwa tidak diperlukan adanya unsur kesalahan sebagai syarat pemidanaan. Unsur kesalahan tetap diperlukan, dan hal itu sudah tercermin dari kata atau kalimat yang digunakan.⁴⁵² Dari model formulasi unsur kesalahan sebagai syarat pemidanaan pencemaran lingkungan hidup demikian itu, persoalannya justru terletak pada, apakah makna kesalahan (kesengajaan dan kealpaan) dalam perumusan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009,

⁴⁵² Lihat Sudarto yang menyatakan: jika pembentuk undang-undang tidak menggunakan perkataan "opzet" (sengaja), melainkan memakai kata kerja yang memuat perbuatan di mana tersimpul adanya kesengajaan. Dicontohkan Pasal 212 KUHP: "Barangsiapa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan melawan seseorang pejabat yang sedang menjalankan tugas". Dalam Pasal ini jelas, bahwa perkataan "m e l a w a n" harus diartikan sebagai perbuatan yang mengandung kesengajaan. *Ibid*, hlm. 116.

dan apakah ajaran-ajaran tentang kesalahan dalam hukum pidana tradisional dapat diaplikasikan guna menjelaskan unsur kesalahan pada tindak pidana pencemaran lingkungan hidup ? Hal demikian ini tampaknya perlu memperoleh perhatian tidak saja karena tindak pidana lingkungan hidup pada umumnya dilakukan oleh korporasi, namun juga dalam beberapa hal tindak pidana pencemaran lingkungan hidup memiliki karakteristik yang berbeda dibandingkan dengan tindak pidana tradisional lainnya.

Perihal makna kesengajaan dan kealpaan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak memberikan pengertiannya. Demikian juga pengertian tentang kesengajaan dan kealpaan tidak dijumpai dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Pengertian tentang kesengajaan dan kealpaan dapat ditemukan dalam teori hukum pidana. Menurut Sudarto⁴⁵³ dengan merujuk pada pendapat Pompe menyatakan, bahwa kesengajaan (*opzet*) sebagai "menghendaki" dan "mengetahui". Dengan demikian, sengaja berarti menghendaki dan mengetahui apa yang dilakukan. Orang yang melakukan perbuatan dengan sengaja menghendaki perbuatan itu dan di samping itu mengetahui atau menyadari tentang apa yang dilakukannya itu. Atas dasar pengertian tentang kesengajaan demikian ini, apabila dikaitkan dengan perumusan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup (Pasal 98) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 maka seseorang dikatakan secara sengaja melakukan pencemaran lingkungan hidup apabila ia menghendaki dan menyadari bahwa perbuatannya mengakibatkan terjadinya pencemaran lingkungan hidup (dalam hal ini mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut). Sekalipun secara teoritis penentuan adanya unsur kesengajaan tampaknya tidak

⁴⁵³ *Ibid*, hlm. 104.

begitu sulit, namun pada tataran praktis penentuan adanya unsur kesengajaan tidaklah mudah dan sederhana. Kesulitan segera dijumpai manakala pelaku tidak menerangkan keadaan atau sikap batin yang sebenarnya. Dalam situasi seperti ini maka jalan yang dapat ditempuh adalah dengan cara "mengobjektifkan". Sikap batin (kesengajaan) harus disimpulkan dari keadaan lahir atau yang tampak dari luar.⁴⁵⁴

Erat kaitannya dengan unsur kesengajaan, hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah menyangkut hubungan antara unsur kesengajaan dengan sifat melawan hukumnya perbuatan. Dirumuskan secara lain, apakah untuk adanya kesengajaan itu pembuat harus menyadari bahwa perbuatannya itu adalah dilarang ? Pada tindak pidana pencemaran lingkungan hidup hal ini menjadi persoalan yang cukup mendasar mengingat pengaturan pencemaran lingkungan hidup adalah pengaturan bidang hukum administrasi yang di dalamnya sarat dengan berbagai macam peraturan. Menghadapi persoalan demikian ini dalam teori hukum pidana dikenal adanya dua corak kesengajaan, yakni kesengajaan berwarna (*gekleurd*) dan kesengajaan tidak berwarna (*kleurloos*). Menurut pandangan pertama (kesengajaan berwarna) bahwa kesengajaan melakukan sesuatu perbuatan harus mencakup pengetahuan pembuat bahwa perbuatannya melawan hukum (dilarang). Harus ada hubungan batin antara pembuat dengan melawan hukumnya perbuatan. Sengaja berarti sengaja berbuat jahat (*dolus malus*). Pandangan pertama ini banyak ditentang karena memberatkan pembuktian. Setiap kali didakwakan bahwa pelaku melakukan dengan sengaja maka harus dapat dibuktikan bahwa terdakwa memiliki pengetahuan dan kesadaran bahwa perbuatan yang dilakukan melawan

⁴⁵⁴ *Ibid*, hlm. 107.

hukum. Berbeda dengan pandangan pertama, pandangan kedua (kesengajaan tidak berwarna) menyatakan bahwa untuk adanya kesengajaan tidak diperlukan adanya kesadaran dan pengetahuan pembuat bahwa perbuatan yang dilakukan melawan hukum (dilarang). Sengaja berarti menghendaki perbuatan tanpa perlu mengetahui bahwa perbuatannya melawan hukum. Pandangan kedua ini cenderung banyak diikuti karena dapat menghindari beratnya beban pembuktian.

Selain mengancam pidana terhadap pencemaran lingkungan hidup yang dilakukan secara sengaja, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga mengancam pidana terhadap pencemaran lingkungan hidup yang dilakukan karena kealpaan atau kelalaian (Pasal 99). Hal demikian ini adalah sesuatu yang wajar mengingat pencemaran lingkungan hidup adalah perbuatan yang membahayakan keamanan orang atau barang bahkan lingkungan hidup itu sendiri sedemikian besarnya dan tidak dapat diperbaiki lagi. Oleh karena itu beralasan jika undang-undang juga mengancam pidana terhadap sikap kurang hati-hati atau sembrono.

Seperti halnya pengertian tentang kesengajaan, pengertian kealpaan atau kelalaian tidak dijumpai dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 maupun dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Menurut Hazewinkel-Suringa, kealpaan atau kelalaian merupakan sikap batin berupa kekurangan penduga-duga atau kekurangan penghati-hati.⁴⁵⁵

Dalam doktrin hukum pidana, penentuan adanya kealpaan atau kelalaian dilakukan melalui ukuran objektif (tidak secara fisik atau psikis), artinya penentuan adanya kealpaan atau kelalaian ditetapkan dari luar bagaimana seharusnya ia berbuat dengan mengambil ukuran sikap batin orang pada

⁴⁵⁵ Pandangan Hazewinkel-Suringa sebagaimana dikutip oleh Sudarto. *Ibid*, hlm. 125.

umumnya apabila ada dalam situasi yang sama dengan pembuat itu.⁴⁵⁶ Cara lain yang dapat ditempuh untuk menentukan adanya kealpaan atau kelalaian adalah dengan menggunakan kriteria “apakah pembuat ada kewajiban berbuat lain”. Kriteria ini dapat diambil dari ketentuan undang-undang atau dari luar undang-undang, yaitu dengan memperhatikan segala keadaan apakah yang seharusnya dilakukan oleh pelaku. Apabila tidak melakukan apa yang seharusnya ia lakukan, maka hal tersebut menjadi dasar untuk dapat mengatakan ada kealpaan atau kelalaian.⁴⁵⁷

Untuk menentukan adanya kealpaan atau kelalaian harus dilihat peristiwa demi peristiwa. Adanya kealpaan atau kelalaian dilakukan melalui penilaian terhadap perbuatan in concreto dengan ukuran norma penghati-hati atau penduga-duga seraya memperhitungkan di dalamnya segala keadaan dan keadaan pribadi pembuat. Untuk adanya pemidanaan terhadap kealpaan atau kelalaian diperlukan adanya kekurang hati-hatian yang cukup besar (*culpa lata*) bukan kekurang hati-hatian yang sangat ringan (*culpa levis*).⁴⁵⁸

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak hanya mengancam pidana terhadap pencemaran lingkungan hidup yang dilakukan oleh orang perorangan (manusia alamiah) tetapi juga korporasi. Terhadap tindak pidana pencemaran lingkungan hidup yang dilakukan oleh korporasi, Pasal 116 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menyatakan:

- (1). Apabila tindak pidana lingkungan hidup dilakukan oleh, untuk, atau atas nama badan usaha, tuntutan pidana dan sanksi pidana dijatuhkan kepada:
 - a. badan usaha; dan/atau

⁴⁵⁶ *Ibid*, hlm. 125.

⁴⁵⁷ *Ibid*, hlm. 126.

⁴⁵⁸ *Ibid*, hlm. 126

- b. orang yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana tersebut atau orang yang bertindak sebagai pemimpin kegiatan dalam tindak pidana tersebut.
- (2). Apabila tindak pidana lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh orang, yang berdasarkan hubungan kerja atau berdasarkan hubungan lain yang bertindak dalam lingkup kerja badan usaha, sanksi pidana dijatuhkan terhadap pemberi perintah atau pemimpin dalam tindak pidana tersebut tanpa memperhatikan tindak pidana tersebut dilakukan secara sendiri atau bersama-sama.

Lebih lanjut Pasal 118 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menyatakan:

Terhadap tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam pasal 116 (ayat 1) huruf a, sanksi pidana dijatuhkan kepada badan usaha yang diwakili oleh pengurus yang berwenang mewakili di dalam dan di luar pengadilan sesuai dengan peraturan perundang-undangan selaku pelaku fungsional.⁴⁵⁹
Pemidanaan terhadap badan usaha ini apabila dikaitkan dengan unsur

kesalahan, maka pertanyaannya adalah, bagaimana konstruksi hukumnya bahwa pelaku badan usaha dapat dinyatakan mempunyai kesalahan dan karena itu dapat dipertanggungjawabkan menurut hukum pidana ?

Sebelum menjawab aspek kesalahan dari badan usaha, maka ada pertanyaan awal yang seharusnya dijawab terlebih dahulu yaitu, kapan suatu badan usaha dikatakan melakukan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup ? Adalah suatu hal umum pada saat sekarang diterima pandangan, bahwa perbuatan perorangan dapat dibebankan pada badan hukum (korporasi) sepanjang perbuatan-perbuatan tersebut tercermin dalam lalu lintas sosial sebagai perbuatan-perbuatan dari badan hukum.⁴⁶⁰ Atas dasar pernyataan

⁴⁵⁹ Dalam Penjelasan Pasal 118 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dinyatakan: Yang dimaksud dengan pelaku fungsional dalam Pasal ini adalah badan usaha dan badan hukum. Tuntutan pidana dikenakan terhadap pimpinan badan usaha dan badan hukum karena tindak pidana badan usaha dan badan hukum adalah tindak pidana fungsional sehingga pidana dikenakan dan sanksi dijatuhkan kepada mereka yang memiliki kewenangan terhadap pelaku fisik dan menerima tindakan pelaku fisik tersebut. Yang dimaksud dengan menerima tindakan dalam Pasal ini termasuk menyetujui, membiarkan, atau tidak cukup melakukan pengawasan terhadap tindakan pelaku fisik, dan/atau memiliki kebijakan yang memungkinkan terjadinya tindak pidana tersebut.

⁴⁶⁰ Lihat Schaffmeister, *Hukum Pidana* (editor J.E. Sahetapy dan Agustinus Pohan), Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm 280. Dalam doktrin hukum pidana terdapat berbagai teori yang menjelaskan bilamana perbuatan seseorang dapat dibebankan sebagai perbuatan korporasi (Teori Pertanggungjawaban Pidana Korporasi), yaitu (1) teori pertanggungjawaban pengganti

demikian ini, maka sekalipun tindak pidana pencemaran lingkungan hidup itu senyatanya dilakukan oleh perorangan tetapi apabila perbuatan tersebut dilakukan dalam lingkup kegiatan suatu badan usaha hal itu dapat diatribusikan sebagai perbuatan badan hukum. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dalam Pasal 116 dan 118 beserta Penjelasannya telah memberikan batasan dalam hal bagaimana perbuatan perorangan (pelaku fisik) dapat diatribusikan sebagai perbuatan badan usaha (pelaku fungsional), yakni apabila pelaku fungsional (badan usaha) memiliki kewenangan terhadap pelaku fisik dan menerima tindakan pelaku fisik tersebut. Dimaksudkan dengan menerima tindakan sebagaimana dijelaskan oleh Penjelasan Pasal 118 termasuk menyetujui, membiarkan, atau tidak cukup melakukan pengawasan terhadap tindakan pelaku fisik, dan/atau memiliki kebijakan yang memungkinkan terjadinya tindak pidana tersebut.

(*Vicarious Liability*): Seseorang dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatan orang lain, yakni terhadap mereka yang memiliki hubungan antara pelaku riil dengan orang yang harus bertanggungjawab, seperti buruh dan majikan dalam suatu korporasi. Menurut Cristina de Maglie: "*The actus reus and mens rea of the individuals who act on behalf of a corporation are automatically attributed to the corporation. The corporation is criminally liable if (a) an agent of the corporation commits a crime; (b) while acting within the scope of employment; (c) with intent to benefit the corporation;*" (2) Teori Identifikasi (*Identification Theory*): Perbuatan dan sikap batin seorang senior dalam struktur perusahaan atau korporasi diidentifikasi (dipersamakan) sebagai perbuatan dan sikap batin korporasi. Tanggungjawab korporasi tersebut langsung, tidak seolah-olah mewakili korporasi. Korporasi bertanggungjawab atas tindak pidana yang dilakukan oleh pejabat senior di dalam korporasi sepanjang ia melakukannya dalam ruang lingkup kewenangannya atau dalam transaksi korporasi. Menurut CMV Clarkson: "*If an individual who is sufficiently senior within the corporate structure as to represent metaphorically the "mind" of the company commits a crime within the course of his or her employment, that act and mens rea can be attributed to the company. The company can be "identified" with these acts and held directly accountable*"; (3) Teori Budaya Korporasi (*Corporate Culture Theory*): Teori budaya korporasi menunjuk pada mata rantai komando, struktur pengambilan keputusan dan iklim umum dalam kaitannya dengan standard dan prosedur untuk taat pada hukum. Menurut CMV Clarkson: "*companies can be conceived as culpability-bearing agents who "acts" through their officers and employees and whose "mens rea" is to be found in their corporate practices or policies*"; (3) Teori *Res Ipsa Loquitur*: Teori ini berpandangan bahwa untuk untuk pertanggungjawaban pidana badan korporasi, asas kesalahan tidak mutlak berlaku. Cukuplah fakta yang menderitakan korban dijadikan dasar untuk menuntut pertanggungjawaban pidana sesuai dengan adagium *res ipsa loquitur*. Uraian lengkap teori-teori tentang pertanggungjawaban pidana korporasi ini dapat dilihat pada tulisan Setiyono " Kebijakan Formulasi Tentang Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Tindak Pidana Di Bidang Perlindungan Konsumen", *Disertasi*, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2011, hlm. 60-77.

Dengan diterimanya perbuatan pelaku fisik sebagai perbuatan badan usaha (pelaku fungsional), maka kesalahan pelaku fisik juga dapat diterima sebagai kesalahan pelaku fungsional. Menurut Schaffmeister,⁴⁶¹ kesalahan berupa kesengajaan pertama-tama ada apabila kesengajaan itu pada kenyataannya tercakup dalam politik perusahaan atau berada dalam kegiatan yang nyata dari suatu perbuatan tertentu. Bagaimana halnya dengan kesalahan berupa kealpaan ? Menurut hal yang sama berlaku juga untuk kesalahan berupa kealpaan, hanya saja konstruksi tanggungjawab dalam kealpaan lebih jarang terjadi.⁴⁶²

C. Sanksi Pidana dan Tindakan Tata Tertib

Pidana adalah bentuk sanksi sebagai reaksi atas terjadinya tindak pidana yang dijatuhkan kepada seseorang yang memenuhi syarat-syarat tertentu, baik syarat yang melekat pada perbuatan maupun syarat yang melekat pada orang yang melakukan. Selain sanksi berupa pidana, dalam hukum pidana dikenal adanya tindakan.⁴⁶³

⁴⁶¹ *Ibid*, hlm. 284.

⁴⁶² Menurut Schaffmeister dalam hal cara memenuhi tugas pemeliharaan, kelalaian lebih banyak dipertanggungjawabkan kepada badan hukum. Demikian juga terhadap badan hukum dapat diajukan persyaratan khusus. Dari suatu korporasi, misalnya, dapat diharapkan pelaksanaan tindakan perusahaan sedemikian rupa agar tidak mengakibatkan keluarnya gas beracun dalam jumlah yang banyak. Tidaklah menjadi persoalan tentang siapa (perseorangan) yang kurang melakukan pengamanan. Bukan tidak mungkin badan hukum berbuat alpa, sedangkan perorangnya mempunyai kesengajaan. Dapat terjadi, misalnya, dalam hal seorang pengawas dari suatu perusahaan, guna mengisi kantongnya sendiri, menghubungi suatu perusahaan kebersihan sampah yang tidak dapat dipercaya, sedangkan si badan hukum sama sekali tidak mengawasi pelaksanaan pembersihan sampah tersebut. *Ibid*, hlm. 285.

⁴⁶³ Perbedaan antara sanksi pidana dan tindakan dapat dilihat dari bentuk, sifat maupun tujuannya. Menurut Sholehuddin, sanksi pidana bersifat reaktif terhadap suatu perbuatan, sedangkan sanksi tindakan lebih bersifat antisipatif terhadap pelaku perbuatan tersebut. Fokus sanksi pidana ditujukan pada perbuatan salah yang telah dilakukan seseorang melalui peneanaan penderitaan agar yang bersangkutan menjadi jera. Fokus sanksi tindakan lebih terarah pada upaya member pertolongan pada pelaku agar ia berubah. Lihat, Sholehuddin, *Sistem Sanksi.....*, *Loc.cit*, hlm. 17.

Ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengancam pidana bagi pelaku pencemaran lingkungan hidup dengan pidana penjara dan pidana denda. Pidana penjara dan pidana denda tersebut diancamkan secara kumulatif.⁴⁶⁴ Selain diancam dengan pidana pokok, ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga mengancam dengan pidana tambahan atau tindakan tata tertib berupa: (1). Perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; (2). Penutupan seluruh atau sebagian tempat usaha dan/atau kegiatan; (3). Perbaikan akibat tindak pidana; (4). Pewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau (5). Penempatan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 (tiga) tahun.

Dibandingkan dengan ancaman sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, ancaman sanksi pidana terhadap tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 jauh lebih berat. Hal ini tidak hanya menyangkut lamanya pidana penjara dan tingginya pidana denda yang diancamkan, tetapi juga pada tindak pidana pencemaran lingkungan hidup tertentu digunakan pola ancaman pidana minimum khusus.⁴⁶⁵

Sanksi pidana penjara merupakan salah satu jenis sanksi pidana yang sering digunakan sebagai sarana penanggulangan kejahatan. Bahkan dinyatakan oleh

⁴⁶⁴ Hanya ada satu ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 yang diancamkan pidana tidak secara kumulatif, melainkan secara alternatif yaitu pidana penjara atau denda, yakni ketentuan Pasal 112. Ancaman pidana ini ditujukan kepada setiap pejabat berwenang yang dengan sengaja tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 dan Pasal 72, yang mengakibatkan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang mengakibatkan hilangnya nyawa manusia. Ancaman pidananya adalah pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah).

⁴⁶⁵ Perbandingan komposisi ancaman pidana terhadap tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 telah dipaparkan pada sub bab a Bab III tulisan ini.

Bassiouni sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief,⁴⁶⁶ pidana penjara merupakan "pidana dunia" artinya terdapat di seluruh dunia. Sekalipun demikian, penggunaan pidana penjara sebagai sarana penanggulangan kejahatan sering pula dipersoalkan. Selain diragukan efektivitasnya, pidana penjara juga memiliki dampak yang buruk. Pidana penjara tidak hanya merampas kemerdekaan tetapi juga menimbulkan dampak ikutan akibat dirampasnya kemerdekaan seseorang.⁴⁶⁷

Kritik terhadap dampak buruk pidana penjara menimbulkan upaya untuk mencari bentuk-bentuk alternatif pidana penjara (*alternatives to imprisonment*), di samping membatasi penggunaannya dan memperbaiki pelaksanaannya. Di Belanda Misalnya, terdapat kecenderungan mengganti pidana penjara dengan pidana denda dan, di Inggris terdapat larangan bagi pengadilan untuk menjatuhkan pidana penjara kepada pelaku pertama (*first offenders*).⁴⁶⁸ Sementara itu perbaikan terhadap pelaksanaan pidana penjara dilakukan dengan ditetapkannya *Standard Minimum Rules* (SMR) yang implementasinya antara lain berupa pembatasan atau pengurangan pidana penjara jangka pendek (*short sentence*).⁴⁶⁹

Terlepas dari pandangan yang menyetujui dan tidak menyetujui terhadap adanya pidana penjara serta kritik terhadap dampak buruk yang ditimbulkan, adalah sebuah kenyataan bahwa pidana penjara eksistensinya masih ada dan

⁴⁶⁶ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif.....*, *Loc.cit*, hlm. 43.

⁴⁶⁷ Gresham M. Sykes menyebut beberapa dampak buruk dari pidana penjara: a. *the deprivation of liberty*; b. *the deprivation of goods and services*; c. *deprivation of heterosexual relationship*; d. *the deprivation of autonomy*, dan; e. *the deprivation security*. Lihat Gresham M. Sykes, *The pains of Punishment, Corrections: Problems and Prospects*, David M. Petersen and Charles W Thomas (ed), Prentice Hall inc, Englewood Cliffs, New Jersey, 1975, hlm. 53-63.

⁴⁶⁸ Lihat Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif.....*, *loc. cit*, hlm. 47.

⁴⁶⁹ *Ibid*, hlm 47.

diperlukan. Salah satu alasan yang mendasari keberadaan sanksi pidana penjara adalah sampai saat ini masih belum ditemukan alternatif yang memadai sebagai pengganti pidana penjara.⁴⁷⁰

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menggunakan ancaman pidana penjara (yang dikumulasikan dengan pidana denda) terhadap tindak pidana pencemaran lingkungan hidup. Dilihat dari aspek tujuan pemidanaan, penggunaan ancaman pidana penjara demikian itu selain dimaksudkan untuk menunjukkan seriusitas pencemaran lingkungan hidup sebagai perbuatan yang dilarang juga dimaksudkan agar memberi efek menakutkan yang berdampak terjadinya pencegahan dilakukannya perbuatan (baik dalam pengertian pencegahan khusus maupun pencegahan umum).

Penggunaan ancaman pidana penjara secara tunggal (penjara dan denda secara kumulatif) terhadap tindak pidana pencemaran lingkungan hidup menunjukkan orientasi pembentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 hanya menekankan pada aspek sifat bahayanya perbuatan (*daad strafrecht*). Sanksi pidana dengan demikian, tidak lain dimaksudkan sebagai bentuk artikulasi terhadap pencelaan moral sekaligus sebagai bentuk pengimbalan (retributif) atas terjadinya tindak pidana. Tidak tersedia alternatif (lain) bagi hakim untuk memilih jenis sanksi pidana apa yang paling cocok bagi terdakwa sesuai dengan berat

⁴⁷⁰ John Swaigen dan Gail Bunt menyatakan: "*However, our reliance on incarceration also flows from the fact that we have not found and are unlikely to find any alternative that adequately expresses society's repudiation of certain very serious conduct, incapacitates very dangerous offenders, or has any effect on recalcitrant offenders. These criticisms do not go to the basic legitimacy of the idea of imprisonment, but to the way in which it is used and the extent to which the justice system relies on it*". John Swaigen dan Gail Bunt, *Source Sentencing in Environment Cases*, Protection of Life Series, Departement of Justice Canada (Reproduced), 2007, hlm. 58.

ringannya pencemaran lingkungan hidup yang dilakukan.⁴⁷¹ Penggunaan sanksi hukum pidana sebagai satu-satunya cara penanganan perkara pencemaran lingkungan hidup (*primum remedium*) ditambah dengan sanksi pidana penjara (dikumulasikan dengan denda) sebagai bentuk sanksi pidana tunggal dilihat dari perspektif tujuan pemidanaan jelas tidak sejalan dengan tujuan pemidanaan yang sedang dikembangkan di Indonesia, yakni pemidanaan yang diorientasikan pada tujuan perlindungan berbagai kepentingan (masyarakat, pelaku dan korban) secara seimbang. Asas serba keseimbangan sebagai tujuan pemidanaan di Indonesia menempatkan sanksi hukum pidana tidak semata-mata sebagai sarana pengimbalan atas perbuatan jahat yang dilakukan (aspek perlindungan masyarakat) melainkan juga tetap harus memperhatikan aspek-aspek latar belakang yang melekat pada pelaku dan seberapa jauh kepentingan korban telah diakomodasi melalui mekanisme pemberian kompensasi.

Hal lain menyangkut unsur pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 adalah digunakannya pola ancaman pidana minimum khusus untuk pelanggaran Pasal-Pasal tertentu, yakni pelanggaran terhadap Pasal 98 (1); Pasal 98 (2); Pasal 98 (3); Pasal 99 (1); Pasal 99 (2); Pasal 99 (3); Pasal 102; Pasal 103; Pasal 104; Pasal 105; Pasal 106; Pasal 107; Pasal 108; dan Pasal 109. Dari hasil penelitian diperoleh informasi bahwa, digunakannya pola ancaman pidana minimum khusus ini dimaksudkan untuk menghindari adanya penjatuhan pidana yang terlalu ringan oleh hakim. Sepanjang berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dari 33 perkara yang telah ditangani oleh Kementerian Negara

⁴⁷¹ Memang untuk menghindari ketatnya penentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dapat diperlunak dengan adanya syarat kesalahan dan adanya kebebasan hakim untuk memilih lamanya pidana antara minimal khusus dan maksimal khusus, namun demikian hal ini hanya berhubungan dengan ukuran pemidanaan dan tidak mengenai penetapan jenis pidana. Dalam sistem perumusan tunggal, tetap tidak ada kebebasan untuk menetapkan jenis pidana.

Lingkungan hidup dan telah diputus oleh pengadilan serta telah berkekuatan hukum tetap, sekitar 56% (19 perkara) terdakwa hanya dijatuhi pidana percobaan.⁴⁷²

Penggunaan pola ancaman pidana minimum khusus untuk tindak pidana pencemaran lingkungan hidup sekalipun dapat dipahami sebagai upaya untuk menunjukkan tingkat seriusitas tindak pidana dan mempersempit terjadinya disparitas ppidanaan, namun secara teoritis penggunaan pola minimum khusus juga banyak menuai kritik. Kritik yang diajukan tidak hanya mencakup alasan atau basis yang menjadi dasar membenaran mengapa suatu tindak pidana tertentu diancam dengan pidana minimum khusus sementara yang lain tidak, serta besaran minimum khusus yang ditetapkan, namun juga penggunaan pidana minimum khusus dipandang membatasi kebebasan hakim dalam menjatuhkan pidana sesuai dengan perasaan keadilan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Pasal 98 ayat (1) mengancam pidana dengan ancaman pidana penjara (minimal tiga tahun) dan denda (minimal tiga miliar rupiah) terhadap perbuatan yang dilakukan secara sengaja mengakibatkan pelampauan baku mutu ambien.⁴⁷³ Terhadap ancaman pidana demikian ini kalangan pengusaha umumnya menyatakan "menakutkan".⁴⁷⁴ Ancaman pidana minimal yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 memang "relatif berat" dibandingkan dengan ancaman pidana pada

⁴⁷² Lihat Naskah Akademis Rancangan..... , *Loc.Cit*, hlm. 17

⁴⁷³ Ancaman pidana minimum ini menjadi lebih berat apabila menimbulkan orang luka, terganggu kesehatan, luka berat atau matinya orang sebagaimana ditentukan Pasal 98 ayat (2 dan 3). Demikian juga apabila pelampauan baku mutu ambien tersebut dilakukan karena kelalaian (Pasal 99 ayat 1, dan ayat 3).

⁴⁷⁴ Tanggapan kalangan pengusaha atas diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 telah dikemukakan pada Bab I sub bab A Tentang Latar Belakang Masalah pada tulisan ini.

kedua undang-undang lingkungan hidup sebelumnya (Undang-Undang Nomor Tahun 1982 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997).⁴⁷⁵

Penggunaan ancaman pidana secara tunggal (penjara dan denda secara kumulatif) serta penggunaan pola ancaman pidana minimum khusus dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 memang dapat menimbulkan problem tersendiri. Penggunaan ancaman pidana secara tunggal jelas tidak memberikan alternatif pilihan bagi hakim untuk memilih jenis pidana yang hendak dijatuhkan. Demikian juga dengan penggunaan pola ancaman pidana minimum khusus tidak memungkinkan hakim untuk menjatuhkan pidana di bawah ancaman pidana yang ditetapkan karena sifatnya wajib (*mandatory minimum sentence*).⁴⁷⁶ Singkat kata baik ancaman pidana secara tunggal dan pola ancaman pidana minimum khusus dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 telah membatasi kebebasan hakim untuk menjatuhkan pidana sesuai dengan perbuatan, kesalahan maupun kondisi-kondisi objektif lain di seputar pelaku.

⁴⁷⁵ Ancaman pidana terhadap tindak pidana pencemaran lingkungan hidup di Indonesia naik secara signifikan dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Perbandingan ancaman pidana terhadap tindak pidana lingkungan pada ketiga undang-undang ini telah dipaparkan pada Bab III sub bab A dalam tulisan ini.

⁴⁷⁶ Tindak pidana pencemaran lingkungan hidup (selain yang menimbulkan orang luka, terganggu kesehatannya, luka berat atau mati) sesungguhnya masih bisa dipilah berdasarkan gradasinya, misalnya pencemaran lingkungan hidup ringan sedang ataupun berat. Sementara itu apabila dilihat dari aspek pelaku, tindak pidana pencemaran lingkungan hidup juga dapat dipilah, misalnya pencemaran lingkungan hidup yang dilakukan oleh perusahaan kecil, menengah dan besar. Perusahaan menengah dan besar umumnya memiliki kemampuan finansial guna membeli peralatan ataupun teknologi yang mampu mencegah terjadinya pencemaran, tidak demikian halnya dengan perusahaan-perusahaan berskala kecil. Terhadap kenyataan demikian ini, apabila dikaitkan dengan pola ancaman pidana minimum khusus yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dapat diajukan pertanyaan: Haruskah terhadap pencemaran lingkungan hidup yang ringan dikenakan pidana minimum khusus yang sama dengan pencemaran lingkungan hidup yang berat (sekalipun tidak menimbulkan orang luka, terganggu kesehatan, luka berat atau mati) ? Haruskah terhadap pencemaran lingkungan hidup yang dilakukan oleh perusahaan kecil dikenakan pidana minimum khusus yang sama dengan pencemaran lingkungan hidup yang dilakukan oleh perusahaan besar yang memiliki kemampuan finansial untuk membeli teknologi guna mencegah terjadinya pencemaran lingkungan hidup? Bagaimanakah dengan resiko "kebangkrutan" yang harus ditanggung oleh perusahaan kecil akibat denda minimal khusus yang terlalu tinggi ?

Selain diancam dengan pidana pokok (pidana penjara dan pidana denda secara kumulatif), Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 juga mengancam dengan pidana tambahan atau tindakan tata tertib. Dalam Pasal 119 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dinyatakan:

Selain pidana sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini, terhadap badan usaha dapat dikenakan pidana tambahan atau tindakan tata tertib berupa:

- (a). Perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana;
- (b). Penutupan seluruh atau sebagian tempat usaha dan/atau kegiatan;
- (c). Perbaikan akibat tindak pidana;
- (d). Pewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau
- (e). Penempatan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 (tiga) tahun.

Selanjutnya Pasal 120 menyatakan:

- (1). Dalam melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 119 huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, jaksa berkoordinasi dengan instansi yang bertanggung jawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup untuk melaksanakan eksekusi;
- (2). Dalam melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 119 huruf e, Pemerintah berwenang untuk mengelola badan usaha yang dijatuhi sanksi penempatan di bawah pengampuan untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Pidana tambahan atau tindakan tata tertib berupa perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana pada hakikatnya merupakan perluasan dari "perampasan barang" sebagaimana telah dikenal sebagai pidana tambahan dalam KUHP. Demikian pula penutupan tempat usaha dan/atau kegiatan, pada hakikatnya merupakan perluasan dari pidana tambahan dalam KUHP berupa "pencabutan hak", karena penutupan tempat usaha dan/atau kegiatan dapat mengandung di dalamnya pencabutan hak atau izin berusaha. Dari jenis-jenis pidana tambahan atau tindakan tata tertib di atas, tidak ditemukan perumusan secara eksplisit jenis sanksi pidana tambahan atau tindakan tata tertib berupa

“pemberian ganti kerugian” langsung kepada korban. Pidana tambahan atau tindakan tata tertib berupa “perbaikan akibat tindak pidana” dan “pewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak” masih bisa dipertanyakan apakah kedua sanksi tambahan atau tindakan tata tertib ini meliputi pula bentuk ganti kerugian kepada korban baik dalam arti kompensasi ataupun restitusi.⁴⁷⁷

Pidana tambahan atau tindakan tata tertib sifatnya adalah *acesoir* (bergantung), artinya pidana tambahan atau tindakan tata tertib hanya dapat dijatuhkan apabila disertai pidana pokok. Di samping itu pidana tambahan atau tindakan tata tertib sifatnya adalah fakultatif, artinya boleh dijatuhkan atau boleh tidak dijatuhkan oleh hakim.

Sekalipun bentuknya hanya pidana tambahan dan sifatnya yang fakultatif, namun keberadaan pidana tambahan atau tindakan tata tertib dalam konteks tindak pidana pencemaran lingkungan hidup sesungguhnya amat penting. Melalui penjatuhan pidana tambahan, misalnya perbaikan akibat tindak pidana, maka

⁴⁷⁷ Stephen Schafer sebagaimana dikutip Barda Nawawi Arief mengemukakan adanya 5 (lima) sistem pemberian restitusi dan kompensasi kepada korban kejahatan, yaitu: (1). Ganti rugi (*damages*) yang bersifat keperdataan diberikan melalui proses perdata. Sistem ini memisahkan tuntutan ganti rugi korban dari proses pidana; (2). Kompensasi yang bersifat keperdataan, diberikan melalui proses pidana; (3). Restitusi yang bersifat perdata dan bercampur dengan sifat pidana, diberikan melalui proses pidana. Walaupun restitusi di sini tetap bersifat keperdataan, namun tidak diragukan sifat pidana (*punitive*)nya. Salah satu bentuk restitusi menurut system ini ialah denda kompensasi (*compensatory fine*); 4. Kompensasi yang bersifat perdata, diberikan melalui proses pidana dan disokong oleh sumber-sumber penghasilan negara. Di sini kompensasi tidak mempunyai aspek pidana apapun, walaupun diberikan melalui proses pidana. Jadi tetap merupakan lembaga keperdataan murni, tetapi negara yang memenuhi/menanggung kewajiban ganti rugi yang dibebankan pengadilan kepada pelaku. Hal ini merupakan pengakuan, bahwa negara telah gagal menjalankan tugasnya melindungi korban dan gagal mencegah terjadinya kejahatan; (5). Kompensasi yang bersifat netral, diberikan melalui prosedur khusus. Lebih lanjut dinyatakan, istilah restitusi dan kompensasi merupakan istilah-istilah yang dalam penggunaannya sering dapat dipertukarkan (*interchangeable*). Namun kedua istilah tersebut menurut Stephen Schafer mengandung perbedaan, kompensasi bersifat keperdataan (*civil in character*), timbul dari permintaan korban dan dibayar oleh masyarakat atau merupakan bentuk pertanggungjawaban masyarakat/negara (*the responsibility of the society*); sedangkan restitusi bersifat pidana (*penal in character*), timbul dari putusan pengadilan, dan dibayar oleh terpidana atau wujud dari pertanggungjawaban terpidana (*the responsibility of the offender*), Lihat, Stephen Schafer dalam Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan.....*, *loc.cit*, hlm. 60-61.

dimungkinkan adanya perbaikan-perbaikan lingkungan hidup akibat tindak pidana pencemaran lingkungan hidup yang telah terjadi.

Keberadaan pidana tambahan, yang pada Pasal 119 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 disebut juga sebagai tindakan tata tertib terkesan tumpang tindih (*overlapping*) dengan sanksi administrasi Pasal 76 ayat (2) huruf b. tentang paksaan pemerintah jo Pasal 80 huruf a. penghentian sementara kegiatan produksi; huruf e. penyitaan terhadap barang atau alat yang berpotensi menimbulkan pelanggaran; huruf f. penghentian sementara seluruh kegiatan; huruf g. tindakan lain yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan. Sementara pada pidana tambahan atau tindakan tata tertib juga mengatur sanksi yang kurang lebih sama, yaitu Pasal 119 huruf b. penutupan seluruh atau sebagian tempat usaha dan/atau kegiatan; huruf c. perbaikan akibat tindak pidana; huruf d. kewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak.

Adanya tumpang tindih antara tindakan (sanksi) administrasi dengan sanksi pidana tambahan ini pernah diteliti dan ditulis dalam bentuk Disertasi oleh Sholehuddin⁴⁷⁸ yang antara lain dinyatakan:

"kombinasi format title sanksi administrasi dan ketentuan pidana juga dapat menimbulkan kerancuan karena ada kesan 'bersifat kumulasi'. Padahal dalam perumusan Pasal-Pasalnya secara tegas dipisahkan atau masing-masing berdiri sendiri-sendiri. Sementara secara faktual, jika terjadi perbuatan yang diancam dengan sanksi pidana, terbuka kemungkinan majelis hakim menerapkan juga sanksi pidana tambahan sesuai dengan bunyi Pasal yang mengaturnya. Bahkan kualifikasi bentuk-bentuk sanksi pidana tambahan tersebut seringkali serupa dengan bentuk-bentuk sanksi administrasi.

Memberi komentar atas temuannya itu, Sholehuddin selanjutnya menyatakan bahwa penetapan jenis-jenis sanksi sanksi dalam perundang-

⁴⁷⁸ Sholehuddin, *Sistem Sanksi*, *loc.cit*, hlm. 165.

undangan pidana di luar KUHP tidak konsisten, tidak sistematis dan kurang didasarkan pada pertimbangan objektif rasional.⁴⁷⁹

Terlepas adanya kesan tumpang tindih antara sanksi administrasi dengan sanksi pidana tambahan atau tindakan tata tertib pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, keberadaan sanksi pidana tambahan atau tindakan tata tertib, sebagaimana telah dinyatakan, tetap memiliki arti yang penting. Tindak pidana pencemaran lingkungan hidup adalah tindak pidana yang memiliki karakteristik berbeda dengan tindak pidana lainnya, baik dilihat dari aspek sifat bahayanya perbuatan ataupun orang yang melakukan (pada umumnya adalah korporasi). Oleh karena itu ancaman pidana pokok berupa pidana penjara yang di kumulasikan dengan pidana denda saja dipandang tidak mencukupi. Pidana tambahan atau tindakan tata tertib diperlukan tidak hanya sebagai sarana (tambahan) untuk memberi efek pencegahan (*deterrence*), namun juga diperlukan sebagai sarana pemulihan keadaan.

Sub bab ini secara berurutan telah mengemukakan dan membahas tiga isu penting menyangkut ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Ketiga isu penting tersebut meliputi unsur perbuatan yang dilarang, unsur kesalahan dan unsur (sanksi) pidana. Dari pembahasan yang telah dilakukan dapat dirangkum sebagai berikut:

1. Perbuatan pencemaran lingkungan hidup yang dilarang dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 mencakup berbagai pelanggaran sebagaimana diatur pada Pasal 98 sampai dengan Pasal 115. Berdasarkan perbuatan yang dilarang

⁴⁷⁹ Objektif, artinya *fairness* terhadap semua, non-diskriminatif, dan dapat dipastikan secara intersubjektif. Sedangkan rasional, bermakna harus masuk akal, logis, tidak berlebihan dan praktis. Dalam pengertian bahwa sanksi hukum memang harus efisien dan efektif memenuhi fungsinya. Sebab sanksi yang tidak proporsional, teramat berat atau ringan dan *complicated*, selain akan mendorong ketidakadilan, juga dapat mendorong orang mengambil resiko lebih banyak ketidakpatuhan kepada hukum. *Ibid*, hlm. 167.

dikaitkan dengan sanksi pidana yang diancamkan, dapat diragakan dalam bentuk diagram sebagai berikut:

Tabel 5

Pencemaran Lingkungan Hidup Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Dikaitkan

dengan Sanksi Pidana yang Diancamkan (penjara tidak termasuk denda)

MOEL I ABSTRACT ENDANGERMENT	MOEL II CONCRETE ENDANGERMENT WITH ADMINISTRATIVE PREDICATE	MOEL III CONCRETE HARM WITH ADMINISTRATIVE PREDICATE	MOEL IV SERIOUS ENVIRONMENTAL POLLUTION	
Ancaman pidana yang lebih berat		Memasukkan B3 yang dilarang menurut Per UU an ke dalam wilayah NKRI Ps. 107 minimum 5 tahun	<ul style="list-style-type: none"> • Seng. melanggar baku mutu ambien yang menimbulkan org luka brt/mati Ps. 98(3) minimum 5 tahun • Memasukkan B3 ke NKRI (Pasal 106) minimum 5 tahun • Sengj. melanggar baku mutu ambien yg menimbulkan org luka atau terganggu kshtn Ps 98 (2) minimum 4 tahun • Memasukkan limbah ke dlm wilayah NKRI (Pasal 105) minimum 4 tahun 	
		Sengaja melanggar baku mutu ambien (Pasal 98 ayat 1) minimum 3 tahun	<ul style="list-style-type: none"> • Kealpaan melanggar baku mutu ambien yang menimbulkan luka berat/mati (Pasal 99 ayat 3) minimum 3 tahun • Melakukan pembakaran lahan (Pasal 108) minimum 3 tahun Kealpaan melanggar baku mutu ambien yang menimbulkan orang luka/terganggu kesehatan (Pasal 99 ayat 2) minimum 2 tahun 	
	Melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa izin lingkungan (Pasal 109) ancaman pidana minimum 1 tahun		Kealpaan melanggar baku mutu ambien (Pasal 99 ayat 1) minimum 1 tahun	Menghasilkan limbah B3 dan tidak melakukan pengelolaan (Pasal 103) minimum 1 tahun
	<ul style="list-style-type: none"> • Menyusun Amdal tanpa memiliki sertifikat Kompetensi (Pasal 110) • Menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi Amdal atau UKL-RPL (Pasal 111 ayat 1) • Menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan tanpa dilengkapi izin lingkungan (pasal 111 ayat 2) maksimum 3 tahun 	Melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi atau baku mutu gangguan (Pasal 100) maksimum 3 tahun	Melakukan dumping limbah dan/atau bahan ke media lingkungan hidup (Pasal 104) maksimum 3 tahun	
<ul style="list-style-type: none"> • Tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan • Tidak melaksanakan paksaan pemerintah (pasal 114) maksimum 1 tahun 				
Tindak pidana yang memiliki seriusitas rendah			Tindak pidana yang serius	

Ancaman pidana yang ringan

Dari ragaan di atas terlihat, perbuatan pencemaran lingkungan hidup yang dilarang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mencakup berbagai bentuk pelanggaran, dari pelanggaran terhadap ketentuan administrasi yang sama sekali belum mengancam atau membahayakan lingkungan hidup (*abstract endangerment*) hingga pencemaran lingkungan hidup yang serius yang terlepas sama sekali kaitannya dengan ketentuan administrasi (*serious environmental pollution*). Terhadap masing-masing tindak pidana, apabila dikaitkan dengan sanksi pidana yang diancamkan, terlihat secara proporsional Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengancam pidana secara bertingkat, dari ancaman pidana yang lebih ringan ke ancaman pidana yang lebih berat (arah bawah ke atas) sebanding dengan sifat bahayanya perbuatan, dari pelanggaran administrasi yang sama sekali tidak mengancam atau membahayakan lingkungan ke arah pelanggaran lingkungan hidup yang sama sekali terlepas kaitannya dengan ketentuan administrasi (arah kiri ke kanan);

2. Ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tetap mendasarkan pada asas kesalahan (asas culpabilitas atau *liability based on fault*). Adanya unsur "kesengajaan" dan "kealpaan" pada rumusan tindak pidana (Pasal 98 dan Pasal 99) menunjukkan tentang hal itu. Sekalipun pada perumusan tindak pidana yang lain unsur kesalahan tidak dirumuskan secara tegas, tidak berarti pada tindak pidana yang bersangkutan tidak menuntut adanya unsur kesalahan. Unsur kesalahan tetap ada, dan hal itu terlihat dari kata atau kalimat yang dipergunakan. Unsur kesalahan ini jika dikaitkan dengan ancaman sanksi, maka terhadap tindak pidana yang dilakukan dengan sengaja diancam pidana yang lebih berat

dibandingkan dengan tindak pidana yang dilakukan karena kealpaan (bandingkan Pasal 98 dan Pasal 99).

Selain mengancam pidana terhadap pelaku perorangan (*naturlijk person*), ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga mengancam pidana terhadap badan usaha (korporasi) yang melakukan pencemaran lingkungan hidup. Terhadap tindak pidana pencemaran lingkungan hidup yang dilakukan oleh korporasi apabila dikaitkan dengan unsur kesalahan (kesengajaan dan kealpaan), maka dengan diterimanya perbuatan pelaku fisik sebagai perbuatan badan usaha (pelaku fungsional), maka kesalahan pelaku fisik juga dapat diterima sebagai kesalahan pelaku fungsional. Kesalahan berupa kesengajaan ada terutama apabila kesengajaan itu pada kenyataannya tercakup dalam politik perusahaan atau berada dalam kegiatan yang nyata dari suatu perbuatan tertentu. Hal yang sama berlaku juga untuk kesalahan berupa kealpaan, hanya saja konstruksi tanggungjawab dalam kealpaan lebih jarang terjadi.

Terhadap tindak pidana pencemaran lingkungan hidup yang dilakukan oleh badan usaha (korporasi), maka pidana dapat dijatuhkan baik kepada badan usaha; dan atau orang yang memberi perintah atau orang yang bertindak sebagai pemimpin kegiatan dalam tindak pidana tersebut. Sanksi pidana yang dijatuhkan kepada badan usaha diwakili oleh pengurus yang berwenang mewakili di dalam dan di luar pengadilan sesuai dengan peraturan perundang-undangan selaku pelaku fungsional. Dengan demikian terhadap badan usaha (korporasi) itu sendiri tidak dapat dijatuhi pidana pokok karena pidana pokok yang dijatuhkan diwakilkan kepada pengurus (orang). Terhadap badan usaha (korporasi) hanya dapat dikenakan pidana tambahan atau tindakan tata tertib.

3. Dilihat dari aspek bentuk/jenis pidana yang diancamkan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 masih mengandalkan pidana penjara dan denda secara kumulatif (pidana tunggal) sebagai pidana pokok. Dengan dianutnya sistem pidana tunggal, maka menutup kemungkinan bagi hakim untuk menjatuhkan sanksi pidana lain sesuai dengan sifat bahayanya perbuatan dan kesalahan pelaku. Pilihan ancaman pidana secara tunggal (penjara dan denda secara kumulatif) menunjukkan pandangan pembentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 masih menekankan pada sifat bahayanya perbuatan (*daad strafrecht*), tidak melihat sisi pelaku maupun sisi korban. Pilihan pidana secara tunggal demikian ini tidak sejalan dengan semangat "ide individualisasi pidana" ataupun "ide keseimbangan" yang sedang dikembangkan di Indonesia.

Selain ancaman pidana pokok (penjara dan denda secara kumulatif), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga mengancam pidana tambahan atau tindakan tata tertib bagi badan usaha yang melakukan pencemaran lingkungan hidup. Dilihat dari jenis-jenisnya, ancaman pidana tambahan atau tindakan tata tertib dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak satupun yang secara eksplisit berbentuk ganti kerugian kepada korban. Selain hal itu, pidana tambahan atau tindakan tata tertib yang ada terkesan tumpang tindih dengan sanksi administrasi.

BAB V

KESESUAIAN KETENTUAN PIDANA TENTANG PENCEMARAN LINGKUNGAN HIDUP DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 DENGAN KETENTUAN UMUM BUKU I KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PIDANA

Ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 hakikatnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemidanaan (substantif) di Indonesia. Sebagai ketentuan pidana yang berada di luar KUHP, ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tetap berinduk pada Buku I KUHP sebagai Ketentuan Umum Hukum Pidana di Indonesia sepanjang ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 itu sendiri tidak menentukan lain.

Sebagaimana dipahami, undang-undang di luar KUHP pada dasarnya hanya melengkapi tindak pidana yang di dalam KUHP belum lengkap diatur. Peluang demikian ini memang diberikan oleh KUHP itu sendiri dan hal ini merupakan pembuka jalan bagi pembentuk undang-undang di luar KUHP untuk menyimpangi atau mengecualikan dari hal-hal yang secara umum diatur di dalam Buku I KUHP, termasuk di dalamnya pemidanaan terhadap pencemaran lingkungan hidup. Pasal 103 KUHP menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai dengan Bab VIII juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan yang lain diancam dengan pidana, kecuali oleh undang-undang ditentukan lain. Memberi komentar tentang keberadaan ketentuan pidana di luar KUHP dikaitkan dengan keberadaan Pasal

103 KUHP, Barda Nawawi Arief⁴⁸⁰ menyatakan bahwa sebagai sub-sistem pemidanaan (substansif), undang-undang khusus terikat pada ketentuan umum yang ada di dalam KUHP (Buku I). Namun demikian, tidak seluruh ketentuan yang ada dalam ketentuan umum Buku I KUHP berlaku untuk undang-undang khusus di luar KUHP. Ketentuan Umum yang mengikat undang-undang khusus di luar KUHP hanyalah ketentuan yang diatur pada Bab I sampai dengan Bab VIII (Pasal 1 sampai dengan Pasal 85) KUHP. Itupun dengan catatan undang-undang khusus di luar KUHP tidak menentukan lain sebagaimana ditentukan oleh Pasal 103 KUHP. Senada dengan pandangan Barda Nawawi Arief, Andi Hamzah⁴⁸¹ menyatakan:

“Kata kunci untuk hal ini ialah Pasal 103 KUHP yang menyatakan bahwa ketentuan umum KUHP, kecuali Bab IX (interpretasi istilah) berlaku juga terhadap perbuatan (*feiten*) yang menurut undang-undang dan peraturan lain diancam dengan pidana, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang. Maksudnya ialah Pasal 1 sampai dengan Pasal 85 Buku I tentang Ketentuan Umum (atau asas-asas) berlaku juga bagi perbuatan yang diancam dengan pidana berdasarkan undang-undang atau peraturan di luar KUHP, kecuali undang-undang atau peraturan itu menyimpang. Peraturan hukum pidana yang tercantum di luar KUHP itu dapat disebut undang-undang (pidana) tersendiri (*afzonderlijke (straf) wetten*) atau disebut juga hukum pidana di luar kodifikasi atau nonkodifikasi”.

Pembahasan keterkaitan ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan Ketentuan Umum Buku I KUHP dipandang perlu untuk memperoleh pembahasan tersendiri. Hal itu bukan karena perundang-undangan di luar KUHP dapat menentukan aturan-aturan yang bersifat khusus yang menyimpang dari Ketentuan Umum Bab I KUHP, namun dalam beberapa hal justru ketentuan pidana di luar KUHP tidak secara lengkap mengaturnya sehingga ketentuan pidana yang ada tidak dapat

⁴⁸⁰ Pandangan Barda Nawawi Arief ini telah dikemukakan secara lengkap pada Bab sebelumnya, hlm. 112.

⁴⁸¹ Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 1.

dilaksanakan. Dari evaluasi terhadap ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 setidaknya ada 3 (tiga) hal penting yang perlu memperoleh perhatian berkaitan dengan tingkat kesesuaiannya dengan Ketentuan Umum Bab I KUHP, yakni menyangkut subjek tindak pidana, perumusan tindak pidana serta sanksi pidana yang diancamkan.

A. Subjek Tindak Pidana

Sepanjang menyangkut subjek tindak pidana pencemaran lingkungan hidup, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menentukan tidak hanya orang perorangan (*naturlijk person*), tetapi juga badan usaha (*rechts person*) (Pasal 116). Subjek tindak pidana pencemaran lingkungan hidup demikian ini berbeda dengan subjek tindak pidana dalam KUHP yang hanya mengakui orang perorangan sebagai pelaku sekaligus yang dapat dipertanggungjawabkan secara pidana.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 telah mengatur bilamana atau kapan badan usaha dikatakan melakukan pencemaran lingkungan hidup, siapa yang dipertanggungjawabkan dan sanksi pidana apa yang dapat dikenakan. Dengan demikian sesuai dengan ketentuan Pasal 103 KUHP, sepanjang menyangkut badan usaha sebagai subjek tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dan sistem pertanggung jawaban pidananya tidak menjadi persoalan.

Sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 118 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, bahwa tindak pidana yang dilakukan oleh badan usaha atau badan hukum dinyatakan sebagai tindak pidana fungsional. Atas dasar konsepsi demikian ini, maka sekalipun senyatanya tindak pidana itu dilakukan oleh orang perorangan, tetapi apabila perbuatan tersebut dilakukan dalam

lingkup kegiatan suatu badan usaha hal itu dapat diatribusikan sebagai perbuatan badan usaha atau badan hukum. Secara tegas Penjelasan Pasal 118 memberi batasan dalam hal bagaimana perbuatan perorangan (pelaku fisik) dapat diatribusikan sebagai perbuatan badan usaha atau badan hukum (pelaku fungsional), yakni apabila pelaku fungsional (badan usaha) memiliki kewenangan terhadap pelaku fisik dan menerima tindakan pelaku fisik tersebut. Dimaksudkan dengan menerima tindakan pelaku fisik adalah termasuk menyetujui, membiarkan, atau tidak cukup melakukan pengawasan terhadap tindakan pelaku fisik, dan/atau memiliki kebijakan yang memungkinkan terjadinya tindak pidana tersebut. Siapakah yang dipertanggungjawabkan apabila tindak pidana pencemaran lingkungan hidup itu dilakukan oleh, untuk atau atas nama badan usaha ? Sebagaimana dinyatakan Pasal 118, sanksi pidana dijatuhkan kepada badan usaha yang diwakili oleh pengurus yang berwenang mewakili di dalam dan di luar pengadilan sesuai dengan peraturan perundang-undangan selaku pelaku fungsional.

Dari ketentuan Pasal 116, Pasal 117 dan Pasal 118 beserta Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 telah secara jelas dan memadai mengatur tentang badan usaha sebagai subjek tindak pidana pencemaran lingkungan hidup beserta sistem pertanggung jawaban pidananya. Dengan demikian pada tahap kebijakan aplikasinya terhadap ketentuan ini tidak akan menghadapi persoalan.

B. Perumusan Perbuatan Yang Dilarang

Perumusan perbuatan yang dilarang (tindak pidana) pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 di atur ke dalam beberapa Pasal, yakni dari Pasal 98 sampai dengan Pasal 115. Dari keseluruhan perumusan perbuatan yang dilarang, perumusan pada Pasal 98 dan Pasal 99 dapat dinyatakan sebagai "inti" dari tindak pidana pencemaran lingkungan hidup. Kedua Pasal ini (Pasal 98 dan Pasal 99) mengatur tentang kapan atau bilamana suatu perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu ambien (pencemaran lingkungan hidup) dapat dipidana.

Dibandingkan perumusan sebelumnya (Pasal 41 dan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997), perumusan tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengalami perubahan dalam cara perumusannya. Pasal 98 dan Pasal 99 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak lagi menggunakan frasa "mengakibatkan pencemaran lingkungan hidup" dalam perumusan tindak pidana, melainkan menggunakan frasa "mengakibatkan pelampauan baku mutu". Sebagaimana dinyatakan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, penentuan baku mutu lingkungan hidup ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah (untuk baku mutu air, baku mutu air laut, baku mutu ambien, dan baku mutu lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi) dan peraturan menteri (untuk baku mutu air limbah, baku mutu emisi dan baku mutu gangguan). Baku mutu merupakan ukuran untuk menentukan adanya pencemaran lingkungan hidup.

Berbeda halnya dengan perumusan tindak pidana lingkungan hidup sebelumnya (Pasal 41 dan 42 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997), unsur

perbuatan yang dilarang digunakan frasa "mengakibatkan pencemaran lingkungan hidup". Sedangkan pengertian "pencemaran lingkungan hidup" sebagaimana dirumuskan pada Ketentuan Umum Bab I Pasal 1 angka 12 :

"masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya"

Dari pengertian pencemaran lingkungan hidup di atas, apabila diperinci unsur-unsurnya menjadi sangat luas, yaitu: (a). masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup; (b). unsur (a) itu dilakukan oleh kegiatan manusia; (c). menimbulkan akibat kualitas lingkungan hidup turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya.

Perumusan yang sangat luas demikian ini dapat menimbulkan masalah karena ketidakjelasan, sehingga mengundang berbagai penafsiran yang pada akhirnya dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Beberapa istilah atau unsur-unsur yang tidak jelas antara lain: Apakah yang dimaksud dengan komponen lain ? Kapan dikatakan ada perubahan lingkungan atau menyebabkan lingkungan tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya ?

Reformulasi unsur tindak pidana pencemaran lingkungan hidup pada Pasal 98 dan Pasal 99 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dapat dikatakan sebagai langkah maju untuk menghindari adanya ketidakjelasan, di samping untuk memudahkan pembuktian adanya pencemaran lingkungan hidup. Cara perumusan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup pada Pasal 98 dan Pasal 99 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 ini dilihat dari perspektif asas

legalitas (Pasal 1 ayat 1 KUHP) telah memenuhi syarat kejelasan rumusan (*lex certa*).⁴⁸²

C. Sanksi Pidana

Selain aspek subjek tindak pidana dan perumusan perbuatan yang dilarang, aspek lain yang perlu memperoleh perhatian dari ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 adalah aspek sanksi pidana yang diancamkan. Persoalan dalam aspek sanksi pidana ini akan menyangkut baik, bentuk sanksi pidana yang diancamkan (*strafsort*), lama atau berat ringannya (*strafmaat*) serta cara pelaksanaannya (*strafmodus*).

Dilihat dari sudut bentuk atau jenis sanksi pidana yang diancamkan, ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 membedakan antara pidana pokok dan pidana tambahan atau tindakan tata tertib. Ancaman pidana pokok dicantumkan pada masing-masing rumusan Pasal, sedangkan ancaman pidana tambahan atau tindakan tata tertib dicantumkan pada Pasal 119. Ancaman pidana pokok yang diancamkan adalah pidana penjara dan denda secara kumulatif, sedangkan pidana tambahan atau tindakan tata tertib dapat dijatuhkan sendiri-sendiri, berupa (a). Perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; (b). Penutupan seluruh atau sebagian tempat usaha dan/atau kegiatan; (c). Perbaikan akibat tindak pidana; (d). Pewajiban mengerjakan apa yang

⁴⁸² Ada 7 (tujuh) aspek dari asas legalitas, yaitu (1). Tidak dapat dipidana kecuali berdasarkan ketentuan pidana menurut undang-undang; (2). tidak ada penerapan undang-undang pidana berdasarkan analogi; (3). tidak dapat dipidana hanya berdasarkan kebiasaan; (4). tidak boleh ada perumusan delik yang kurang jelas (syarat *lex certa*); 5. Tidak ada kekuatan surut dari ketentuan pidana; (6). Tidak ada pidana lain kecuali yang ditentukan undang-undang; (7). Penuntutan pidana hanya menurut cara yang ditentukan undang-Undang. Lihat Schaffmeister (dkk), *Hukum Pidana*, Konsorsium Ilmu Hukum Departemen P&K, Liberty, Yogyakarta, 1995, hlm. 6.

dilalaikan tanpa hak; dan/atau (e). Penempatan perusahaan di bawah pengampunan paling lama 3 (tiga) tahun.

Penggunaan ancaman pidana pokok secara kumulatif (pidana dan denda) adalah bentuk penyimpangan dari sistem pemidanaan yang digunakan KUHP. Dalam KUHP, ancaman pidana pokok sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 masing-masing berdiri sendiri-sendiri. Jenis-jenis pidana pokok dalam KUHP terdiri dari: (1). Pidana mati; (2). Pidana penjara; (3). Pidana kurungan; (4). Pidana denda. Penggunaan ancaman pidana pokok (penjara dan denda) secara kumulatif dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 demikian ini, berdasarkan ketentuan Pasal 103 KUHP memang diperbolehkan. Namun persoalannya justru terletak pada cara pelaksanaannya, mengingat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dalam beberapa hal tidak mengatur lebih lanjut tentang aturan atau pedoman penerapan pidananya secara khusus. Menurut Barda Nawawi Arief,⁴⁸³ setiap penyimpangan dari sistem pemidanaan induk dalam KUHP seharusnya disertai dengan aturan penerapannya secara khusus, dengan pertimbangan:

- "> suatu ancaman pidana tidak dapat begitu saja diterapkan/dioperasionalkan hanya dicantumkan dalam perumusan delik;
- > untuk dapat diterapkan, harus ada aturan pemidanaan (*straftoematingsrege*)-nya terlebih dahulu;
- > aturan penerapan pidana yang ada selama ini diatur dalam "aturan umum" KUHP (sebagai sistem induk);
- > aturan (pemidanaan) umum dalam KUHP semuanya berorientasi pada sistem maksimal, tidak pada sistem minimal;
- > oleh karena itu, apabila UU di luar KUHP akan menyimpang dari sistem umum KUHP, maka UU di luar KUHP seharusnya membuat aturan (pemidanaan) khusus sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 103 KUHP".

⁴⁸³ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*, Prenada Media Group, Jakarta, 2007, hlm. 227-228

Beranjak dari rambu-rambu yang diberikan oleh Barda Nawawi di atas, maka terhadap penggunaan ancaman pidana penjara yang dikumulasikan dengan pidana denda dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 akan menimbulkan persoalan, utamanya terhadap pelaksanaan pidana denda.

Terkait dengan pelaksanaan pidana denda ini, pertanyaannya dapat diajukan adalah kapan denda harus dibayar ? dan bagaimanakah jika terpidana tidak memiliki kemampuan untuk membayar mengingat pidana denda yang dijatuhkan menggunakan ancaman pidana denda minimum khusus yang jumlahnya relatif besar (3 miliar rupiah pelanggaran baku mutu ambien; 5 miliar rupiah untuk pelanggaran baku mutu ambien yang mengakibatkan orang luka berat atau mati) ? Adakah tindakan-tindakan lain untuk menjamin pelaksanaan pidana denda, misalnya dengan merampas atau menyita harta benda atau kekayaan yang dimiliki, kecuali dengan kurungan pengganti denda ? Jika memang pidana kurungan pengganti denda sebagai satu-satunya alternatif pilihan untuk pengganti pidana denda yang tidak dibayar, maka pertanyaan berikutnya adalah, apakah maksimum pidana kurungan pengganti 6 (enam) bulan yang dapat ditingkatkan menjadi 8 (delapan) bulan sebagaimana ditentukan Pasal 30 KUHP sepadan dengan pidana denda yang diancamkan ?

Sepanjang menyangkut tenggang waktu kapan pidana denda harus dibayar, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak memberi aturan atau pedoman penerapan secara khusus, demikian pula halnya dengan KUHP (Pasal 30 dan 31). Pengaturan tentang tenggang waktu pembayaran pidana denda dapat ditemukan pada Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) Pasal 273 ayat (1) yang menyatakan:

“Jika putusan pengadilan menjatuhkan pidana denda, kepada terpidana diberikan waktu satu bulan untuk membayar denda tersebut kecuali dalam putusan acara pemeriksaan cepat yang harus seketika dilunasi”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 273 ayat (1) KUHP di atas, maka ketiadaan aturan atau pedoman tentang waktu pembayaran pidana denda, baik dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 ataupun dalam KUHP dapat teratasi, yakni paling lambat satu bulan setelah pengadilan menjatuhkan putusan. Persoalan justru muncul pada pertanyaan berikutnya, yakni bagaimana jika terpidana tidak memiliki kemampuan untuk membayar denda ? Terhadap persoalan ini Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga tidak memberikan aturan atau pedoman secara khusus. Dengan demikian jalan yang dapat ditempuh adalah dengan mendayagunakan ketentuan Pasal 30 KUHP, yaitu dengan menggantikannya dengan pidana kurungan pengganti denda yang lamanya 6 (enam) bulan dan dapat ditingkatkan menjadi 8 (delapan) bulan.

Sebagai perbandingan beratnya pidana pengganti denda, Undang-Undang Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang) Pasal 11 menentukan, bahwa apabila denda tidak dibayar dikenakan *pidana penjara pengganti maksimal tiga tahun* (cetak miring, penulis).

Beratnya ancaman pidana pengganti denda (sekali pun dengan nuansa yang berbeda) dapat pula dibandingkan dengan pelaksanaan “uang pengganti” dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20

Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) Pasal 18 sebagai berikut:

- (1) Jika terpidana tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) huruf b paling lama dalam waktu satu bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut.
- (2) Dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) huruf b, maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini dan karenanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan.

Dari perbandingan ini terlihat adanya perbedaan, baik menyangkut jenis atau bentuk dan lamanya pidana pengganti denda yang menyimpangi aturan umum Pasal 30 KUHP, dan masing-masing undang-undang di luar KUHP tersebut secara jelas menentukan sendiri secara khusus tentang aturan atau pedoman pelaksanaan pidananya.

Ancaman pidana denda pada tindak pidana pencemaran lingkungan hidup tidak kalah tinggi dibandingkan dengan ancaman pidana denda pada tindak pidana pencucian uang dan tindak pidana korupsi. Oleh karena itu wajar apabila dalam ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 perlu diatur secara khusus pula tentang aturan atau pedoman pelaksanaan pidana yang menyimpang dari aturan umum KUHP (Pasal 30). Upaya demikian ini harus dilakukan guna menjamin efektivitas pelaksanaan sanksi serta pencapaian tujuan pemberian pidana denda dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

Penggunaan ancaman pidana minimum khusus yang bersifat wajib (*mandatory minimum sentence*) terhadap tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 merupakan

hal lain yang harus memperoleh perhatian, hal ini karena menyimpang dari aturan umum KUHP yang selama ini menggunakan pola maksimum. Sekali lagi penggunaan ancaman pidana minimum khusus yang menyimpang dari pola maksimum (KUHP) dibenarkan sepanjang pada undang-undang di luar KUHP menentukan lebih lanjut tentang aturan atau pedoman pelaksanaannya.

Penggunaan ancaman pidana minimum khusus terhadap tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak akan menimbulkan persoalan sepanjang pelaku (*pleger*) melakukan tindak pidana selesai (*voltooid delicten*). Namun penggunaan ancaman pidana minimum khusus ini akan menjadi persoalan apabila dikaitkan dengan terjadinya percobaan, pembantuan, pengulangan (*residive*) dan keadaan-keadaan lain yang dapat menjadi alasan adanya peringanan atau pemberatan dalam penjatuhan pidana.

Terhadap hal-hal yang dapat meringankan dan memberatkan pemberian pidana, ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak memberi aturan atau pedoman secara khusus. Oleh karena itu aturan atau pedoman pidananya kembali pada aturan umum yang ada dalam KUHP. Persoalannya adalah selama ini KUHP tidak menggunakan sistem ancaman pidana minimum khusus, melainkan ancaman pidana maksimum. Dalam hal terjadinya percobaan misalnya, akan timbul kesulitan dalam menentukan beratnya pidana yang dijatuhkan. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 53 (ayat 2) KUHP, ancaman pidana terhadap percobaan melakukan tindak pidana adalah maksimum pidana yang diancamkan dikurangi sepertiga. Apakah dengan demikian untuk percobaan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup ancaman pidananya adalah ancaman pidana minimum dikurangi

sepertiga ? Demikian pula halnya dengan terjadinya pembantuan ataupun pengurangan (*residive*), ketentuan pidana dalam KUHP jelas tidak dapat digunakan.

Dalam praktik penegakan hukum selama ini, sepanjang menyangkut penerapan ancaman pidana ditemukan adanya putusan hakim yang menjatuhkan pidana di bawah ancaman pidana minimum khusus.⁴⁸⁴ Hakim tampaknya dihadapkan pada persoalan, di satu pihak harus tetap mempertimbangkan rasa keadilan dan perikemanusiaan (berkaitan dengan adanya faktor-faktor yang meringankan pada diri terdakwa dan kondisi-kondisi yang meringankan pada saat perbuatan dilakukan) di pihak lain Pasal yang bersangkutan ancaman pidana yang digunakan adalah minimum khusus yang bersifat wajib (*mandatory minimum sentence*).

Dari analisis terhadap formulasi ketentuan ancaman pidana minimum khusus dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 serta praktik penerapan ancaman pidana minimum khusus selama ini, maka sudah seharusnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dilengkapi dengan aturan atau pedoman pemidanaan minimum khusus berkaitan dengan peringanan pidana (percobaan dan pembantuan) di samping aturan atau pedoman pemidanaan minimum khusus berkaitan dengan pemberatan pidana (pengurangan atau *residive*).

Dari keseluruhan pembahasan tentang Kesesuaian Ketentuan Pidana Tentang Pencemaran Lingkungan Hidup Dalam Undang-Undang Nomor 32

⁴⁸⁴ Lihat antara lain Putusan Pengadilan Ad Hoc Ham Tanggal 14 Agustus 2002 yang menjatuhkan pidana (3 tiga tahun) di bawah ancaman pidana minimum khusus (5 – 10 tahun) terhadap terdakwa Abilio Jose Osorio Soares, sebagaimana telah dikutip pada bagian terdahulu dalam tulisan ini.

Tahun 2009 dengan Ketentuan Umum Buku I KUHP yang telah diuraikan pada sub bab ini, dapat dirangkum hal-hal sebagai berikut:

1. Sebagai sub sistem dari sistem pidana (substantif), ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak terlepas dari KUHP sebagai induk sistem pidana di Indonesia. Berdasarkan ketentuan Pasal 103 KUHP, pengecualian terhadap Ketentuan Umum Buku I KUHP dapat dilakukan sepanjang ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menentukan lain;
2. Ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 merumuskan perbuatan yang dilarang, subjek hukum yang dipertanggungjawabkan serta sanksi pidana yang diancamkan. Dari ketiga unsur pidana ini berdasarkan evaluasi yang dilakukan, terhadap unsur perbuatan yang dilarang telah memenuhi syarat kejelasan (*lex certa*) dibandingkan dengan perumusan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997. Kejelasan rumusan perbuatan yang dilarang merupakan syarat penting sebagaimana asas legalitas (Pasal 1 ayat 1 KUHP) menentukannya. Ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengatur secara tersendiri subjek tindak pidana, yakni orang perorangan dan badan usaha (korporasi). Diakui badan usaha (korporasi) sebagai subjek tindak pidana pencemaran lingkungan hidup merupakan bentuk pengecualian dari subjek tindak pidana menurut KUHP yang selama ini hanya mengakui orang perorangan sebagai subjek tindak pidana. Terhadap subjek tindak

pidana pencemaran lingkungan hidup serta sistem pertanggung jawaban pidananya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 telah mengaturnya secara jelas dan rinci.

3. Sepanjang menyangkut sanksi pidana yang diancamkan, terdapat beberapa pengecualian dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 terhadap sistem sanksi dalam KUHP, baik menyangkut jenis atau bentuk (*strafsort*), lama atau beratnya (*strafmaat*) maupun cara pelaksanaannya (*strafmodus*). Dilihat dari jenis atau bentuk sanksi pidana yang diancamkan, ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menggunakan sistem kumulatif, yaitu pidana penjara dan denda secara tunggal. Sistem kumulatif demikian ini merupakan penyimpangan terhadap sistem alternatif (Pasal 10 KUHP). Terhadap penggunaan sistem kumulatif (pidana penjara dan denda), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak memberikan alternatif pilihan sanksi secara khusus sebagai pengganti apabila denda tidak terbayar. Penggunaan sarana pidana kurungan pengganti denda sebagaimana ditentukan Pasal 30 KUHP yang hanya mengancam pidana kurungan 6 (enam bulan) dan selama-lamanya 8 (delapan) bulan tidak sepadan dengan minimum ataupun maksimum pidana denda yang diancamkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Alternatif pilihan sanksi pengganti denda dapat merujuk pada kebijakan formulatif Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002) ataupun Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001).

4. Ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menggunakan ancaman pidana minimum khusus. Penggunaan ancaman pidana minimum khusus demikian ini merupakan bentuk penyimpangan dari KUHP yang berorientasi pada penggunaan ancaman pidana maksimum. Ketidaan aturan atau pedoman pemidanaan ancaman pidana minimum khusus dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 akan menimbulkan persoalan berkaitan dengan adanya peringanan (percobaan dan pembantuan) serta pemberatan (residive) tindak pidana pencemaran lingkungan hidup.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Ide dasar pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 bersumber pada landasan filosofis dan dasar ratio legis yang menempatkan lingkungan hidup sebagai sebuah kepentingan hukum. Oleh karena itu, dari perspektif kebijakan hukum pidana, penggunaan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan pencemaran lingkungan hidup memperoleh dasar pembenaran (*justifications*) berdasarkan alasan:
 - 1.1. Dari sudut sifat bahayanya perbuatan (*nature of offence*), pencemaran lingkungan hidup adalah perbuatan merugikan yang menyerang lingkungan hidup sebagai sebuah kepentingan hukum dan oleh karena itu secara moral adalah tercela (*mala in se*). Pencemaran lingkungan hidup berdampak sangat luas karena mengancam lingkungan hidup itu sendiri maupun kelangsungan kehidupan generasi sekarang maupun generasi mendatang.
 - 1.2. Dari sudut orang yang melakukan (*nature of offenders*), penggunaan sanksi pidana dibenarkan mengingat tindak pidana pencemaran lingkungan hidup sebagian besar dilakukan oleh korporasi dengan motif keuntungan ekonomi. Pencemaran lingkungan hidup memberi keuntungan yang besar bagi pelaku (sebaliknya menimbulkan kerugian yang besar bagi lingkungan hidup) sementara itu kemungkinan terdeteksi relatif rendah, oleh karena itu penggunaan

ancaman (sanksi) pidana merupakan cara terbaik untuk mencegah dilakukannya tindak pidana. Penggunaan (sanksi) hukum pidana juga bertujuan memberikan efek jera dan untuk memberikan stigma terhadap pelaku.

2. Ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mencakup segi-segi perbuatan yang dilarang, kesalahan dan sanksi pidana yang diancamkan:

2.1. Perbuatan yang dilarang

Kriminalisasi pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dilakukan secara berlapis. Perbuatan yang dilarang mencakup pelanggaran kewajiban administrasi yang sama sekali belum membahayakan lingkungan hidup (*abstract endangerment*); pelanggaran kewajiban administrasi yang telah mengancam lingkungan hidup (*concrete endangerment with administrative predicate*); pelanggaran kewajiban administrasi yang secara nyata telah membahayakan lingkungan hidup (*concrete harm with administrative predicate*) dan; pencemaran lingkungan hidup berat yang terlepas kaitannya dengan pelanggaran kewajiban administrasi (*serious environmental pollution: Eliminating administrative links*).

Sekalipun kriminalisasi pencemaran lingkungan hidup dilakukan secara berlapis, namun dilihat dari segi perbuatan yang dilarang, ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 belum sepenuhnya memberi perlindungan terhadap lingkungan hidup sebagai kepentingan hukum. Ketentuan Pasal 98 (ayat 2 dan 3) dan ketentuan

Pasal 99 (ayat 2 dan 3) serta ketentuan Pasal 112 masih berorientasi kepada kepentingan hukum manusia (*harm to environment = harm to human*).

2.2. **Kesalahan**

Ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tetap mendasarkan pada kesalahan, baik dalam bentuk kesengajaan ataupun kealpaan (*liability based on fault*). Unsur kesalahan ada yang secara tegas dirumuskan, ada pula yang tidak dirumuskan secara tidak tegas namun dari kata atau frasa yang digunakan dalam perumusan tindak pidana dapat disimpulkan tetap dipersyaratkan adanya unsur kesalahan pada pelaku. Sepanjang menyangkut unsur kesalahan badan usaha (korporasi), ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menerima kesalahan pelaku fisik sebagai kesalahan badan usaha (korporasi) sebagai pelaku fungsional. Pertanggung jawaban pidana badan usaha (korporasi) selaku pelaku fungsional diwakili oleh mereka yang memiliki kewenangan terhadap pelaku fisik dan menerima tindakan pelaku fisik tersebut.

2.3. **Sanksi pidana**

Ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengancam pidana terhadap secara bertingkat. Sanksi pidana yang diancamkan secara proporsional sebanding dengan sifat bahayanya perbuatan serta kesalahan pelaku.

Sanksi pidana yang diancamkan terdiri dari pidana pokok dan pidana tambahan atau tindakan tata tertib. Sanksi pidana pokok yang diancamkan berupa pidana penjara dan denda secara kumulatif (pidana tunggal) dengan menggunakan sistem ancaman pidana minimum khusus. Penggunaan sanksi pidana tunggal (pidana penjara dan denda secara kumulatif) dan penggunaan ancaman pidana minimum khusus mengindikasikan kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 lebih berorientasi pada sifat bahayanya perbuatan (baik dilihat dari aspek resiko, dampak ataupun motif yang menjadi latar belakang dilakukannya tindak pidana).

Ancaman pidana secara tunggal dan ancaman pidana minimum khusus mengandung kelemahan karena membatasi kebebasan hakim dalam memilih jenis/bentuk serta berat ringannya sanksi pidana. Penggunaan ancaman pidana secara tunggal dan ancaman pidana minimum khusus juga berseberangan dengan "ide individualisasi pidana" dan "ide keseimbangan perlindungan kepentingan (masyarakat, pelaku dan korban)".

3. Sebagai undang-undang khusus di luar KUHP, ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 berdasarkan Pasal 103 KUHP dapat melakukan pengecualian terhadap Ketentuan Umum Buku I KUHP sebagai induk sistem pemidanaan di Indonesia.

Ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 belum mengatur secara khusus aturan

atau pedoman pemidanaan pidana denda serta aturan atau pedoman pemidanaan ancaman pidana minimum khusus. Terkait aturan atau pedoman pemidanaan pidana denda, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak mengatur secara khusus kapan pidana denda harus dibayar dan bagaimana jika pelaku tidak memiliki kemampuan membayar pidana denda yang dijatuhkan. Demikian pula terhadap ancaman pidana minimum khusus, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak memberikan aturan atau pedoman pemidanaan pidana minimum khusus terkait adanya pemberatan ataupun peringanan pidana. Ketiadaan aturan atau pedoman pelaksanaan pidana denda dan pidana minimum khusus dapat mengakibatkan pemberian sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak akan mencapai tujuan pemidanaan yang dikehendaki.

B. Saran/Rekomendasi

1. Untuk memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup secara maksimal perlu dilakukan reformulasi ketentuan pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 baik menyangkut perbuatan yang dilarang maupun sanksi pidana yang diancamkan. Sepanjang menyangkut perbuatan yang dilarang perumusan tindak pidana Pasal 98 dan Pasal 99 perlu diperluas akibatnya sehingga tidak hanya mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya bagi kesehatan manusia, orang luka berat atau mati namun juga mengakibatkan pencemaran lingkungan hidup yang berat dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang berat. Dengan demikian pemberatan ancaman pidana tidak hanya apabila merugikan kepentingan hukum

manusia (tubuh dan nyawa) namun kepentingan hukum lain selain manusia, yaitu kepentingan lingkungan hidup secara lebih luas.

Demikian juga perumusan Pasal 112, dapat dipidananya pejabat berwenang yang sengaja tidak melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan tidak perlu harus terjadi akibat berupa hilangnya nyawa manusia. Dapat dipidananya pejabat yang berwenang melakukan pengawasan cukup apabila telah terjadi pencemaran lingkungan hidup;

2. Untuk mengurangi keterbatasan hakim terhadap pilihan ancaman sanksi pidana pokok, maka dapat ditambahkan adanya pilihan sanksi pidana pokok lain, misalnya berupa ganti kerugian yang jumlahnya lebih besar dari kerugian yang diperkirakan sebagai akibat dari pencemaran lingkungan dan/atau kerusakan lingkungan;
3. Perlu adanya aturan atau pedoman pemidanaan pidana denda dan ancaman pidana minimum khusus dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Sepanjang menyangkut aturan atau pedoman pemidanaan pidana denda perlu penegasan rumusan kapan denda paling lambat harus dibayar dan tindakan hukum apa yang dapat dilakukan manakala denda tidak dibayar. Harus ada limitasi waktu kapan denda paling lambat harus dibayar, misalnya paling lambat 1 (satu) bulan sejak putusan pengadilan memiliki kekuatan hukum tetap, dan apabila denda tidak dibayar maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi pidana denda yang tidak dibayar. Dalam hal terpidana tidak memiliki harta benda yang mencukupi untuk membayar pidana

denda, maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya.

Sepanjang menyangkut ancaman pidana minimum khusus perlu adanya aturan atau pedoman pemidanaan ancaman pidana berkaitan dengan keadaan-keadaan yang memperingan ataupun yang memberatkan. Aturan atau pedoman pemidanaan ancaman pidana khusus ini antara lain apabila terjadi percobaan, pembantuan, permufakatan, ataupun pengulangan (*residive*). Terhadap percobaan melakukan tindak pidana misalnya, pidana pokok yang diancamkan dapat disamakan dengan tindak pidana selesai. Sementara itu apabila terjadi keadaan yang memberatkan maka ancaman pidana pokok dapat ditambah sepertiga.

4. Mengingat semakin seriusnya kerusakan lingkungan hidup di Indonesia, sementara lingkungan hidup telah diakui sebagai sebuah kepentingan hukum yang harus dilindungi oleh hukum pidana, maka tidak berlebihan apabila tindak pidana pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup diatur secara tersendiri dalam sebuah undang-undang khusus seperti halnya Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang. Dengan pengaturan secara khusus dalam sebuah undang-undang, maka selain menunjukkan seriusitas tindak pidana juga pengaturannya dapat dilakukan secara lebih rinci baik menyangkut hukum pidana materiil ataupun hukum acara pidananya, di samping ketegasan dan kejelasan asas-asas hukum pidana yang mendasarinya. Alternatif lain yang dapat ditempuh adalah dengan mengintegrasikan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup ke dalam Pasal-Pasal KUHP yang akan datang. Alternatif ini telah

dilakukan, seperti terlihat dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RUU KUHP 2008), namun demikian sebagaimana terbaca dalam Pasal 385-390 perumusannya hanya mengambil alih begitu saja perumusan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 sehingga masih terlihat ketergantungannya yang kuat terhadap hukum administrasi. Oleh karena itu, dengan perumusan ulang yang lebih berorientasi pada perlindungan hidup, maka tindak pidana pencemaran lingkungan hidup dapat dimasukkan ke dalam Pasal-Pasal KUHP yang akan datang.

Tabel 4

Saran Perubahan atau Penambahan Ketentuan Pidana Tentang Pencemaran Lingkungan Hidup Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009	Perubahan atau penambahan yang disarankan
<p>Pasal 98 (1) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).</p>	<p>Saran Perubahan :</p> <p>Pasal 98 (1) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).</p>

<p>(2) Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya kesehatan manusia, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp. 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 12.000.000.000,00 (dua belas miliar rupiah).</p> <p>(3) Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang luka berat atau mati, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling sedikit Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah).</p> <p>Pasal 99</p> <p>(1) Setiap orang yang karena kelalaiannya mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).</p> <p>(2) Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya kesehatan manusia, dipidana dengan pidana</p>	<p>(2) Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang luka dan bahaya bagi kesehatan manusia, dipidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp. 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 12.000.000.000,00 (dua belas miliar rupiah).</p> <p>(3) Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang berat atau mengakibatkan orang luka berat atau mati, dipidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling sedikit Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah).</p> <p>Pasal 99</p> <p>(1) Setiap orang yang karena kelalaiannya melanggar baku mutu udara ambien, baku mutu air laut, atau kriteria baku mutu kerusakan lingkungan hidup dipidana dengan pidana paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).</p> <p>(2) Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang luka dan bahaya bagi kesehatan manusia, dipidana penjara paling singkat 2</p>
--	---

<p>penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling sedikit Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) dan paling banyak Rp 6. 000.000.000,00 (enam miliar rupiah).</p> <p>(3) Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang luka berat atau mati, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 9 (sembilan) tahun dan denda paling sedikit Rp. 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 9.000.000.000,00 (sembilan miliar rupiah).</p> <p>Pasal 112 Setiap pejabat berwenang yang dengan sengaja tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan sebagaimana dimaksud Pasal 71 dan Pasal 72 yang mengakibatkan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang mengakibatkan hilangnya nyawa manusia, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).</p>	<p>(dua) tahun dan paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling sedikit Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) dan paling banyak Rp 6. 000.000.000,00 (enam miliar rupiah).</p> <p>(3) Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang berat atau mengakibatkan orang luka berat atau mati, dipidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 9 (sembilan) tahun dan denda paling sedikit Rp. 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 9.000.000.000,00 (sembilan miliar rupiah).</p> <p>Pasal 112 Setiap pejabat berwenang yang dengan sengaja tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan sebagaimana dimaksud Pasal 71 dan Pasal 72 yang mengakibatkan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).</p>
	<p>Saran Penambahan :</p> <p>Pasal</p> <p>(1). Jika terpidana tidak membayar denda yang dijatuhkan berdasarkan undang-undang ini paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah</p>

	<p>memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi denda tersebut.</p> <p>(2). Dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar denda yang dijatuhkan berdasarkan undang-undang ini, dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini.</p> <p>Pasal</p> <p>Percobaan melakukan tindak pidana dalam undang-undang ini dipidana sama dengan jika tindak pidana tersebut dilakukan.</p> <p>Pasal</p> <p>(1). Setiap orang yang bersekongkol atau bersepakat untuk melakukan, melaksanakan, membantu, menyuruh turut serta melakukan, menganjurkan atau mengorganisasikan suatu tindak pidana dalam undang-undang ini dipidana sebagai permufakatan jahat.</p> <p>(2). Pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan ditambah sepertiga pidana yang berlaku untuk tindak pidana itu.</p> <p>Pasal</p> <p>Pidana yang ditentukan dalam undang-undang ini dapat ditambah dengan sepertiganya jika waktu melakukan tindak pidana itu belum lalu 5 (lima) tahun sejak terpidana menjalani seluruh atau sebagian dari pidana yang ditentukan pada pasal itu.</p>
--	---

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Anton M. Moeliono, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Jakarta, 1988.
- Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Sapta Artha Jaya, Jakarta, 1997.
- Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Alf Ross, *On Guilt, Responsibility and Punishment*, Steven & Son Limited, London, 1975.
- A. Alvazzi del Frate & J. Norbbery (eds) *Environmental Crimes, Sanctioning Strategies and Sustainable Development*, UNICRI Publication, No. 50 Rome, 1993.
- Bryan A. Gamer, *Black's Law Dictionary*, Eight Edition, West Publishing, United States of America, 2004.
- Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, Cetakan ke-2, 1994.
- Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998.
- Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Kencana Media Group, Jakarta, 2007.
- Barda Nawawi Arief, *Pembaharuan Hukum Pidana Dalam Perspektif Kajian Perbandingan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005.
- Bill Deval and George Session, *Deep Ecology: Living as if Materred*, Gibb M. Smith, Inc, Utah, 1985.
- Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000.
- CST. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, 1979.
- Dudu Iswara Machmudin, *Pengantar Ilmu Hukum: Sebuah Sketsa*, Rafika Aditama, Bandung, 2003.

- Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992.
- David Pearce, Edward Barbier, Aml. Markandya, *Sustainable Development, Economic and Environment in the Third World*, Edward Elgar, USA, 1992.
- Eillen Skinider, *Victim of Environmental Crime-Mapping Issues*, The International Centre For Criminal Law Reform and Justice Policy, Canada, 2011.
- Emil Salim, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Penerbit LP3ES, Jakarta, 1977.
- Emil Salim, *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Cetakan-8, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, tanpa tahun.
- Frijtjof Capra, *Jaring-Jaring Kehidupan: Visi Baru Epistemologi dan Kehidupan*, Fajar Pustaka, Yogyakarta, 2001.
- Frans Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral*, Gramedia, Jakarta, 1993.
- Gresham M Sykes, *The Pains of Punishment Corrections: Problems and Prospect*, David M Peterson and Charles W Thomas (ed), Prentice Hall inc, Englewood Cliffs, New Jersey, 1975.
- Ginter, dkk (ed), *Sustainable Development and Good Governance*, Martinus Nijhoff Publisher, Boston, London, 1994.
- G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology. Anversion of the Concept of Crime*, Revised edition of Beginselen van Criminologie, Kluwer-Deventer, Holland, 1973.
- Genaro F Vito dan Ronald M. Holmes, *Criminology, Theory, Research and Policy*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California, 1994.
- Hernandez G. Carrollina and Gill Wilkin (ed), *Population, Food, Energy and the Environment: Challenges to Asia-Europe Cooperation*, Council for Asia-Europe Cooperation/CAEC, Philipina, 2000.
- Heyman Gross, *A Theory of Criminal Justice*, Oxford University Press, New York, 1979.
- Helbert L. Packer, *The Limits of The Criminal Sanction*, Standford University Press, Stanford, California, 1986.
- Indra Ismawan, *Resiko Ekologis di Balik Pertumbuhan Ekonomi*, Media Pressido, Jakarta, 1999.
- I Made Arya Utama, *Hukum Lingkungan*, Pustaka Sutra, Bandung, 2007.
- Janine Ferreti, *Common Future*, Pollution Probe Press, Toronto, Ontario, 1989.

- Jenifer A Elliot, *An Introduction to Sustainable Development*, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, 1999.
- Jimly Assiddiqi, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Rajawali Press, Jakarta, 2009.
- Jimly Assiddiqi dan M. Ali Syafaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konpress, Jakarta, 2006.
- JE. Sahetapy, *Suatu Studi Khusus Mengenai Ancaman Pidana Mati Terhadap Pembunuhan Berencana*, CV. Rajawali, Jakarta, 1989.
- Jan Remmelink, *Hukum Pidana*, Gramedia, Jakarta, 2003.
- John Stuart Mill, *On Liberty*, Norton, Critical Edition, 1975.
- Komariah Emong Sapardjaya, *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiil Dalam Hukum Pidana Indonesia*, PT Alumni, Bandung, 2002.
- Kamal Hossain, *Envolving Principles of Sustainable Development and Good Governance*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, 1994.
- Karl O Christiansen, *Some Consideration on the Possibility of Rational Criminal Policy*, Resource Material Series, No. 7, UNAFEI, Tokyo, 1975.
- K. Berten, *Filsuf-Filsuf Besar Tentang Manusia*, Kanisius Yogyakarta, 2000.
- Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi ke-6, Cetakan-XI, Gadjamada University Press, Yogyakarta, 1994.
- Koesnadi Hardjasoemantri, *Environmental Legislation in Indonesia*, Gadjah Mada University Press, 1994.
- Koesnadi Hardjasoemantri, *Peraturan Perundang-Undangan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Amdal*, Kantor Menteri KLH, Jakarta, 1985.
- Kiis A and Shelton D, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- Lynch. M, *The Greening Criminology: a Perspective for 1990's*, The Critical Criminologist, Volume 2, 1990.
- Michael G. Faure and Nicole Neissen, *Environmental Law in Development: Lesson From The Indonesian Experience*, Edward Elgar Publishing, Inc, USA, 2005.
- Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, Alumni, Bandung, 1985.
- Muladi, *Hak asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2002.

- Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995.
- Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materil Indonesia*, Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum UNDIP, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1992.
- Mas Achmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, ICEL, Jakarta, 2001.
- M. Ridha Saleh, *Ecocide: Politik Lingkungan dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia*, Penerbit WALHI, Jakarta, 2005.
- Marc Ancel, *Social Deffence: A Modern Approach to Criminal Problems*, London, Routledge and Paul Kegan, 1965.
- Marvin E. Frankel, *Criminal Sentence: Law Without Order*, Hill and Wang, New York, 1973.
- Michael Tontry, *Sentencing Matters*, Oxford University Press, New York, 1996.
- M Clifford, *Environmental Crime: Enforcement, Policy and Social Responsibility*, Gaitherburg, Md: Aspen Publisher, 1998.
- Michael Bowman and Alan Boyle, *Environmental Damage in International and Comparative Law: Problems of Definition and Valuation*, Oxford University Press, New York, 2002.
- Muchsan, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- Nigel Walker, *Sentencing in a Rational Society*, Basic Books, Inc, Publisher, New York, 1975.
- Naoyuki Sakumoto, *Development of Environmental Law and Legal Reform in Indonesia*, 2004.
- NHT Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Erlangga, Jakarta, 2004.
- Noto Nagoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Pantjuran Tujuh, Jakarta, 1975.
- Otto Soemarwoto, *Indonesia Dalam Kancah Isu Lingkungan Global*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005.

- Rhona KM. Smith, dkk. *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia, Universitas Islam Indonesia, 2008.
- Romli Atmasasmita, *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- Rob White, *Crime Against Nature: Environmental Criminology and Ecological Justice*, Cullumpton, Portland, Willand Publishing, 2008.
- Rob White, *Environmental Issues and The Criminological Imagination*, Theoretical Criminology, 2003.
- Robert Cooter and Thomas Ulen, *Law and Economic* 4th ed, The addison-Westley-Series in Economic, Boston: Pearson Addison Westley, 2004.
- RJHM. Huisman, *Algemeen Besturecht: Een Leiding*, Amsterdam: Kobra, tanpa tahun.
- Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981.
- Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986.
- Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1983.
- Sudarto, *Hukum Pidana*, Penerbit Yayasan Sudarto, Semarang, 1990.
- Sonny Keraf, *Pembangunan Berkelanjutan atau Berkelanjutan Ekologi dalam Hukum dan Lingkungan Hidup*, Universitas Indonesia, 2001.
- Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002.
- ST. Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan*, Bina Cipta, Bandung, 1980.
- Sugiyanto Darmadi, *Kedudukan Ilmu Hukum dalam Ilmu dan Filsafat*, Mandar Maju, Bandung, 1998.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986.
- Sue Situs Reid, *Crime and Criminology*, The Dryden Press Hindsale, Illionis, 1975.
- Shollehuddin, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 2003.
- Situ Yingyi and David Emmons, *Environmental Crime: The Criminal Justice System's Role in Protecting Environment*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2000.
- Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Edisi-3, Airlangga University Press, Surabaya, 2005.

- Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Cetakan-2, Sinar Grafika, Jakarta, 2004.
- Saifullah, *Hukum Lingkungan: Paradigma Kebijakan Kriminal di Bidang Konservasi Keanekaragaman Hayati*, UIN Press, Malang, 2007.
- Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Graha Ilmu, Bandung, 2012.
- Schaffmeister, N. Keijzer dan EPH Sutorius, *Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007.
- Schaffmeister, *Hukum Pidana* (editor Sahetapy dan Agustinus Pohan), Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007.
- Schaffmeister, *Hukum Pidana*, Konsorsium Ilmu Hukum Departemen P&K, Liberty, Yogyakarta, 1995.
- Tristam P. Moeliono, *Kekhawatiran Masa Kini, Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan Dalam Teori dan Praktik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1984.
- T. Swanson (ed), *An Introduction to the Law and Economics of Environmental Policy: Issues in Institutional Design*, Amsterdam,: Elsevier, 2002.
- Takdir Rahmadi, *Hukum Pengelolaan Bahan Beracun*, Airlangga University Press, 2003.
- Tomas A Easton (ed), *Taking side: Classing Views on Controversial Environmental Issues*, Mc. Graw Hill, 2008.
- Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Inc, Englewood Cliffs NJ, 1978.
- William Chang, *Moral Lingkungan Hidup*, Kanisius, Yogyakarta, 2001.
- Wilde, M, *Civil Liability for Environmental Damages: A Comparative Analysis of Law and Policy in Europe and The United States*, The Hague and London: Kluwer Law International, 2002.
- Yong Ohoitmur, *Teori Etika Tentang Hukuman Legal*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 1997.

INTERNET

- Antonio Vercher, *Some Reflection on The Use of Criminal Law for Protection of The Environment*, <http://www.defensesociale.org/02/13.pdf>
- Barda Nawawi Arief, *Prinsip-Prinsip Dasar Atau Pedoman Perumusan/Formulasi Ketentuan Pidana Dalam Perundang-Undangan*, <http://www.legalitas.org>

- Budi P. Resosudarmo, *Kebijakan di Bidang Lingkungan Hidup, Pertumbuhan Ekonomi dan Distribusi Pendapatan*, <http://www.people.anu>
- Burhanuddin Masy'ud, *Etika Konservasi Biodiversitas: Tinjauan Makna Pesan Ayat-Ayat AlQur'an*, <http://www.burhanuddin-m.staf.ipb.ac.id/files/2011/02/etika-konservasi-biodiversitas.doc>
- Bell, S and Mc. Gilivray D, *Environmental Crime*, <http://www.oup.com/bell.09-Pdf>
- Douglas Husak, *The Criminal Law as Last Resort*, <http://www.papers.ssrn.com>
- Dalia Abraviciute, *Environmental Protection Through Criminal Law: The Case Study of Lithuania*, <http://lumes.lu.se/database/pdf>
- Draf Akademis Rancangan Perubahan Undang-Undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997), <http://www.mbi.org>
- Edward N Zalta (ed), <http://www.plato.stanford.edu/archives/win.2002/entries/criminal>
- INTOSAI, *Working Group on Environmental Auditing, Sustainable Development: The Role of Supreme Audit Institution*, <http://www.environmentalautditing.org>
- Jaela Schockey, *Morality Play: Sentencing Environmental Offences*, <http://www.dev.cba.org>
- J. Dara Lynott and Ray Cullinane, *Administrative Sanction*, <http://www.slideshare.net/DLinott/administrative>
- Michael G. Faure, *Environmental Crimes*, <http://www.ssrn.com/abstract>
- Michael G. Faure and Hao Zhang, *Environmental Criminal Law in China: A Critical Analysis*, <http://www.eli.org>
- Michael G. Faure and Marjolein Visser, *Law and Economic of Environmental Crime: A Survey*, <http://www.hertig.ethz.ch/LE.2004file/papers/pdf>
- Michael G. Faure, *The Scope of Criminal Law and Sanctions: an Economic View and Policy Implications*, <http://www.onlinelibrary.weley.com/d01/10.1111/j.1467-6478.2008.004.x/pdf>
- Summary Report, *Study on measure other than criminal ones in cases where environmental community law has not been respected in the UE Member States*, <http://ec.europa.eu/environment/legal/crimes/pdf/summaryreport.pdf>

Thomas S Ulen, *Rational Choice Theory in Law and Economic*,
<http://www.encyclo-findlaw.com/0710book.pdf>

Wicipto Setiadi, *Instrumen Pemerintahan*, <http://www.legalitas.org>

Zada Lipman, *Old Wine in New Bottles: Difficulties in the Application of General Principles of Criminal Law to Environmental Law*,
<http://www.aic.gov.au/publications/previous>

<http://www.palgrav.com/PDFs/9780230577237>

<http://www.surabayapagi.com>

<http://www.tvone.co.id>

PENULISAN HUKUM, MAKALAH, ARTIKEL DAN HASIL KONGRES:

Anthony Emery and Michael Watson, *Organizations and Environmental Crime: Legal and Economic Perspectives*, Journal, Managerial Auditing, Emerald Group Publishing Limited Vol. 19, 2004.

Anthony Kennedy, *Justifying The Civil Recovery of Criminal Proceed*, Journal Financial Crime, No. 1, 2004.

Anthony Ogus & Carolyn Abbot, *Sanction For Pollution: Do We Have The Right Regimes*, Journal ENVTL.L, 2002.

Arne Naess, *The Deep Ecology Movement: Some Philosophical Aspect*, Philosophical Inquiry, volume 8, tanpa tahun.

Ali Yafie, *Menjaga Alam Wajib Hukumnya*, Harian Republika, 22 Juni 2008.

Bill Deval and George Session, *Deep Ecology: Living as if mattered*, Gibbs M. Smith, Inc, Utah, 1985.

Ben Boer, *Intitutionalizing Ecology Sustainable Development: The Roleof National State and Local Governments in Translating Grand Strategy into Action*, Willamate Law Review Volume 31, 1995.

Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, 1994.

Barda Nawawi Arief, *Tinjauan Terhadap Pengenaan Sanksi Pidana Minimal*, Makalah, Pertemuan Ilmiah Sistem Pidanaan di Indonesia, BPHN-DEPHUMHAM, Jakarta, 2007.

- Bernard L. Tanya, *Proyeksi Nilai-Nilai Pancasila Sebagai Basis Pembaruan Hukum Pidana*, Makalah, Seminar Nasional Implementasi Ide-Ide Dasar Pancasila Dalam Pembaruan Hukum Pidana Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo, Bangkalan, 2009.
- Christopher D. Stone, *Should Tress Have Legal Standing ? Toward Legal Rights For Natural Object*, California Law Review, 1972.
- Christian Almer and Timo Goeschl, *Environmental Crime and Punishment: A Dynamic Panel Data Analysis, Land Economic*, Published by University Wincosin Press, 4 November, 2010.
- Cooter R, *Prices and Sanctions*, Columbia Law Review, Volume 84, 1984.
- Coffe J.C, *Corporate Crime and Punishment: A Non-Chicago View of The Economic of Criminal Sanctions*, American Criminal Law Review, 1998.
- Edita Gruoddyte and Lunas Meskeys, *The Intersection Between Criminal and Administrative Liability of a Legal Entity for Environmental Violation in the Context of Sustainable Development*, Baltic Journal of Law & Politic, Vol. 2, No.1, 2009.
- Emma Bethel, *Environmental Regulation, Effective or Defective, Assessing Whether Criminal Law Provide Adequate Protection of The Environment*, Playmout Law Review, 2009.
- Ehrlich.I, *Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation*, Journal of Political Economy, Volume 8, 1973.
- Emil Salim, *Kebijaksanaan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Makalah, Kurus Penyusunan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan XI, Jakarta, PPSDML-UI, 1986.
- Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV*, Disertasi, Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- H. Soedarmadji, *Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Tindak Pidana Pencemaran Air Yang Disebabkan Oleh Limbah Cair Dari Industri*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2009.
- H.U. Paeffgen, *Overlapping Tensions Between Criminal and Administrative Law: The Experience of West German Environmental Law*, Jounal Environmental Law, Oxford University Press, 1991.
- Heyman Gross, *A Theory of Criminal Justice*, Oxford University Press, New York, 1979.

- Herdiansah Suteja, *Rekonstruksi Relasi Agama dan Ekologi*, Working Paper Series, Intitute for Parenial Studies, No. 297.01.12, 2008.
- Indonesian Centre for Environmental Law (ICEL), *Menuju Peradilan Pro Lingkungan*, Jakarta, 2009.
- Istislam, *Sanksi Paksaan Pemerintah Dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2012.
- Indriati Amarini, *Kebijakan Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Dalam Perundang-Undangan Lingkungan Hidup*, Tesis, Megister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2002.
- John Swaigen and Gail Bunt, *Sentencing in Environmental Cases*, Protection of Life Series, Departement of Justice Canada (Reproduced), 2007.
- Kathleen F Brickey, *Environmental Crime at the Crossroads: The Intersection of Environmental and Criminal Law Theory*, Tulane Law Review, 1996.
- Katja Eman, Gorazd Mesko, Charles B Field, *Crime Against Environment: Green Criminology and Research Challenges in Slovenia*, Journal of Criminal Justice and Security, Volume 11, 2009.
- Katarina Svatikova, *Economic Criteria of Criminalization: Why We Need Criminal Law ?*, Working Paper Series, Rotterdam Intitute of Law and Economic (RILE), 2008.
- Karl Vasak, *For The Third Generation of Human Rights: The Rights of Solidarity*, Inaugural Lecture, Tenth Study Session of The International Institute of Human Right, 1979.
- Kompas, *Surat Kabar Harian*, 5 April 2010.
- Markus Dirk Dubber, *Theories of Crime and Punishment in German Criminal Law*, Buffallo Legal Studies Research Paper Series, No. 2005-02.
- Muladi, *Politik Hukum Pidana: Dasar Kriminalisasi dan Dekriminalisasi Serta Beberapa Azas Dalam RUU KUHP*, Makalah FGD, ELSAM, Jakarta, 2006.
- Marjono Reksodiputro, *Penanggulangan Masalah Preman Dari Pendekatan Kriminologi (Suatu Tanggapan)*, Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi, Nomor 1 Tahun 1998.
- Michael O Hear, *Sentencing The Green-Collar Offender: Punishment, Culpability and Environmental Crime*, Journal of Criminal Law and Criminology, Nort-Western University, School of Law, 2004.
- Michael G. Faure, Ingeborg M Koopmans and Johannes C Oudijk, *Imposing Criminal Liability on Government Officials Under Environmental Law: A Legal*

and Economic Analysis, Loyola of Angeles International and Comparative Law Review, 1996.

Mukhlis dan Mustafa Lutfi, *Ekologi Konstitusi: Antara Rekonstruksi, Investasi atau Eksploitasi Atas Nama NKRI*, Jurnal Konstitusi Republik Indonesia, Volume 8 Nomor 3, 2011.

Nils Jareborg, *Criminalization as Last Resort (Ultima Ratio)*, Ohio State Journal of Criminal Law, Vol. 2, 2004.

Phillip Alston, *A third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development of Obfuscation of International Human Rights*, Law, Netherland International Law Review, Volume 29, 1982.

Polinsky AM and Shavell S, *The Optimal Trade off Between The Probability and Magnitude of Fines*, American Economic Review, 1979.

Posner R, *Optimal Sentence for White Collar Criminal*, American Criminal Law Review, 1980.

Proposal for a Directive of The European Parliament and The Council: *The Protection of The Environment Through Criminal Law, Impact Assessment* (Com 2007 51 Final SEC, 2007).

Penanganan Semburan Lumpur Lapindo, *Laporan Pemeriksaan*, BPK-RI, 2007.

Roger Bowles, Michael Faure and Nuno Garaupa, *The Scope of Criminal Law and Criminal Sanction: an Economic View and Policy Implications*, Paper, Conference of The European Association of Law and Economic, Ljubljana, 2005.

Richard J Lazarus, *Meeting The Demands of Integration in The Evolution of Environmental Law: Reforming Environmental Criminal Law*, Geo.LJ, Volume 83, 1995.

Setiyono, *Kebijakan Formulasi Tentang Pertanggung jawaban Pidana Korporasi Dalam Tindak Pidana Di Bidang Perlindungan Konsumen*, Disertasi, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2011.

Susan F. Mandiberg and Michael G.Faure, *A Graduated Punishment Approach to Environmental Crime: Beyond Vindication of Administrative Authority in United States and Europe*, Columbia Journal of Environmental Law, 2009.

Susan Hedman, *Expressive Function of Criminal Sanction in Environmental Law*, Geo.Was. Law Review, 1991.

So Wong Kim, *Kebijakan Hukum Pidana Dalam Upaya Penegakan Hukum Lingkungan Hidup*, Tesis, Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2002.

Sudarto, *Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum: Sumbangan Pendidikan Hukum dalam Peningkatan Pelaksanaan Tugas Penegakan Hukum*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1978.

Surna T Djajadiningrat, *Jurnal Hukum Lingkungan*, ICEL, Jakarta, Tahun I Nomor 1/1994.

Siti Sundari Rangkuti, *Pengantar Hukum Perizinan, Bahan Penataran Hukum Administrasi dan Hukum Lingkungan*, Fakultas Hukum Univeritas Airlangga, 1992.

Status Lingkungan Hidup Indonesia (SLHI), *Laporan Tahunan*, Kementerian Lingkungan Hidup Indonesia, 2008.

Suar, *Majalah*, Volume 2, Nomor 11, Juni, 2001.

Seminar Kriminologi ke-3, *Keputusan Seminar*, Universitas Diponegoro, Semarang, 1976.

Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional, *Laporan Hasil*, BPHN, Departemen Kehakiman Republik Indonesia, 1980.

Schaffmeister, *Tanggung Akibat Pidana Untuk Pencemaran Lingkungan*, Bahan Penataran Nasional Hukum Pidana, Universitas Jendral Soedirman, Purwokerto, 1990.

The XIV *International Congress Penal Law*, Viena, 2-7 Oct 1989, ReAIDP/e-RIAPL, 2007.D01.

The Convention on *The Protection of The Environment Through Criminal Law*, Stasburg, 4 XI, 1998, European Treaty Series, No. 172.

International Meeting Expert on *The Use of Criminal Sanctions in The Protection of The Environment: Internationally, Domestically and Regionally*, International Centre for Criminal Law Reform, Porland, Oregon USA, 1994.

United Nations, Report, United Nation The 7th *Congress on Environmental Crimes: Sanctioning, Strategies and Sustainable Development*, 1980.

United Nations, Report, United Nations The 8th *Congress on The Protection of Nature and The Environmental*, 1990.

United Nations, Report, United Nations The 9th *Congress on Environmental Protection*, 1995.

United Nations, United Nations *Planery Meeting The 21th*, 16 Juni 1972.

United Nations, United Nations *World Summith on Sustainable Development*, A/Conf.199/20, 4 September 2002.

Wisnu Wardhana, *Dasar-Dasar Ekologi*, Makalah, Pelatihan Monitoring Biologi Bagi Pengelola Taman Nasional Gunung Halimun, Stasiun Penelitian Cikaniki, 1995.

UNDANG-UNDANG

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 Tentang *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang *Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 Tentang *Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup*

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang *Pengelolaan Lingkungan Hidup*

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang *Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*

Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, DPR. Republik Indonesia Tahun 2009, Bagian Arsip Dokumentasi Setjen DPR.RI, 2011.

Risalah Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Panitia Bidang Arsip Dokumentasi Setjen DPR.RI, 2011.