

**PENGUNAAN HUKUM PIDANA SEBAGAI *PRIMUM REMEDIUM*  
DALAM PENEGAKKAN TINDAK PIDANA PENCEMARAN  
DAN/ ATAU PERUSAKAN LINGKUNGAN HIDUP**

**DISERTASI**

**Untuk memenuhi sebagian persyaratan  
memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum**



**HERLYANTY YULIANA ANGRAENY BAWOLE  
NIM. 167010100111004**

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
MALANG  
2019**



## DISERTASI

### PENGUNAAN HUKUM PIDANA SEBAGAI *PRIMUM REMEDIUM* DALAM PENEGAKAN TINDAK PIDANA PENCEMARAN DAN/ATAU PERUSAKAN LINGKUNGAN HIDUP

Oleh :  
**Herlyanty Y.A. Bawole**  
**NIM : 167010100111004**

Telah dipertahankan di depan majelis penguji dalam Ujian Akhir  
Disertasi (Terbuka) pada tanggal **10 Desember 2019**  
dan dinyatakan memenuhi syarat

**Komisi Promotor**



**Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H., M.H.**  
Promotor



**Dr. Prija Djatmika, S.H., M.S.**  
Ko-Promotor



**Dr. Moh. Fadli, S.H., M.H.**  
Ko-Promotor

**Malang, 10 Desember 2019**

**Fakultas Hukum  
Universitas Brawijaya  
Dekan,**

**Mengetahui :  
Program Doktor Ilmu Hukum  
Ketua,**

**Dr. Muchamad Ali Safa'at, S.H., M.H.**  
**NIP. 197608151999031003**

**Prof. Dr. Abd. Rachmad Budiono, S.H., M.H.**  
**NIP. 195911181986011002**

## PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah DISERTASI ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia DISERTASI ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (DOKTOR) dibatalkan, serta proses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Malang, 10 Desember 2019

Mahasiswa



Nama : Herlyanty Y.A. Bawole  
NIM : 167010100111004  
Prodi : Doktor Ilmu Hukum FHUB

## RINGKASAN

**HERLYANTY YULIANA ANGRAENY BAWOLE, NIM. 167010100111004,**

Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2016. Penggunaan Hukum Pidana sebagai *Primum Remedium* dalam Penanggulangan Tindak Pidana Pencemaran dan atau Perusakan Lingkungan Hidup. Promotor: Prof. Dr. I. Nyoman Nurjaya., S.H., M.H. Ko- Promotor 1: Dr. Prija Djatmika., S.H., M.S. Ko. Promotor 2: Dr. Moh. Fadli, S.H., M.H.

Isu seputar kejahatan lingkungan telah menjadi perdebatan yang hangat di antara para akademisi, pencinta lingkungan, lembaga donor multilateral dan pengambil kebijakan di seluruh dunia dalam beberapa dekade terakhir. Sebagai tanggapan terhadap eskalasi krisis lingkungan paada tahun 1970-an, Perserikatan Bangsa- Bangsa mulai menginisiasi pembentukan kerangka kerja hukum yang mengikat dan memuat standar Internasional untuk memitigasi kerusakan lingkungan melalui *The United Nation Conference on Human Environment Conference* ( sering disebut sebagai perjanjian Stockholm 1972). Menurut Jane Holder dan Maria Lee sebagian besar negara- negara tradisi *civil law* mulai mengembangkan dengan menempatkan sanksi administratif sebagai sanksi utama ( *ultimum remedium*). Dalam konteks inilah hukum pidana kehilangan otonominya. Dalam perkembangannya, sanksi administrasi dianggap kurang efektif dalam mencegah kerusakan lingkungan karena tidak memiliki efek jera yang secara langsung dapat dirasakan para pelaku serta menuntut pengeluaran biaya dalam prespektif bisnis. Dalam konteks inilah perkembangan hukum lingkungan di berbagai negara mulai memandang hukum pidana sebagai instrumen utama penegakan lingkungan. Perkembangan praktik dan diskursus teoritis dalam bidang hukum lingkungan inilah yang menyebabkan lahirnya pengaturan baru bagi sanksi pidana sebagai *primum remedium* dalam penanggulangan kerusakan lingkungan hidup. Tujuan penentuan sanksi pidana dimaksudkan untuk memberikan perlindungan dan kemanfaatan atas kepentingan sosial masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Ketidakefektivan pendekatan ini diperlihatkan dalam berbagai kegagalan Pemerintah mengatasi kasus-kasus pencemaran yang tetentang terus meningkat. UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup terbukti tidak

efektif mengingat bentuk sanksi-sanksi administratif yang diperkenalkan di dalamnya tidak didukung oleh kapasitas kelembagaan yang sejalan dengan agenda desentralisasi. Dalam konteks inilah pada tahun 2009 Pemerintah dan DPR mensahkan UU NO.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PLH) yang dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan terhadap hak setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari perlindungan ekosistem. Lemahnya penegakkan hukum lingkungan pada gilirannya menyebabkan korupsi yang sistematis yang dalam praktiknya sebagian berasal dari ijon politik perijinan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Apa makna dari *primum remedium* sebagai instrumen penegakkan tindak pidana lingkungan? Apa urgensi *primum remedium* untuk pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*) dalam tindak pidana pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup? Bagaimana konsep pengaturan kedepan *primum remedium* terhadap pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup? Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, dengan menggunakan metode analisis yuridis. Dari hasil penelitian ditemukan bahwa Makna dari *primum remedium* sebagai intrumen penanggulangan tindak pidana adalah meningkatkan kesadaran perkembangan terhadap hak asasi, yang membawa perubahan pada suatu pertanggungjawaban pidana tidak lagi bersifat *ultimum remedium* tapi *primum remedium*. Oleh sebab itu merupakan suatu keharusan semua manusia untuk menciptakan lingkungan hidup yang sehat, bersih dan berwawasan, karena kesadaran orang terhadap lingkungan adalah bagian dari hak asasi. Urgensi *primum remedium* terhadap pertanggungjawaban mutlak(*strict liability*) dalam tindak pidana pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup dimulai dari membangun budaya hukum, pengaturan lingkungan diarahkan pada penataan sukarela, pengaturan ekonomi lebih menyertakan penguatan civil society dan pelaku ekonomi yang saling berhubungan sehingga menciptakan penegakan hukum kedepan untuk mewujudkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Keadilan lingkungan yang dimaksudkan pada tindakan nyata adalah memperbaiki kelemahan- kelemahan yang ada, baik kelemahan struktural, substansi hukum dan budaya hukum.

Efektivitas hukum tergantung pada hubungan peran penegak hukum dengan peran serta masyarakat yang ditentukan oleh empat faktor yakni: penerapan sanksi pidana, teknik penyelidikan, kuantitas pelaporan masyarakat, dan perlindungan para saksi oleh aparat penegak hukum. Upaya pencegahan pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup sangat memerlukan faktor kepercayaan( sikap personal) penegak hukum yang bermuara pada etika moral penegak hukum yang dapat membangkitkan motivasi masyarakat untuk berperan serta. Komunikasi sosial antara penegak hukum dengan masyarakat, maka akan terjalin hubungan kerja (network line), sebagai salah satu bentuk jaringan informasi yang penting baik untuk kepentingan efektivitas penegakan hukum maupun untuk pengawasan sosial yang ada pada akhirnya tercipta sebuah institusi pengendalian sosial masyarakat. Konsep pengaturan kedepan dimulai dari membangun budaya hukum, pengaturan lingkungan lebih diarahkan pada penataan sukarela, pengaturan ekonomi lebih menyertakan penguatan civil society dan pelaku ekonomi dimana semua sektor terlibat dan saling berhubungan dalam hal penataan regulasi hukum lingkungan. Saran: Peran Pemerintah diperlukan dalam menegakkan keadilan karena penting untuk menciptakan sistem atau struktur sosial politik yang kondusif. Merubah paradigma pemidanaan yang bersifat susidair tersebut menjadi sesuatu yang *primum remedium*. Adanya peran serta berbagai pihak untuk melestarikan lingkungan, sehingga urgensi lingkungan hidup bagi manusia dapat sebagai tempat tinggal dan tempat beraktifitas. Jika prinsip *primum remedium* diterapkan dalam mekanisme penegakan hukum pidana melalui model *scientific investigation* yang artinya penyidikan dan penegakan hukum pidana dilakukan oleh orang-orang yang memiliki ketrampilan profesional di bidang lingkungan, sangatlah diperlukan adanya hubungan antara penegak hukum dan masyarakat, kebijakan atas bidang pemerintahan maupun non pemerintahan harus saling menunjang terhadap efektifitas penegakan hukum lingkungan.

**SUMMARY**

HERLYANTY YULIANA ANGRAENY BAWOLE, NIM. 167010100111004, Doctoral Program in Legal Studies, Faculty of Law, Universitas Brawijaya Malang, 2016.

Using Criminal Law as *Primum Remedium* to enforce Law concerning Environmental Pollution/Environmental Degradation Promoter: Prof. Dr. I. Nyoman Nurjaya., S.H., M.H. Co-Promoter 1: Dr. Prija Djatmika., S.H., M.S. Co-Promoter 2: Dr. Moh. Fadli, S.H., M.H.

Environmental degradation has been discussed among scholars, environmentalists, multilateral donors, and policy makers around the globe in recent decades. As a response to escalating environmental crisis back in 1970s, United Nations (UN) started to initiate establishment of legal framework that is binding and it included International Standards to mitigate environmental damage through the United Nation Conference on Human Environment Conference or commonly known as Stockholm Agreement 1972. Jane Holder and Maria Lee argue that most countries following civil law tradition have extended further, where they started to impose administrative sanction as primary sanction (*ultimum remedium*). In such a context, criminal law loses its autonomy. Administrative sanction has been deemed ineffective in preventing environmental damage since it does not carry with it deterring effect and it requires funding in business perspective. From this scope, the development of law concerning environment in all countries around the globe start to see criminal law as primary instrument for environmental enforcement. The development of practices and theoretical discourses in environmental law lead to a new regulation where criminal sanction serves as *primum remedium* used to prevent environmental damage. Criminal sanction is aimed to provide protection and aimed for social merit where society deserves healthy and good environment. Ineffectiveness of

this approach is obvious in government's failures in tackling issues regarding pollution that is escalating. Law Number 23 of 1997 concerning Environmental Management is proven ineffective recalling that administrative sanctions introduced in the law are not supported by the capacity of organisations that is in line with decentralisation agenda. Within this scope, in 2009 the Government and members of House of Representatives passed Law Number 32 of 2009 concerning Environmental Management and Protection (UU PPLH), which is intended to guarantee legal certainty and to provide protection for all people who should deserve good and healthy environment as part of protection of ecosystems. Poor environmental enforcement will even lead to corruption that is systematically and practically stemming from politics of agreement.

Based on the issues above, this research involves the following research problems: what is the definition of *primum remedium* as an instrument to enforce criminal act affecting environment? What is the urgency of *primum remedium* for *strict liability* over criminal environmental degradation/pollution? How will the concept of the regulations of *primum remedium* be concerning environmental pollution/degradation in the future? This is a normative legal research based on juridical analysis method, where it is found that *primum remedium* serving as an instrument to prevent any criminal environmental damage is related to the growing number of victims of environmental degradation due to waste pollution and toxic material. Therefore, legal protection is required for today's and future generations, where law enforcement as a *primum remedium* is needed to settle the case concerning hazardous and toxic waste to protect human rights, recalling that environmental quality is decreasing.

The urgency of *primum remedium* towards *strict liability* in criminal

environmental pollution/degradation is obvious due to growing incidence of environmental damage caused by extensive environmental pollution from toxic and hazardous waste. This situation threatens the life of human beings and other living forms while, on the contrary, people have rights to environment.

Therefore, *primum remedium* is deemed the right sanction but its appropriateness is only restricted to Article 88 of Law PPLH. This step start from establishing legal culture, voluntary environmental management, economic management involving civil society and relevant economic agents that can help enforce law in the future to establish good and healthy environment.

Environmental fairness is aimed to fix what has not been well managed, including structural weakness, legal substance, and legal culture. Effectiveness of law depends on the relationship of the roles between law enforcers and society that is determined by four factors: imposing criminal sanctions, enquiry technique, quantity of report from society, and protection for witnesses by law enforcers.

Measures to prevent environmental pollution/degradation highly requires trust (personal behaviour) of law enforcers stemming from morality of the law enforcers that can motivate people to take part in. Social communication between law enforcers and members of public will help establish network line as information network useful for the effectiveness of legal enforcers or for social supervision. With this, it is expected that institutions responsible for social control of the people can be realised. The implementation of this concept regarding this condition involves establishment of legal culture, voluntary environmental management, economic management that involves civil society and economic agents, where all sectors are involved and related in terms of regulating environmental law. Recommendations: it is essential that the implementation of

*primum remedium* be reviewed since the threat of toxic and hazardous waste is escalating. Government's role is also required in creating the system and relevant social-politic structure. Changing the paradigm of criminalisation from alternative punishment into *primum remedium* is important. When this is the case, there must be a law that is more consistent concerning pollution of toxic and hazardous waste, recalling that it costs the life of human beings today and in the future. *Strict liability* is appropriate to be implemented to settle the case concerning this pollution and degradation as mentioned earlier. When the principle of *primum remedium* is applied in the mechanism of legal enforcement through scientific investigation model, enquiry and law enforcement will only be in the hands of the real professionals in environment. Relationship between law enforcers and society, policy in government and non-government must also be in line with effectiveness of law enforcement regarding environment. People participation in protecting environment by giving information to government is important since it improves the availability of the society to receive decision.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur kepada TUHAN YESUS KRISTUS, yang telah memberikan kemampuan dan kesempatan bagi saya dalam menyelesaikan Disertasi ini.

Penulis menyadari bahwa apa yang ditulis dalam disertasi ini masih jauh dari sempurna dan banyak kekurangan, oleh karena itu, penulisan disertasi ini terselesaikan berkat bantuan para pihak yang telah memberi dukungan, bantuan, serta menjadi motivator kepada saya. Maka perkenankan dan izinkan saya dari hati yang paling dalam secara tulus menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

- Pemerintah Republik Indonesia melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang telah memberikan Beasiswa Program BUDI-DN dan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara yang telah memberikan Beasiswa.

Rektor Universitas Sam Ratulangi yang telah memberikan ijin tugas belajar bagi saya dalam mengikuti studi strata 3.

- Dekan Dr. Flora Kalalo, SH., MH. Fakultas Hukum Universitas Samratulangi yang telah memberikan kesempatan tugas belajar dan sebagai Dosen Penguji Eksternal.

Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, SH. MH., yang bersedia menjadi Promotor sekaligus bersedia meluangkan waktunya yang berharga guna mendiskusikan serta membimbing saya dalam penulisan ini bersama dengan Ibu yang terkasih yang selalu memberikan motivasi dan mendoakan saya sehingga dapat menyelesaikan studi;

- Dr. Prija Djatmika, S.H., M.S, selaku Ko-promotor I yang dengan sabar mendengar kesulitan saya atas penguasaan materi penulisan Disertasi ini serta memberikan jalan keluar bagaimana kesulitan-kesulitan itu mendapat solusi yang baik.

- Dr. Moh. Fadli, S.H., M.H selaku Ko-Promotor II yang dengan tulus mendorong, memberikan saran serta masukan ketika dalam penulisan ini ada berbagai kesalahan dan kekurangan hingga penulisan disertasi ini dapat terselesaikan dengan baik.

- Prof. Rachmat Budiono, Dr. Istislam. Dr. Bambang Sugiri, Dr. Nurini, selaku penguji

Teman-teman seangkatan peserta Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya angkatan 2016 kelas B: Kapolres Kota Malang AKBP. Dr. Leonardus Simarmata, SH., SIK., MH., Dr. Laurentinus Ni, SH., MH. Dr. Elsy De Renie, SH., MH., Ketua Kelas B: Mas Dwiyono., SH., MH, Ibu Notaris Nadhya Sabrina, SH., MH, MKn., Christie Gumansing, SH. MH., MKn, Bapak Ahmad Zazili, SH., MH., Bpk Syarif Dahlan, SH. MH, Bapak Hasyib Muhammad, SH. MH., , teman-teman seperjuangan dari manado waktu kuliah tahun pertama jadi anak kost sama- sama di Griyashanta saudari Imelda Onibala, SH. MH, Meylan Maramis, SH. MH., Hervian Rumengan., SH., MH. yang dengan cara masing-masing mendorong saya.

Teman-teman Angkatan 2016 kelas A: MbK Uchie, MbK Emillda, Bu Made, Dr. Navisa, MbK Wida, special thanks Dr. Henny Yuningsih, serta teman teman seperjuangan lainnya di kelas A;

Teman-teman Staf Administrasi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Pak Pardi, Mas Rendra, MbK Anggi, Pak Wawan dan bapak- bapak yang lain dengan tulus telah membantu saya dalam menyelesaikan penulisan disertasi ini;

Keluarga besar saya: Orang Tua saya Papi Herdik Bawole dan Mami Telly Bawonte yang terus berdoa dan mensupport saya dalam penyelesaian studi, serta menjaga anak- anak saya di Manado disaat saya berangkat Malang, Mertua saya Papi Hans Raming dan Mami Yulia Rumagit yang terus mendoakan dan mendorong saya dalam tugas belajar ini, om-om, tante- tante, opa- opa, oma- oma, saudara- saudara lainnya yang sudah tidak dapat saya sebutkan yang juga selalu mendoakan saya dalam menyelesaikan studi ini, special Thanks for my sister only one Grace Yurico Bawole, SH., MH., yang terus membantu dan mensupport saya dalam penyelesaian studi ini semoga segera menyusul untuk studi Strata 3 bersama adik ipar Desnal Christian Dodu dan cowok cilik pintar cerewet Adriell Gracio Armored Dodu, Adik- adik Ipar saya Michel Raming dan (almh)Lita serta Acel, Junior dan Michelle serta Jimmy Raming dan Dona serta Valen dan Prince.

Suamiku tercinta Iptu. Stanley Ramly Raming, SE yang selalu setia memberikan motivasi yang luar biasa agar segera di tahun ini dapat

menyelesaikan studi S3 di Universitas Brawijaya serta anak- anak saya Stephanie Gracia Angelia Bawole Raming dan Matthew Gracius Bawole Raming yang selalu sabar menanti walau sering ditinggalkan di Manado

- Teman- teman seperjuangan Formas malang yang selalu memberikan semangat dan mendoakan saya dalam melewati ujian tahap demi tahap terlebih khusus teman- teman Guest House Sulut, special thanks for ketua GH enci Novita Mongdong, S. H., M. H., yang sudah mengizinkan saya untuk tinggal d GH Sulut Malang serta enci- enci Wonder Woman dan mner- mner, serta adik adik mahasiswa S2 keluarga besar di GH Sulut.
- Para Pendeta, GA, Komisi WKI dan Jemaat GMIM Bukit Moria Malalayang yang selalu mendoakan saya.
- Bhayangkari Bolmong dan Bhayangkari Minahasa Utara yang selalu mendorong dan mendoakan saya
- Teman-teman lain yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, terima kasih atas semua bantuannya. Tuhan Yesus Memberkati.

Malang, 17 November 2019

Herlyanty Y. A. Bawole



## KATA PENGANTAR

Disertasi ini ditulis untuk memenuhi sebagian persyaratan memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Disertasi dengan judul: "Penggunaan Hukum Pidana sebagai *Primum Remedium* dalam Penegakkan Tindak Pidana Pencemaran dan atau Perusakan Lingkungan Hidup" ini merupakan penuangan sebuah gagasan untuk mengkaji penggunaan hukum pidana yang sebelumnya menerapkan asas *ultimum remedium* kemudian diubah dengan asas *primum remedium* sebagai sarana menanggulangi berbagai tindak pidana pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup di Indonesia sejalan dengan adanya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009.

Penerapan *primum remedium* sebagai sarana penanggulangan kejahatan dalam tindak pidana lingkungan memang senantiasa menarik perhatian, tidak terkecuali sebagai upaya penanggulangan yang paling diutamakan dan yang pertama. Oleh karena, hukum pidana masih tetap dipandang sebagai "obat mujarab", dan oleh sebab itu menjadi tumpuan harapan. Namun hukum pidana juga memiliki batas-batas kemampuan sebagai sarana penanggulangan kejahatan. Berdasarkan kenyataan tersebut maka disertasi ini merupakan salah satu hal yang menelusuri ide dasar yang menjadi latar belakang pergeseran kebijakan hukum pidana dari *ultimum remedium* (obat terakhir) menjadi *primum remedium* (obat utama dan pertama).

Penulis berharap hasil dari penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi Pemerintah dan masyarakat dalam menciptakan suasana lingkungan yang sehat dan bersih. Jika kembali kepada teori Friedman melalui teori efektifitas

hukum (Legal Struktur) tidak salah jika dalam rangka peningkatan perlindungan lingkungan hidup demi menjamin hak asasi manusia atas lingkungan hidup.

Semoga disertasi ini dapat memberikan manfaat bagi semua pihak, karena penulis menyadari bahwa penelitian ini masih jauh dari sempurna dan tidak lepas dari kekurangan- kekurangan. Tuhan Memberkati.

Malang, 17 November 2019

Herlyanty Y. A. Bawole



DAFTAR ISI

LEMBAR JUDUL .....	i
LEMBAR PERSETUJUAN .....	ii
PERNYATAAN ORISINALITAS .....	iii
RINGKASAN .....	iv
SUMMARY .....	vii
KATA PENGANTAR .....	xi
UCAPAN TERIMA KASIH .....	xiii
DAFTAR ISI .....	xvi
DAFTAR TABEL .....	xviii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1 Latar Belakang Masalah .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	20
1.3 Tujuan Penelitian .....	20
1.4 Manfaat Penelitian .....	21
1.5 Orisinalitas Penelitian .....	21
1.6 Desain Penelitian .....	25
1.7 Metode Penelitian .....	26
1.8 Sistematika Penelitian .....	31
<b>BAB II KERANGKA TEORI DAN KERANGKA KONSEPTUAL</b> .....	33
2.1 Kerangka Teori .....	33
2.1.1 Teori Perlindungan Hukum .....	34
2.1.2. Teori Pertanggungjawaban Pidana .....	36
2.1.3. Teori Kebijakan Hukum Pidana .....	53
2.2. Kerangka Konseptual .....	58
2.2.1 Konsep <i>Ultimum Remedium</i> .....	58
2.2.2 Konsep <i>Primum Remedium</i> .....	64
2.2.3 Konsep Pencemaran dan/ atau Perusakan Lingkungan .....	66
<b>BAB III MAKNA <i>PRIMUM REMEDIUM</i> SEBAGAI INSTRUMEN PENEGAKKAN TINDAK PIDANA LINGKUNGAN</b> .....	81
3.1 Sifat Melawan Hukum dalam Tindak Pidana di Bidang Lingkungan Hidup. 81	
3.1.1 Makna <i>Primum Remedium</i> sebagai Instrumen Hukum Pidana .....	87
3.1.2 Tindak Pidana dalam Undang- undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup .....	89
3.2 Orientasi Perlindungan Hukum Melalui Hukum Pidana sebagai <i>Primum Remedium</i> .....	97
3.2.1. Sistem Pidanaan Berbasis Konservasi Lingkungan Hidup sebagai Bentuk Perlindungan Hukum .....	100
3.2.2. Pola Pemberatan Ancaman Pidana adalah Bagian Penting dalam Asas <i>Primum Remedium</i> .....	101
3.3 Telaah Kritis secara teoritis dari Makna <i>Primum Remedium</i> dihubungkan dengan Teori Perlindungan Hukum .....	106

**BAB IV URGENSI *PRIMUM REMEDIUM* UNTUK  
PERTANGGUNGJAWABAN MUTLAK (*strict Liability*) DALAM  
TINDAK PIDANA PENCEMARAN DAN ATAU PERUSAKAN  
LINGKUNGAN HIDUP** ..... 110

4.1. Sarana Penggunaan Hukum Pidana Lingkungan Terhadap  
Pertanggungjawaban Mutlak (*strict liability*) ..... 110

4.1.1. Penerapan Sanksi Pidana sebagai Asas *Primum Remedium* ..... 114

4.1.2. Penerapan Perlindungan Hak Atas Lingkungan Hidup yang Baik dan  
Sehat Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup ..... 127

4.2. *Primum Remedium* dalam Perkara Pidana Lingkungan ..... 132

4.2.1. Perumusan Tindak Pidana dalam Undang- Undang Lain di Bidang  
Lingkungan Hidup ..... 137

4.2.2. Asas *Primum Remedium* dalam Penjatuhan Sanksi  
Pidana Lingkungan ..... 152

4.3. Analisis Pertanggungjawaban Mutlak (*strict liability*) dibungkan dengan  
Teori Pertanggungjawaban Pidana ..... 188

**BAB V KONSEP PENGATURAN KE DEPAN *PRIMUM REMEDIUM*  
TERHADAP PENCEMARAN DAN ATAU PERUSAKAN  
LINGKUNGAN HIDUP** ..... 190

5.1 Konsep Pengaturan Pengelolaan Lingkungan Hidup ..... 190

5.1.1. Rencana Strategis Pengelolaan Lingkungan Hidup ..... 191

5.1.2. Arah Politik Hukum Lingkungan Indonesia Menuju  
*Sustianable Policy* ..... 196

5.2. Strategi Pencegahan Hukum Lingkungan Hidup ..... 198

5.2.1. Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Efektif Berdasarkan  
Asas *Primum Remedium* ..... 199

5.2.2. Hubungan Antara Penegak Hukum dan Masyarakat Terhadap  
efektivitas Penegakan Hukum Lingkungan ..... 200

5.3. Mengkaji teori Kebijakan Hukum Pidana dalam konsep  
pengaturan ke depan ..... 202

**BAB VI PENUTUP** ..... 204

6.1 Kesimpulan ..... 204

6.2 Saran ..... 205

**DAFTAR PUSTAKA** ..... 207

DAFTAR TABEL

1. Bagan Orisinalitas Penelitian.....	24
2. Desain Penelitian.....	25



## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Isu seputar kejahatan lingkungan telah menjadi perdebatan yang hangat di antara para akademisi, pecinta lingkungan, lembaga donor multilateral dan pengambil kebijakan di seluruh dunia dalam beberapa dekade terakhir. Perubahan iklim, deforestasi, kerusakan ekosistem biota darat dan laut, krisis air bersih dan memburuknya kualitas udara di kota-kota megapolis adalah indikasi yang jelas dari degradasi lingkungan skala global yang dianggap sebagai tahap awal dari proses kepunahan makhluk hidup.<sup>1</sup> Publikasi berkala *United Nation Environmental Programme* (UNEP) pada tahun 2018 melaporkan kerugian finansial yang ditimbulkan dari kejahatan lingkungan diperkirakan mencapai 70 – 213 miliar dolar setiap tahun diseluruh dunia.<sup>2</sup>

Sebagai tanggapan terhadap eskalasi krisis lingkungan, pada tahun 1970an Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mulai menginisiasi pembentukan kerangka kerja hukum yang mengikat yang memuat standar internasional untuk memitigasi kerusakan lingkungan melalui *The United Nation Conference on Human Environment Conference* (sering disebut sebagai perjanjian Stockholm 1972). Perjanjian ini merupakan tonggak penting dalam mempromosikan kebijakan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang mendorong banyak negara mengadopsi

<sup>1</sup> Sebuah laporan PBB mencatat lima potensi ancaman yang disebabkan oleh kegagalan negara-bangsa untuk mengatasi perubahan iklim diantaranya perubahan territorial negara yang disebabkan oleh naiknya permukaan laut; peningkatan kemiskinan dan krisis pangan karena berkurangnya ketersediaan air dan makanan; meningkatnya gangguan produksi dan infrastruktur pertanian akibat cuaca ekstrem; gangguan keamanan karena meningkatnya ketegangan antar negara yang disebabkan oleh tekanan terkait iklim; dan konflik internasional untuk mengelola sumber daya secara kolektif akibat kelangkaan sumber daya. Untuk mencegah dampak paling ekstrem, para ilmuwan menyarankan bahwa emisi gas rumah kaca secara global harus turun 25-40 persen pada 2020 dan 80-90 persen pada 2050, dan pada saat yang sama juga mengembangkan kebijakan yang menekankan pembangunan berkelanjutan. Lihat lebih lanjut UN General Assembly, *Climate change and its possible security implications* : report of the Secretary-General, <https://digitalibrary.un.org/record/667264>, di akses 14 Agustus 2019

<sup>2</sup> Mengenai laporan UNEP lihat lebih lanjut Hendriksen Nellemann dan Raxter Ash (ed.), *The Environmental Crime Crisis, Threats to Sustainable Development from Illegal Exploitation and Trade in Wildlife and Forest Resources*, Birkeland Trykelli: UNEP, 2018

hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia.<sup>3</sup>

Sejak diratifikasi oleh berbagai negara, Perjanjian Stockholm 1972 memicu inisiatif-inisiatif multilateral dan bilateral lain yang terkait pengakuan hak asasi manusia atas lingkungan yang sehat dan bersih sebagai elemen yang penting dalam meningkatkan kesejahteraan dan pengentasan kemiskinan.<sup>4</sup> Pemerintah dan organisasi-organisasi regional menganggap inisiatif-inisiatif ini secara serius yang ditandai dengan peningkatan signifikan dari jumlah perjanjian internasional tentang lingkungan hidup. UNEP mencatat sampai dengan saat ini terdapat sekitar 500 perjanjian dan deklarasi internasional mengenai lingkungan hidup meliputi 61 dokumen tentang atmosfer, 155 dokumen tentang keanekaragaman hayati, 179 dokumen bahan berbahaya dan beracun, 46 dokumen konvensi tanah dan 196 dokumen yang secara luas mengatur masalah yang terkait air.<sup>5</sup>

Berbagai perjanjian tersebut mendelegasikan tugas dan kewajiban khusus kepada negara dan memiliki implikasi yang besar dalam mempengaruhi upaya Pemerintah untuk menghormati, melindungi dan

<sup>3</sup> Perkembangan hak asasi manusia dapat di klasifikasikan ke dalam 3 generasi. Generasi pertama mengusung isu pemikiran HAM pada ranah hukum dan politik melalui *International Covenant on Civil and Political Rights* dimana lingkungan hidup belum menjadi prioritas dalam aturan hukum internasional. Generasi kedua, isu hak-hak sosial ekonomi dan budaya melalui *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* dan *International Covenant on Civil and Political Rights*. Pada generasi ketiga, generasi hak asasi manusia yang berorientasi pada lingkungan hidup melalui *The United Nation Conference on Human Environment Conference*. Hak ini disebut sebagai hak lingkungan (*environmental rights*) yang terdiri dari hak substansial dimana lingkungan memiliki efek langsung pada keberadaan hak-hak yang lain seperti hak politik dan hak ekonomi; dan hak prosedural yang menentukan langkah-langkah formal untuk menegakkan hak substansial. Hak prosedural mencakup hak untuk mengakses akses informasi, berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan akses terhadap keadilan (*access to justice*). Lebih lanjut lihat Elli Louka, *International Environmental Law Fairness, Effectiveness and World Order*, Edinburg: Cambirdge University Press, 2006

<sup>4</sup> Diantara beberapa inisiatif multilateral yang menonjol antara lain: (a) *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) tahun 1992. Pertemuan ini lebih dikenal sebagai Deklarasi Rio yang berisi 27 (dua puluh tujuh) prinsip kebijakan 'pengembangan pembangunan berkelanjutan'; (b) *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) tahun 1992 yang menekankan bahaya perubahan iklim; (c) Kyoto Protocol (COP 3) tahun 1997 yang menghasilkan *United Nation Framework Convention on Climate Change* sebagai kerangka kerja global untuk mengurangi emisi gas rumah kaca; (d) *World Summit on Sustainable Development* tahun 2002; (e) Rio+20 tahun 2002 yang menghasilkan kerangka kerja ekonomi hijau melalui *The United Nations Conference on Sustainable Development*; (f) *Bali Roadmap* (COP 13) yang mengatur kerangka kerja perubahan iklim; dan (g) *Cancun Agreement* (COP 16) yang menekankan pentingnya peran negara berkembang dalam pengurangan emisi gas rumah kaca. Lebih lanjut lihat Shawkat Alam et., Al, (eds.), *Routledge Handbook of International Enviromnetal Law*, Oxon: Routledge, 2013

<sup>5</sup> Lihat database <https://iea.uoregon.edu>, diakses 15 Agustus 2019

memenuhi hak-hak yang telah ditetapkan. Pengakuan terhadap lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia pada gilirannya memaksa kewajiban moral dan hukum kepada negara-negara anggota dalam membangun aturan hukum yang komprehensif bagi pelestarian lingkungan hidup. Dengan demikian, perlindungan lingkungan hidup bukan hanya menjadi bagian penting dari doktrin hukum internasional kontemporer, tetapi juga merupakan *conditio sine qua non* untuk merealisasikan hak asasi manusia dibidang politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan yang lebih luas. Tanpa udara, air dan tanah yang sehat, generasi hari ini dan generasi masa depan tidak akan menikmati hak asasi manusia dan menjalankan aktivitas kehidupan.

Salah satu tren yang bermunculan di banyak negara-negara maju dan negara-negara berkembang dalam membangun tata kelola lingkungan hidup (*environmental governance*) ialah lahirnya serangkaian pilihan sanksi tripartit (*tripartite sequence of sanctioning options*) yang meliputi administratif, perdata dan pidana sekaligus terhadap tindakan pelanggaran lingkungan hidup.<sup>6</sup> Pandangan ini tidak dapat dilepaskan dari diskursus dalam dunia akademis hukum yang memandang bidang hukum lingkungan sebagai sebuah disiplin unik yang mengawinkan bidang hukum administratif, perdata dan pidana. Disamping itu, tingginya tingkat kerusakan dan kompleksitas masalah yang bervariasi di berbagai belahan dunia menyebabkan ada pendekatan yang beragam terhadap penanganan kejahatan lingkungan yang diadopsi dalam produk hukum lingkungan di suatu negara.

Menurut Jane Holder dan Maria Lee sejak perjanjian Stockholm pada tahun 1972, sebagian besar negara-negara tradisi *civil law* dan *common*

<sup>6</sup> Titik pertemuan antara ketiganya mencerminkan kompleksitas dalam penegakan hukum lingkungan, yang berimplikasi pada instrumen sanksi yang akan dipakai dalam penegakan suatu kasus pencemaran dan perusakan lingkungan. Instrumen yang paling menguntungkan tentu akan diprioritaskan dalam penegakan hukum lingkungan, meskipun memang instrumen hukum pidana dapat ditegakkan apabila instrumen hukum administrasi dan hukum perdata telah ditegakkan terlebih dahulu kepada pelaku pencemaran dan perusakan lingkungan. Secara teoritis, hukum administratif menetapkan hak dan kewajiban bagi warga negara dan menetapkan hak kepada warga negara untuk menentang keputusan administratif Pemerintah melalui proses yudisial. Disisi lain, hukum perdata menetapkan suatu mekanisme gugatan yang bisa dilakukan oleh masyarakat untuk menuntut ganti rugi. Lihat Nicola Pain, *Criminal Law and Environment Protection Overview of Issues and Themes*, <https://aic.gov.au/sites/default/files/publications/proceedings/downloads/26-pain.pdf>, diakses 15 Agustus 2019

*law* mulai mengembangkan pendekatan berjenjang dalam menangani kasus-kasus kejahatan lingkungan dengan menempatkan sanksi administratif sebagai sanksi utama (*ultimum remidium*) dan menempatkan sanksi pidana sebatas hukuman yang dibebankan ketika pelaku tidak memenuhi sanksi administratif yang telah ditetapkan.<sup>7</sup> Kejahatan lingkungan tidak didefinisikan secara independen dengan mempertimbangkan sifat bahaya yang disebabkan oleh perilaku tertentu terhadap lingkungan.<sup>8</sup> Sanksi administratif sebagai *ultimum remedium* bertujuan untuk menghentikan pelanggaran sesegera mungkin melalui tindakan konkret seperti rehabilitasi dan konservasi untuk memulihkan kerusakan lingkungan.<sup>9</sup> Dalam konteks inilah hukum pidana kehilangan otonominya untuk menentukan hukuman karena intervensi hukum pidana hanya mungkin terjadi jika ada kegagalan kewajiban administratif.<sup>10</sup>

Di Belanda misalnya, pada tahun 1980an tindakan perusakan lingkungan hidup ditangani dengan menjatuhkan sanksi administratif dimana Pemerintah secara langsung mengambil langkah-langkah untuk memulihkan kondisi kerusakan dengan beban biaya yang ditanggung oleh pelaku.<sup>11</sup> Ini menempatkan sanksi pidana sebagai pilihan terakhir (*the last resort choice*) ketika seorang pelaku gagal memenuhi kewajiban membayar biaya yang digunakan Pemerintah untuk memulihkan kondisi kerusakan.

<sup>7</sup> Jane Holder dan Maria Lee, *Environmental Protection Law and Policy*, Edinburg: Cambridge University Press, 2007

<sup>8</sup> Michael Faure, *A Paradigm Shift in Environmental Criminal Law, dalam Ragnhild Sollund et. al (eds.), Fighting Environmental Crime in Europe and Beyond the Role of the EU and Its Member*, UK: Palgrave Macmillan, 2016, hal. 18

<sup>9</sup> Pemikiran hukum lingkungan didasarkan pada pandangan environmentalisme yang memandang bahwa pencemaran dan perusakan lingkungan merupakan perbuatan jahat sehingga masyarakat atau negara wajib untuk menghukum perbuatan tersebut. Secara umum ada dua pemikiran umum dalam aliran environmentalisme, pertama, libertarianisme dan kedua, konservasionisme. Libertarianisme menolak anggapan bahwa pencemaran dan perusakan lingkungan sekadar sebagai masalah ketidakefisienan dan ketidakadilan distribusi sumber daya alam, melainkan sebagai perbuatan terhadap pelanggaran hak property. Pandangan ini mewajibkan para pelaku usaha untuk terus menerus meminimalisasi tingkat pencemaran atau perusakan lingkungan dan kemudian meniadakan sama sekali pencemaran dan perusakan lingkungan melalui konsep pencemar membayar (*polluter pays*) Sedangkan konservasionisme menekankan masalah kerusakan lingkungan sebagai konsekuensi logis eksploitasi ekonomi dan karenanya mereka menolak campur tangan manusia/bisnis yang eksploitatif terhadap lingkungan.

<sup>10</sup> Michael Faure, *Towards a New Model of Criminalization of Environmental Pollution the Case of Indonesia*, dalam Michael Faure dan Nicole Niessen (ed.), *Environmental Law in Development Lessons from the Indonesian Experience*, Cheltenham: Edward Elgar, 2006, hal. 193

<sup>11</sup> Laure d'Hondt, *Indonesia's Environmental Law of 2009 and its administrative coercion provisions; A conceptual misunderstanding with large practical implications?*, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2289123](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2289123), diakses 15 Agustus 2019

Tindakan yang serupa terhadap perusakan lingkungan juga diberlakukan di negara-negara bagian di Australia dimana Pemerintah cenderung menangani kasus-kasus lingkungan dengan penerapan sanksi yang lebih rendah seperti teguran dan pembekuan izin sementara. Penegakan dan penerapan sanksi terhadap pelaku di Australia cenderung bergantung kepada penilaian lembaga penegak hukum di masing-masing negara bagian atas ada tidaknya unsur pelanggaran dan tingkat kerusakan lingkungan yang ditimbulkan. Akibatnya penempatan hukum administratif sebagai *ultimum remidium* memiliki konsekuensi bahwa pihak yang berwenang akan memperoleh kewenangan yang besar untuk menentukan hukuman administratif macam apa yang akan dijatuhkan yang tak jarang membuat potensi penyalahgunaan kekuasaan terjadi.

Praktek *Good Environmental Governance* dalam beberapa tahun ini di Indonesia menjadi sorotan publik. Kerusakan lingkungan dan mnurunnya kualitas lingkungan seringkali dihubung-hubungkan bahkan sering dinyatakan bahwa penyebabnya adalah adanya *Environmental Governance* yang tidak sesuai dengan perundang-undangan yang semestinya. Kondisi ini sebagai akibat dari penyelenggaraan *corporate governance* yang tidak memenuhi standar pengelolaan institusi atau perusahaan. Penyimpangan yang ditandai dengan lemahnya penegakkan hukum, budaya KKN dalam aparaturnya dan kurang maksimalnya peran masyarakat.

Dalam perkembangannya, meskipun hukum administratif memiliki fleksibilitas dan sesuai untuk menangani kasus kerusakan lingkungan yang membutuhkan tindakan cepat dibandingkan dengan hukum pidana yang memerlukan prosedur yang lama, para sarjana hukum lingkungan memandang bahwa ia tidak cukup untuk memberikan perlindungan hukum dalam jangka panjang bagi lingkungan dan hak asasi manusia.<sup>12</sup> Sanksi administratif kerap dianggap kurang efektif dalam mencegah kerusakan lingkungan karena tidak memiliki efek jera yang secara langsung dapat dirasakan para pelaku. Sanksi administratif yang menuntut pengeluaran

---

<sup>12</sup> *The Commission on Crime Prevention and Criminal Justice* 1992-1996 yang menyoroti secara khusus keterkaitan antara masalah lingkungan hidup dengan sistem peradilan pidana. Atas dasar itulah, Kongres ke-9 PBB tentang Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Para Pelaku pada tanggal 29 april- 8 mei 1995 di Kairo, menjadikan masalah lingkungan hidup sebagai salah satu agenda utama.

biaya dalam perspektif bisnis sering dianggap sebagai 'resiko investasi' dan menghasilkan apa yang disebut dalam literatur kejahatan korporasi sebagai residivisme endemik (*endemic recidivism*) diantara para pelaku perusahaan lingkungan.<sup>13</sup> Bahkan aspek-aspek struktural seperti kurangnya kapasitas institusional dan minimnya sumber daya manusia yang berbeda antar wilayah juga ikut mempengaruhi penegakan sanksi administratif yang mengarah pada hasil yang kurang optimal.

Dalam konteks inilah perkembangan hukum lingkungan di berbagai negara mulai memandang sanksi pidana sebagai instrumen utama penegakan lingkungan. Di Inggris misalnya, sejak tahun 2004 parlemen mulai mengadopsi pendekatan sanksi pidana bukan sebagai jalan terakhir dalam penegakan lingkungan, melainkan sebagai jalan utama dalam menangani kasus-kasus pencemaran. Menurut Elliot Morley, Menteri Lingkungan, Perikanan dan Agrikultur Inggris, kasus pengrusakan lingkungan seperti pencemaran limbah di sungai oleh perusahaan dan perdagangan satwa langka memiliki persamaan dengan kasus kejahatan pada umumnya yang berpotensi membahayakan nyawa manusia dan lingkungan.<sup>14</sup> Pada kenyataannya, kasus-kasus lingkungan yang muncul dalam sejarah (seperti polusi udara, tumpahan minyak di laut dan kebocoran reaktor nuklir) semestinya harus dilihat bukan semata-mata sebagai akibat dari kegagalan teknologi (*technology default*) melainkan juga sebagai bentuk kelalaian manusia yang dapat mengancam kesehatan dan jiwa masyarakat dan lingkungan. Di Amerika Serikat sebagai contoh, penyelesaian kasus tumpahan minyak terbesar dalam sejarah—Deepwater Horizon di Teluk Meksiko pada tahun 2010—memperlihatkan penggunaan instrumen sanksi pidana yang kuat dimana perusahaan British Petroleum dijatuhi hukuman oleh Pemerintah dan parlemen untuk membayar denda 4,5 miliar dolar dan mengakui kesalahannya atas pembunuhan para pekerja tambang dan tuduhan kriminal lainnya atas peristiwa

<sup>13</sup> Samantha Bricknell, *Environmental Crime in Australia*, AIC Report Research and Public Policy Series, Canberra: Australian Institute of Criminology, 2010, hal. 18

<sup>14</sup> Michael Watson, *The Enforcement of Environmental Law: Civil or Criminal Penalties?*, dalam *Enforcement of Environmental Law Journal*, 2005 Vol 17, hal. 3 - 4

tersebut.<sup>15</sup> Ketidakefektifan sanksi administratif juga dipengaruhi oleh fakta bahwa kerusakan lingkungan saat ini merupakan masalah yang melampaui batas-batas tradisional negara-bangsa (*transboundary issues*) yang paralel dengan tingkat perkembangan dan ekspansi ekonomi suatu negara dan dinamika perdagangan bebas.<sup>16</sup>

Selain itu, menurut Papatthaniou hukum administratif dan termasuk hukum perdata umumnya juga dianggap netral secara moral karena sanksi yang dijatuhkan biasanya tidak diarahkan untuk memberikan efek jera bagi pelaku, melainkan untuk pencegahan, penghentian atau perbaikan suatu kegiatan yang membahayakan lingkungan hidup.<sup>17</sup> Dampak destruktif yang ditimbulkan dari krisis lingkungan pada gilirannya menghasilkan paradigma baru bahwa kerusakan lingkungan semestinya dapat dikategorikan sebagai perbuatan kejahatan yang memerlukan instrumen hukum pidana. Sanksi administratif selama ini belum efektif dalam mencegah pelaku perusakan lingkungan karena mereka memiliki sarana keuangan untuk menyelesaikan setiap denda yang dikenakan oleh penegak hukum.<sup>18</sup>

Perkembangan praktik dan diskursus teoritis dalam bidang hukum lingkungan inilah yang menyebabkan lahirnya pengaturan baru bagi sanksi pidana sebagai *primum remedium* dalam penegakkan kerusakan lingkungan hidup. Tujuan penentuan sanksi pidana dimaksudkan untuk memberikan perlindungan dan kemanfaatan atas kepentingan sosial masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Bagi para pendukungnya, jika hukum pidana hanya ditempatkan sebagai hukuman yang mengatasi ketidaktaatan pelaku perusak lingkungan terhadap sanksi administratif, pandangan ini justru membatasi kapasitas dan ruang lingkup

<sup>15</sup> Nathan Ricahrdson, *Deepwater Horizon and the Patchwork of Oil Spill Liability Law, Resources for the Future*, June 2010, [https://media.rff.org/documents/RFF-BCK-Richardson-OilLiability\\_update.pdf](https://media.rff.org/documents/RFF-BCK-Richardson-OilLiability_update.pdf), diakses 15 Agustus 2019.

<sup>16</sup> Andi Hamzah, **Penegakan Hukum Lingkungan**, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hal 58

<sup>17</sup> Konstantina Papatthaniou, *Environmental Criminal Law: a Vital Part of the Regulatory Framework*, dalam Klaus Mathis dan Bruce Huber (ed.), *Environmental Law and Economics*, Cham: Springer, 2017, hal. 514

<sup>18</sup> Kola Odeku dan Simbarashe Gundani, *Accentuating Criminal Sanctions for Environmental degradation: Issues and Perspectives*, dalam *Environmental Economics Vol 8 Issue 2*, 2017, hal. 28

hukum pidana untuk melindungi kesatuan ekologis.<sup>19</sup> Menurut Herbert Packer, hukum pidana pada dasarnya memiliki sarana yang cukup efektif untuk menghadapi bahaya-bahaya besar untuk mencapai kebaikan dan mencegah peristiwa terburuk terjadi.<sup>20</sup> Pemikiran ini juga didukung oleh perkembangan teori hukum pidana kontemporer yang menegaskan bahwa hukum pidana tidak hanya bertujuan untuk melindungi nyawa individu dan harta benda/kepemilikan properti, tetapi juga untuk melindungi eksistensi ekosistem makhluk hidup dari degradasi lingkungan dan kehancuran.<sup>21</sup>

Menjadi isu hukum dalam penulisan ini adalah tantangan yang dihadapi dalam pengembangan hukum lingkungan di seluruh dunia adalah kasus lingkungan hidup sudah lebih luar biasa lagi (*super extraordinary crime*), karena negara banyak ruginya sampai miliar hingga triliunan yang langsung dirasakan. Sangat jelas menjadi masalah mendasar yang di hadapi Indonesia. *Super extraordinary crime* merupakan wujud dari kondisi yang memerlukan tindakan sesegera mungkin, sehingga apa yang dialami negeri kita saat ini maka Indonesia masuk dalam kondisi darurat hukum. Sebagai negara kepulauan tropis yang dihuni jutaan spesies flora dan fauna dan dicirikan oleh bentang alam yang bervariasi, Indonesia menghadapi banyak pertimbangan dalam melindungi dan mengelola lingkungan. Super kekhawatiran terhadap efektivitas penegakan hukum lingkungan di Indonesia cukup beralasan, mengingat sampai dengan saat ini Indonesia ditetapkan sebagai negara pencemar terbesar ketiga, penyumbang sampah plastik terbesar kedua di laut, penghasil emisi gas rumah kaca terbesar kedua dan menghadapi laju deforestasi tertinggi kedua di dunia.<sup>22</sup>

Ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban dalam kamus hukum, yaitu *liability* dan *responsibility*. *Liability* merupakan istilah hukum yang luas yang menunjuk hampir semua karakter resiko atau

<sup>19</sup> Marjan Peeters, *Elaborating on Integration of Environmental Legislation the Case of Indonesia*, dalam *Michael Faure dan Nicole Niessen (ed.)*, *Environmental Law in Development ...*, op.cit, hal. 95

<sup>20</sup> Herbert L. Packer, *The Limit of The Criminal Sanction*, California: Stanford University Press, 1968, hlm 344-346.

<sup>21</sup> Harry Supriyono, *Kajian Yuridis Sistem Penataan dan Penagakan Hukum Lingkungan Administratif dalam Pengendalian Dampak Lingkungan*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011, hal. 6

<sup>22</sup> Maxime van der Laarse, *Environmentalism in Indonesia Today Environmental Organizations*, Green Communities and Individual Sustainable Lifestyles, Thesis Asian Studies, Leiden University, hal. 2

tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung atau yang mungkin meliputi semua karakter hak dan kewajiban secara aktual atau potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang. *Responsibility* berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, ketrampilan, kemampuan dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggungjawab atas undang-undang yang dilaksanakan. Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.<sup>23</sup>

Pertama kalinya *strict liability* dikenal di Indonesia dengan ratifikasi atas *Civil Liability Convention for Oil Pollution Damage* (CLC) tahun 1969 oleh keputusan Presiden no. 18 tahun 1978 (belakangan ratifikasi ini dicabut pada tahun 1998-red). Lalu UU No. 4 tahun 1982 tentang Ketentuan - ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup yang telah dua kali direvisi hingga yang saat ini berlaku, UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup( UU PPLH) terus memuat *strict liability*. Akan tetapi baru pada tahun 2003 ada putusan pengadilan pertama di di Indonesia yang menerapkan *strict liability* untuk menghukum tergugat. Putusan PN Bandung No. 49/Pdt. G/ 2003/ PN.Bdg yang dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi. Hingga akhirnya menang di kasasi tersebut dikenal dengan putusan Mandalawangi.

*Strict liability* ini sangat menguntungkan pihak korban dalam rangka mengklaim pertanggungjawaban si pelaku. Sistem ini memang sangat tepat karena dalam abad teknologi yang mutakhir dan serba canggih, banyak masyarakat menjadi korban dampak modernisasi, termasuk pencemaran lingkungan. Dengan digunakannya *strict liability* sebagai sistem hukum yang baru, hambatan- hambatan yang dialami pihak penderita dapat diminimalisir, secara asuntif si pelaku telah dinyatakan bertanggungjawab.

<sup>23</sup> Ridwan. H.R., **Hukum Administrasi Negara**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal 335.

Fenomena kerusakan pencemaran lingkungan hidup yang terus berlangsung di Indonesia sejak tiga dekade terakhir ini tidak saja telah menjadi bencana nasional, tetapi juga diakui menjadi masalah internasional karena kerusakan komponen SDA sangat mempengaruhi perubahan iklim karena pemanasan global.<sup>24</sup> Dari prespektif hukum dan kebijakan, kerusakan SDA dan perusakan lingkungan hidup cenderung disebabkan paradigma politik hukum yang dianut pemerintah untuk mengelola lingkungan hidup. Jika dicermati secara kritis, maka ditemukan fakta hukum bahwa substansi dari produk hukum negara (*state law*) dalam bentuk perundang-undangan yang ada bernuansa sentralistik, bersifat sektoral, bercorak *represif* dan mengedepankan pendekatan *security* (*security approach*). Instrumen hukum yang mencerminkan karakteristik tersebut, selain tidak memberikan perlindungan bagi kelestarian dan keberlanjutan. Implikasi dari kondisi-kondisi seperti di atas secara ekologi menimbulkan degradasi kuantitas maupun kualitas lingkungan, dari segi ekonomi membatasi akses dan bahkan telah menghilangkan sumber-sumber kehidupan, dari segi sosial budaya secara nyata telah merusak sistem pengetahuan, teknologi, institusi, religi dan dari segi politik hukum menggusur atau mengabaikan fakta kemajemukan hukum.<sup>25</sup> Dengan masalah lingkungan hidup saat ini mendorong penulis mengangkat penulisan ini ke arah penegakkan hukum, dimana dalam UU PPLH ada 2(dua) asas mengenai *liability* yaitu *liability base on fault* dan *strict liability*. Dalam hubungan dengan hukum pidana adalah penegakkannya dimana menjadi pertanyaan kapan hukum pidana itu boleh digunakan dalam penegakkan hukum pidana yang mengangkat *primum remedium* mulai dari *strict liability*. Penulis hanya membahas tentang *strict liability* dalam pasal 88 UU PPLH yang bunyinya: "Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/ atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/ atau mengelola limbah B3, dan/ atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas yang terjadi

<sup>24</sup> I Nyoman Nurjaya, *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Prespektif Antropologi Hukum*, Prestai Pustaka Publisher, Jakarta, 2008, hal 94.

<sup>25</sup> I Nyoman Nurjaya, *Proses Pemiskinan di sektor Sumber Daya Alam; Prespektif Politik Hukum*. Dalam ICRAF dan JAPHAMA, *Masyarakat Adat dalam mengelola Sumber Daya Alam*, Bogor.

tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan”, yang dihubungkan dengan hukum pidana sebagai *primum remedium* (alat utama) dalam penegakkan hukum pidana lingkungan. Penerapan asas *strict liability* juga belum efektif dan belum dapat dimaksimalkan dikarenakan ketentuan dalam Pasal 88 UU No.32 tahun 2009 sendiri juga telah membatasi dalam hal tertentu dapat digunakannya pertanggungjawaban secara mutlak (*strict liability*), yaitu hanya terhadap pencemaran lingkungan yang mengandung limbah B3 (Bahan Berbahaya dan Beracun), tidak semua dapat dipidana, tetapi hal ini sudah mengarah ke *primum remedium* karena sudah ada kesalahan didalamnya tanpa ada pembuktian. *Strict liability* dalam hal ini menemukan problem pembuktian semata dan sama sekali bukan masalah perluasan pertanggungjawaban pidana. Pertanggungjawaban pidana didasarkan pada syarat- syarat dapat dikenakannya pidana bagi seseorang, yaitu adanya perbuatan melawan hukum (*actus reus*) dan kesalahan (*mens rea*). Hanya saja persoalan *mens rea* dipandang telah ada tanpa harus dibuktikan lebih jauh kecuali dapat dibuktikan sebaliknya. Seseorang dapat dikatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum dalam konsep *strict liability* dalam pembuktiannya adanya kelakuan yang memenuhi isi rumusan larangan undang- undang dan adanya akibat yang timbul dari kelakuan yang dilarang itu, menjadi syarat mutlak. Dalam keadaan tertentu kelakuan dan akibat itu tidaklah perlu karena adanya perbuatan fisik secara langsung dari yang bersangkutan, tetapi cukup dengan adanya hubungan tertentu dengan palaku materialnya menyebabkan orang (perseorangan atau korporasi) juga dipandang sebagai perbuatannya. Oleh karena itu *strict liability* adalah konsep tentang *tatbestand ausdehnungsgrund*, yaitu perluasan pengertian perbuatan yang dapat dipidana. Pencemaran dan perusakan lingkungan sekecil apapun pasti akan berdampak pada berkurangnya kualitas lingkungan sebagai penunjang kehidupan manusia yang akhirnya pasti akan berdampak pada keberlangsungan hidup manusia sendiri. Misalnya pembuangan limbah industri tidak pada jalurnya yang menyebabkan pencemaran dimana limbah tersebut pasti mengandung B3 (Bahan Berbahaya dan Beracun) yang berdampak kepada manusia. Keinginan Indonesia sebagai negara berkembang untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dan industrialisasi sebagai prioritas pembangunan

telah mempercepat pengikisan daya dukung lingkungan.<sup>26</sup> Mengenai sistem pertanggungjawaban pidana, UU PPLH mengenal ada 3(tiga) sistem, yaitu:

1) Badan usaha melakukan tindak pidana, badan usaha yang bertanggungjawab; 2) badan usaha yang melakukan tindak pidana, orang yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana tersebut atau orang yang bertindak sebagai pemimpin kegiatan dalam tindak pidana yang bertanggungjawab; dan 3) badan usaha yang melakukan tindak pidana, badan usaha dan orang yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana tersebut atau orang yang bertindak sebagai pemimpin kegiatan dalam tindak pidana yang bertanggungjawab. Badan usaha atau orang yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana tersebut atau orang yang bertindak sebagai pemimpin kegiatan dalam tindak pidana hanya dapat dimintai pertanggungjawaban pidana apabila tindak pidana tersebut dilakukan oleh orang, yang berdasarkan hubungan kerja atau berdasarkan hubungan lain yang bertindak dalam lingkup kerja badan usaha. Dalam pembangunan industri ekstraktif di masa Orde Baru misalnya, kawasan-kawasan hutan di Indonesia dipetakan ulang (*remapping*) untuk membuka perkebunan monokultur seperti kelapa sawit dan karet yang sangat menguntungkan atau dimanfaatkan untuk meningkatkan pemasukan melalui kayu-kayu gelondongan yang berkualitas tinggi yang dibutuhkan pasar ekspor yang kerap memicu ketidakadilan

---

<sup>26</sup> Perkembangan tata kelola lingkungan hidup di Indonesia baru muncul di Indonesia pasca perjanjian Stockholm 1972 melalui Kementerian Lingkungan Hidup yang dibentuk pada tahun 1976. Meskipun Kementerian ini mencerminkan bentuk kesadaran Pemerintah yang awal terhadap masalah lingkungan hidup, ruang lingkup kekuasaan Menteri Negara ini pada dasarnya terbatas karena ia tidak memiliki portofolio formal dan hanya diberikan penggunaan sejumlah staf untuk pembentukan kebijakan dan tidak memiliki staf yang menangani masalah teknis operasional. Terlepas dari keterbatasan ini, Menteri Lingkungan Hidup yang pertama, Profesor Emil Salim—seorang ekonom karismatik dan berpikiran maju—berhasil membuat beberapa prestasi - khususnya yang berkaitan dengan pengembangan hukum sebagai salah satu langkah pertama yang diperlukan menuju pengelolaan lingkungan yang lebih baik. Prestasi utama Emil Salim dalam hal ini adalah pembentukan UU No 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pengelolaan Lingkungan, yang proses penyusunannya dimulai dengan pertimbangan inventarisasi peraturan perundang-undangan lingkungan yang sudah ada yang dirumuskan kembali pada tahun 1976 ketika Emil Salim menjabat sebagai kepala Badan Perencanaan Nasional (Bappenas) . UU ini memperkenalkan sejumlah prinsip hukum lingkungan, dasar hukum untuk prosedur dokumen Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL) dan klausul sanksi administratif yang memungkinkan penuntutan terhadap mereka yang menyebabkan kerusakan lingkungan. Lihat Adriaan Bedner, Amalgamating Environmental Law in Indonesia, dalam J. Arnscheidt, B. van Rooij dan J.M. Otto (eds.), *Law Making for Development Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects*, Leiden: Leiden University Press, 2008, hal. 175

sosial.<sup>27</sup> Masalah ini menjadi lebih buruk mengingat pengelolaan lingkungan merupakan masalah yang kompleks karena melibatkan berbagai kepentingan, korporasi multinasional, pemerintah lokal dan nasional dan organisasi lingkungan yang masing-masing membawa agenda tertentu terhadap lingkungan.<sup>28</sup> Kepentingan-kepentingan semacam ini bagaimanapun kerap berbenturan dengan tuntutan yang luas dari masyarakat dunia kepada negara untuk mencegah degradasi lingkungan lebih jauh. Posisi Indonesia sebagai paru-paru dunia pada gilirannya mempercepat proses reformasi hukum lingkungan yang juga di dukung oleh berbagai kondisi kerusakan ekologis di berbagai daerah yang semakin memprihatinkan.

Dukungan terhadap konstitusionalisasi kebijakan lingkungan sebagai prasyarat mutlak dalam merealisasikan hak asasi manusia diperlihatkan dengan jelas melalui berbagai kerangka peraturan perundang-undangan yang jumlahnya meningkat signifikan sejak perubahan konstitusional di MPR pada tahun 1999 sampai 2002. Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menyatakan: "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan." Disamping itu, ketentuan konstitusi Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mendorong peran aktif negara dalam mengelola kekayaan alam baik di darat dan laut untuk mewujudkan kemakmuran rakyat dengan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan [Pasal 33 ayat (4)].<sup>29</sup> Sejak kejatuhan Orde

---

<sup>27</sup> Mengenai hubungan antara kepentingan politik dan bisnis industri ekstraktif dalam penegakan hukum lingkungan hidup di Indonesia pada masa Orde Baru lihat Julia Arnschheidt, 'Debating' Nature Conservation: Policy, Law and Practice in Indonesia a Discourse Analysis of History and Present, Leiden: Leiden University Press

<sup>28</sup> David Nicholson, *Environmental Dispute Resolution in Indonesia*, Leiden: KITLV Press, 2009, hal. 86.

<sup>29</sup> Perubahan konstitusi juga memperkenalkan desentralisasi tata kelola pemerintahan yang mendelegasikan tugas dan kewenangan pengelolaan lingkungan hidup dari pusat ke daerah. Gagasan dibalik desentralisasi ialah bahwa daerah merupakan pihak yang paling mengetahui persis untuk mengidentifikasi kebutuhan lokalnya sendiri, termasuk kebutuhan untuk mengelola lingkungan hidupnya sesuai karakteristik ekologis lokal. Konsekuensinya pemantauan dan penegakan hukum lingkungan tidak akan dilakukan oleh departemen pemerintah pusat, tetapi menjadi tanggung jawab langsung pemerintah daerah. Lihat Adriaan Bedner, *Consequences of Decentralization: Environmental Impact Assessment and Water Pollution Control in Indonesia*, dalam Law and Policy Vol 32 No 1 Januari 2010

Baru pada 1998, ketentuan-ketentuan semacam ini menyediakan sarana akses keadilan (*access to justice*) yang diandalkan oleh berbagai organisasi advokasi lingkungan untuk mempromosikan kebijakan konservasionis yang membawa banyak pengaruh positif terhadap tata kelola lingkungan hidup di Indonesia.

Meskipun menawarkan kerangka konstitusional yang mengamankan pentingnya keadilan ekologis, aspek penegakan hukum lingkungan di Indonesia masih di dominasi oleh pendekatan yang menempatkan hukum administrasi sebagai instrumen penegakan lingkungan hidup yang paling penting dan menempatkan hukum pidana dalam kapasitasnya yang terbatas. Keberadaan pendekatan ini tidak dapat dilepaskan dari UU No 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang memperkenalkan asas subsidiaritas untuk membedakan tindakan *preventif* dan *repressif* dengan peran hukum pidana pada tahap akhir.<sup>30</sup> Melalui asas ini, hukum pidana hendaknya didayagunakan apabila sanksi hukum lain, khususnya sanksi administratif dan perdata sebagai alternatif penyelesaian sengketa yang gagal menimbulkan efek jera terhadap pelaku pengrusakan lingkungan hidup.<sup>31</sup>

Ketidakefektifan pendekatan ini diperlihatkan dalam berbagai kegagalan Pemerintah mengatasi kasus-kasus pencemaran lingkungan yang trendnya terus meningkat sejak era reformasi. Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) pada tahun 2009 mencatat hanya 36 kasus yang berhasil diselesaikan (3 diantaranya melalui proses mediasi) dari 92 jumlah kasus kerusakan lingkungan.<sup>32</sup> Menurut Adriaan Bedner, UU No 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup terbukti tidak efektif mengingat bentuk sanksi-sanksi administratif yang diperkenalkan di

<sup>30</sup> Menurut Bedner, salah satu karakteristik yang menonjol dalam tata kelola lingkungan hidup di Indonesia ialah bahwa para legislator mengembangkan pendekatan yang menggabungkan berbagai pengaruh dari aturan hukum di banyak negara seperti Belanda, Kanada dan Australia dan menggabungkannya dengan kondisi hukum dan ekologis di dalam negeri. Adriaan Bedner, **Amalgamating Environmental Law in Indonesia**

<sup>31</sup> Lidya Suryani Widayati, *Ultimum Remedium dalam Bidang Lingkungan Hidup*, dalam **Jurnal** Ius Quia Iustum No 1 Vol 22, 2015, hal. 3

<sup>32</sup> Beberapa kasus lingkungan hidup antara lain: (1) kasus luapan lumpur Sidoarjo (Kasus Lumpur Lapindo) dimana pemulihan kembali kondisi lingkungan seperti penutupan lubang sumur dan pembangunan tanggul justru menyebabkan banjir lumpur di sejumlah desa; (2) pencemaran limbah tambang emas PT Newmont di Teluk Buyat yang telah menimbulkan kontaminasi logam berat arsen dan merkuri bagi biota laut; dan (3) kasus reklamasi tambang pasir laut di perairan Galesong di Kabupaten Takalar.

dalamnya tidak di dukung oleh kapasitas kelembagaan yang sejalan dengan agenda desentralisasi.<sup>33</sup> Kelemahan penegakan hukum lingkungan di Indonesia sebagian juga disebabkan oleh dinamika dan konfigurasi politik yang kerap mengarah pada proses perusakan lingkungan. Para pelaku industri ekstraktif kehutanan dan pertambangan misalnya, masih tetap merupakan kelompok oligarki bisnis dari kalangan militer atau partai politik yang menjalin hubungan dengan kekuasaan mapan di lingkaran Presiden Soeharto tanpa perubahan signifikan setelah 1998.<sup>34</sup> Selain itu, faktor-faktor seperti eskalasi kerusakan lingkungan, peningkatan partisipasi publik dan meningkatnya kesadaran warga negara terhadap isu-isu ekologis ikut menciptakan atmosfer dan dukungan politik yang kuat terhadap pembentukan UU baru yang ditujukan untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan struktural dalam penegakan hukum lingkungan hidup.

Dalam konteks inilah pada tahun 2009 Pemerintah dan DPR mensahkan UU No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) yang dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum yang lebih kuat dan memberikan perlindungan terhadap hak setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari perlindungan ekosistem. Tidak seperti UU pendahulunya yang menempatkan hukum administrasi sebagai instrumen penegakan lingkungan yang paling penting, UU PPLH 2009 menganut pandangan kumulasi eksternal dimana sanksi administratif dan sanksi pidana berkumulasi untuk menghasilkan perbuatan yang dapat dipertanggungjawabkan baik secara pidana maupun secara administratif

<sup>33</sup> Dalam sudut pandang pidana, menurut Bedner kelemahan penegakan lingkungan hidup dibawah UU No 4 Tahun 1982 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup ialah bahwa masyarakat hanya dapat membawa gugatan administratif dan perdata kepada pencemar atau pelaku pengrusakan lingkungan jika warga negara gagal mencapai kesepakatan dalam perundingan. Mekanisme hukum perdata dalam bidang lingkungan hidup diperlukan seiring dengan meningkatnya tantangan pasar bebas dan proses pengintegrasian pasar domestik ke dalam pasar global. Beberapa perubahan UU No 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang paling radikal menyangkut pembukaan jalan hukum baru untuk korban pencemaran atau perusakan lingkungan, termasuk gugatan bersama (class action) dan mekanisme mediasi lingkungan Adriaan Bedner, *Amalgamating Environmental Law in Indonesia ...*, op.cit, hal. 194

<sup>34</sup> Richard Robison dan Vedi Hadiz, *Reorganizing Power in Indonesia the Politics of Oligarchy in the Age of Market*, Oxon: Routledge, 2004

(*mala administratione prohibita*).<sup>35</sup> Dengan demikian, aspek pidana dalam UU PPLH 2009 menegaskan bahwa penerapan berbagai ketentuan pidana tidak lagi didasarkan pada prinsip *ultimum remedium* melainkan prinsip *primum remedium*.<sup>36</sup> Prinsip *ultimum remedium* hanya berlaku bagi tindak pidana formil tertentu, khususnya dalam Pasal 100 UU PPLH 2009 yang mengatur pelanggaran baku mutu air limbah, baku mutu emisi dan baku mutu gangguan.<sup>37</sup> Tindak pidana terhadap ketiga aspek ini hanya dapat diberlakukan apabila penegakan hukum administrasi telah dijatuhkan namun tidak dilaksanakan.

Pergeseran ini juga sejalan dari perubahan yang diadopsi UU No 32 Tahun 2009 dalam memandang subjek hukum. Berbeda dari UU 23 Tahun 1997 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang mengadopsi paradigma *societas delinquere non potest* yang memandang bahwa hanya individu yang dapat dijatuhkan sanksi pidana, UU PPLH menganut doktrin pidana kontemporer yang menanggapi bahwa individu dan badan hukum merupakan subjek hukum yang dapat dijatuhi sanksi pidana. Menurut Lakso Anindito, dalam doktrin ini menempatkan korporasi sebagai subjek hukum dapat dimintakan pertanggungjawaban apabila gagal dalam mencegah kerusakan lingkungan sehingga menimbulkan

<sup>35</sup> Grahnat Nagara, ***Perkembangan Sanksi Administratif dalam Penguatan Perlindungan Lingkungan Terkait Eksploitasi Sumber Daya Alam (Studi Kasus: Sektor Perkebunan, Pertambangan dan Kehutanan)***, dalam **Jurnal Hukum Lingkungan** Vol 3 Issue 2, Maret 2007, hal. 36

<sup>36</sup> Tindak pidana yang dimaksud dalam UU PPLH 2009 antara lain: (a) perbuatan (baik sengaja ataupun tidak) yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambient, baku mutu air, baku mutu air laut atau kriteria baku mutu lingkungan hidup (Pasal 98 dan 99); (b) melepaskan dan/atau mengedarkan produk rekayasa genetika ke media lingkungan hidup yang tidak dapat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 101); (c) mengelola limbah B3 tanpa izin (Pasal 102); (d) tidak mengelola limbah B3 yang dihasilkan (Pasal 103); (e) melakukan dumping limbah (Pasal 104); (f) memasukan limbah (Pasal 105); (g) memasukan limbah B3 (Pasal 106); (h) memasukan B3 yang dilarang (Pasal 107); (i) membakar lahan (Pasal 108); (j) melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa memiliki izin lingkungan (Pasal 109); (k) menyusun AMDAL tanpa memiliki sertifikat kompetensi penyusunan AMDAL (Pasal 110); (l) menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan AMDAL atau ULK-UPL (Pasal 111); (m) menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan tanpa dilengkapi dengan izin lingkungan (pasal 111 ayat 2); (n) tidak melakukan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan (pasal 112); dan (o) memberikan informasi palsu (Pasal 113).

<sup>37</sup> Pasal 100 ayat (1) UU PPLH 2009 menyatakan bahwa "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 Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah)". Sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa "tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dikenakan apabila sanksi administratif yang telah dijatuhkan tidak dipatuhi atau pelanggaran dilakukan lebih dari satu kali." Penebalan oleh penulis, sebagai penegasan bahwa keberlakuan Pasal 100 ayat (1) merupakan pidana administratif (*administrative pena*).

dampak baik karena secara aktif membiarkan kerusakan lingkungan hidup dengan tidak melaksanakan kewajiban pencegahan maupun kelalaian.<sup>38</sup>

Terlepas dari luasnya pengaturan sanksi yang diperkenalkan UU PPLH untuk menangani kerusakan lingkungan, ada keraguan bahwa pengaturan sanksi pidana sebagai *primum remedium* secara substantif masih jauh dari posisi ideal untuk mengatasi masalah kerusakan lingkungan karena ia tidak di atur secara terperinci dalam UU PPLH. Hal ini juga diperburuk oleh ketentuan KUHP sebagai kitab hukum materil utama yang tidak dapat diandalkan dalam memberi panduan penanganan kasus-kasus pencemaran lingkungan. Penegak hukum juga harus berjuang dengan fakta bahwa kebijakan yang berkaitan dengan proses ekologis sebagian besar dikelola oleh berbagai Kementerian 'sektoral', seperti Kementerian kesehatan, Kementerian Kehutanan, Kementerian Pertambangan, Kementerian Perindustrian yang tunduk pada UU sektoral masing-masing. Selain distribusi kewenangan horisontal ini, situasinya semakin rumit karena beberapa tingkat pemerintahan menciptakan undang-undang lingkungan, dan bahkan lebih banyak lagi yang menerapkannya dari pemerintah pusat hingga tingkat desa.<sup>39</sup> Terdapat berbagai UU sektoral yang terkait lingkungan pada saat yang sama juga memperkenalkan sanksi pidana, perdata dan administratif yang menyulitkan penegak hukum.

Buruknya pengaturan pengelolaan lingkungan di Indonesia juga dipengaruhi oleh kebijakan peraturan perundang-undangan mengenai lingkungan yang tersebar dan tidak di desain secara efektif untuk menyelesaikan masalah lingkungan. Kelemahan ini dapat dilihat dari beberapa peraturan perundang-undangan lingkungan yang cenderung bersifat pragmatis, reaktif, sektoral, parsial, dan berjangka pendek, yang tidak dilengkapi penggunaan fungsi manajemen lingkungan, tata urutan norma yang berbasis prinsip pembangunan berkelanjutan, pengaturan kelembagaan yang sangat parsial, pasal perizinan yang sumir, norma pengawasan yang tidak jelas, belum lengkapnya pengaturan mengenai hak-hak formal masyarakat untuk gugatan bersama (*class action*), dan

<sup>38</sup> Lakso Anindito, *Audit Kepatuhan Terpadu dalam Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan*, dalam *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* Vol 4 Issue 1 September 2017, hal. 45

<sup>39</sup> Adriaan Bedner, *Amalgamating Environmental Law in Indonesia*, op.cit, hal. 172

rumusan sanksi administrasi maupun sanksi pidana yang tidak *implementatif*. Dengan demikian tidak sedikit terjadi disharmoni antara peraturan perundang-undangan lingkungan dengan perundang-undangan sektor, yakni berupa konflik, kontradiksi, tumpang tindih, gap, dan inkonsistensi.<sup>40</sup>

Lemahnya penegakan hukum lingkungan pada gilirannya menyebabkan korupsi yang sistematis yang dalam praktiknya sebagian berasal dari ijon politik perizinan. Baru-baru ini misalnya, Jaringan Advokasi Tambang (JATAM) melaporkan sekitar 70% kerusakan lingkungan di Indonesia disebabkan oleh operasi pertambangan melalui penerbitan berbagai hak pengelolaan yang dipaksakan lewat manipulasi persyaratan administratif kelayakan lingkungan. Sekitar 3,97 juta hektar kawasan hutang lindung terancam dan sekitar 108 daerah aliran sungai di Indonesia rusak parah akibat pencemaran limbah industri selama 10 tahun terakhir.<sup>41</sup> Pada tahun 2011, organisasi masyarakat sipil anti-korupsi terkemuka Indonesia, *Indonesia Corruption Watch* (ICW), merilis temuan yang mengindikasikan bahwa korupsi sektor kehutanan di Kalimantan Tengah dan Barat saja telah mengakibatkan kerugian negara lebih dari US \$ 1 miliar. ICW juga menemukan setidaknya tujuh perusahaan di Kalimantan Barat telah secara resmi mengkonversi kawasan hutan menjadi perkebunan kelapa sawit dengan melakukan pembakaran hutan yang meningkatkan polusi udara di kawasan Asia Tenggara, dan setidaknya beberapa perusahaan di Kalimantan Tengah secara ilegal mengelola 211.580 hektar hutan. Sebuah studi KPK yang dirilis pada Oktober 2015 mengungkapkan bahwa, antara tahun 2003 dan 2014, negara kehilangan potensi pendapatan non-pajak sebesar Rp 86,9 triliun dari sektor kehutanan dan menyisakan kerugian finansial yang lebih banyak untuk memulihkan kondisi kerusakan lingkungan.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Moh. Fadli., Mukhlis, Mustafa, Lutfi, *Hukum Dan Kebijakan Lingkungan*, 2016, hlm. 167.

<sup>41</sup> <https://www.mongabay.co.id/2012/09/28/jatam-70-persen-kerusakan-lingkungan-akibat-tambang/> diakses 16 Agustus 2019

<sup>42</sup> Laporan Tahunan KPK, Menolak Surut, Oktober 2015 <https://www.kpk.go.id/images/Annual%20Report%202015%20low.pdf>, diakses 16 Agustus 2019

Oleh sebab itu, tidak mengherankan jika penanganan masalah lingkungan di Indonesia relatif lamban karena sanksi administratif bertujuan untuk meningkatkan kepatuhan dimana kekuasaan koersif Pemerintah menggunakan sarana yang dimiliki untuk mendorong kesesuaian hukum atau dengan mengambil tindakan untuk mencegah pelanggaran hukum tanpa keharusan menghukum pelaku melalui penghukuman yang menimbulkan efek jera melalui pidanaana.<sup>43</sup> Potensi hukum pidana lingkungan sebagai instrumen *primum remedium* untuk melindungi tatanan ekologis semakin relevan dengan meningkatnya kesadaran politik warga akan bahaya kerusakan lingkungan. Pada situasi tertentu hukum pidana dapat digunakan sebagai senjata pertama ketika instrument hukum lain seperti perdata atau administrasi dianggap tidak akan mampu mengatasi kejahatan lingkungan yang sistematis dan menimbulkan kerugian materil yang luas.

Berangkat dari urgensi permasalahan di atas, penelitian ini disusun untuk menguraikan problematika teoritis terkait konsep hukum pidana sebagai *primum remedium* dan memahaminya dalam kerangka pertanggungjawaban mutlak pidana yang diatur oleh UU PPLH. Kajian mengenai UU PPLH dirasa sangat penting karena berkaitan dan menentukan secara langsung upaya penegakan hukumnya, apalagi sebagian besar hukum lingkungan kita masih diwarnai oleh pemikiran konservatif yang sulit diterobos dengan wawasan berpikir yang inovatif. Pemahaman mengenai masalah efektivitas undang-undang ini akan dapat mengungkapkan faktor-faktor pendukung maupun penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran lingkungan secara yuridis, sehingga dapat dihindari kekeliruan dalam penerapannya.

Penelitian ini berupaya untuk menemukan argumentasi hukum baru tentang penggunaan instrumen hukum pidana sebagai bentuk penegakan hukum dalam menanggulangi pencemaran dan kerusakan lingkungan, dan memberikan wawasan alternatif bagi penyempurnaan regulasi lingkungan secara umum dan instrumen hukum pidana secara khusus dalam peraturan-perundang-undangan di masa mendatang. Banyaknya persoalan

<sup>43</sup> *Ibid*, hal. 39

dalam penegakan hukum di bidang lingkungan merupakan tantangan bagi aparaturnegara di bidang hukum lingkungan, dan juga merupakan tanggung jawab bersama para ahli hukum untuk berperan serta membangun hukum lingkungan nasional di Indonesia di masa datang.

### 1.2. Rumusan Masalah

1. Apa makna dari *primum remedium* sebagai instrumen penegakkan tindak pidana lingkungan?
2. Apa urgensi *primum remedium* untuk pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*) dalam tindak pidana pencemaran dan / atau perusakan lingkungan hidup?
3. Bagaimana konsep pengaturan ke depan *primum remedium* terhadap pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan hidup?

### 1.3. Tujuan Penelitian

#### 1. Tujuan Umum

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan asas dan konsep penggunaan sanksi pidana sebagai *primum remedium* pada pertanggungjawaban pidana yang sesuai dengan asas, konsep, dan karakternya menurut hukum pidana dan asas-asas hukum yang relevan demi terwujudnya penegakan hukum pidana bagi pelaku pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup.

#### 2. Tujuan Khusus

1. Mendeskripsikan dan menganalisis arti makna dari asas *primum remedium* sebagai instrumen dalam penegakkan tindak pidana lingkungan.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis urgensi *primum remedium* terhadap pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*) dalam tindak pidana pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup.
3. Menemukan konsep pengaturan ke depan *primum remedium* terhadap pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan hidup.

#### 1.4. Manfaat Penelitian

##### 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih bagi sistem pengembangan dan pembangunan hukum, khususnya yang berkaitan dengan hukum pidana lingkungan.

##### 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan kontribusi bagi:

###### a. Bagi para Penegak Hukum (Polisi, Jaksa, Hakim):

Memberikan manfaat agar semakin lebih profesional dalam menangani kasus pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup.

###### b. Masyarakat:

Memberikan manfaat kepada warga masyarakat untuk mendapatkan perlindungan dari pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup serta kepada pelaku pencemar memberikan efek jera untuk tidak melakukan perbuatan yang merusak lingkungan hidup baik terhadap perorangan atau kelompok.

#### 1.5. Orisinalitas Penelitian

Untuk menjamin orisinalitas (keaslian) dari penelitian ini, maka penulis menginventarisir beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, Terdapat perbedaan substantif antara penelitian yang penulis lakukan dan penelitian yang dilakukan sebelumnya, yaitu:

##### 1. Persamaan

Berdasarkan hasil penelusuran terhadap penelitian-penelitian yang dilakukan sebelumnya dalam penulisan disertasi, bahwa penelitian-penelitian ini sudah dilakukan oleh :

1. Suparto Wijoyo disertasinya yang berjudul "Penyelesaian Sengketa Lingkungan". Pokok penelitian: mengkaji penyelesaian sengketa lingkungan yang dapat dilakukan secara litigasi atau melalui pengadilan dan penyelesaian secara non litigasi atau penyelesaian sengketa di luar pengadilan; di samping itu penelitian ini juga mengamati tentang penyelesaian kasus-kasus sengketa hubungan Internasional;
2. Bambang Sugiri disertasinya yang berjudul "Pergeseran Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Pencemaran Lingkungan Hidup Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup". Pokok Penelitian: ide dasar pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam UU PPLH; ketentuan pidana dalam UU PPLH yang mencerminkan pergeseran ide dasar kebijakan hukum pidana terhadap pencemaran lingkungan hidup; kesesuaian ketentuan pidana terhadap pencemaran lingkungan hidup dengan asas-asas hukum pidana dalam ketentuan Umum dalam KUHP.
3. So Woong Kim dalam jurnal yang berjudul: "Kebijakan Hukum Pidana Dalam Upaya Penegakan Hukum Lingkungan Hidup". Penelitian ini menunjukkan bahwa penegakkan hukum pidana terhadap delik formal memiliki hukum acara khusus, karena berkaitan dengan asas *ultimum remedium*, mengandung makna bahwa .pendayagunaan hukum pidana terhadap delik formal harus menunggu sampai penegakan hukum administrasi sudah dinyatakan tidak efektif lagi. Untuk menghindari kesulitan dalam penegakan hukum lingkungan, maka peraturan perundang-undangan khususnya tentang hukum formal harus disusun secara jelas.

## 2. Perbedaan

Ketiga penelitian di atas berbeda dengan penelitian yang penulis lakukan. Penelitian ini adalah terletak pada objek penelitian sebagai berikut: Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui upaya

penggunaan hukum pidana sebagai *primum remedium*, bentuk penegakan hukum lingkungan menjadi *primum remedium*, dan regulasi *primum remedium* sebagai penegasan hukum lingkungan hidup di Indonesia.

### 3. Kontribusi

Suparto Wijoyo menulis tentang Penyelesaian Sengketa Lingkungan yang tujuannya untuk menyelesaikan sengketa lingkungan di dalam pengadilan dan di luar pengadilan.

Bambang Sugiri menulis tentang ide dasar pergeseran kebijakan hukum pidana menurut undang undang no.32 tahun 2009 terhadap pencemar lingkungan hidup.

Soo Wo Kim menulis tentang penegakan hukum pidana terhadap delik formal memiliki hukum acara khusus karena berkaitan dengan asas *ultimum remedium*.

### 4. Kebaruan

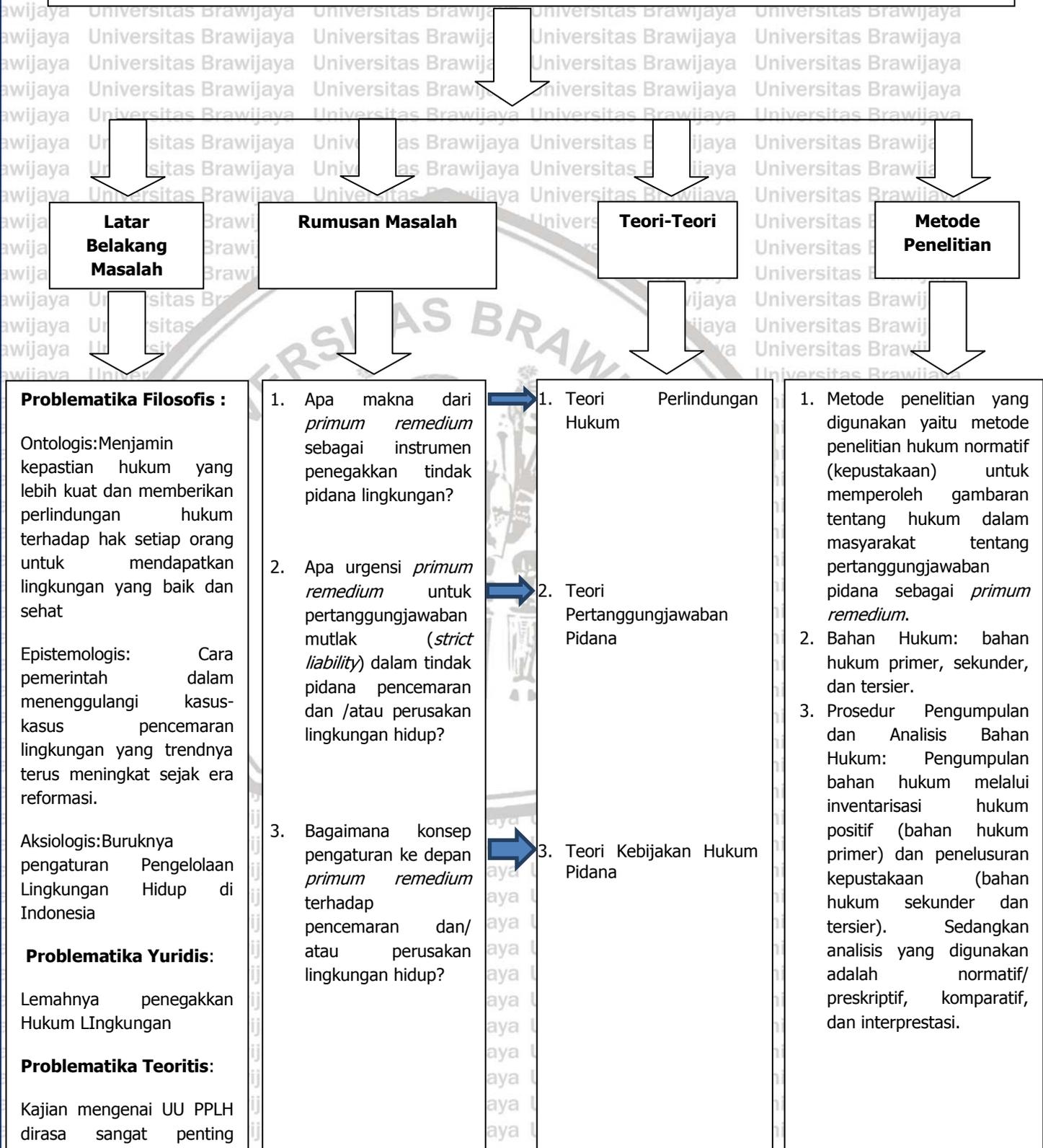
Penulis menemukan penggunaan hukum pidana sebagai *primum remedium* dalam penegakkan tindak pidana pencemaran dan /atau perusakan lingkungan hidup.

### Bagan Orisinal Penelitian

NO	DISERTASI	TUJUAN/ MAKSUD	PERSAMAAN DAN PERBEDAAN	KONTRIBUSI DALAM PENELITIAN	KEBARUAN (Novelty)
1	Suparto Wijoyo "Penyelesaian Sengketa Lingkungan"	Mengkaji penyelesaian sengketa lingkungan yang dapat dilakukan secara litigasi atau melalui pengadilan dan penyelesaian secara non litigasi atau penyelesaian sengketa di luar pengadilan; di samping itu penelitian ini juga mengamati tentang penyelesaian kasus-kasus sengketa hubungan Internasional	Persamaannya dalam upaya penegakan hukum lingkungan dilakukan dengan cara preventif maupun represif. Sedangkan perbedaannya penelitian ini fokus pada penyelesaian sengketa di luar pengadilan.	Suparto Wijoyo menulis tentang Penyelesaian Sengketa Lingkungan yang tujuannya untuk menyelesaikan sengketa lingkungan di dalam pengadilan dan di luar pengadilan.	Penggunaan Hukum Pidana sebagai <i>primum remedium</i> dalam penegakkan tindak pidana pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup.
2	Bambang Sugiri disertasinya yang berjudul "Pergeseran Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Pencemaran Lingkungan Hidup Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup".	Meneliti ide dasar pergeseran kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup dalam UUPPLH; ketentuan pidana dalam UUPPLH yang mencerminkan pergeseran ide dasar kebijakan hukum pidana terhadap pencemaran lingkungan hidup; kesesuaian ketentuan pidana terhadap pencemaran lingkungan hidup dengan asas-asas hukum pidana dalam ketentuan Umum dalam KUHP.	Persamaannya pengan sanksi hukum pidana sebagai <i>primum remedium</i> sedangkan perbedaannya penelitian ini fokus pada ide dasar kebijakan hukum pidana tentang pencemaran lingkungan hidup	Bambang Sugiri menulis tentang ide dasar pergeseran kebijakan hukum pidana menurut undang undang no.32 tahun 2009 terhadap pencemar lingkungan hidup.	Kapan penggunaan hukum pidana itu boleh digunakan sebagai <i>primum remedium</i>
3	So Woong Kim "Kebijakan Hukum Pidana Dalam Upaya Penegakan Hukum Lingkungan Hidup".	menunjukkan bahwa penegakkan hukum pidana terhadap delik formal memiliki hukum acara khusus, karena berkaitan dengan asas ultimum remedium, mengandung makna bahwa pendayagunaan hukum pidana terhadap delik formal harus menunggu sampai penegakan hukum administrasi sudah dinyatakan tidak efektif lagi. Untuk menghindari kesulitan dalam penegakan hukum lingkungan, maka peraturan perundang-undangan khususnya tentang hukum formal harus disusun secara jelas.	Persamaannya terletak pada penggunaan hukum pidana dalam penegakan hukum lingkungan sedangkan perbedaannya penelitian ini fokus pada penegakan hukum pidana dilakukan apabila penegakan hukum administrasi sudah tidak efektif lagi.	Soo Wo Kim menulis tentang penegakan hukum pidana terhadap delik formal memiliki hukum acara khusus karena berkaitan dengan asas ultimum remedium.	Penegakkan Hukum Pidana sebagai <i>primum remedium</i> dalam hubungannya dengan <i>strict liability</i>

## 1.6. Desain Penelitian

### Penggunaan Hukum Pidana sebagai *Primum Remedium* dalam Penegakkan Tindak Pidana Pencemaran dan/ atau Perusakan



## 1.7. Metode Penelitian

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk menganalisis beberapa gejala hukum untuk memperoleh jawaban atas kebenaran dari suatu fenomena hukum sebagaimana telah diuraikan di atas.

### 1. Jenis Penelitian dan Pendekatan Masalah

Penelitian untuk disertasi ini merupakan penelitian hukum normatif (*Legal Research*) mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai suatu norma yang berlaku yaitu berupa norma atau kaidah hukum positif.<sup>44</sup>Selanjutnya, metode penelitian digunakan sesuai dengan rumusan masalah yang menjadi fokus penelitian ini, yaitu Hukum Pidana Lingkungan. Metode penelitian normatif membuka peluang untuk pendekatan historis dengan menelaah latar belakang dan perkembangan penggunaan dan pengaturan sanksi paksaan pemerintah dalam UU PPLH. Metode yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dalam penelitian hukum terutama pada kajian yuridis lebih efektif untuk memperoleh gambaran yang utuh dan mendalam tentang hukum dalam masyarakat terutama dalam pertanggungjawaban pidana sebagai *primum remedium*.

Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai perskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Jenis penelitian hukum normatif merupakan jenis penelitian yang akan digunakan dalam menemukan dan mengumpulkan serta mengolah bahan hukum. Jenis penelitian ini dipilih karena dalam disertasi ini bahan hukum

<sup>44</sup>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 proposi 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.

akan menjadi dasar kebijakan permasalahan perlu adanya upaya penggunaan hukum pidana sebagai *primum remedium* dalam penegakan "tindak pidana pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan hidup". Oleh karena itu, penelitian hukum normatif terletak pada telaah hukum atau kajian hukum (*rechtsboefening*) terhadap hukum positif yang meliputi tiga lapisan keilmuan hukum terdiri dari dogmatik hukum, teori hukum, dan filsafat hukum.

Untuk lapisan dogmatik hukum, kajiannya dilakukan terhadap identifikasi perlindungan hukum yang berkeadilan, berkepastian hukum, berkemanfaatan dalam hukum positif khususnya menghadirkan ketentuan perundang-undangan nasional yang lebih menitikberatkan pada penggunaan hukum pidana sebagai sanksi yang paling pertama dan utama dalam pencemaran lingkungan. Lapisan teori hukum dilakukan terhadap teori-teori yang digunakan sebagai pisau analisis dalam masalah penegakan hukum. Lapisan filsafat hukum lebih menekankan pada penemuan nilai-nilai dan asas-asas hukum, untuk menjelaskan secara komprehensif hakekat integritas sanksi pidana sebagai *primum remedium* sehingga bisa memperjelas setiap kasus pencemaran lingkungan hidup yang terjadi. Permasalahan yang dianalisa menitikberatkan pada hukum pidana lingkungan menghadirkan peraturan penggunaan hukum dalam hal ini sanksi pidana sebagai *primum remedium*.

Adapun pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan filsafat (*Philosophical approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Digunakan pendekatan filsafat (*philosophical approach*), adalah untuk menganalisis isu hukum (*legal issue*) seperti yang tertuang dalam latar belakang masalah dengan mengkaji eksistensi dan perkembangan nilai-nilai dari hakekat sanksi pidana sebagai *primum remedium* serta fungsi hukum yang yang mengaturnya sehingga ditemukan asas-asas hukum yang dapat dikembangkan sebagai konsep hukum yang dicita-citakan di masa

yang akan datang (*ius constituendum*) dalam mendasari norma-norma hukum yang sifatnya memberikan perlindungan hukum. Dengan penelitian ini diharapkan akan memperoleh pemahaman yang lebih holistik terhadap implikasi hukum dari kekosongan norma (*vacuum of norm*) terhadap pengaturan dalam perundang-undangan nasional yang memberikan perlindungan hukum terhadap korban pencemaran lingkungan dengan hadirnya sanksi pidana bukan lagi sebagai *ultimum remedium* tetapi sudah menjadi *primum remedium*. Kajian dari pendekatan filsafat ini berpijak pada aspek *ontology* (ajaran tentang hakekat pengetahuan sains), *epistemology* (cara memperoleh pengetahuan sains), dan *aksiologi* (kegunaan pengetahuan sains).

Pendekatan peraturan perundang-undangan atau (*statute approach*) tujuannya untuk mencermati dan mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga bisa ditemukan apakah sudah ada perlindungan segi konsep maupun norma tentang penggunaan hukum pidana sebagai *primum remedium*, untuk mencapai tujuan tersebut peneliti akan melakukan identifikasi, inventarisasi aturan hukum, khususnya yang mengatur tentang sanksi pidana sebagai *primum remedium* dalam pencemaran lingkungan hidup. Pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian di dalam UU PPLH. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi. Bagi penelitian untuk kegiatan akademis, peneliti perlu mencari ratio legis dan dasar ontologis adanya penegakkan hukum tersebut. Peneliti sebenarnya mampu menangkap kandungan filosofi yang ada di dalam undang-undang itu, penulis akan menyimpulkan mengenai ada atau tidaknya benturan filosofi antara undang-undang dengan isu hukum yang dihadapi.

Pendekatan Konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-

doktrin di dalam ilmu hukum, penulis akan menemukan ide- ide yang melahirkan pengertian- pengertian hukum, konsep- konsep hukum dan asas- asas yang relevan dengan isu yang dihadapi. Dengan pemahaman tersebut dapat membangun argumentasi hukum untuk menjawab isu hukum dengan konsep yang berkaitan dengan sanksi pidana sebagai *primum remedium*.

Pendekatan kasus (*case approach*) untuk mengkaji putusan- putusan pengadilan yang berkaitan dengan kasus pencemaran lingkungan hidup.

## 2. Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan 3 (tiga) bahan hukum, yang terdiri atas:

1. Bahan hukum primer, yaitu: "Norma dasar (*Grundnorm*), yaitu Pancasila, Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, KUHP, Undang- Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup."
2. Bahan hukum sekunder, yaitu "bahan hukum yang mendukung dan memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti KUHP, hasil- hasil penelitian ilmiah, jurnal, makalah, artikel, literatur, tesis, disertasi atau buku- buku teks, wawancara ."
3. Bahan hukum tersier, yaitu "bahan hukum penunjang yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder" atau dikenal pula dengan nama bahan acuan atau rujukan bidang hukum, antara lain: Kamus Hukum, kamus bahasa Inggris, kamus bahasa Indonesia, kamus bahasa Belanda. Koran, majalah atau penelusuran melalui internet terkait dengan isu hukum yang diteliti."

## 3. Prosedur Pengumpulan dan Pengklarifikasian Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum penelitian ini dilakukan melalui dua cara sesuai dengan jenis bahan hukumnya. Bahan hukum primer dikumpulkan melalui inventarisasi hukum positif yang berhubungan dengan penelitian ini, sedangkan bahan hukum sekunder dan tersier dikumpulkan melalui penelusuran kepustakaan (studi pustaka) terkait dengan masalah penelitian ini.

Bahan hukum yang sudah dikumpulkan, kemudian dilakukan identifikasi, klarifikasi menurut sumber dan hirarkinya. Setelah semua bahan hukum diorganisir, diidentifikasi, diklasifikasi dan disitimatisasi kemudian dikaji atau dianalisis dengan menggunakan penalaran hukum dengan metode deduktif-induktif dan/atau dilakukan interpretasi untuk dapat memecahkan atau menemukan jawaban masalah penelitian ini dengan berdasar kepada doktrin, teori, dan asas atau prinsip hukum yang dikemukakan oleh para sarjana.

#### **4. Metode Analisis Bahan Hukum**

Penalaran hukum mengenal dua metode baik deduksi maupun induksi. Kedua metode tersebut dalam penelitian ini sama-sama digunakan. Metode deduktif digunakan untuk menjelaskan atau memecahkan isu hukum penelitian ini dengan beranjak dari aturan hukum yang termuat dalam undang-undang dan dikaitkan dengan fakta hukumnya, sedangkan metode induktif digunakan untuk menjelaskan atau memecahkan isu hukum beranjak dari merumuskan fakta hukumnya terlebih dahulu, kemudian dikaitkan dengan aturan hukumnya yang tercantum dalam undang-undang.

Analisis yang digunakan adalah normatif/ preskriptif, yaitu apa yang seharusnya dilakukan terkait dengan isu hukum penelitian ini; deskriptif yaitu mendiskripsikan isi atau makna aturan hukum positif (ketentuan peraturan perundang-undangan); dan komparatif, yaitu membandingkan dengan sistem hukum lainnya, sedangkan terhadap norma hukum yang kurang jelas digunakan interpretasi.

#### **5. Penafsiran Bahan-Bahan Hukum dan Kesimpulan**

Bahan-bahan hukum yang bersifat normatif ditafsirkan dengan menggunakan metode penafsiran pendekatan untuk interpretasi (*purposive approach*), yaitu penafsiran hukum secara kontekstual, yang dalam prosesnya penafsiran tersebut memperhatikan faktor-faktor yang penting dari konteks hukum yang dianggap relevan seperti teks, asal-usul, dan latar belakang sejarah, penafsiran terdahulu, perubahan sosial dalam masyarakat, yang bisa menghasilkan makna akhir yang relevan dengan situasi dan kondisi kekinian.

Penggunaan teori-teori dan asas-asas hukum dalam penafsiran hasil analisis bahan-bahan hukum bersifat normatif-preskriptif ini bertujuan untuk menghasilkan, menstrukturkan, dan mensistematisasikan temuan-temuan hukum baru yang menjadi dasar untuk pengambilan kesimpulan dan pengembangan teori dan konsep baru, sehingga tujuan akhir penelitian ini dapat tercapai, yaitu berkembangnya teori dan konsep tentang upaya penggunaan hukum pidana sebagai *primum remedium* dalam perspektif hukum pidana lingkungan di Indonesia di masa yang akan datang.

### 1.8. Sistematika Penelitian

Untuk menghasilkan hasil penelitian yang terstruktur dan sistematis, maka dalam penelitian ini digunakan sistematika Penelitian sebagai berikut:

Bab I: Pendahuluan, Pada bab ini berisi tentang: latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, desain penelitian, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

Bab II: Kerangka teoritik dan kerangka konseptual. pada bab ini kerangka teoritik berisi tentang: teori perlindungan hukum, teori pertanggungjawaban pidana dan teori kebijakan hukum pidana. Sedangkan kerangka konseptual berisi tentang konsep *ultimum remedium*, konsep *primum remedium*, dan konsep pencemaran dan perusakan lingkungan.

Bab III: merupakan penguangan analisis dari permasalahan pertama dari penulisan disertasi ini. Bab ini merupakan analisis dari sarana penggunaan hukum lingkungan melalui sanksi pidana terhadap tindak pidana lingkungan hidup. Secara berurutan pada bab ini disajikan hasil penelitian tentang makna *primum remedium* sebagai instrumen hukum pidana, sifat melawan hukum dalam tindakan pidana di bidang lingkungan hidup dan tindak pidana dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup serta menelaah secara teoritis. Berikutnya disajikan tentang orientasi perlindungan hukum melalui hukum pidana sebagai *primum remedium*. Bagian ini menyajikan tentang orientasi perlindungan hukum melalui hukum pidana sebagai *primum remedium*. Secara berurutan menjelaskan tentang sistem

pidana berbasis konservasi lingkungan hidup sebagai bentuk perlindungan hukum dan pola pemberatan ancaman pidana adalah bagian terpenting dalam asas *primum remedium*.

Bab IV: merupakan penguangan analisis terhadap permasalahan kedua dari penulisan disertasi ini. Bab ini berisi tentang urgensi *primum remedium* untuk pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*). Dalam bab ini menguraikan tentang perumusan tindak pidana dalam undang-undang lain di bidang lingkungan hidup dan perumusan sanksi pidana atau tindakan dalam kasus lingkungan hidup di Indonesia.

Bab V: Konsep pengaturan ke depan *primum remedium* terhadap pencemaran dan / atau perusakan lingkungan hidup, yang merupakan analisis terhadap permasalahan ketiga dari penulisan disertasi ini. Dalam bab ini berisi tentang konsep pengaturan pengelolaan lingkungan hidup, strategi pencegahan hukum lingkungan hidup dan mengkaji teori kebijakan hukum pidana dalam konsep pengaturan ke depan. Dalam bab ini menguraikan rencana strategis pengelolaan lingkungan hidup dan hubungan penegak hukum dan masyarakat.

Bab VI: Penutup yang terdiri dari (1) kesimpulan yang merupakan jawaban dari keseluruhan permasalahan yang ditetapkan dan; (2) saran yang merupakan rekomendasi bagi penyempurnaan ketentuan pidana tentang pencemaran sebagai *primum remedium* dalam penegakkan perusakan lingkungan hidup.

## BAB II

### KERANGKA TEORI DAN KERANGKA KONSEPTUAL

#### 2.1 Kerangka Teori

Teori sangat memegang peranan yang penting dalam penelitian, karena teori merupakan rangkaian penjelasan yang mengungkapkan suatu fenomena atau realitas tertentu yang dirumuskan menjadi suatu konsep gagasan, pandangan, sikap atau cara-cara yang pada dasarnya menguraikan nilai-nilai serta maksud dan tujuan tertentu yang teraktualisasi dalam proses hubungan kondisional atau hubungan fungsional di antara hal-hal yang terekam dari fenomena atau realitas tertentu. Dengan melihat jauh ke dalam deskripsi teori, akan diketahui kekuatan dan kelemahan suatu teori.

Teori berasal dari kata "*theoria*" dalam bahasa latin yang berarti "perenungan" yang pada gilirannya berasal dari kata "*thea*" dalam bahasa Yunani yang secara hakiki menyiratkan sesuatu yang disebut realitas. Dari kata dasar "*thea*" ini pula datang kata modern "*teater*" yang berarti pertunjukan atau "tontonan". Berbicara tentang teori seseorang akan dihadapkan kepada kedua-dua macam realitas, yang pertama adalah realitas *in abstracto* yang dalam *idea* *imajinatif* dan kedua yang berupa realitas *in concreto* yang berada dalam pengalaman indrawi.<sup>45</sup>

Dalam ilmu hukum pula dikenal teori yang disebut "Teori Hukum" dimana teori ini berfungsi untuk menjawab dan memahami suatu persoalan hukum.

Mengenai perkembangan teori hukum hal ini tidak dapat dilepaskan dari perkembangan ilmu hukum pada umumnya terutama sejak abad XIX dimana saat itu terdapat kebutuhan akan suatu disiplin hukum yang ilmiah yang berada diantara filsafat hukum yang abstrak dan dogmatik hukum (ilmu hukum) yang terlalu teknis dengan dikembangkannya *legal positivism* oleh John Austin, timbullah pemikiran untuk mencari pemikiran tentang teoritis tentang hukum. Pemikiran tentang hal tersebut haruslah bersifat abstrak dari ketentuan-ketentuan dogmatik hukum (ilmu hukum) tetapi lebih konkrit dari suatu yang bersifat filosofis.

<sup>45</sup> Soetandyo Wingjosoebroto, *Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta, 2002, hlm 184

Jan Gijssels dan Hoecke mengatakan bahwa untuk meneliti hukum pada kegiatan teori hukum harus dari dalam metode ilmu hukum itu sendiri bukan dari masyarakat sehingga teori hukum mempelajari hukum dengan tujuan<sup>46</sup> untuk mendapatkan pemahaman yang lebih dalam dan lebih baik mengenai hukum bukan pemahaman yang lebih baik dalam hubungan dengan kemasyarakatan.

Teori hukum adalah teori dalam bidang hukum yaitu berfungsi memberikan argumentasi yang meyakinkan bahwa hal-hal yang dijelaskan itu adalah ilmiah atau paling tidak memberikan gambaran bahwa hal-hal yang dijelaskan itu memenuhi standar teoritis. Teori hukum berbeda dengan teori hukum positif. Hal ini dapat dipahami supaya terhindar dari kesalahpahaman, karena seolah-olah tidak dapat dibedakan antara teori hukum dan hukum positif. Tugas teori hukum menjelaskan nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum hingga pada landasan filosofinya yang tertinggi.<sup>47</sup>

Untuk menganalisisnya teori tersebut di bawah ini akan saling berkaitan dan saling mengisi sehingga memunculkan suatu harmonisasi dalam membentuk pola alur pikir. Penulis memandang teori-teori tersebut dalam mengkaji isu hukum dalam penelitian ini. Pola alur pikir penggunaan teori dalam menganalisis permasalahan adalah sebagai berikut:

### 2.1.1 Teori Perlindungan Hukum dari Philipus M. Hadjon

Hukum merupakan pencerminan dari kehendak manusia tentang bagaimana seharusnya masyarakat itu dibina dan kemana harus diarahkan. Hukum itu mengandung ide-ide yang dipilih oleh masyarakat setempat tempat dimana hukum itu diciptakan.

Teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam.<sup>48</sup> Menurut aliran hukum alam bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi serta antara hukum dan moral tidak dapat dipisahkan. Hukum alam telah menunjukkan bahwa sesungguhnya hakikat kebenaran dan keadilan mencakup banyak teori.

<sup>46</sup> Jan Gijssels dan Mark Van Hoecke, *Wat is Rechtstheorie? Antwerpen:Kluwer Rechtswetenschappen*, 1982, hlm 8.

<sup>47</sup> Juhaya S. Praja, *Teori Hukum (edisi Revisi)*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm 2.

<sup>48</sup> Raissul, Muttaqiem, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Nusamedia, Bandung, 2011, hal. 234.

Philipus M. Hadjon mengartikan bahwa “perlindungan hukum sebagai perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan”.<sup>49</sup> Istilah perlindungan hukum bagi rakyat adalah istilah yang tidak mencantumkan “terhadap pemerintah” atau “terhadap tindakan pemerintah”. Menurut Philipus M. Hadjon istilah rakyat sudah mengandung maksud lawan dari pemerintah, karena rakyat berarti orang yang diperintahkan oleh pemerintah.<sup>50</sup>

Perlindungan hukum adalah segala sesuatu yang memungkinkan seseorang dapat melaksanakan dan mempertahankan hak-haknya yang ditentukan oleh hukum. Dengan tindakan pemerintah sebagai titik sentral jika dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi rakyat, maka Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat dibedakan dalam 2 (dua) macam perlindungan hukum, yaitu:<sup>51</sup>

1. Perlindungan hukum yang *preventif*

Perlindungan hukum ini memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif.

2. Perlindungan hukum yang *represif*

Perlindungan hukum ini rakyat diberikan kesempatan mengajukan keberatan setelah adanya akibat dari suatu keputusan pemerintah yang definitif dalam arti bahwa perlindungan represif bersifat menyelesaikan masalah.

Perlindungan hukum yang diberikan oleh negara atau pemerintah ditekankan pada unsur negara atau pemerintah sebagai pemegang kedaulatan dan kekuasaan. Hal tersebut bisa dilihat dalam instrument hukum dan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Perlindungan dalam ilmu hukum adalah hal yang wajib dilaksanakan oleh penegak hukum untuk memberi rasa aman, baik fisik maupun mental, kepada korban dan sanksi dari gangguan, ancaman, kekerasan, dan teror dari pihak

<sup>49</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hal. 1

<sup>50</sup> *ibid*

<sup>51</sup> *ibid* hlm. 2

manapun yang diberikan pada tahap penyelidikan, penuntutan, dan atas pemeriksaan di sidang pengadilan”.

Penulis menggunakan teori perlindungan hukum dalam rumusan masalah pertama dengan melihat makna *primum remedium* sebagai instrumen penegakkan tindak pidana sebagai bentuk instrumen hukum yang dibentuk untuk melindungi negara dalam sisi lingkungan hidup, yang dapat menciptakan ketentraman dalam masyarakat.

### 2.1.2. Teori Pertanggungjawaban Pidana dari Van Hamel

Van Hamel mengatakan pertanggungjawaban pidana adalah suatu keadaan normal dan kematangan psikis yang membawa tiga macam kemampuan untuk:<sup>52</sup>

- a. memahami arti dan akibat perbuatannya sendiri
- b. menyadari bahwa perbuatannya itu tidak dibenarkan atau dilarang oleh masyarakat
- c. menentukan kemampuan terhadap perbuatan

Selanjutnya dasar adanya tindak pidana adalah asas legalitas sedangkan dasar dapat dipidanya pembuat adalah asas kesalahan. Hal ini mengandung arti bahwa pembuat dan pelaku tindak pidana hanya dapat dipidana apabila jika dia mempunyai kesalahan dalam melakukan tindak pidana tersebut. Kapan seseorang dikatakan mempunyai kesalahan merupakan hal yang menyangkut masalah pertanggungjawaban pidana.

Dalam bahasa inggris pertanggungjawaban pidana disebut sebagai *responsibility* atau *criminal liability*. Pertanggungjawaban pidana adalah suatu bentuk untuk menentukan apakah seorang tersangka atau terdakwa dipertanggungjawabkan atas suatu tindak pidana yang telah terjadi. Dengan kata lain pertanggungjawaban pidana adalah suatu bentuk yang menentukan apakah seseorang tersebut dibebaskan atau dipidana. Menurut Roeslan Saleh pertanggungjawaban pidana diartikan sebagai diteruskannya celaan yang obyektif yang ada pada perbuatan pidana dan secara subjektif memenuhi syarat untuk dapat dipidana

<sup>52</sup> Admajaya Priyatno, Kebijakan Legislasi Tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia, CV. Utomo, Bandung, 2004, hal 15.

karena perbuatannya itu.<sup>53</sup> Dalam pertanggungjawaban pidana maka beban pertanggungjawaban dibebankan kepada pelaku pelanggaran tindak pidana berkaitan dengan dasar untuk menjatuhkan sanksi pidana.

Unsur kesalahan merupakan unsur utama dalam pertanggungjawaban pidana. Dalam pengertian perbuatan tindak pidana tidak termasuk hal pertanggungjawaban pidana, perbuatan pidana hanya menunjuk kepada apakah perbuatan tersebut melawan hukum atau dilarang oleh hukum, mengenai apakah seseorang yang melakukan tindak pidana tersebut kemudian dipidana tergantung kepada apakah seseorang yang melakukan perbuatan pidana tersebut memiliki unsur kesalahan atau tidak. Pertanggungjawaban pidana dalam *common law system* selalu dikaitkan dengan *mens rea* dan pembedaan (*punishment*). Kesalahan sebagai bagian dari *mens rea* juga diartikan sebagai kesalahan karena melanggar aturan, atau melanggar tata peraturan perundang-undangan. Setiap orang yang melakukan pelanggaran terhadap undang-undang maka orang tersebut wajib bertanggungjawab atas apa yang telah dilakukan. Kesalahan sebagai unsur pertanggungjawaban dalam pandangan ini menjadikan suatu jaminan bagi seseorang dan menjadikan kontrol terhadap kebebasan seseorang terhadap orang lain. Adanya jaminan ini menjadikan seseorang akan terlindung dari perbuatan orang lain yang melakukan pelanggaran hukum dan sebagai suatu kontrol karena setiap orang yang melakukan pelanggaran hukum pidana dibebani pertanggungjawaban pidana.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana tidak menyebutkan secara jelas mengenai sistem pertanggungjawaban yang dianut. Beberapa pasal dalam KUHP sering menyebutkan kesalahan baik berupa kesengajaan atau kealpaan, namun mengenai pengertian kesalahan kesengajaan nmaupun kealpaan tidak dijelaskan pengertiannya oleh undang-undang. Dalam hukum pidana terhadap seseorang yang melakukan pelanggaran atau suatu perbuatan tindak pidana maka dalam pertanggungjawaban pidana diperlukan asas-asas hukum

<sup>53</sup> Roeslan Saleh, *Pikiran-pikiran Tentang Pertanggungjawaban Pidana*, Cetakan Pertama, Jakarta, Ghalia Indonesia, hal 33

pidana. Salah satu asas hukum pidana adalah asas hukum *nullum delictum nulla poena sine pravia lege poenalle* atau sering disebut asas legalitas, yang menjadi dasar pokok yang tidak tertulis dalam menjerat pidana pada orang yang telah melakukan perbuatan pidana "tidak dipidana jika tidak ada kesalahan". Dasar ini adalah mengenai dipertanggungjawabkannya seseorang atas perbuatan yang telah dilakukannya. Artinya seseorang baru dapat diminta pertanggungjawabannya apabila seseorang tersebut melakukan kesalahan atau melakukan perbuatan yang melanggar peraturan perundang-undangan. Asas legalitas ini mengandung pengertian tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana kalau hal ini terlebih dahulu belum dinyatakan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Maksud dari hal tersebut adalah seseorang baru dapat dimintakan pertanggungjawaban apabila perbuatan itu memang telah diatur.

Pertanggungjawaban pidana mempunyai hubungan dengan masyarakat, hubungan antara pertanggungjawaban pidana dan masyarakat adalah pertanggungjawaban pidana yang mempunyai fungsi. Fungsi pertanggungjawaban pidana mempunyai daya penjerat pidana, sehingga dapat dijatuhkan sebagai kontrol sosial agar di dalam masyarakat tidak terjadi tindak pidana. Fungsi dari pertanggungjawaban pidana adalah sebagai sarana pencegahan, pencegahan tidak hanya sebagai perwujudan terhadap individu tetapi juga sebagai pencegahan terhadap masyarakat yang bersifat umum (general deterrence). Pertanggungjawaban pidana merupakan suatu metode *preventif* dari hukum pidana.

Pandangan ini menjadi dasar dari teori Jeremy Bentham yang berkembang di Inggris, yaitu teori pemidanaan yang diikuti oleh kaum *utilitarian (the utilitarian theory of punishment)*.<sup>54</sup> Titik berat dalam teori mengenai pertanggungjawaban pidana ini adalah dalam hubungannya dengan fungsi pemidanaan. Pertanggungjawaban pidana selain mempunyai sisi sebagai dasar penjerat pidana, dan di sisi lain

<sup>54</sup> Jeremy Bentham dalam Francis G. Jacobs, *Criminal Responsibility*, Trowbridge & London: Redwood Press Limited, 1971, hal 9.

merupakan pertanggungjawaban pidana sebagai fungsi dari pemidanaan. Dari sisi penjatuhan pidana, orang yang bersalah harus dipidana, tetapi dari sisi pemidanaan, pidana yang dijatukan harus setimpal dengan perbuatannya.

Pemidanaan yang tidak terlepas dari masyarakat tidak akan terlepas dari proses hukum. Proses hukum yang terakhir sebelum pemidanaan adalah pertanggungjawaban pidana. Pertanggungjawaban pidana sebagai dasar pemidanaan tentunya akan berkaitan dengan teori-teori pemidanaan.

Pada dasarnya, pengertian secara filsafati "filsafat pemidanaan" di sini diartikan mempunyai dimensi dan orientasi pada anasir "pidana", "sistem pemidanaan" dan "teori pemidanaan" khususnya bagaimana penjatuhan pidana oleh hakim dan proses peradilannya di Indonesia.<sup>55</sup>

Pada hakikatnya, dimensi pidana tersebut berorientasi dan bermuara kepada "sanksi pidana" merupakan "penjamin/garansi yang utama/terbaik" atau (*prime guarantor*) dan sekaligus sebagai "pengancam yang utama" (*prime threatener*) atau serta merupakan alat atau sarana terbaik dalam menghadapi kejahatan.<sup>56</sup>

Dapatlah dikatakan bahwa sistem pemidanaan itu mencakup pengertian:

- <sup>55</sup> Menurut M. Sholehuddin "filsafat pemidanaan" mempunyai 2 (dua) fungsi, yaitu :
1. fungsi fundamental yaitu sebagai landasan dan asas normatif atau kaidah yang memberikan pedoman, kretaria atau paradigma terhadap masalah pidana dan pemidanaan. Fungsi ini secara formal dan intrinsik bersifat primer dan terkandung di dalam setiap ajaran sistem filsafat. Maksudnya, setiap asas yang ditetapkan sebagai prinsip maupun kaidah itulah yang diakui sebagai kebenaran atau norma yang wajib ditegakkan, dikembangkan dan diaplikasikan.
  2. fungsi teori, dalam hal ini sebagai meta-teori. Maksudnya, filsafat pemidanaan berfungsi sebagai teori yang mendasari dan melatarbelakangi setiap teori-teori pemidanaan.
- <sup>56</sup> Herbert L. Packer ini memformulasikan dengan redaksional sebagai berikut:
- a. Sanksi pidana sangatlah diperlukan; kita tidak dapat hidup sekarang maupun di masa yang akan datang tanpa pidana. (*The criminal sanction is indispensable; we could not, now or in the foreseeable future, get along without it*)
  - b. Sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang kita miliki untuk menghadapi kejahatan-kejahatan atau bahaya besar dan segera serta untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya. (*The criminal sanction is the best available device are have for dealing with gross and immediate harm and threats of harm*)
  - c. Sanksi pidana suatu ketika merupakan "penjamin yang utama/terbaik" dan suatu ketika merupakan "pengancam yang utama" dari kebebasan manusia. Ia merupakan penjamin apabila digunakan secara cermat dan manusiawi; ia merupakan pengancam apabila digunakan secara sembarangan dan secara paksa. (*The criminal sanction is at once prime guarantor; used indiscriminately and coercively, it is threatener*).

1. Keseluruhan sistem (aturan perundang-undangan) untuk pemidanaan;
2. Keseluruhan sistem (aturan perundang-undangan) untuk pemberian/penjatuhan dan pelaksanaan pidana ;
3. Keseluruhan sistem (aturan perundang-undangan) untuk fungsionalisasi/ operasionalisasi/konkretisasi pidana;
4. Keseluruhan sistem (perundang-undangan) yang mengatur bagaimana hukum pidana itu ditegakkan atau dioperasionalkan secara konkret sehingga seseorang dijatuhi sanksi (hukum pidana).

Dari dimensi sesuai konteks di atas maka dapat dikonklusikan bahwa semua aturan perundang-undangan mengenai Hukum Pidana Materiel/Substantif, Hukum Pidana Formal dan Hukum Pelaksanaan Pidana dapat dilihat sebagai satu kesatuan sistem pemidanaan.<sup>57</sup> Konkretnya, sistem pemidanaan terdiri dari sub sistem Hukum Pidana substantif, sub sistem Hukum Pidana Formal, dan sub sistem hukum pelaksanaan/eksekusi pidana.

Secara global dan representatif pada pokoknya "sistem pemidanaan" atau "*the sentencing system*" mempunyai 2 (dua) dimensi hakiki, yaitu: Pertama, dapat dikaji dari perspektif pemidanaan itu sendiri.<sup>58</sup> Kedua, sistem pemidanaan juga melahirkan eksistensi ide individualisasi pidana.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Terhadap "sistem pemidanaan" atau "*the sentencing system*" menurut L.H.C. Hulsman merupakan "aturan perundang-undangan yang berhubungan dengan sanksi pidana dan pemidanaan" (*the statutory rules relating to penal sanctions and punishment*). Sedangkan menurut Barda Nawawi Arief apabila pengertian sistem pemidanaan diartikan secara luas sebagai suatu proses pemberian atau penjatuhan pidana oleh hakim.

<sup>58</sup> Menurut Ted Honderich maka pemidanaan mempunyai 3 (tiga) anasir, yaitu :

1. Pidanaan harus mengandung semacam kehilangan (*deprivation*) dan kesengsaraan (*distress*) yang biasanya secara wajar dirumuskan sebagai sasaran dari tindakan pemidanaan. Unsur pertama ini pada dasarnya merupakan kerugian atau kejahatan yang diderita oleh subjek yang menjadi korban sebagai akibat dari tindakan sadar subyek lain. Secara aktual, tindakan subjek lain itu dianggap salah bukan saja karena mengakibatkan penderitaan bagi orang lain, tetapi juga karena melawan hukum yang berlaku secara sah.
2. Setiap pemidanaan harus datang dari institusi yang berwenang secara hukum pula. Jadi, pemidanaan tidak merupakan konsekuensi alamiah suatu tindakan, melainkan sebagai hasil keputusan pelaku-pelaku personal suatu lembaga yang berkuasa. Karenanya, pemidanaan bukan merupakan tindakan balas dendam dari korban terhadap pelanggar hukum yang mengakibatkan penderitaan.
3. Penguasa yang berwenang berhak untuk menjatuhkan pemidanaan hanya kepada subjek yang telah terbukti secara sengaja melanggar hukum atau peraturan yang berlaku dalam masyarakatnya. Unsur ketiga ini memang mengundang pertanyaan tentang "hukuman kolektif", misalnya embargo ekonomi yang dirasakan juga oleh

Dari konteks tersebut di atas jelaslah bahwasanya "Filsafat pidana" berorientasi kepada "pidana", "sistem pidana" dan "teori pidana".<sup>60</sup>

Pada hakikatnya untuk saat ini kebijakan pidana (*criminal policy*) pada kebijakan legislatif terlebih lagi khususnya kebijakan pidana dalam takaran aplikatif diperlukan dan mendesak sifatnya. Ada beberapa aspek mengapa kebijakan ini perlu dirumuskan, yaitu: pertama, untuk sedapat mungkin diharapkan relatif menekan adanya disparitas dalam pidana (*disparity of sentencing*) terhadap kasus atau perkara yang sejenis, hampir identik dan ketentuan tindak pidana yang dilanggar relatif sama. Pada hakekatnya, disparitas menurut Molly Cheang merupakan penerapan pidana yang tidak sama terhadap tindak pidana yang sama (*same offence*) atau terhadap tindak-tindak pidana yang sifat berbahayanya dapat diperbandingkan (*offences of comparable seriousness*) tanpa dasar pembenaran yang jelas. Dengan adanya pedoman pidana pada kebijakan legislatif maka hakim dalam hal penerapan peraturan sebagai kebijakan aplikatif dapat menjatuhkan pidana lebih adil, manusiawi dan mempunyai rambu-rambu yang bersifat yuridis, *moral justice* dan *social justice*. Konkritnya,

orang-orang yang tidak bersalah. Meskipun demikian, secara umum pidana dapat dirumuskan terbuka sebagai denda (penalty) yang diberikan oleh instansi yang berwenang kepada pelanggar hukum atau peraturan.

<sup>59</sup> Pada pokoknya ide individualisasi memiliki beberapa karakteristik tentang aspek-aspek sebagai berikut:

- a. Pertanggungjawaban (pidana) bersifat pribadi/perorangan (asas personal) ;
- b. Pidana hanya diberikan kepada orang yang bersalah (asas tiada pidana tanpa kesalahan);
- c. Pidana harus disesuaikan dengan karakteristik dan kondisi si pelaku; ini berarti harus ada kelonggaran/fleksibilitas bagi hakim dalam memilih sanksi pidana (jenis maupun berat ringannya sanksi) dan harus ada kemungkinan modifikasi pidana (perubahan/penyesuaian) dalam pelaksanaannya.

<sup>60</sup> Menurut Harkristuti Harkrisnowo pada kebijakan legislatif ada ketidakjelasan tentang falsafah pidana. Aspek ini ditegaskan dengan redaksional sebagai berikut :

"Akan tetapi peran lembaga legislatif tidak kalah pentingnya, karena sebagai lembaga yang (seharusnya) merepresentasikan hati nurani dan rasa keadilan rakyat, menetapkan hukum pidana merupakan salah satu tugas mereka. Sangat penting karenanya bagi lembaga-lembaga ini untuk bekerja berdasarkan falsafah pidana yang berangkat dari nilai-nilai dasar yang hidup dalam masyarakat Indonesia saat ini. Menurut saya, ketidakjelasan falsafah pidana saat ini merupakan suatu kendala yang serius bagi upaya penegakan hukum di Indonesia yang tengah menuju ke arah negara yang lebih demokratis. Falsafah ini harus mendasari pula kebijakan pidana (*criminal policy*) yang sampai kini belum dirumuskan. Merupakan impian *criminal justice*, agar para pembuat keputusan di bidang hukum, khususnya Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung, Departemen Kehakiman dan HAM, Kepolisian dan DPR untuk duduk bersama, urun rembuk menghasilkan *criminal policy*, dengan dilandasi falsafah pidana yang tepat untuk Indonesia."

konsekuensi logis aspek ini maka putusan hakim atau putusan pengadilan diharapkan lebih mendekatkan diri pada keadilan yang mencerminkan nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Akan tetapi, kenyataannya di Indonesia tidak ada pedoman pemidanaan yang dapat dijadikan sebagai barometer dan katalisator bagi hakim.<sup>61</sup>

Kedua, pedoman pemidanaan memberikan ruang gerak, dimensi dan aktualisasi kepada hakim dalam hal menerangkan undang-undang sebagai kebijakan legislatif sesuai dengan nuansa apa yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang.<sup>62</sup>

Ketiga, pedoman pemidanaan memberikan dan berfungsi sebagai katalisator guna menjadi "katup pengaman" bagi hakim dalam menjatuhkan pidana kepada terdakwa agar hakim dapat menjatuhkan putusan secara lebih adil, arif, manusiawi dan relatif memadai terhadap kesalahan yang telah dilakukan terdakwa. Oleh karena itu, dengan adanya pedoman pemidanaan tersebut maka diharapkan di samping ditemukan keadilan yang dapat diterima semua pihak juga tercermin adanya nilai kepastian hukum (*rechts-Zekerheids*) yang dijatuhkan hakim dalam putusannya.

Dengan tolok ukur demikian maka hakikatnya "filsafat pemidanaan" juga berorientasi kepada "model keadilan" yang ingin dicapai dalam suatu Sistem Peradilan Pidana. Konkritnya, bagaimana hakim sebagai pengendali kebijakan aplikatif dalam hal menjatuhkan putusan juga berorientasi kepada dimensi secara teoritik serta pula harus mengacu kepada nilai-nilai keadilan yang ingin dicapai oleh semua pihak.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Aspek ini ditegaskan oleh Sudarto sebagai berikut: "KUHP kita tidak memuat pedoman pemberian pidana (*straftoematingsleiddraad*) yang umum, ialah suatu pedoman yang dibuat oleh pembentuk undang-undang yang memuat asas-asas yang perlu diperhatikan oleh hakim dalam menjatuhkan pidana yang ada hanya aturan pemberian pidana (*straftoematingsregels*)".

<sup>62</sup> Aspek ini penting sifatnya oleh karena sebenarnya kebijakan legislatif merupakan kebijakan yang bersifat strategis dan menentukan oleh karena kesalahan dalam kebijakan legislatif akan berpengaruh besar kepada kebijakan aplikatif yang diterapkan di lapangan. Oleh karena itu tentu diperlukan sinkronisasi, transparansi dan latar belakang yuridis tentang hakekat apa dari suatu undang-undang, apa yang diinginkan oleh pembentuk undang-undang terkonkretisasi sehingga hakim sebagai kebijakan aplikatif tidak salah menerapkan dan mewejawantahkan undang-undang

<sup>63</sup> "Menurut Sue Titus Reid maka "model keadilan" sebagai jastifikasi modern untuk pemidanaan. Model ini disebut pendekatan keadilan atau model *Just desert* (ganjalan setimpal) yang didasarkan atas dua teori (tujuan) pemidanaan, yaitu pencegahan (*prevention*) dan retribusi (*retribution*). Dasar retribusi menganggap bahwa pelanggar akan dinilai dengan sanksi yang patut diterima oleh mereka mengingat kejahatan-kejahatan yang telah dilakukannya. Juga dianggap

Konsekuensi logis dengan diterapkannya "filsafat pidana yang bersifat integratif" maka diharapkan pidana yang dijatuhkan hakim pidanaannya mengandung unsur-unsur yang bersifat :

- Kemanusiaan dalam arti bahwa pidana yang dijatuhkan hakim tetap menjunjung tinggi harkat dan martabat para pelakunya;

- Edukatif dalam artian bahwa pidana tersebut mampu membuat orang sadar sepenuhnya atas perbuatan yang telah dilakukannya dan menyebabkan pelaku mempunyai sikap jiwa yang positif dan konstruktif bagi usaha penanggulangan kejahatan; dan

- Keadilan dalam arti bahwa pidana tersebut dirasakan adil baik oleh terhukum maupun oleh korban ataupun oleh masyarakat.

Pada dasarnya, konsepsi dan aplikasi pidana dan hukum berorientasi kepada keadilan.<sup>64</sup> Akan tetapi walaupun hukum dipreposisi demikian, ternyata keadilan menurut masyarakat tidaklah homogen. Artinya, ukuran dan dimensi tentang keadilan bersifat situasional, kontekstual dan kasuistik. Oleh karena demikian, maka tujuan hukum yang mengacu kepada keadilan harus tercermin dalam ketentuan hukum. Tegasnya, konteks keadilan "menurut hukum" yang diartikan apa yang secara tegas diharuskan oleh pembentuk undang-undang.<sup>65</sup> Dengan titik tolak pidana tersebut yang mengacu kepada "filsafat pidana yang bersifat integratif" maka dikaji dari perspektif teori pidana maka penjatuhan pidana oleh hakim berorientasi kepada adanya sifat pembalasan (retributif), pencegahan

---

bahwa sanksi yang tepat akan mencegah pra kriminal itu melakukan tindakan-tindakan kejahatan lagi dan juga mencegah orang-orang lain melakukan kejahatan."

<sup>64</sup> Menurut Aristoteles dalam *The Ethics of Aristoteles* maka pada dasarnya ada 2 (dua) teori tentang keadilan yaitu keadilan distributif dan keadilan korektif/komutatif. Keadilan distributif ialah keadilan yang memberikan bagian kepada setiap orang menurut jasanya, dan pembagian mana tidak didasarkan bagian yang sama akan tetapi atas keseimbangan. Sedangkan keadilan korektif/komutatif adalah keadilan yang memberikan kepada setiap orang sama banyaknya dengan tidak mengingat jasa seseorang. Keadilan korektif/komutatif memegang peranan dalam hal tukar menukar pada peraturan barang dan jasa, dalam mana sedapat mungkin terdapat persamaan antara apa yang dipertukarkan. Sehingga keadilan korektif/komutatif lebih menguasai hubungan antara perseorangan, sedangkan keadilan distributif terutama menguasai hubungan antara masyarakat khususnya negara dengan perseorangan.

<sup>65</sup> Secara konseptual F. Geny juga berpendapat bahwa tujuan hukum ialah keadilan, dan sebagai unsur dari pengertian keadilan adalah kemasyarakatan dan kepentingan daya guna. Aspek ini juga ditegaskan oleh D.H.M. Meuwissen memang tujuan dari hukum untuk sebagian terletak dalam merealisasikan "keadilan". Kemudian Donald Black mendefinisikan hukum sebagai kontrol sosial pemerintah, sedangkan Lon Fuller hukum merupakan "upaya menjadikan perilaku manusia tunduk kepada penyelenggara aturan".

terhadap pelaku lainnya (deterrence) dan adanya pendidikan bagi pelaku untuk menjadi masyarakat yang berguna nantinya (rehabilitasi). Pada hakikatnya apabila dijabarkan lebih intens, detail dan terperinci maka "filsafat pemidanaan yang bersifat integratif" mengandung beberapa dimensi. Pertama, bahwa dengan "filsafat pemidanaan yang bersifat integratif" diharapkan putusan hakim mempunyai dimensi keadilan yang dapat dirasakan oleh semua pihak yaitu terhadap para pelaku itu sendiri, masyarakat, korban akibat tindak pidana yang telah dilakukan para pelaku dan kepentingan negara. Tegasnya, vonis yang dijatuhkan oleh hakim merupakan keseimbangan kepentingan antara kepentingan para pelaku di satu pihak serta kepentingan akibat dan dampak kesalahan yang telah diperbuat para pelaku di lain pihak. Konkritnya, penjatuhan pidana yang berlandaskan kepada asas monodualistik antara kepentingan masyarakat dan kepentingan individu. Dengan demikian pemidanaan yang dijatuhkan hakim tersebut berlandaskan kepada eksistensi 2 (dua) asas fundamental yang dikenal dalam hukum pidana modern yaitu "asas legalitas" (yang merupakan asas kemasyarakatan) dan "asas culpabilitas" atau asas kesalahan yang merupakan asas kemanusiaan/individual. Kedua, secara langsung ataupun tidak langsung, baik implisit maupun eksplisit maka "filsafat pemidanaan yang bersifat integratif" pada putusan hakim tidak semata-mata bertumpu, bertitik tolak dan hanya mempertimbangkan aspek yuridis (formal legalistik) semata-mata karena apabila bertitik tolak demikian kurang mencerminkan nilai-nilai keadilan yang seharusnya diwujudkan oleh peradilan pidana. Pada hakikatnya, dengan mempertimbangkan aspek-aspek yang bersifat non yuridis seperti aspek psikologis terdakwa, sosial ekonomis, agamis, aspek filsafat humanis, aspek keadilan korban dan masyarakat, aspek policy/filsafat pemidanaan, aspek disparitas pemidanaan, dan lain sebagainya maka hendaknya vonis diharapkan memenuhi dimensi keadilan. Konkretnya, putusan hakim juga mempertimbangkan aspek bersifat yuridis, sosiologis dan filosofis sehingga keadilan yang ingin dicapai, diwujudkan dan dipertanggungjawabkan adalah keadilan dengan orientasi pada moral justice, sosial justice dan legal justice. Ketiga, diharapkan putusan

hakim di samping mempertimbangkan aspek moral justice, sosial justice dan legal justice juga sebagai sebuah proses pembelajaran, sebagai tolok ukur dan pencegahan kepada masyarakat lainnya agar tidak melakukan tindak pidana. Pada hakekatnya, putusan hakim juga mengandung aspek pembalasan sesuai teori retributif, juga sebagai pencegahan (deterrence) dan pemulihan diri terdakwa (rehabilitasi).

Dengan titik tolak demikian maka penjatuhan putusan yang dijatuhkan oleh hakim bersifat integratif dalam artian memenuhi aspek *retributif*, *deterrence* dan *rehabilitasi*. Keempat, bahwa vonis hakim juga bertitik tolak kepada aspek tujuan pemidanaan yang bertolak pada model sistem peradilan pidana yang mengacu kepada "*daad-dader strafrecht*" yaitu model keseimbangan kepentingan dimana memperhatikan pelbagai kepentingan yang meliputi kepentingan negara, kepentingan individu, kepentingan pelaku tindak pidana, dan kepentingan korban kejahatan. Tegasnya, bertitik tolak pada keseimbangan monodualistik antara "perlindungan masyarakat" yang mengacu pada "asas legalitas" dan "perlindungan individu" yang bertitik tolak pada "asas culpabilitas". Pada pokoknya terhadap "perlindungan masyarakat", maka termaktub adanya ide individualisasi pidana yang memiliki beberapa karakteristik berupa: pertanggungjawaban (pidana) bersifat pribadi/perorangan (asas personal), kemudian pidana hanya diberikan kepada orang yang bersalah (asas culpabilitas; 'tiada pidana tanpa kesalahan') dan pidana harus disesuaikan dengan karakteristik dan kondisi si pelaku, ini berarti harus ada kelonggaran/fleksibilitas bagi hakim dalam memilih sanksi pidana (jenis maupun berat ringannya sanksi) dan harus ada kemungkinan modifikasi pidana (perubahan/penyesuaian) dalam pelaksanaannya.

Ada 4 (empat) teori pemidanaan, yakni:

- Teori Retribusi, ialah pembalasan terhadap pelanggar karena telah melakukan kejahatan. Teori retribusi merupakan teori pemidanaan tertua dalam sejarah peradaban manusia yang berlandaskan kepada pemberian ganjaran (pembalasan) yang setimpal kepada orang yang melanggar ketentuan hukum pidana.

- Teori Penangkalan berarti menjerakan atau mencegah sehingga baik terdakwa sebagai individual maupun orang lain yang potensial menjadi penjahat akan jera atau takut untuk melakukan kejahatan, melihat pidana yang dijatuhkan kepada terdakwa.

- Teori Pelumpuhan atau inkapasitasi menerangkan bahwa demi kebaikan bagi mereka yang mematuhi hukum, maka terpidana yang melanggar norma sosial harus dicegah perbuatan melawan hukumnya dimasa mendatang. Bila seorang terpidana, yang dianggap tidak akan mampu menyakiti orang-orang diluar penjara, akan dibuat kehilangan kapasitasnya (untuk menyakiti orang di luar penjara), maka masyarakat akan terselamatkan dari kejahatan yang mungkin akan dilakukan bila narapidana masih bebas berkeliaran. Sistem pemidanaan demikian ialah mengisolasi penjahat dari anggota masyarakat yang taat kepada hukum. Dengan demikian kejahatan dalam masyarakat akan menurun.

- Teori Rehabilitasi memiliki tujuan memperbaiki si penjahat. Tujuan ini paling banyak diajukan orang dewasa ini. Pidana itu harus diusahakan agar dapat mengubah pandangan dan sikap-sikap penjahat sehingga tidak lagi akan melakukan kejahatan di masa yang akan datang. Hal yang menjadi masalah adalah bagaimana cara sebaiknya untuk mencapai maksud tersebut. Bagaimanapun juga tujuan pemasyarakatan seperti ini merupakan hal yang paling menonjol dalam dunia modern sekarang ini. Menurut teori rehabilitasi, pemidanaan dijatuhkan agar proses pembinaan dapat dilakukan dengan mudah.

Rehabilitasi dimaksudkan agar terpidana dapat mengubah kepribadiannya, sehingga tidak lagi mempunyai kepribadian yang jahat tetapi menjadi orang yang baik. Teori tujuan menganggap pula pemidanaan sebagai jalan untuk mencapai reformasi atau rehabilitasi pada terpidana. Kesalahan atau tindakan kejahatan dianggap sebagai suatu penyakit sosial yang disintegratif dalam masyarakat. Kejahatan itu dibaca pula sebagai simpton disharmoni mental atau ketidakseimbangan personal yang membutuhkan terapi psikiatris, conselling, latihan-latihan spiritual dan sebagainya. Itulah

sebabnya ciri khas dari pandangan tersebut ialah pemidanaan merupakan proses pengobatan sosial dan moral bagi seorang terpidana agar kembali berintegrasi dalam komunitas atau masyarakatnya secara wajar. Jadi, teori ini menolak pandangan adanya pembalasan berdasarkan kesalahan yang subjektif. Teori ini melihat kejahatan tidak dari sudut pandang perbuatannya, melainkan pelakunya sendiri yang harus dilihat dan didekati secara nyata dan persuasif. Tujuan pendekatan kepada pelaku ini adalah untuk mempengaruhi pelaku kejahatan secara positif sepanjang masih dapat dibina dan diperbaiki.<sup>66</sup>

Negara mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam menjamin keamanan dan ketertiban dalam masyarakat. Salah satu alat untuk menjamin hal itu, yaitu adanya ketentuan hukum pidana yang memberi kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat. Namun, tidak selamanya ketentuan dapat dilaksanakan karena banyak masyarakat yang melanggar ketentuan yang tercantum di dalam KUHP. Sehingga para pelaku yang melanggar ketentuan itu dapat dikenakan hukuman atau sanksi pidana. Sanksi pidana yang dijatuhkan itu disesuaikan dengan berat atau ringannya perbuatan pidana yang dilakukan oleh pelaku. Selain itu ada juga *strict liability* dan *absolute liability* yang merupakan bentuk pertanggungjawaban pidana.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Ciri-ciri teori rehabilitasi sebagai berikut:

1. Tujuan pidana adalah mengubah tingkah laku dan kepribadian pelaku tindak pidana agar mematuhi norma yang berlaku;
2. Beralaskan paham determinisme yang menyatakan bahwa seseorang melakukan kejahatan bukan berdasarkan kehendaknya karena manusia tidak mempunyai kehendak bebas dan dibatasi oleh watak pribadinya, faktor biologis maupun lingkungan;
3. Pidana didasarkan pada keperluan yang dibutuhkan untuk dapat memperbaiki pelaku tindak pidana, bukan didasarkan pada berat ringannya tindak pidana yang dilakukan;
4. Teori ini menghendaki penghapusan terhadap pidana mati. Dalam tindak pidana di bidang lingkungan hidup, terdapat beberapa tindak pidana dilakukan secara terencana dan bertujuan memperoleh keuntungan, misalnya yaitu pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang seringkali dilakukan oleh industri. Pelaku tidak melakukan suatu perbuatan illegal kecuali keuntungan yang diharapkan dari suatu tindak pidana melebihi biaya yang diperkirakan. Lihat Adami Chazawi, *PELAJARAN HUKUM PIDANA bagian 1 (Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pemidanaan, dan Batasnya Berlaku Pidana)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hal. 86.

<sup>67</sup> *Strict liability* pada hukum pidana adalah suatu kejahatan yang tidak mensyaratkan adanya unsur niat jahat. Asas ini biasa digunakan dalam masalah hukum terkait lingkungan seperti pencemaran lingkungan. *Absolute liability* berbeda dengan *strict liability*, yakni

Perkembangan industri modern seringkali menimbulkan resiko atau dampak yang sangat besar terhadap kualitas lingkungan hidup dan kesehatan manusia. Jika hanya dengan mengandalkan doktrin pertanggungjawaban maka penegakan hukum lingkungan melalui pengadilan akan menghadapi berbagai kendala. Secara efektif dampak doktrin ini tidak mampu mengatasi secara dampak dari kegiatan industri modern yang mengandung berbagai resiko. Hal ini disebabkan persyaratan penting yang dipenuhi dalam "*unsur negligince atau fault adalah the failure to exercise the care of an ordinary prudent and careful man*".

Di samping itu doktrin pertanggungjawaban tradisional juga tidak mampu mengantisipasi kegiatan-kegiatan yang mengandung resiko penting atau besar. Dalam tindak pidana pencemaran seringkali keterkaitan antara zat kimia yang dikeluarkan dan kerugian yang diderita korban menjadi perdebatan yang kontroversial. Perdebatan bisa disebabkan oleh keraguan terhadap sifat bahan atau zat kimia tertentu, berbahaya atau tidak, sifat dari keluaran zat pencemar yang ditimbulkan atau terdapat kemungkinan adanya penyebab ganda (*multiple causes*). Persoalan-persoalan dalam tindak pidana pencemaran seperti ini tentu saja menyulitkan para pencari keadilan atau pihak-pihak yang benar-benar dirugikan dalam mengemukakan bukti-bukti tersebut. Untuk mengatasi kendala tersebut dikembangkanlah teori pertanggungjawaban mutlak atau *strict liability*. Menurut teori ini, apabila seseorang menjalankan kegiatan yang dapat digolongkan sebagai *ultrahazardous* (teramat sangat berbahaya) maka ia diwajibkan mempertanggungjawabkan segala kerugian yang ditimbulkan walaupun ia telah bertindak sangat hati-hati (*utmost care*) untuk mencegah bahaya atau kerugian tersebut, walaupun dilakukan tanpa kesengajaan.

---

pertanggungjawaban pidana yang meniadakan unsur kesalahan (sengaja atau alpa), dan tidak ada pengecualian. Dalam *strict liability* terdapat suatu pengecualian yang memungkinkan seseorang atau badan hukum dibebaskan dari tanggung jawab, misalnya *force majeure* (keadaan yang diluar kehendak manusia). Lihat Marpaung, L., ***Unsur-unsur Perbuatan yang Dapat Dihukum (Delik)***, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hlm. 14.

Sistem hukum ini diangkat dari tuntutan perkembangan teknologi dan modernisasi. Berdasarkan sistem ini, si pelaku atau pollter telah cukup untuk dinyatakan bertanggung jawab atas pencemaran atau perusakan lingkungan, meskipun belum dinyatakan bersalah. Dalam asas *strict liability*, kesalahan (*fault, schuld, atau mens rea*) tidaklah menjadi penting untuk menyatakan pelaku bertanggung jawab karena pada saat peristiwa itu timbul ia sudah memikul suatu tanggung jawab. Di sini berlaku asas "*res ipso loquitur*", yaitu fakta sudah berbicara sendiri (*the thing speaks for it self*).<sup>68</sup>

Pada penggunaan sistem hukum di atas sebagai sistem hukum yang baru, hambatan-hambatan yang dialami pihak pengklaim (korban yang dirugikan), sebagaimana yang selama ini lazim dianut tetapi dibebankan kepada pihak pelaku perbuatan melawan hukum. Di sini juga berlaku pembuktian terbalik (*omkering van bewijslast*).

Jika dilihat dari perkembangan penerapan asas *strict liability* sebagai padanan dari asas tanggung jawab mutlak di negara-negara dengan tradisi hukum *common law*, maka kriteria yang mula-mula ditentukan oleh hakim untuk menentukan apakah suatu perbuatan dapat ditundukkan pada asas *strict liability* adalah apakah proses dan sifat kegiatan yang bersangkutan masih termasuk dalam batas-batas kelaziman atau telah beredar di luar batas-batas kelaziman.

Indonesia sebagai negara penganut tradisi sistem hukum *civil law* lebih menekankan pentingnya peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum, maka keberadaan sebuah perangkat peraturan

<sup>68</sup> L. B. Curzon menguraikan aktualitas dan manfaat dari asas *strict liability*. Pada asas tersebut diperlukan:

- pentingnya jaminan untuk mematuhi peraturan-peraturan penting tertentu yang diperlukan untuk kesejahteraan masyarakat;
- bukti kesalahan sangatlah sulit didapat atas pelanggaran-pelanggaran peraturan yang berhubungan dengan kesejahteraan masyarakat; dan
- tingkat bahaya sosial yang tinggi yang timbul dari perbuatan-perbuatan itu.

Curzon menyadari bahwa betapa sulitnya mendapatkan pembuktian bagi suatu kasus tertentu sementara perbuatan pidana memiliki tingkat bahaya yang tinggi bagi kesejahteraan masyarakat. Bertolak dari pendapat Curzon di atas dapat disimpulkan bahwa sistem hukum *strict liability* merupakan sistem hukum yang sangat menguntungkan pihak korban dalam rangka mengklaim pertanggungjawaban si pelaku. Sistem ini memang sangat tepat dalam abad teknologi mutakhir ini, banyak masyarakat yang menjadi korban dampak modernisasi termasuk pencemaran lingkungan. Karena sistem hukum belum dimodernisasi sedemikian rupa maka tidak sedikit pihak penderita mengumpulkan data-data yang lengkap untuk dijadikan pembuktian. Lihat N. H. T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Erlangga, Jakarta, 2004, hlm. 316-317.

perundang-undangan yang memuat kriteria-kriteria dari kegiatan yang berbahaya merupakan suatu kebutuhan. Perumusan ini perlu untuk memberikan pedoman kepada para hakim yang memeriksa sebuah perkara agar dapat menentukan penerapan asas tanggung jawab mutlak atau tidak.

Harus diakui bahwa penerimaan atas tanggung jawab mutlak dalam hukum positif Indonesia dipengaruhi oleh keberadaan *strict liability* dalam hukum Anglo Amerika selain oleh konvensi-konvensi internasional.<sup>69</sup> Apabila ditilik dari hukum Belanda, kegiatan-kegiatan yang tunduk pada asas tanggung jawab mutlak atau dalam hukum Belanda disebut dengan *risico-aansprakelijkheid* adalah kegiatan-kegiatan dalam bentuk sebagai berikut:

- a. Kegiatan pengolahan bahan berbahaya;
- b. Kegiatan pengolahan limbah bahan berbahaya;
- c. Kegiatan pengangkutan bahan berbahaya melalui laut, sungai, dan darat; serta
- d. Kegiatan pengeboran dan tanah yang menimbulkan ledakan.

*International Convention on Civil Liability* 1969 telah ditandatangani oleh Pemerintah Republik Indonesia sebagai hasil sidang *International Legal Conference on Marine Pollution Damage* di Brussel dan diratifikasi melalui KEPPRES No. 18 Tahun 1978. Konvensi ini telah digunakan dalam kasus pencemaran minyak di Selat Malaka, yaitu Kasus Nagasaki Spirit. Asas ini juga telah dimasukkan pada Pasal 35 UUPH.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Menurut Hukum Anglo Amerika, kegiatan-kegiatan yang dapat ditundukkan dengan asas *strict liability*, yakni berupa:

- a. Kegiatan usaha penghasil pengolahan dan pengangkutan limbah bahan berbahaya dan beracun (B-3);
- b. Penyimpanan gas yang mudah terbakar dalam jumlah besar di kawasan perkotaan;
- c. Instalasi nuklir;
- d. Pengeboran minyak;
- e. Penggunaan mesin pematok tiang besar yang menimbulkan getaran luar biasa; dan
- f. Limpahan air.

<sup>70</sup> Pasal 35 UUPH, berbunyi:

1. "Penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan yang usaha dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun, dan/ atau menghasilkan limbah atas kerugian yang ditimbulkan dengan kewajiban membayar ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadi pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan".
2. "Penanggung jawab usaha dan atau kegiatan dapat dibebaskan dari kewajiban membayar ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) jika yang bersangkutan dapat

Sehubungan dengan tidak berlakunya lagi UUPLH (Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup) Tahun 1997, kemudian asas *strict liability* ini kembali tampil dalam UU PPLH (Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup) tahun 2009. Dalam UUPPLH (Undang-undang Pengelolaan lingkungan Hidup), kriteria jenis usaha dan/ atau kegiatan yang dapat ditundukkan dalam tanggung jawab mutlak adalah:

- a. Usaha dan kegiatannya menggunakan bahan berbahaya dan beracun;
- b. Usaha dan kegiatan yang menghasilkan dan/ atau mengelola limbah bahan berbahaya dan beracun; serta
- c. Usaha dan kegiatan yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup (Pasal 88).<sup>71</sup>

Penjelasan untuk Pasal 88 UU PPLH (Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup) adalah bahwa "yang dimaksud dengan bertanggungjawab mutlak atau *strict liability* adalah unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti rugi. Ketentuan ayat ini merupakan *lex specialis* dalam gugatan tentang perbuatan melanggar hukum pada umumnya"<sup>72</sup>. Pengaturan asas *strict liability* dalam UU PPLH bersifat limitatif, yaitu terbatas pada kegiatan yang berkaitan dengan pemanfaatan dan pengelolaan bahan berbahaya dan beracun (B3). Pembatasan ini dilakukan karena sifat asas *strict liability* yang mengabaikan unsur kesalahan sehingga perlu dilakukan dengan hati-hati dan tidak sembarangan digunakan.

Teori-teori yang mengkaji dan menganalisis tentang alasan negara menjatuhkan sanksi pidana kepada pelaku disebut dengan teori pemidanaan.

---

membuktikan, bahwa pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan hidup disebabkan oleh salah satu alasan di bawah ini:

- a. Adanya bencana alam atau peperangan; atau
- b. Adanya keadaan terpaksa di luar kemampuan manusia; atau
- c. Adanya tindakan pihak ketiga yang menyebabkan terjadinya pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan hidup".

3. "Dalam hal terjadinya kerugian yang disebabkan oleh pihak ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, pihak ketiga bertanggung jawab membayar ganti rugi". Lihat Mohammad, Makara, *ASPEK-ASPEK HUKUM LINGKUNGAN*, Indeks, Jakarta, 2011, hal. 291.

<sup>71</sup> Pasal 88 UUPPLH mengatur sebagai berikut "Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/ atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/ atau mengelola limbah B3, dan/ atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggungjawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan". Lihat UNDANG-UNDANG RI NOMOR 32 TAHUN 2009 & PERATURAN MENTERI LINGKUNGAN HIDUP R. I. TAHUN 2013 TENTANG PERLINDUNGAN & PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP, Citra Umbara, Bandung, 2013, hlm. 49-50.

<sup>72</sup> *ibid* hal. 100

Teori pemidanaan yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *theory of punishment* sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *theorie van de straf* berkaitan erat dengan penjatuhannya pidana kepada pelaku yang melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Teori diartikan sebagai pendapat ahli, sedangkan pemidanaan adalah penjatuhannya hukum kepada pelaku yang telah melakukan perbuatan pidana.<sup>73</sup>

Yang mempunyai kewenangan menjatuhkan sanksi pidana itu adalah negara. Negara sebagai suatu organisasi tertinggi maka melalui undang-undang, negara menunjuk pejabat tertentu untuk menjatuhkan sanksi pidana kepada pelaku kejahatan. Pejabat yang diberikan kewenangan menjatuhkan sanksi pidana kepada pelaku kejahatan adalah hakim.

4 (empat) unsur teori pemidanaan, yakni:<sup>74</sup>

1. Adanya pendapat ahli

Pendapat ahli dalam bahasa Inggris disebut dengan *the expert opinion*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut *deskundig advies* adalah pikiran atau kesimpulan dari orang yang mempunyai pengetahuan atau keahlian tentang pemidanaan.

2. Menjatuhkan pidana

Menjatuhkan pidana adalah mengenakan hukuman kepada pelaku.

3. Adanya subjek

Subjek dalam teori pemidanaan yaitu orang yang dikenakan hukuman berdasarkan putusan pengadilan.

4. Adanya unsur penyebab

Penyebab negara menjatuhkan pidana karena adanya:

a. Pembalasan.

Pembalasan yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *retaliation*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *represaille* adalah suatu proses, perbuatan, cara membalas. Membalas artinya melakukan sesuatu untuk memuaskan dari pihak korban.

b. Menakuti masyarakat

<sup>73</sup> N. H. T. Siahaan, Op. Cit., hal. 138.

<sup>74</sup> *ibid* hal. 139

Menakuti masyarakat yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *scare the people*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut *schrikken mensen* artinya dengan adanya pidana itu maka masyarakat akan takut untuk melakukan suatu kejahatan atau tindak pidana karena ada sanksi yang tegas bagi masyarakat yang melakukan suatu kejahatan atau tindak pidana. Takut artinya bahwa pelaku ,merasa khawatir dengan adanya penjatuhan pidana yang diberikan kepada pelaku akibat perbuatan yang dilakukan.

c. Melindungi masyarakat

Melindungi masyarakat dalam bahasa Inggris disebut "*protect the community*" sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan "*het publiek te beschermen*" adalah "menyelamatkan masyarakat dari tindakan-tindakan yang melawan hukum".

d. Membina masyarakat

Membina masyarakat yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *community fostering*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *het bevorderen van de gemeenschap* merupakan upaya untuk memperbaiki narapidana agar menjadi lebih baik setelah menjalani hukuman yang diberikan.

Penulis menggunakan teori pertanggungjawaban pidana sebagai analisis rumusan masalah kedua yang merupakan urgensi pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*) dalam tindak pidana pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup karena sudah banyak korban di Indonesia akibat pencemaran lingkungan dalam penggunaan limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3), sehingga penulis mengharapkan hukum pidana sebagai *primum remedium* yang dapat menciptakan lingkungan hidup yang baik dan sehat karena merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia.

### 2.1.3. Teori Kebijakan Hukum Pidana dari Marc Ancel

Istilah kebijakan berasal dari bahasa Inggris yakni *Policy* atau dalam bahasa Belanda *Politiek* yang secara umum dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah (dalam arti luas termasuk pula aparat penegak hukum) dalam mengelola,

mengatur, atau menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang-bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan pengaplikasian hukum/peraturan, dengan tujuan (umum) yang mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat (warga negara).<sup>75</sup>

Bertolak dari kedua istilah asing tersebut, maka istilah kebijakan hukum pidana dapat pula disebut dengan istilah politik hukum pidana. Dalam kepustakaan asing istilah politik hukum pidana ini sering dikenal dengan berbagai istilah, antara lain *penal policy*, *criminal law policy* atau *staftrechtspolitik*

Menurut Mahfud, politik hukum sebagai *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah, yang meliputi :<sup>76</sup>

1. Pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan;
2. Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

Menurut Utrecht, politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya sesuai dengan kenyataan sosial. Politik hukum membuat suatu *Ius constituendum* (hukum yang akan berlaku) dan berusaha agar *Ius constituendum* itu pada suatu hari berlaku sebagai *Ius constitutum* (hukum yang berlaku yang baru).<sup>77</sup>

Sacipto Rahardjo, mengemukakan bahwa politik hukum adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Secara substansial politik hukum diarahkan pada hukum yang seharusnya berlaku (*Ius*

<sup>75</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti Bandung, 2010, hlm : 23-24.

<sup>76</sup> Moh. Mahfud M.D, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media Yogyakarta, 1999, hlm : 9.

<sup>77</sup> Abdul Latif dan Hasbih Ali, *Politik Hukum*, PT. Sinar Grafika (Jakarta, 2011), hlm : 22-23.

*constituendum*). Sedangkan pengertian Politik hukum menurut Muchtar Kusumatmadja, adalah kebijakan hukum dan perundang-undangan dalam rangka pembaruan hukum. Proses pembentukan hukum harus dapat menampung semua hal yang relevan dengan bidang atau masalah yang hendak diatur dalam undang-undang itu, apabila perundang-undangan itu merupakan suatu pengaturan hukum yang efektif.<sup>78</sup>

Dengan demikian, kebijakan hukum pidana dapat diartikan dengan cara bertindak atau kebijakan dari negara (pemerintah) untuk menggunakan hukum pidana dalam mencapai tujuan tertentu, terutama dalam menanggulangi kejahatan, memang perlu diakui bahwa banyak cara maupun usaha yang dapat dilakukan oleh setiap negara (pemerintah) dalam menanggulangi kejahatan. Salah satu upaya untuk dapat menanggulangi kejahatan, diantaranya melalui suatu kebijakan hukum pidana atau politik hukum pidana.

Menurut Marc Ancel, pengertian *penal policy* (Kebijakan Hukum Pidana) adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.<sup>79</sup>

Politik hukum pidana diartikan juga sebagai kebijakan menyeleksi atau melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi terhadap suatu perbuatan. Disini tersangkut persoalan pilihan-pilihan terhadap suatu perbuatan yang dirumuskan sebagai tindak pidana atau bukan, serta menyeleksi diantara berbagai alternatif yang ada mengenai apa yang menjadi tujuan sistem hukum pidana pada masa mendatang. Oleh karena itu, dengan politik hukum pidana, negara diberikan kewenangan merumuskan atau menentukan suatu perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana, dan kemudian dapat menggunakannya sebagai

<sup>78</sup> *ibid*

<sup>79</sup> Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai ..., Op Cit, hlm : 23.

tindakan represif terhadap setiap orang yang melanggarnya. Inilah salah satu fungsi penting hukum pidana, yakni memberikan dasar legitimasi bagi tindakan yang represif negara terhadap seseorang atau kelompok orang yang melakukan perbuatan yang dirumuskan sebagai tindak pidana.<sup>80</sup>

Dalam hal mencapai tujuan tertentu hukum pidana tidak dapat bekerja sendiri, tetapi perlu melibatkan sarana-sarana lainnya yang mendukung, yakni tahapan kebijakan hukum pidana, dalam mengoperasionalkan hukum pidana, melalui tahap formulasi kebijakan legislatif atau pembuatan peraturan perundang-undangan, tahap perencanaan yang seharusnya memuat tentang hal-hal apa saja yang akan dilakukan, dalam menghadapi persoalan tertentu dibidang hukum pidana, dan kejahatan yang terjadi selalu berorientasi pada kebijakan penanggulangan kejahatan terpadu, sebagai upaya yang rasional guna pencapaian kesejahteraan masyarakat dan sekaligus perlindungan masyarakat.

Dari definisi tentang kebijakan hukum pidana yang telah diuraikan, sekilas tampak bahwa kebijakan hukum pidana identik dengan pembaharuan perundang-undangan hukum pidana yaitu substansi hukum, bahkan sebenarnya ruang lingkup kebijakan hukum pidana lebih luas daripada pembaharuan hukum pidana. Hal ini disebabkan karena kebijakan hukum pidana dilaksanakan melalui tahap-tahap konkretisasi/operasionalisasi/fungsionalisasi hukum pidana yang terdiri dari.<sup>81</sup>

1. Kebijakan formulatif/legislatif, yaitu tahap perumusan/penyusunan hukum pidana;
2. Kebijakan aplikatif/yudikatif, yaitu tahap penerapan hukum pidana;
3. Kebijakan administratif/eksekutif, yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana.

<sup>80</sup> Yesmil Anwar dan Adang, *Pembaharuan Hukum Pidana ; Reformasi Hukum*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2008, hal : 58-59.

<sup>81</sup> Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai ..., *Op Cit*, hlm : 24.

Kebijakan hukum pidana tidak dapat dipisahkan dari sistem hukum pidana. Dalam hal ini, Marc Ancel menyatakan bahwa setiap masyarakat yang terorganisir memiliki sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan hukum pidana beserta sanksinya, suatu prosedur hukum pidana dan suatu mekanisme pelaksanaan pidana.<sup>82</sup>

Dengan demikian kebijakan hukum pidana berkaitan dengan proses penegakan hukum (pidana) secara menyeluruh. Oleh sebab itu, kebijakan hukum pidana diarahkan pada konkretisasi /operasionalisasi/fungsionalisasi hukum pidana material (substansial), hukum pidana formal (hukum acara pidana) dan hukum pelaksanaan pidana.

Jadi, kebijakan hukum pidana (*penal policy*) operasionalisasinya melalui beberapa tahap yaitu tahap formulasi (kebijakan legislatif), tahap aplikasi (kebijakan yudikatif, yudisial) dan tahap eksekusi (kebijakan eksekusi/administrasi). Dari ketiga tahap tersebut, tahap formulasi merupakan tahap yang paling strategis dari upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan melalui kebijakan hukum pidana. Kesalahan/kelemahan kebijakan legislatif merupakan kesalahan strategis yang dapat menjadi penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap aplikasi dan eksekusi.<sup>83</sup>

Penulis menggunakan teori Kebijakan Hukum Pidana dalam rumusan masalah ketiga menemukan konsep pengaturan ke depan sebagai *primum remedium* yang dapat mengatasi permasalahan lingkungan hidup baik secara *preventif* (pencegahan) maupun secara *represif* (penggunaan sanksi). Dalam hal ini cara bertindak atau kebijakan dari negara (pemerintah) untuk menggunakan hukum pidana dalam mencapai tujuan tertentu terutama dalam menemukan konsep ke depan dalam menangani kasus lingkungan hidup.

<sup>82</sup>*Ibid*, hal. 28-29

<sup>83</sup>Barda Nawawi Arief, **Masalah Penegakan Hukum...**, Op Cit, hlm : 75.

## 2.2. Kerangka Konseptual

### 2.2.1 Konsep *Ultimum Remedium*

Asas yang begitu menonjol terdapat pada asas legalitas yang artinya "pidana harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan". Asas legalitas menekankan bahwa "suatu perbuatan pidana dapat dihukum apabila sudah ada peraturan yang mengaturnya terlebih dahulu".<sup>84</sup> Perbuatan pidana lingkungan dapat dihukum pelakunya apabila sudah ada rumusan hukum yang jelas mengatur dalam UU PPLH.

Selain itu ada pula pada asas pembangunan yang berkesinambungan (*The Principle of Sustainable Development*) yang diterima oleh *The General Assembly* PBB tahun 1992. Asas pembangunan ini menegaskan bahwa "pembangunan ekonomi harus memperhatikan kebutuhan generasi berikutnya".<sup>85</sup>

Asas yang juga berhubungan dengan hukum pidana lingkungan terdapat pula pada asas pencegahan (*the precautionary principle*). Asas pencegahan merupakan "asas yang menegaskan bahwa penindakan terhadap pelanggaran delik formil UU PPLH harus dilakukan secara bertahap dan menyeluruh dari yang ringan, sedang hingga yang terberat".

Selanjutnya ada juga asas pengendalian (*principle of restraint*). Asas ini menjelaskan bahwa "sanksi pidana terhadap tindak pidana lingkungan dapat diterapkan, apabila sanksi hukum administrasi, hukum perdata, dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan sudah diterapkan". Dalam hukum pidana, hal ini dikenal dengan "asas *ultimum remedium*" yang merupakan upaya terakhir.

Asas ini merupakan "*lex specialis*" dari ketentuan KUHP yang bersifat "generalis". Oleh karena itu, hukum acara yang diterapkan pada asas subsidiaritas merupakan hal yang bersifat khusus, sehingga penerapannya bersifat mengikat. Dengan demikian penerapan ketentuan hukum pidana dalam UU PPLH belum dapat diterapkan, manakala sanksi

<sup>84</sup> H. Ishaq, *Dasar-dasar ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016. Hal.

<sup>85</sup> Erwin, Muhamad, *HUKUM LINGKUNGAN (Dalam Sistem Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia)*, Refika Aditama, Bandung, 2015, hlm. 77

hukum administrasi ternyata dalam pelaksanaannya efektif untuk menanggulangi pelanggaran dari undang-undang tersebut.<sup>86</sup>

Pelaku tindak pidana lingkungan hidup dapat berupa perorangan atau kolektif. Bahkan bentuknya dapat merupakan kejahatan korporasi. Dalam hukum pidana modern perhatian terhadap korban kejahatan tidak hanya ditekankan terhadap proses kriminalisasi, tetapi juga berkaitan erat dengan pedoman pemidanaan, konsep pertanggungjawaban pidana dan usaha untuk mencantumkan ganti rugi sebagai sanksi pidana.

Dalam hal pertanggungjawaban pidana, antara lain muncul konsep *shared responsibility*. Konsep ini menganalisis korban kejahatan. Analisa sangat penting untuk menentukan politik kriminal yang paling tepat untuk penanggulangan kejahatan.

Pada kenyataannya bentuk-bentuk perilaku di wilayah Indonesia banyak yang menguras sumber daya alam guna memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya tanpa memikirkan dampak negatif yang akan terjadi bagi generasi kini dan nanti. Dengan demikian sangatlah penting peranan sanksi pidana, sehingga sangat diperlukan fungsi kontrol dari sistem pemidanaan.

Arah dari sistem pemidanaan terhadap tindak pidana lingkungan tertuju pada upaya untuk mendidik masyarakat, pengusaha, dan pemerintah. Selain itu juga berfungsi untuk memberi efek jera bagi para pelaku agar tidak melakukan hal-hal yang tidak bertanggung jawab terhadap lingkungan yang dapat dikenakan kepada individu, korporasi, dan pemerintah yang berwenang.

<sup>86</sup> Menurut Hamdan, "penggunaan sanksi pidana dalam masalah pencemaran lingkungan hidup menimbulkan beberapa kelemahan diantaranya"

1. Pada umumnya, proses perkara perdata relatif memerlukan waktu yang cukup lama karena besar kemungkinan pihak pencemar akan mengulur-ulur waktu sidang atau waktu pelaksanaan eksekusi dengan cara mengajukan banding atau kasasi, sementara pencemaran terus berlangsung dengan segala macam akibatnya.
2. Jangka waktu pemulihan sulit dilakukan dengan segera, memerlukan waktu yang cukup lama.
3. Dengan tidak menerapkan sanksi pidana, tidak menutup kemungkinan pelaku pencemaran dan Perusakan tidak melakukan lagi.
4. Penerapan sanksi administrasi dapat mengakibatkan penutupan perusahaan industri yang membawa akibat kepada para pekerja, pengangguran akan menjadi bertambah, menimbulkan kejahatan, dan kerawanan sosial ekonomi lainnya. Lihat Hamdan, ***Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup***, CV. Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 18

Dalam hukum pidana, dikenal istilah *ultimum remedium* yang artinya "bahwa sanksi pidana dipergunakan manakala sanksi-sanksi yang lain sudah tidak berdaya". Sanksi pidana merupakan "sanksi yang terakhir, setelah sanksi perdata maupun sanksi administratif". Hal ini dilakukan untuk "memberikan kepastian hukum agar proses hukum pidana yang cukup panjang dapat memberi keadilan baik terhadap korban maupun terhadap pelaku itu sendiri".

J. M. van Bemmelen berpendapat bahwa "hal yang membedakan antara hukum pidana dengan bidang hukum yang lain ialah sanksi". "Sanksi hukum pidana memberikan ancaman penderitaan dengan sengaja dan sering juga pengenaan penderitaan". Perbedaan demikian menjadi alasan untuk menganggap hukum pidana itu sebagai *ultimum remedium*, yaitu "usaha terakhir untuk memperbaiki tingkah laku manusia, terutama pelaku tindak pidana, serta memberikan tekanan psikologis agar orang lain tidak melakukan kejahatan".

Hoengels menekankan untuk mempertimbangkan berbagai faktor agar tetap menjaga dalil *ultimum remedium* sehingga tidak terjadi *over criminalization*, antara lain:

1. Sanksi pidana diberikan jika memiliki korban dan kerugiannya jelas,
2. Hukum pidana sebagai sarana represif harus didayagunakan secara serentak dengan sarana pencegahan,
3. Hukum pidana dalam hal-hal tertentu harus mempertimbangkan secara khusus skala prioritas kepentingan pengaturan,
4. Sanksi pidana harus didukung masyarakat, dan
5. Kerugian yang ditimbulkan dari pemidanaan lebih kecil atau hampir sama dengan kerugian yang ditimbulkan dari perbuatan pidana tersebut.

Frans Hendra Winarta, menjelaskan bahwa:

"*Ultimum remedium* adalah alat terakhir dalam upaya hukum pidana untuk menjerat pelaku atau pejabat publik yang mengeluarkan kebijakan

yang salah atau telah dijalankan, tapi tidak menutup kemungkinan sanksi pidana dapat digunakan".<sup>87</sup>

Jadi, pemidanaan merupakan "alternatif terakhir bagi suatu perbuatan pidana (delik)". Sama halnya bahwa untuk suatu tindak pidana tertentu asas *ultimum remedium* itu mewajibkan syarat harus dilakukan upaya pemberian sanksi lain (non pidana), sebelum adanya sanksi pidana berupa pidana kurungan atau pidana penjara".

Istilah *ultimum remedium* pertama kali diucapkan oleh Menteri Kehakiman Belanda, Mr. Modderman.<sup>88</sup> Menurut Modderman, asas *ultimum remedium* adalah: bahwa yang dapat dihukum, pertama, adalah pelanggaran-pelanggaran hukum. Ini merupakan *conditio sine qua non*. Kedua, adalah bahwa yang dapat dihukum itu adalah pelanggaran-pelanggaran hukum, yang menurut pengalaman tidaklah dapat dihindarkan dengan cara-cara yang lain. Hukuman itu hendaklah merupakan suatu upaya yang terakhir. Pendapat ini selaras dengan apa yang dikemukakan oleh R Emmelink, bahwa pidana sebagai hukum yang bersanksi tajam pada dasarnya hanya akan dijatuhkan, apabila mekanisme penegakan hukum lainnya yang lebih ringan telah tidak berdaya guna atau sudah sebelumnya dipandang tidak cocok.<sup>89</sup> Dengan demikian, jika pihak penguasa berpendapat bahwa tujuan-tujuannya dapat dicapai dengan mendayagunakan peraturan-peraturan di bidang keperdataan, administratif, hukum disipliner atau pengaturan kemasyarakatan faktual lainnya, maka hukum pidana baik untuk sebagian maupun keseluruhan tidak akan difungsikan.<sup>90</sup>

Sedangkan menurut De Bunt, *ultimum remedium* mempunyai 3 (tiga) pengertian, yaitu: Pertama, hukum pidana hanya diterapkan

<sup>87</sup> Agustin Pohan, *Hukum Pidana Dalam Prespektif*, Pustaka Larasan, Denpasar, 2012, hlm 9.

<sup>88</sup> Istilah *ultimum remedium* pertama kali dipergunakan oleh Modderman di depan parlemen negeri Belanda untuk menjawab pernyataan salah seorang anggota parlemen Belanda, Mackay, yang mengatakan bahwa ia telah gagal menemukan suatu dasar hukum mengenai perlunya suatu penjatuhan hukuman bagi seseorang yang telah melakukan suatu pelanggaran. Dikutip dari P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hlm. 17-19.

<sup>89</sup> Jan R Emmelink, *Hukum Pidana. Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 15.

<sup>90</sup> *ibid*

terhadap perbuatan-perbuatan yang sangat tidak benar secara etis. Pada tahun 1989, Menteri kehakiman Belanda pernah menyatakan bahwa hukum pidana pada umumnya Penjelasan Pasal 20 ayat (2) huruf b: yang dimaksud dengan "baku mutu air limbah" adalah ukuran batas atau kadar polutan yang ditenggang untuk dimasukkan ke media air. Penjelasan Pasal 20 ayat (2) huruf e: yang dimaksud dengan "baku mutu emisi" adalah ukuran batas atau kadar polutan yang ditenggang untuk dimasukkan ke media udara. Penjelasan Pasal 20 ayat (2) huruf f: yang dimaksud dengan "baku mutu gangguan" adalah ukuran batas unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya yang meliputi unsur getaran, kebisingan, dan kebauan harus dilihat sebagai *ultimum remedium*. Artinya, bahwa perbuatan beratlah yang harus ditanggulangi oleh hukum pidana. Dalam hal ini, pengertian *ultimum remedium* diartikan secara klasik; hukum pidana secara khusus merupakan instrumen penegakan hukum yang khusus. Harus dicegah bahwa obat jangan lebih berat daripada kejahatan. Hukum pidana merupakan alat yang sangat berat karena ciri khas pidana adalah nestapa yang dengan sengaja dikenakan. Oleh karena itu, hukum pidana harus dipandang sebagai *ultimum remedium*.

*Ultimum remedium* menurut De Bunt adalah dalam arti harfiah, yaitu alat (obat) yang terakhir. Hal ini dikemukakan oleh Menteri Kehakiman Belanda De Ruyter yang menyatakan bahwa hukum pidana sebagai alat yang terakhir.<sup>91</sup> Hukum pidana menjadi obat yang terakhir karena membawa dampak sampingan yang merugikan. Hukum pidana menyinggung sangat dalam terhadap kehidupan pribadi terpidana (perampasan kemerdekaan, proses acara dengan alat paksa, dan noda).<sup>92</sup> Hukum pidana sebagai obat terakhir juga dikemukakan oleh Sudarto. Menurut Sudarto, hukum pidana hendaknya baru diterapkan jika sarana (upaya) lain sudah tidak memadai, maka dikatakan pula bahwa hukum pidana mempunyai fungsi yang subsidiaritas (asas subsidiaritas).<sup>93</sup> Ketiga, pengertian *ultimum remedium* yaitu pejabat administratif yang

<sup>91</sup> Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 69.

<sup>92</sup> *Ibid*

<sup>93</sup> Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 2007, hlm. 22

pertama-tama harus bertanggung jawab. Jika pejabat administratif dipandang sebagai yang pertamama bertanggung jawab, dan oleh karena itu berarti bahwa kekuasaan yustisial ditempatkan sebagai *ultimum remedium*. Pejabat administratif harus bereaksi terlebih dahulu.

Pejabat yang memberi ijin harus terlebih dahulu memberi sanksi jika ijin dilanggar.<sup>94</sup> Pidana sebagai *ultimum remedium*, terkait dengan apa yang dikemukakan oleh Sudarto, bahwa faktor penyebab terjadinya kejahatan sangat kompleks dan berada di luar jangkauan hukum pidana. Wajarlah hukum pidana mempunyai keterbatasan kemampuan untuk menanggulangnya. Penggunaan hukum pidana merupakan penanggulangan sesuatu gejala dan bukan suatu penyelesaian dengan menghilangkan sebab-sebabnya.<sup>95</sup> Keterbatasan kemampuan hukum pidana disebabkan oleh sifat/hakikat dan fungsi dari hukum pidana itu sendiri. Sanksi hukum pidana bukanlah obat (*remedium*) untuk mengatasi sebab-sebab (sumber) penyakit, tetapi sekedar untuk mengatasi gejala/akibat dari penyakit. Dengan kata lain, sanksi (hukum) pidana bukanlah "pengobatan kausatif", tapi sekedar "pengobatan simtomatik".<sup>96</sup>

Selanjutnya apabila hukum pidana digunakan maka reaksi hukum pidana harus setimpal secara layak atau proporsional dengan apa yang sesungguhnya diperbuat oleh pelaku tindak pidana. Terhadap tindak pidana harus dimunculkan reaksi yang adil.<sup>97</sup> Untuk menciptakan reaksi yang adil perlu adanya asas pembatas dalam menggunakan hukum pidana seperti pendapat Nigel Walker.<sup>98</sup>

<sup>94</sup> Andi Hamzah, *Penegakan Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 71.

<sup>95</sup> Barda Nawawi Arief, ***Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana***, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hlm. 44.

<sup>96</sup> Keterbatasan kemampuan hukum pidana antara lain dapat dilihat dari sifat/fungsi emidanaan selama ini, yaitu pidanaan individual/personal, dan bukan pidanaan yang bersifat ruktural/fungsional. Pidanaan yang bersifat individual/personal kurang menyentuh sisi-sisi lain yang berhubungan erat secara struktural/fungsional dengan perbuatan (dan akibat perbuatan) si pelaku. Sisi lain yang bersifat struktural fungsional ini misalnya pihak korban/penderita lainnya dan struktur/kondisi lingkungan yang menyebabkan si pembuat melakukan kejahatan/tindak pidana. Lihat Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hlm. 44.

<sup>97</sup> Jan Rammelink, *Hukum Pidana...*, hlm. 15.

<sup>98</sup> Dalam menggunakan hukum pidana, Nigel Walker mengemukakan beberapa asas pembatas (*the limiting principles*) penggunaan hukum pidana, yaitu:

1. *prohibitions should not be included in the criminal law for the sole purpose of ensuring that breaches of them are visited with retributive punishment;*

Herbert L. Packer mengajukan pula beberapa kriteria penggunaan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan, khususnya mengenai perbuatan apa yang sebaiknya diatur oleh hukum pidana.<sup>99</sup> Penerapan *ultimum remedium* ini dapat mengakomodir kepentingan pelaku tindak pidana. Oleh karena itu, dalam perkembangannya *ultimum remedium* ini mengalami kendala-kendala.

### 2.2.2. Konsep *Primum Remedium*

Tindak pidana lingkungan pada masa lalu dianggap sebagai *ultimum remedium* tetapi tuntutan internasional menghendaki agar fungsi hukum pidana dalam tindak pidana lingkungan (*echo-crime*) menjadi *primum remedium*.<sup>100</sup> *Primum Remedium* adalah asas yang merupakan kebalikan dari *ultimum remedium* dimana hukum pidana diberlakukan sebagai pilihan utama. M. Jasman, Jaksa Penuntut Umum (JPU) dalam artikel JPU Tepis Eksepsi DL Sitorus menjelaskan antara lain bahan *primum remedium* adalah teori dalam hukum pidana modern yang menyatakan hukum pidana sebagai sarana hukum pidana sebagai sarana hukum *ultimum remedium* bukan *primum remedium*.<sup>101</sup> Contohnya *The*

2. *the criminal law should not be used to penalize behaviour which does no harm;*
3. *the criminal law should not be used to achieve a purpose which can be achieved as effectively at less cost in suffering;*
4. *the criminal law should not be used if the harm done by the penalty is greater than the harm done by the offence;*
5. *the criminal law should not be used for the purpose of compelling people to act in their own best interests;*
6. *the criminal law should not include prohibitions which do not have strong public support;*
7. *a prohibition should not be included in the criminal law if it is unenforceable.*

Lihat Nigel Walker, ***Sentencing in a rational Society***, Allen Lane The Penguin Press, London, 1969, hlm. 26-36.

<sup>99</sup> Kriteria-kriteria yang dimaksud adalah:

1. *the conduct is promin;*
2. *ent in most people's view of socially threatening behavior, and is not condoned by any significant segment of society,*
3. *subjecting it to the criminal sanction is not inconsistent with the goals of punishment;*
4. *suppressing it will not inhibit socially desirable conduct;*
5. *it may be dealt with through even-handed and nondiscriminatory enforcement.*
6. *controlling it through the criminal process will not expose that process to severe qualitative or quantitative strains;*
7. *there are no reasonable alternatives to the criminal sanction for dealing with it.*

Lihat H.L. Packer, ***The Limit of Criminal Sanction***, Stanford University Press, California, 1968, hlm. 297.

<sup>100</sup> Muladi, *Beberapa Catatan dalam RUU KUHP*, dalam Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, 2006, hlm. 76.

<sup>101</sup> Internet, ***Hukum Online***, Minggu, 3 April 2015.

*Council of Europe Resolution 77 (28)* menegaskan perlunya kontribusi hukum pidana dalam rangka perlindungan terhadap lingkungan hidup. UN General Assembly Resolution No. 45/ 121 tahun 1990 juga menerima resolusi tentang proteksi lingkungan hidup dengan hukum pidana yang diajukan oleh *the Eighth UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*. Demikian pula Rekomendasi dari *the AIDP Preparatory Colloquium on the Application of Criminal Law to Crime Againsts the Environment* di Ottawa, Kanada (1992) menegaskan perlunya dipertimbangkan penggunaan hukum pidana untuk melindungi kelestarian lingkungan hidup. Selanjutnya pada Maret 1994, di Portland, Oregon, USA, diselenggarakan *International Meeting of Experts on Environmental Crime*. Dalam pertemuan itu dibahas tentang penggunaan sanksi pidana dalam kerangka perlindungan lingkungan dalam lingkup internasional, regional, dan domestik yang kemudian menghasilkan *The Portland Draft*.<sup>102</sup>

Menurut Muladi, peranan hukum pidana dalam melindungi lingkungan hidup semakin penting. Bahkan dalam kasus-kasus pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang berat, sifatnya sebagai "*primum remedium*" semakin nampak.<sup>103</sup> Demikian pula Alvi Syahri yang menyatakan bahwa *ultimum remedium* dapat dikesampingkan dalam hal tindak pidana yang dilakukan merupakan suatu pelanggaran terhadap hak subyektif maupun kepentingan masyarakat luas.<sup>104</sup> Bahkan di Belanda, pendapat yang mengatakan pidana merupakan *ultimum remedium* tidak dipakai lagi karena menimbulkan berbagai pertentangan antar pejabat administrasi dan penuntut umum.

<sup>102</sup> Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002, hlm. 93.

<sup>103</sup> *ibid*, hlm. 106

<sup>104</sup> Alvi Syahrin, *Beberapa Isu Hukum Lingkungan Kepidanaan*, Sofmedia, Jakarta, 2009, hlm. 10.

### 2.2.3. Konsep Pencemaran dan/ atau Perusakan Lingkungan

Penggunaan sanksi pidana dalam pengaturan UU PPLH (Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup) berfungsi untuk mewujudkan “perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup” dan memberi efek jera bagi pelaku pencemaran dan Perusakan lingkungan hidup.<sup>105</sup> Pengaturan sanksi pidana sebagai salah satu pertanggungjawaban harus memenuhi kebutuhan keberadaan dasar hukum penggunaan sanksi pidana.

Pengaturan UU PPLH (Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup) merupakan pembentukan norma hukum dalam peraturan perundang-undangan. Pertanggungjawaban pidana UU PPLH (Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup) dalam disertasi ini maksudnya adalah sanksi pidana dalam pembentukan norma hukum atau peraturan perundang-undangan khususnya UU PPLH.

Kajian terhadap penggunaan dan pengaturan pertanggungjawaban pidana dalam UU PPLH dilakukan melalui pendekatan teori ilmu hukum dalam arti luas, yaitu filsafat hukum, teori hukum (dalam arti sempit), dan dogmatik hukum. Filsafat hukum digunakan sebagai dasar kajian terhadap asas-asas hukum atau pemikiran-pemikiran filosofis terhadap penggunaan sanksi pidana dalam pengaturan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Teori hukum (dalam arti sempit) digunakan sebagai dasar kajian teoritik terhadap konsep-konsep hukum atau pemikiran-pemikiran konseptual terhadap penggunaan dan pengaturan sanksi pidana dalam UU PPLH. Dogmatik hukum digunakan sebagai dasar kajian terhadap penggunaan sanksi pidana dalam UU PPLH sebagai hukum positif.

Delik lingkungan hidup tidak hanya ketentuan-ketentuan pidana yang dirumuskan dalam UU PPLH tetapi juga ketentuan-ketentuan pidana lainnya, sepanjang rumusan ketentuan itu untuk melindungi secara keseluruhan atau bagian-bagiannya. Perbuatan mencemari dan menimbulkan kerusakan lingkungan merupakan kegiatan yang dapat

<sup>105</sup> Rasjidi, L., dan Wyasa P. I. B., *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Cetakan Pertama, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm. 32.

membahayakan kehidupan dan jiwa manusia. Hukum pidana pada dasarnya bertujuan "untuk melindungi jiwa dan kehormatan manusia dan harta benda".<sup>106</sup> Namun pada waktu Kitab Undang-undang Hukum Pidana disusun, masalah-masalah lingkungan belum lagi merupakan masalah-masalah yang banyak terjadi, sehingga dianggap bukan merupakan masalah yang serius yang dapat mengancam kelangsungan hidup manusia baik perorangan maupun kelompok masyarakat karena pada saat itu industri-industri belum berkembang seperti saat ini.

Ketika masalah pencemaran lingkungan muncul dan menimbulkan dampak negatif terhadap kehidupan manusia, maka banyak orang berpendapat bahwa "perbuatan yang menimbulkan pencemaran dan perusakan lingkungan hidup sebagai suatu perbuatan yang tidak saja bertentangan dengan moral tetapi juga layak untuk dikenakan sanksi pidana karena perbuatan itu dapat mengancam kesehatan dan jiwa manusia perorangan maupun kelompok". Kepentingan-kepentingan ini merupakan kepentingan yang termasuk dalam lingkup hukum pidana atau yang harus dilindungi oleh hukum pidana. KUHP sebagai salah satu sumber hukum formal dari hukum pidana tidak memuat ketentuan-ketentuan yang dapat digunakan secara efektif bagi pelaku "pencemaran dan perusakan lingkungan hidup" maka dirasa perlu untuk merumuskan suatu ketentuan tentang sanksi pidana.

Perlunya penerapan sanksi pidana terhadap perbuatan yang mencemarkan dan merusak lingkungan hidup disebabkan karena 3 (tiga) alasan, yakni:<sup>107</sup>

1. Prinsip "*the web of life*"

Prinsip ini mengakui adanya hubungan dan ketergantungan di antara makhluk hidup yang ada di alam ini. Saling ketergantungan atau saling berhubungan itu terjadi baik antara sesama makhluk hidup, sumber daya hayati, maupun antara sumber daya hayati dengan sumber daya non hayati. Berdasarkan prinsip ini maka

<sup>106</sup> Setiawan, R., 1991, *Tinjauan Elementer Perbuatan Melanggar Hukum*, Bina Cipta, Bandung, hlm. 124

<sup>107</sup> Saras, Dewi, *Ekofenologi (Mengurai Disekuilibrium Relasi Manusia dengan Alam)*, Marjin Kiri, Jakarta, 2017, hlm. 220.

pencemaran dan Perusakan lingkungan hidup akan mempengaruhi kehidupan spesies lain.

2. Prinsip keanekaragaman tumbuhan dan satwa

Semakin beragam jenis tumbuhan dan satwa di dalam suatu ekosistem, maka keadaan itu menandakan semakin kayanya ekosistem yang bersangkutan. Oleh sebab itu manusia mempunyai tanggung jawab untuk tetap memelihara atau mempertahankan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa sebagai ciptaan Tuhan

Yang Maha Esa.

3. Prinsip etika tanah

Menurut Leopold, manusia seharusnya memperluas lingkup masyarakat etik, tidak hanya terdiri dari manusia tetapi juga meliputi tanah, makhluk hidup lainnya yang dapat merasakan dan memanfaatkan alam sekitar.<sup>108</sup>

Rumusan ketentuan pidana dalam UU PPLH memuat dua jenis delik yaitu delik materil dan delik formil. UU PPLH juga memuat ancaman sanksi minimal dan sanksi maksimal dengan tujuan untuk membatasi diskresi Hakim dalam menjatuhkan hukuman. Hal ini dilatarbelakangi oleh pertimbangan bahwa masalah-masalah lingkungan hidup sebagai masalah serius yang dapat mengancam dan merugikan keberadaan dan kepentingan bangsa Indonesia secara kolektif. Oleh karena itu, pembuat undang-undang merasa perlu untuk membatasi diskresi Hakim dalam menjatuhkan putusan.

Lingkungan hidup menjadi bagian mutlak dalam kehidupan manusia. Dengan kata lain, lingkungan hidup tidak terlepas dari kehidupan manusia. Istilah lingkungan hidup yang dalam bahasa Inggris disebut *environment*, dalam bahasa Belanda disebut *mlieu*, sedangkan dalam bahasa Perancis disebut dengan *I'environment*. Secara umum istilah lingkungan (*environment*) lebih luas daripada istilah lingkungan hidup (*life environment*). Selanjutnya penulis mengemukakan beberapa pendapat mengenai lingkungan dan lingkungan hidup, sebagai berikut:

<sup>108</sup> *ibid*, hlm. 222

Sunu mengemukakan bahwa:<sup>109</sup> Lingkungan adalah sekeliling tempat organisasi beroperasi, termasuk udara, air, tanah, sumber daya alam, flora, fauna, manusia, dan hubungan diantaranya. Sekeliling dalam hubungan ini jangkauannya dari dalam organisasi hingga sistem global”

Salim mengemukakan pendapatnya mengenai pengertian lingkungan hidup sebagai berikut:<sup>110</sup>

“Secara umum lingkungan hidup diartikan sebagai segala benda, kondisi, keadaan dan pengaruh yang terdapat dalam ruangan yang kita tempati dan mempengaruhi hal yang hidup termasuk kehidupan manusia. Batas ruang lingkungan menurut pengertian ini biasa sangat luas, namun untuk praktisnya dibatasi ruang lingkungan dengan faktor-faktor yang dapat dijangkau oleh manusia seperti faktor alam, faktor politik, faktor ekonomi, faktor sosial dan lainnya”.

Hal yang senada dikemukakan oleh Soedjono bahwa:<sup>111</sup>

“Lingkungan hidup sebagai lingkungan hidup fisik atau jasmani yang mencakup dan meliputi semua unsur dan faktor fisik jasmaniah yang terdapat dalam alam. Dalam pengertian ini, maka manusia, hewan dan tumbuh-tumbuhan tersebut dilihat dan dianggap sebagai perwujudan fisik jasmaniah belaka. Dalam hal ini lingkungan diartikan mencakup lingkungan hidup manusia, hewan, dan tumbuh-tumbuhan yang ada di dalamnya”.

S.J MCNAUGHTON & LARRY L. WOLF memberi pendapat:<sup>112</sup>

“Lingkungan hidup didefinisikan sebagai semua faktor eksternal yang bersifat biologis dan fisika yang langsung mempengaruhi kehidupan, pertumbuhan, perkembangan dan reproduksi organisme”.

Sedangkan Prof. DR. Ir. Otto Soemarwoto menjelaskan

“Lingkungan hidup merupakan jumlah semua benda dan kondisi yang ada dalam ruang yang kita tempati yang mempengaruhi kehidupan kita”

<sup>109</sup> Sunu, P., 2001, *Melindungi Konsumen Dengan Menerapkan ISO 14001*, PT. Gramedia, Jakarta, hlm. 2.

<sup>110</sup> Salim., E. *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 1976, hlm. 34.

<sup>111</sup> Soedjono, D., *Pengaturan Hukum Terhadap Pencemaran Lingkungan Akibat Industri*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 20.

<sup>112</sup> *ibid*

Selain itu, Michael Allaby berpendapat:

"Lingkungan hidup didefinisikan sebagai: *the physical, chemical and biotic condition surrounding and organism* atau kondisi yang mencakup fisik, kimia, dan biotik termasuk organisme".

Jonny Purba menjelaskan:

"Lingkungan hidup merupakan wilayah yang merupakan tempat berlangsungnya bermacam-macam interaksi sosial antara berbagai kelompok beserta pranatanya dengan simbol dan nilai".

Sedangkan Sri Haryati mengatakan bahwa:

"Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda dan keadaan makhluk hidup. termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya yang melangsungkan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya".

Dari uraian di atas dapat dikemukakan lebih lanjut bahwa antara lingkungan dan lingkungan hidup dipakai dalam pengertian yang tidak berbeda. Hal ini juga dianut oleh UULH Tahun 1982 dan UUPH Tahun 1997.<sup>113</sup>

Unsur-unsur lingkungan hidup terbagi tiga, yaitu:

1. Unsur Hayati (Biotik); yakni unsur lingkungan hidup yang terdiri dari makhluk hidup, seperti manusia, hewan, tumbuh-tumbuhan, dan jasad renik. Jika kalian berada di kebun sekolah, sehingga lingkungan hayatinya didominasi tumbuhan. Tetapi jika berada di dalam kelas, maka lingkungan hayati yang dominan adalah teman-teman atau sesama manusia.
2. Unsur Sosial Budaya; yakni lingkungan sosial dan budaya yang dibuat manusia yang merupakan sistem nilai, gagasan, dan keyakinan dalam perilaku sebagai makhluk sosial. Kehidupan masyarakat dapat mencapai keteraturan berkat adanya sistem nilai

<sup>113</sup> Pasal 1 angka 1 UULH 1982 menyebutkan bahwa: "Lingkungan hidup di sini merupakan sistem yang meliputi lingkungan alam hayati, lingkungan alam non hayati, dan lingkungan sosial yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya. Istilah lingkungan hidup dan lingkungan dipakai dalam pengertian yang sama". Sedangkan dalam Pasal 1 angka 1 UUPH Tahun 1997 menjelaskan: "Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain". Lihat Mohammad, Makara, **ASPEK-ASPEK HUKUM LINGKUNGAN**, Indeks, Jakarta, 2011, hlm. 277.

dan norma yang diakui dan ditaati oleh segenap anggota masyarakat.

3. Unsur Fisik (Abiotik); yaitu unsur lingkungan hidup yang terdiri dari benda-benda tidak hidup, seperti tanah, air, udara, iklim, dan lain-lain. Keberadaan lingkungan fisik sangat besar peranannya bagi kelangsungan hidup segenap kehidupan di bumi. Bayangkan, apa yang terjadi jika air tak ada lagi di muka bumi atau udara yang dipenuhi asap? Tentu saja kehidupan di muka bumi tidak akan berlangsung secara wajar. Akan terjadi bencana kekeringan, banyak hewan dan tumbuhan mati, perubahan musim yang tidak teratur, munculnya berbagai penyakit, dll.

Beberapa Urgensi Lingkungan Hidup Bagi Kehidupan, yakni:

- Urgensi Lingkungan sebagai tempat tinggal  
Tiap-tiap makhluk hidup akan bertempat tinggal di dalam lingkungan tempat mereka berada. Makhluk hidup akan selalu berkelompok dengan jenisnya masing-masing. Dalam hal ini makhluk hidup dalam lingkungan ada yang hidup sebagai individu, populasi, komunitas atau ekosistem tertentu.
- Urgensi Lingkungan sebagai tempat mencari makan.  
Keseimbangan lingkungan atau ekosistem akan terjadi jika rantai makanan, jaring makanan, dan piramida makanan tepat. Hakekatnya tiap komponen dalam lingkungan hidup dapat dikatakan sebagai "satu untuk yang lain". Contoh rumput dimakan rusa dan rusa dimakan harimau dan seterusnya.
- Urgensi Lingkungan sebagai Tempat Berlangsungnya Aktivitas Kehidupan manusia diwarnai oleh berbagai aktivitas yang bertujuan memenuhi kebutuhan bagi hidupnya. Sehubungan dengan itulah terjalin interaksi sosial yang menunjukkan ketergantungan antar sesama manusia. Melalui proses interaksi sosial manusia mampu mencapai kesejahteraan bagi hidupnya.
- Urgensi Lingkungan sebagai Wahana/Tempat bagi Kelanjutan Kejadian tumpahnya minyak mentah di laut lepas akibat kebocorankapal tanker, merupakan salah satu berita buruk bagi pola kehidupan di laut. Demikian pula kasus kebakaran hutan di

Kalimantan dan Sumatera yang membawa dampak tercemarnya udara dan ancaman bagi kelangsungan hidup masyarakat di sekitarnya. Keadaan tersebut menunjukkan bahwa kelangsungan hidup seluruh organisme di bumi ini sangat tergantung pada kondisi lingkungannya.

Soemarwoto mengemukakan bahwa sifat lingkungan hidup ditentukan oleh bermacam-macam faktor, yakni:<sup>114</sup>

1. Jenis dan jumlah masing-masing jenis unsur lingkungan hidup tersebut;
2. Hubungan atau interaksi antara unsur dalam lingkungan hidup itu;
3. Kelakuan atau kondisi unsur lingkungan hidup; dan
4. Faktor non material suhu, cahaya, dan kebisingan.

Hubungan dari tiap-tiap unsur ini menimbulkan pencemaran lingkungan. Istilah pencemaran lingkungan hangat dibicarakan di kalangan ilmuwan dan praktisi, baik penyebabnya maupun akibatnya bahkan sanksi pidana bagi para pencemar lingkungan. Yang dimaksud dengan "pencemaran lingkungan adalah rusaknya atau menurunnya kualitas lingkungan oleh karena terpengaruhnya unsur-unsur lingkungan oleh suatu proses perubahan atau kegiatan".<sup>115</sup> Selain istilah pencemaran tersebut, UU PPLH juga mengenal adanya istilah perusakan lingkungan.<sup>116</sup>

Terdapat persamaan dan perbedaan antara pencemaran lingkungan dan perusakan lingkungan. Persamaannya yaitu keduanya menimbulkan perubahan dan menimbulkan tindakan yang sama yakni dapat menyebabkan lingkungan tidak berfungsi lagi. Sedangkan perbedaan diluar cakupan yuridis: biologi, fisika, ekologi, dan tanggung jawab perdata, pidana. Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup

<sup>114</sup> Soemarwoto, O., 2001, **Ekologi Lingkungan Hidup dan Pembangunan**, Cetakan Kesembilan, Djambatan, Jakarta, hlm. 53.

<sup>115</sup> Pasal 1 angka 14 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 menyebutkan bahwa "Pencemaran Lingkungan Hidup adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi dan/ atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitas lingkungan turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya"

<sup>116</sup> Pasal 1 angka 16 UUPPLH menjelaskan bahwa "Perusakan lingkungan yaitu tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat-sifat fisik dan atau hayati lingkungan yang mengakibatkan lingkungan itu kurang atau tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan yang berkesinambungan".

mengambil peranan penting dalam menghadapi pencemaran dan merusak lingkungan hidup. Upaya-upaya dalam UU PPLH harus dilakukan secara menyeluruh sebagai satu kesatuan yang utuh yang semuanya saling melengkapi.

Ada beberapa kerusakan lingkungan hidup yang disebabkan karena aktivitas manusia, yakni:

a). Pencemaran Lingkungan

Pencemaran disebut juga dengan polusi, terjadi karena masuknya bahan-bahan pencemar (polutan) yang dapat mengganggu keseimbangan lingkungan. Bahan-bahan pencemar tersebut pada umumnya merupakan efek samping dari aktivitas manusia dalam pembangunan. Berdasarkan jenisnya, pencemaran dapat dibagi menjadi empat, yaitu :

- a. Pencemaran Udara; ditimbulkan oleh ulah manusia antara lain, disebabkan oleh asap sisa hasil pembakaran, khususnya bahan bakar fosil (minyak dan batu bara) yang ditimbulkan oleh kendaraan bermotor, mesin-mesin pabrik, dan mesin-mesin pesawat terbang atau roket. Dampak yang ditimbulkan dari pencemaran udara, antara lain, berkurangnya kadar oksigen ( $O_2$ ) di udara, menipisnya lapisan ozon ( $O_3$ ), dan bila bersenyawa dengan air hujan akan menimbulkan hujan asam yang dapat merusak dan mencemari air, tanah, atau tumbuhan. Akibat yang ditimbulkan oleh pencemaran udara, antara lain: Terganggunya kesehatan manusia, misalnya batuk, bronkhitis, emfisema, dan penyakit pernapasan lainnya, rusaknya bangunan karena pelapukan, korosi pada logam, dan memudarnya warna cat, terganggunya pertumbuhan tanaman, misalnya menguningnya daun atau kerdilnya tanaman akibat konsentrasi gas  $SO_2$  yang tinggi di udara, adanya peristiwa efek rumah kaca yang dapat menaikkan suhu udara secara global serta dapat mengubah pola iklim bumi dan mencairkan es di kutub dan terjadinya hujan asam yang disebabkan oleh pencemaran oksida nitrogen.

b. Pencemaran Tanah; disebabkan karena sampah plastik ataupun sampah anorganik lain yang tidak dapat diuraikan di dalam tanah. Pencemaran tanah juga dapat disebabkan oleh penggunaan pupuk atau obat-obatan kimia yang digunakan secara berlebihan dalam pertanian, sehingga tanah kelebihan zat-zat tertentu yang justru dapat menjadi racun bagi tanaman.

Dampak rusaknya ekosistem tanah adalah semakin berkurangnya tingkat kesuburan tanah sehingga lambat laun tanah tersebut akan menjadi tanah kritis yang tidak dapat diolah atau dimanfaatkan.

c. Pencemaran Air; terjadi karena masuknya zat-zat polutan yang tidak dapat diuraikan dalam air, seperti deterjen, pestisida, minyak, dan berbagai bahan kimia lainnya, selain itu, tersumbatnya aliran sungai oleh tumpukan sampah juga dapat menimbulkan polusi atau pencemaran. Dampak yang ditimbulkan dari pencemaran air adalah rusaknya ekosistem perairan, seperti sungai, danau atau waduk, tercemarnya air tanah, air permukaan, dan air laut. Akibat yang ditimbulkan oleh pencemaran air antara lain : Terganggunya kehidupan organisme air karena berkurangnya kandungan oksigen, Terjadinya ledakan populasi ganggang dan tumbuhan air (eutrofikasi), Pendangkalan dasar perairan, Punahnya biota air, misal ikan, yuyu, udang, dan serangga air, Munculnya banjir akibat got tersumbat sampah, dan menjalarnya wabah muntaber.

d. Pencemaran Suara; menimbulkan efek psikologis dan kesehatan bagi manusia, antara lain, meningkatkan detak jantung, penurunan pendengaran karena kebisingan (*noise induced hearing damaged*), susah tidur, meningkatkan tekanan darah, dan dapat menimbulkan stres. Pencemaran suara adalah tingkat kebisingan yang memiliki kekuatan  $> 80$  desibel. Pencemaran suara dapat ditimbulkan dari suara kendaraan bermotor, mesin-mesin pabrik, mesin kereta api, mesin jet pesawat, dan instrumen musik.

b). Degradasi Lahan

Degradasi lahan merupakan bentuk kerusakan lingkungan akibat pemanfaatan lingkungan oleh manusia yang tidak peduli dengan keseimbangan lingkungan. Bentuk degradasi lahan seperti:

- a. Lahan kritis. Terjadi karena praktik ladang berpindah ataupun karena eksploitasi penambangan yang besar-besaran.
- b. Kerusakan ekosistem laut. Terjadi karena eksploitasi hasil-hasil laut secara besar-besaran, misalnya menangkap ikan dengan menggunakan jala pukat, penggunaan bom, atau menggunakan racun untuk menangkap ikan atau terumbu karang. Rusaknya terumbu karang berarti rusaknya habitat ikan, sehingga kekayaan ikan dan hewan laut lain di suatu daerah dapat berkurang bahkan punah.
- c. Kerusakan hutan. Terjadi umumnya karena ulah manusia seperti penebangan liar, kebakaran hutan, dan praktik peladangan berpindah. Kerugian yang ditimbulkannya misalnya punahnya habitat hewan dan tumbuhan, keringnya mata air, serta dapat menimbulkan bahaya tanah longsor dan banjir.

Sedangkan peristiwa alam lainnya yang berdampak pada kerusakan lingkungan hidup antara lain:

(1) Letusan gunung berapi

Letusan gunung berapi terjadi karena aktivitas magma di perut bumi yang menimbulkan tekanan kuat keluar melalui puncak gunung berapi.

Menyemburkan lava, lahar, material-material padat berbagai bentuk dan ukuran, uap panas, serta debu-debu vulkanis disertai dengan adanya gempa bumi lokal yang disebut dengan gempa vulkanik. Aliran lava dan uap panas dapat mematikan semua bentuk kehidupan yang dilaluinya, sedangkan aliran lahar dingin dapat menghanyutkan lapisan permukaan tanah dan menimbulkan longsor lahan. Uap belerang yang keluar dari pori-pori tanah dapat mencemari tanah dan air karena dapat meningkatkan kadar asam air dan tanah. Debu-debu vulkanis sangat berbahaya bila terhirup

oleh makhluk hidup (khususnya manusia dan hewan), karena mengandung kadar silika (Si) yang sangat tinggi, sedangkan yang menempel di dedaunan tidak dapat hilang dengan sendirinya. Tumbuhan pada kondisi ini tidak bisa berfotosintesis dan lambat laun akan mati. Perlu waktu bertahun-tahun untuk dapat kembali normal. Namun demikian, setelah kembali normal, daerah tersebut akan menjadi daerah yang subur karena mengalami proses peremajaan tanah.

Bahaya yang ditimbulkan oleh letusan gunung berapi antara lain berupa:<sup>117</sup>

- a. Hujan abu vulkanik, menyebabkan gangguan pernafasan.
  - b. Lava panas, merusak dan mematikan makhluk hidup yang dilalui.
  - c. Awan panas, dapat mematikan makhluk hidup yang dilalui.
  - d. Gas yang mengandung racun
  - e. Material padat (batuan, kerikil, pasir). Dapat menimpa perumahan, dan lain-lain.
- (2) Gempa bumi adalah getaran kulit bumi yang bisa disebabkan karena beberapa hal, di antara lain kegiatan magma (aktivitas gunung berapi), terjadinya tanahturun, maupun karena gerakan lempengan di dasar samudra. Manusia dapat mengukur berapa intensitas gempa, namun manusia sama sekali tidak dapat memprediksikan kapan terjadinya gempa berlangsung.

Makin besar kekuatan gempa kerusakan yang ditimbulkannya semakin parah di muka bumi. Gempa bumi menyebabkan bangunan-bangunan retak atau hancur, struktur batuan rusak, aliran-aliran sungai bawah tanah terputus, jaringan pipa dan saluran bawah tanah rusak, dan lain-lain. Jika kekuatan gempa bumi melanda lautan, maka akan menimbulkan tsunami, yaitu arus gelombang pasang air laut yang menghempas daratan dengan kecepatan yang sangat tinggi.

<sup>117</sup> N. H. T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Erlangga, Jakarta, 2004, hal. 15.

Oleh karena itu, bahayayang ditimbulkan oleh gempa lebih dahsyat dibandingkan letusan gunungberapi. Pada saat gempa berlangsung maupun tidak berlangsung, di antaranya:<sup>118</sup>

- a. Berbagai bangunan roboh
- b. Tanah di permukaan bumi merekah, jalan menjadi putus.
- c. Tanah longsor akibat guncangannya
- d. Terjadi banjir, akibat rusaknya tanggul
- e. Gempa yang terjadi di dasar laut dapat menyebabkan tsunami (gelombang pasang).

(3) Angin topan

Angin topan terjadi akibat aliran udara dari kawasan yang bertekanan tinggi menuju ke kawasan bertekanan rendah. Perbedaan tekanan udara ini terjadi karena perbedaan suhu udara yang mencolok. Serangan angin topan bagi negara-negara disamudra Pasifik dan Atlantik merupakan hal yang biasa terjadi. Bagi wilayah-wilayah dikawasan California, Texas, sampai di kawasan Asia seperti Korea dan Taiwan, bahaya angin topan merupakan bencana musiman. Tetapi bagi Indonesia baru dirasakan di pertengahan tahun 2007. Hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi perubahan iklim di Indonesia yang tak lain disebabkan oleh adanya gejala pemanasan global.<sup>119</sup> Bahaya angin topan bisa diprediksi melalui foto satelit yang menggambarkan keadaan atmosfer bumi, termasuk gambar terbentuknya angin topan, arah, dan kecepatannya. Serangan angin topan (puting beliung) dapat menimbulkan kerusakan lingkungan hidup dalam bentuk:<sup>120</sup>

- a. Merobohkan bangunan
- b. Rusaknya area pertanian dan perkebunan
- c. Membahayakan penerbangan

<sup>118</sup>Satjipto Rahardjo, *Analisis AMDAL dalam UU No 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Binacipta, Bandung, 2009, hal. 110.

<sup>119</sup>*Ibid*, hal. 112.

<sup>120</sup>*Ibid*, 114.

d. Menimbulkan ombak besar yang dapat menenggelamkan kapal.<sup>121</sup>

(4) Banjir;

Merupakan gejala alam murni jika kondisi alam memang mempengaruhinya, misalnya hujan terus menerus terjadi di daerah basin, dataran rendah, atau di lembah-lembah sungai. Banjir bisa karena ulah manusia, seperti penggundulan hutan di kawasan resapan, timbunan sampah yang menyumbat aliran air, ataupun karena rusaknya dam atau pintu pengendali aliran air. Kerugian yang ditimbulkan akibat banjir, antara lain, hilangnya lapisan permukaan tanah yang subur karena tererosi aliran air, rusaknya tanaman, dan rusaknya berbagai bangunan hasil budidaya manusia. Bencana banjir merupakan salah satu bencana alam yang hampir setiap musim penghujan melanda di beberapa wilayah di Indonesia.

(5) Tanah Longsor;

Dapat terjadi akibat proses alam ataupun karena dampak kecerobohan manusia. Bencana alam ini dapat merusak struktur tanah, merusak lahan pertanian, pemukiman, sarana dan prasarana penduduk serta berbagai bangunan lainnya. Peristiwa tanah longsor pada umumnya melanda beberapa wilayah Indonesia yang memiliki topografi agak miring atau berlereng curam.

(6) Kemarau Panjang;

Penyimpangan iklim yang terjadi di suatu daerah sehingga musim kemarau terjadi lebih lama dari biasanya. Bencana ini menimbulkan banyak kerugian, seperti mengeringnya sungai dan sumber-sumber air, munculnya titik-titik api penyebab kebakaran hutan, dan menggagalkan berbagai upaya pertanian yang diusahakan penduduk.

(7) Badai atau Angin Topan ;

<sup>121</sup> Syamsu Bahri, *Humanisasi Lingkungan*, Alauddin University Press, Makassar, 2011, hal 17- 19

Bencana alam ini pada umumnya merusakkan berbagai tumbuhan, memusnahkan berbagai bangunan, sarana infrastruktur dan dapat membahayakan penerbangan. Badai atau angin topan sering melanda beberapa daerah tropis di dunia termasuk Indonesia. Beberapa daerah di Indonesia pernah dilanda gejala alam ini. Salah satu contoh adalah angin topan yang melanda beberapa daerah di Yogyakarta dan Jawa Tengah.

Upaya melestarikan lingkungan hidup merupakan tanggung jawab kita sebagai manusia. Dalam hal ini, usaha pelestarian lingkungan hidup tidak hanya merupakan tanggung jawab pemerintah saja, namun menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat. Pada pelaksanaannya, pemerintah telah mengeluarkan beberapa kebijakan yang dapat digunakan sebagai payung hukum bagi aparat pemerintah dan masyarakat dalam bertindak untuk melestarikan lingkungan hidup. Beberapa upaya pelestarian lingkungan dapat pula dilakukan dengan cara berikut ini:

- Mengolah tanah sesuai kondisi dan kemampuan lahan, serta mengatur sistem irigasi atau drainase sehingga aliran air tidak tergenang.
- Memberikan perlakuan khusus kepada limbah, seperti diolah terlebih dahulu sebelum dibuang, agar tidak mencemari lingkungan.
- Melakukan reboisasi pada lahan-lahan yang kritis, tandus dan gundul, serta melakukan sistem tebang pilih atau tebang tanam agar kelestarian hutan, sumber air kawasan pesisir/pantai, dan fauna yang ada di dalamnya dapat terjaga.
- Menciptakan dan menggunakan barang-barang hasil industri yang ramah lingkungan.
- Melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap perilaku para pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) agar tidak mengeksploitasi hutan secara besar-besaran.

Sementara itu, pemerintah menghimbau kepada masyarakat, ada beberapa hal yang dapat dilakukan sebagai bentuk upaya pelestarian

lingkungan hidup, antara lain sebagai berikut: Menghemat penggunaan listrik, air, dan BBM, menghemat penggunaan kertas dan pensil, membuang sampah pada tempatnya, memanfaatkan barang-barang hasil daur ulang, dan menanam serta merawat pohon di sekitar lingkungan.



### BAB III

## MAKNA *PRIMUM REMEDIUM* SEBAGAI INSTRUMEN PENEGAKKAN TINDAK PIDANA LINGKUNGAN

### 3.1. Makna *Primum Remedium* sebagai instrumen tindak pidana

Hukum pidana mencakup hukum pidana materiil, hukum pidana formil dan hukum pidana eksekutoriil. Hukum pidana materiil adalah aturan hukum yang berisi ketentuan mengenai perbuatan yang dinyatakan terlarang, hal-hal atau syarat-syarat yang menjadikan seseorang dapat dikenai tindakan hukum tertentu berupa pidana atau tindakan karena telah melakukan perbuatan yang dilarang itu, dan berisi ketentuan mengenai sanksi hukum berupa ancaman pidana baik sanksi pidana maupun sanksi tindakan. Walaupun tujuan pidana tidak ada baik dalam KUHP maupun dalam perundang-undangan pidana diluar KUHP, tetapi hal itu ternyata ada di dalam ilmu hukum pidana dan pada umumnya diajarkan kepada mahasiswa hukum. Namun karena tidak tercantum secara tegas dalam kedua instrumen hukum tersebut, seringkali tujuan pidana dilupakan. Hukum pidana formil adalah aturan hukum yang berisi ketentuan mengenai tata cara atau prosedur penjatuhan sanksi pidana atau tindakan materiil. Makna yang kedua ini disebut juga dengan hukum acara pidana yang secara konkrit berbentuk antara lain penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan persidangan. Sedangkan hukum pidana eksekutoriil/hukum pelaksanaan pidana diartikan sebagai aturan hukum yang berisi ketentuan mengenai bagaimana suatu sanksi pidana yang telah dijatuhkan terhadap seorang pelanggar hukum pidana materiil itu harus dilaksanakan. Berdasarkan cakupan hukum pidana diatas, dapat diambil pembatasan mengenai pengertian bahwa hukum pidana lingkungan hidup hanya pada hukum pidana materiil yang secara umum isinya terkait dengan empat hal, yaitu tindak pidana, pertanggungjawaban pidana/kesalahan, pidana dan teori dan tujuan pemidanaan. Dengan pembatasan tersebut, maka penelitian ini pun akan dibahas sejumlah perbuatan-perbuatan yang dikualifikasikan

sebagai tindak pidana dalam berbagai Undang-undang pidana bidang lingkungan hidup. Dengan memahami cakupan hukum pidana yang terdiri atas hukum pidana materil, hukum pidana formil dan hukum pidana eksekutoriilserta dikaitkan dengan kehadiran berbagai perundang-undangan pidana bidang lingkungan hidup, maka ruang lingkup hukum pidana lingkungan hidup, maka ruang lingkup hukum pidana lingkungan paling tidak meliputi 2 (dua) hal, yakni:

(1) Undang-undang yang melarang perbuatan-perbuatan tertentu disertai ancaman sanksi pidana atau tindakan di bidang lingkungan hidup, seperti:

- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 Tentang Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya,
- Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air,
- Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan,
- Undang-undang Nomor 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan,
- Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara,
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan
- Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Benda Cagar Budaya.

(2) Semua peraturan daerah yang bersanksi pidana atau tindakan yang mengatur bidang lingkungan hidup. Suatu peraturan daerah hanya dikategorikan sebagai bagian dari ruang lingkup kajian hukum pidana lingkungan jika memuat perbuatan-perbuatan yang dilarang dan diancam pidana. Jika tidak demikian, peraturan daerah tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai bagian dari hal itu, sekalipun materi muatannya terkait bidang lingkungan hidup. Dengan mendasarkan diri pada dua hal tersebut, maka ruang lingkup hukum pidana bersifat dinamis, dalam arti bergantung kepada ada tidaknya pembentukan undang-undang atau peraturan daerah baru bidang lingkungan hidup yang salah satu isinya melarang perbuatan-perbuatan tertentu disertai ancaman pidana/tindakan. Perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum

yang disertai sanksi yang berupa pidana tertentu bagi pelanggar larangan tersebut.

Suatu peraturan perundang-undangan memiliki orientasi perlindungan yang berbeda-beda. Peraturan perundang-undangan yang berorientasi pada perlindungan lingkungan dapat diketahui dengan mengkaji empat aspek, yaitu konsideran undang-undang, asas undang-undang, perbuatan yang dilarang, dan jenis sanksi yang diatur dalam undang-undang. Peranan hukum dalam pelestarian lingkungan hidup di Indonesia, tidak dapat dipisahkan dari perannya sebagai sarana pembangunan dan penegak keadilan/ketertiban dalam masyarakat. Hukum berperan dalam menjamin keselarasan dan keseimbangan antara pembangunan dan tercapainya lingkungan hidup yang baik.

Di Indonesia, keanekaragaman hayati dianggap sangat penting bagi pembangunan. Keanekaragaman sumber daya alam hayati meliputi jenis, jumlah dan keunikannya mempertinggi sistem pendukung kehidupan. Oleh karena itu, perlindungan konservasi keanekaragaman sumber daya alam hayati dan ekosistemnya melalui hukum sangat penting. Konservasi mengandung pengertian adanya usaha terhadap sumber daya alam hayati laut, tetapi juga adanya usaha untuk mencegah terjadinya pengurasan sumber daya alam sehingga sumber daya alam tetap tersedia. Tanpa adanya usaha pencegahan terkurasnya sumber daya alam, maka lambat laun tapi pasti, sumber daya alam hayati akan habis suatu saat. Pemanfaatan sumber daya alam secara lestari mengandung arti bahwa kondisi kawasan pelestarian alam, jenis tumbuhan dan satwa liar dapat dimanfaatkan dengan tetap menjaga kelestarian fungsi kawasan dan memperhatikan kelangsungan potensi, daya dukung dan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa liar. Kawasan pelestarian alam terdiri atas taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam. Perwujudan fungsi konversi sumber daya alam diantaranya terlihat terjaganya kondisi lingkungannya, yang berarti upaya konservasi dilakukan dengan memelihara agar kawasan konversi tidak rusak. Sedangkan terwujudnya keseimbangan lingkungan baik mikro maupun makro berarti bahwa dalam ekosistem terdapat

hubungan yang erat antar makhluk hidup maupun antar makhluk hidup dengan lingkungannya.

Melihat dari sudut pandang ini, dapat dikatakan bahwa fungsi hukum pidana adalah meningkatkan biaya yang diharapkan dapat mencegah calon pelaku tindak pidana. Namun pengaruh sanksi pidana dalam pencemaran lingkungan masih kecil. Hal ini dimungkinkan bukan karena pelaku tindak pidana tidak bertindak secara rasional, akan tetapi, sebagaimana kritik terhadap doktrin hukum lingkungan, bahwa untuk calon pencemar, sanksi yang dijatuhkan sering dipertimbangkan sebagai biaya bisnis. Bagian penting dalam sistem pemidanaan adalah menetapkan suatu sanksi. Keberadaannya akan memberikan arah dan pertimbangan mengenai apa yang seharusnya dijadikan sanksi dalam suatu tindak pidana untuk menegakkan berlakunya norma. Penentuan jenis pidana, penjatuhan dan pelaksanaan pidana berhubungan erat dengan tujuan pemidanaan. Masalah penetapan sanksi dalam hukum pidana, apapun jenis dan bentuk sanksinya harus didasarkan dan diorientasikan pada tujuan pemidanaan. Setelah tujuan pemidanaan ditetapkan, barulah ditentukan jenis dan bentuk sanksi apa yang paling tepat bagi pelaku kejahatan. Selain itu, sanksi yang dijatuhkan harus berorientasi sama dengan orientasi tindak pidana yang dilakukannya sehingga tujuan pemidanaan dapat tercapai. Tujuan dibentuknya peraturan perundang-undangan bidang lingkungan hidup secara umum adalah mewujudkan konservasi lingkungan hidup melalui tiga hal, yaitu perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman hayati (pelestarian), dan pemanfaatan secara lestari. Suatu peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk mewujudkan konservasi lingkungan hidup, maka peraturan perundang-undangan tersebut harus mengatur sanksi (penegakan) yang jelas (tepat). Jadi tiga hal tersebut dapat dilaksanakan apabila sanksi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup juga berorientasi pada konservasi lingkungan hidup. Sanksi dalam hukum pidana sebagai bagian dari sanksi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan bidang lingkungan hidup juga harus bertujuan untuk mewujudkan tiga hal tersebut. Akan tetapi, sanksi dalam hukum

pidana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan bidang lingkungan hidup saat ini belum sesuai dengan konsep konservasi lingkungan hidup. Hal ini disebabkan karena sanksi dalam hukum pidana yang diatur dalam peraturan tersebut belum berorientasi pada pelaksanaan perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman hayati (pelestarian), dan pemanfaatan secara lestari. Penentuan jenis sanksi apa yang perlu diatur dan dijatuhkan kepada pelaku tindak pidana di bidang lingkungan hidup juga perlu memperhatikan korban utama tindak pidana tersebut. Hemat penulis, korban utama tindak pidana di lingkungan hidup adalah lingkungan hidup itu sendiri, negara dan masyarakat. Dengan mengetahui korban tersebut, maka sanksi pidana yang dijatuhkan seharusnya dapat memperbaiki dan/atau memulihkan lingkungan hidup ke keadaan semula sebelum dilakukannya tindak pidana, baru kemudian memberikan ganti kerugian kepada pihak yang dirugikan baik Negara dan/atau masyarakat. Misalnya, pemulihan hutan ke keadaan semula seperti sebelum dilakukannya tindak pidana merupakan sanksi yang tepat bagi pelaku tindak pidana kehutanan sehingga dapat menimbulkan efek jera dan menjaga kelestarian hutan. Dengan sanksi tersebut, negara juga terhindar dari kemungkinan mengalami kerugian akibat dilakukannya tindak pidana itu. Bila dikaitkan dengan esensi teori pencegahan, maka sanksi pidana denda dan sanksi tindakan merupakan bentuk sanksi yang tepat untuk dijatuhkan kepada pelaku tindak pidana di bidang lingkungan. Sekalipun penjatuhan pidana penjara dimungkinkan bagi pelaku tindak pidana di bidang lingkungan hidup, namun pidana denda lebih diutamakan karena memiliki karakter yang ekonomis. Selain itu, kedudukan sanksi keuangan lebih tinggi dari sanksi non keuangan sehingga sanksi non keuangan seharusnya tidak digunakan kecuali sanksi keuangan tidak dapat melakukan pencegahan dengan baik. Sanksi non keuangan baru dibutuhkan untuk mencegah terjadinya tindak pidana ketika sanksi keuangan tidak cukup untuk tugas tersebut. Denda adalah pembayaran sejumlah uang dari pelaku kepada negara, sedangkan pidana penjara berarti harga suatu kebebasan, produksi dan penghasilan yang digunakan dalam sistem keadilan pidana.

Dalam sejarahnya, pidana denda telah digunakan dalam hukum pidana selama berabad-abad. Pidana denda itu sendiri sebenarnya merupakan pidana tertua dan lebih tua daripada pidana penjara. Pidana denda pada mulanya adalah hubungan keperdataan. Ketika seseorang dirugikan, ia boleh menuntut ganti rugi atas kerusakan yang jumlahnya bergantung pada besarnya kerugian yang diderita dan memperhatikan status sosial orang itu. Pidana denda merupakan jenis pidana pokok yang ketiga di dalam hukum pidana Indonesia, yang pada dasarnya hanya dapat dijatuhkan bagi orang-orang dewasa. Hal yang menarik dalam pidana denda antara lain ditetapkannya jumlah denda berdasarkan kategori dan pembayaran denda dapat diangsur. Untuk memastikan pertanggungjawaban sepenuhnya dalam kasus pelanggaran lingkungan, pidana yang dijatuhkan harus memperhatikan kepentingan korban langsung yang menderita kerugian sebagai akibat dari pelanggaran tersebut maupun kepentingan orang banyak. Ada beberapa tindak pidana yang dilakukan secara terencana dan bertujuan memperoleh keuntungan, misalnya polusi lingkungan yang seringkali dilakukan oleh industri bertujuan untuk memperoleh keuntungan. Oleh karena itu, jika kekayaan seseorang di atas batas yang mana pencegahan dengan sanksi keuangan akan cukup, sanksi seharusnya berupa sanksi keuangan sepenuhnya. Namun jika kekayaan seseorang kurang dari batas ini, sanksi harus setara dengan seluruh kekayaan seseorang dan harus disertai dengan sanksi non keuangan. Semakin rendah tingkat kekayaan seseorang di bawah batas, semakin tinggi seharusnya sanksi non keuangan, sehingga jumlah sanksi menggambarkan kekayaan seseorang, dan sanksi non keuangan tetap pada besaran (ukuran) yang tepat. Jika kerugian suatu perbuatan di bawah batas, sanksi keuangan akan cukup mencegah dengan baik. Ketika kerugian yang diperkirakan melampaui batas, bagaimanapun, akan dibutuhkan sanksi non keuangan untuk menyertai sanksi keuangan. Dalam hukum pidana, denda dibayarkan terpidana kepada negara. Denda juga dapat dipukul orang lain selain terpidana. Pidana denda dengan sendirinya mempunyai sifat nestapa yang lebih tinggi dari yang selama ini ada, yang terkadang lebih menakutkan dari ancaman pidana penjara. Pidana denda merupakan

suatu sarana yang efektif dan mempunyai dampak yang lebih baik bila dibandingkan dengan pidana penjara. Masalahnya adalah denda dalam undang-undang bidang lingkungan hidup dibayarkan kepada negara tanpa ada kejelasan dan jaminan penggunaan denda yang dibayarkan oleh pelaku tindak pidana digunakan untuk konservasi lingkungan hidup atau tidak. Oleh karena itu, seharusnya ada klausul yang dapat menjamin penggunaan denda untuk membiayai konservasi lingkungan hidup, misalnya diatur dalam peraturan pemerintah sebagai aturan pelaksana dari undang-undang di bidang lingkungan hidup. Masalahnya adalah ketika tindak pidana bidang lingkungan hidup dilakukan dengan tujuan bukan untuk memperoleh keuntungan, sanksi apa yang tepat untuk dikenakan kepada pelaku tanpa mengesampingkan pelaksanaan konservasi lingkungan hidup? Untuk mewujudkan tujuan tersebut, pidana harus berupa tindakan nyata yang dapat menjadikan pelaku tindak pidana menyadari kesalahannya dan mengetahui dampak dari perbuatannya tersebut. Sanksi tindakan sebagai bagian dari sistem sanksi dalam hukum pidana merupakan sanksi yang tepat untuk dikenakan kepada pelaku tindak pidana di bidang lingkungan hidup, dimana penegakkan hukum pidana berupa pengenaan penderitaan terhadap seseorang maupun korporasi adalah lebih diutamakan dalam penegakkan hukum pidana lingkungan. Oleh sebab itu merupakan suatu keharusan bagi manusia untuk menciptakan lingkungan hidup yang sehat, bersih dan berwawasan karena kesadaran orang terhadap lingkungan hidup adalah bagian dari hak asasi. Sehingga makna dari *primum remedium* adalah bagian untuk meningkatkan kesadaran perkembangan terhadap hak asasi manusia yang membawa perubahan pertanggungjawaban pidana bersifat *primum remedium*.

### **3.1.1. Sifat Melawan Hukum dalam Tindak Pidana di Bidang Lingkungan Hidup**

Sifat melawan hukum memiliki kedudukan yang sangat khas dalam hukum pidana. Umumnya telah terjadi kesepakatan dari para ahli hukum pidana dalam melihat sifat melawan hukum apabila dihubungkan dengan tindak pidana. Bersifat melawan hukum mutlak untuk setiap

tindak pidana. Andi Zainal Abidin mengatakan bahwa: "salah satu unsur esensial delik adalah sifat melawan hukum (*wederrechtelijkheid*) yang dinyatakan dengan tegas atau tidak di dalam suatu pasal undang-undang pidana, karena alangkah janggalnya kalau seseorang dipidana ketika melakukan perbuatan yang tidak melawan hukum".<sup>122</sup>

Dalam KUHP adakalanya perkataan "melawan hukum" dirumuskan secara tegas dan eksplisit di dalam rumusan delik dan adakalanya tidak dirumuskan secara tegas dan eksplisit. Jika perkataan "melawan hukum" dirumuskan dan dicantumkan secara tegas dalam rumusan delik, hal demikian memiliki arti penting untuk memberikan perlindungan atau jaminan tidak dipidananya orang yang berhak atau berwenang melakukan perbuatan-perbuatan sebagaimana dirumuskan dalam undang-undang.<sup>123</sup> Hanya jika suatu perilaku secara formal dapat dirumuskan dalam ruang lingkup rumusan delik, namun secara umum sebenarnya bukan merupakan tindak pidana, maka syarat "melawan hukum" dijadikan satu bagian dari rumusan delik.<sup>124</sup> Konsekuensinya adalah pencantuman "melawan hukum" dalam rumusan delik menyebabkan jaksa penuntut umum harus membuktikan unsur tersebut.

Jika perkataan "melawan hukum" tidak tidak disebutkan atau dicantumkan secara tegas dan eksplisit dalam rumusan delik, maka unsur melawan hukum tersebut tidak perlu dibuktikan. Unsur melawan hukumnya perbuatan itu secara otomatis telah terbukti dengan terbuktinya perbuatan yang dilarang.<sup>125</sup> Dengan perkataan lain, walaupun kata "melawan hukum" tidak disebutkan dalam rumusan delik, maka secara diam-diam sifat melawan hukum tersebut telah ada dalam suatu delik. Berdasarkan penjelasan ini ada sebagian kalangan yang menganggap bahwa sebaiknya unsur melawan hukum tidak dicantumkan dalam rumusan delik, karena kalau dicantumkan, hal itu

<sup>122</sup> Andi Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana I*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm 47.

<sup>123</sup> Roeslan, Saleh, *Sifat Melawan Hukum dari Tindak Pidana*, Aksara Baru, Jakarta, 1987, hlm.1.

<sup>124</sup> Chairul Huda, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan*, Kencana, Jakarta, 2006, hlm 50.

<sup>125</sup> Tongat, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia dalam Prespektif Pembaharuan*, UMM Press, Malang, 2008, hlm 211.

akan menjadikan tugas jaksa semakin berat, karena dia harus membuktikan dalam dakwaannya bahwa perbuatan terdakwa melawan hukum.

Dalam hukum pidana kata "sifat melawan hukum" adalah satu frasa yang memiliki empat makna. Keempat makna tersebut adalah sifat melawan hukum umum, sifat melawan hukum khusus, sifat melawan hukum formil, dan sifat melawan hukum materiil. Sifat melawan hukum umum diartikan sebagai syarat umum dapat dipidananya suatu perbuatan. Setiap tindak pidana di dalamnya pasti mengandung unsur melawan hukum. Sedangkan sifat melawan hukum khusus biasanya kata "melawan hukum" dicantumkan dalam rumusan delik. Sifat melawan hukum merupakan syarat tertulis untuk dapat dipidananya suatu perbuatan. Sifat melawan hukum formil diartikan sebagai bertentangan dengan undang-undang. Sedangkan sifat melawan hukum materiil dimaknai sebagai bertentangan dengan norma dan nilai-nilai masyarakat.<sup>126</sup>

### 3.1.2. Tindak Pidana dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Ada perbedaan dalam perkembangan rumusan delik tindak pidana dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan hidup dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yaitu dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 hanya mengenal delik materiil, sedangkan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 perumusan deliknya bersifat delik materiil dan delik formil bahkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 delik formilnya lebih banyak,<sup>127</sup> seperti

<sup>126</sup> Mahrus Ali, Ayu Izza Elvany, Hukum Pidana Lingkungan (*Sistem Pemidanaan Berbasis Konservasi Lingkungan Hidup*), UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm13.

<sup>127</sup> Perbedaan Delik materiil dan delik Formil adalah: "ancaman pidana terhadap perbuatan yang telah menimbulkan akibat dari perbuatan (ada hubungan kausalitas antara perbuatan dan akibat dari perbuatan)" Delik Formil (*Formeel Delict*) adalah: Delik yang rumusannya memberikan

dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup:

1. Melakukan Perbuatan yang Mengakibatkan Dilampauinya Baku Mutu Udara Ambien, Baku Mutu Air, Baku Mutu Air Laut, atau Kriteria Baku Kerusakan Lingkungan Hidup.

Pasal 98 ayat (1), berbunyi sebagai berikut:

“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

Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak

Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah)”.<sup>128</sup>

2. Kelalaian Mengakibatkan Dilampauinya Baku Mutu Udara Ambien, Baku Mutu Air, Baku Mutu Air Laut, atau Kriteria Baku Kerusakan Lingkungan Hidup.

Pasal 99 ayat (1) dirumuskan sebagai berikut:

“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

ancaman pidana terhadap perbuatan yang dilarang, tanpa memandang akibat dari perbuatan yang dilarang”.

<sup>128</sup> Unsur objektif pasal di atas berupa “melakukan perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup”. Makna “perbuatan” di sini dapat berupa perbuatan apa saja sepanjang perbuatan tersebut merupakan sebab bagi timbulnya akibat berupa dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup. Unsur subjektif pasal tersebut berupa “setiap orang” dan “dengan sengaja”. Makna “setiap orang” dalam pasal tersebut berupa orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum. Jadi, pelaku delik ketentuan Pasal 98 ayat (1) tidak hanya dibatasi pada manusia saja tapi juga mencakup korporasi. Pelaku delik melakukan perbuatan yang dilarang dengan sengaja. Oleh karena kesengajaan disebutkan dalam rumusan pasal sehingga menjadi unsur delik, maka Jaksa Penuntut Umum berkewajiban membuktikan bahwa tindak pidana yang dilakukan terdakwa memang dilakukan dengan sengaja. Kesengajaan ini tidak hanya pada melakukan perbuatan apa saja, tapi juga pada timbulnya akibat yang dilarang oleh hukum.

dan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah)".<sup>129</sup>

3. Melanggar Baku Mutu Air Limbah, Baku Mutu Emisi, atau Baku Mutu Gangguan

Pasal 100 menegaskan bahwa:

"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 Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah)".<sup>130</sup>

4. Melepaskan dan/ atau Mengedarkan Produk Rekayasa Genetik ke Media Lingkungan yang Bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan atau Izin Lingkungan

Pasal 101 menjelaskan bahwa:

"Setiap orang yang melepaskan dan/atau mengedarkan produk rekayasa genetik ke media lingkungan hidup yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf g1, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah)".<sup>131</sup>

<sup>129</sup> Unsur subyektif dalam Pasal 99 ayat (1) berupa "kelalaian". Selibuhnya yakni unsur-unsur delik yang lain dirumuskan sebagai delik materiil adalah sama. Karena dengan sengaja dan dengan lalai, menjadi logis jika ancaman dalam Pasal 99 ayat (1) lebih ringan dibandingkan dengan ancaman sanksi pidana dalam Pasal 98 ayat (1).

<sup>130</sup> Unsur objektif dalam Pasal ini adalah "melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi, atau baku mutu gangguan". Kata "melanggar" pada dasarnya erat hubungannya dengan pelanggaran administratif, sehingga pelanggaran pasal ini tidak otomatis dijatuhkan sanksi pidana tetapi sanksi administratif. Sanksi pidana hanya dapat dikenakan apabila sanksi administratif yang telah dijatuhkan tidak dipatuhi atau pelanggaran dilakukan lebih dari satu kali. Sedangkan unsur subyektif adalah "setiap orang" yang bermakna orang perseorangan atau korporasi. Sekalipun kesengajaan dan kealpaan tidak dicantumkan dalam rumusan pasal sehingga bukan merupakan unsur delik, tapi hal itu dianggap secara diam-diam dianggap ada sekalipun tidak perlu dibuktikan keberadaannya oleh Jaksa Penuntut Umum. Dengan demikian eksistensi hukum pidana sebagai *ultimum remedium* diterapkan pada pasal ini.

<sup>131</sup> Unsur objektif atau perbuatan yang dilarang dalam rumusan pasal di atas adalah "melepaskan dan/ atau mengedarkan". Objek perbuatan yang dilarang adalah produk rekayasa genetik, dan sasaran yang hendak dituju dari objek tersebut adalah media lingkungan hidup dimana pelepasan atau peredaran objek tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau izin lingkungan. Sedangkan unsur subjektifnya berupa "setiap orang" yang bermakna orang perseorangan atau korporasi. Izin lingkungan yang dimaksud izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/ atau kegiatan yang wajib AMDAL atau UKL-UPL

#### 5. Melakukan Pengelolaan Limbah B3 Tanpa Izin

Pasal 102 menentukan sebagai berikut:

“Setiap orang yang melakukan pengelolaan limbah B3 tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (4)<sup>2</sup>, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah)”.<sup>132</sup>

#### 6. Menghasilkan Limbah B3 dan Tidak Melakukan Pengelolaan

Pasal 103 menyebutkan sebagai berikut:

“Setiap orang yang menghasilkan limbah B3 dan tidak melakukan pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59<sup>3</sup>, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah)”.<sup>133</sup>

#### 7. Melakukan Dumping Limbah dan/ atau Bahan ke Media Lingkungan Hidup Tanpa Izin

Pasal 104 dirumuskan sebagai berikut:

“Setiap orang yang melakukan dumping limbah dan/atau bahan ke media lingkungan hidup tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60<sup>4</sup>, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah)”.<sup>134</sup>

dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/ atau kegiatan.

<sup>132</sup> Unsur subjektif pasal ini berupa “setiap orang” jadi yang dimaksud orang perseorangan dan korporasi, sedangkan unsur obyektifnya berupa “pengelolaan limbah B3 tanpa izin dari Menteri, Gubernur, atau Bupati/ Walikota sesuai dengan kewenangannya”. Bahan berbahaya dan beracun (B3) 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 makhluk hidup lain.

<sup>133</sup> Pasal ini juga merupakan pelanggaran administratif yang diancam dengan sanksi pidana. Diadakannya ancaman sanksi pidana ini disebabkan dampak yang ditimbulkan jika limbah B3 yang dihasilkan seseorang atau korporasi tidak dikelola sesuai dengan persyaratan lingkungan yang ditetapkan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/ Walikota, atau orang perseorangan/ korporasi tidak menyerahkan pengelolaan limbah B3 padahal yang bersangkutan tidak memiliki kemampuan untuk mengelola sendiri limbah tersebut.

<sup>134</sup> Unsur objektif pasal di atas adalah “melakukan dumping” sedangkan objek perbuatan berupa “limbah dan/ atau bahan”. Dumping (pembuangan) adalah kegiatan membuang, menempatkan, dan/ atau memasukkan limbah dan/ atau bahan dalam jumlah, konsentrasi, waktu, dan lokasi tertentu dengan persyaratan tertentu ke media lingkungan hidup tertentu. Cara dumping dilakukan pelaku delik tanpa izin ke media lingkungan hidup. Unsur subjektif adalah “setiap orang”.

8. Memasukkan Limbah ke dalam Wilayah Indonesia

Pasal 105

"Setiap orang yang memasukkan limbah ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf c5 dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) dan paling banyak Rp12.000.000.000,00 (dua belas miliar rupiah)".<sup>135</sup>

9. Memasukkan Limbah B3 ke dalam Wilayah Negara Indonesia

Secara eksplisit Pasal 106 menentukan sebagai berikut:

"Setiap orang yang memasukkan limbah B3 ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf d6 , dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling sedikit Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah)".<sup>136</sup>

10. Memasukkan B3 yang Dilarang Menurut Peraturan Perundang-undangan ke dalam Wilayah Indonesia

Pasal 107 berbunyi sebagai berikut:

"Setiap orang yang memasukkan B3 yang dilarang menurut peraturanperundang-undangan ke dalam wilayah Negara Kesatuan RepublikIndonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf b7, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling sedikit

---

Sekalipun unsur kesengajaan ini tidak dirumuskan secara eksplisit dalam rumusan delik, tapi unsur tersebut dianggap secara diam-diam ada. Atau dalam arti dilakukan pelaku delik karena kelalaian. Pelaku delik sebenarnya sudah mengetahui jika melakukan dumping limbah dan/ atau limbah ke media lingkungan hidup harus mendapatkan izin terlebih dahulu.

<sup>135</sup> Unsur objektif pasal di atas adalah "memasukkan limbah ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berasal dari luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia". Dilarangnya perbuatan tersebut karena terkait dengan dampak dan akibat yang ditimbulkan yang tidak hanya dapat merusak lingkungan hidup tapi juga terkait dengan keamanan dan kesehatan manusia di Indonesia. Jika limbah tersebut masuk ke Indonesia karena proses atau peristiwa alam (*act of God*) seperti bencana banjir, gunung meletus, dan lain-lain yang berada di luar kemampuan manusia, hal demikian tidak termasuk ke dalam substansi delik Pasal ini. sedangkan unsur subjektif adalah adalah "setiap orang".

<sup>136</sup> Pasal 106 ini memiliki esensi yang sama dengan Pasal 106, hal yang membedakan adalah pada objeknya, yakni tidak berupa limbah tapi limbah B3. Antara limbah dengan limbah B3 tentu memiliki perbedaan arti dan dampak yang ditimbulkan baik pada lingkungan hidup maupun manusia. Itu sebabnya, ancaman pidana dalam ketentuan Pasal 106 lebih berat dibandingkan dengan ancaman Pidana dalam Pasal 105.

Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah).<sup>137</sup>

11. Melakukan Pembakaran Lahan

Pasal 108 menyatakan bahwa:

“Setiap orang yang melakukan pembakaran lahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf h8 , 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).<sup>138</sup>

12. Melakukan Usaha dan/ atau Kegiatan Tanpa Memiliki Izin Lingkungan

Pasal 109 berbunyi sebagai berikut:

“Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa memiliki izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1)9 , dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).<sup>139</sup>

13. Menyusun Amdal Tanpa Memiliki Sertifikat Kompetensi Penyusun Amdal

<sup>137</sup> Perbedaan pokok antara substansi Pasal 106 dan Pasal 107 adalah pada objek perbuatan yang dilarang. Jika objek perbuatan yang dilarang dalam Pasal 106 berupa “limbah B3”, maka objek perbuatan yang dilarang Pasal 107 berupa “limbah B3 yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan”.

<sup>138</sup> Perbuatan yang dilarang di atas adalah melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar karena akan mengganggu tidak hanya lahan yang dibakar tapi juga ekosistem di dalamnya. Pembukaan lahan dengan cara membakar di satu sisi merupakan cara cepat, efisien dan biaya murah, namun di sisi lain dapat menyebabkan kerusakan lingkungan. Suatu korporasi yang mendapatkan izin menanam sawit di atas tanah yang di atasnya masih berupa semak belukar, tidak jarang membakar lahan tersebut karena itu adalah cara efektif dan murah. Kebakaran lahan di Sumatera beberapa waktu yang lalu merupakan akibat dari perbuatan korporasi yang tidak mau menanggung dan mengeluarkan biaya yang besar. Akibatnya, lingkungan menjadi rusak, air dan udara tercemar, dan manusia terganggu kesehatannya.

<sup>139</sup> Esensi delik dalam Pasal 109 adalah terkait kewajiban memiliki izin lingkungan hidup bagi setiap orang yang melakukan usaha dan/ atau kegiatan lainnya. Izin lingkungan wajib dimiliki oleh setiap orang yang dalam kegiatan usahanya wajib memiliki amdal atau UKL-UPL. Ada 2 (dua) unsur dalam rumusan pasal ini yakni unsur objektif dan unsur subjektif. Unsur objektif berupa “melakukan usaha dan/ atau kegiatan tanpa memiliki izin lingkungan”, sedangkan unsur subjektifnya adalah “setiap orang”. Delik dalam pasal ini hanya dapat terjadi jika sebelumnya pelaku delik melakukan perbuatan aktif berupa melakukan usaha dan/ atau kegiatan tanpa memiliki izin lingkungan. Selain itu, makna “tanpa izin” menunjukkan bahwa umumnya delik dalam pasal ini dilakukan pelaku dengan sengaja sekalipun hal itu tidak perlu dibuktikan karena tidak dirumuskan secara eksplisit dalam rumusan pasal dan bukan menjadi salah satu unsur delik.

Pasal 110 mengatur tentang:

"Setiap orang yang menyusun amdal tanpa memiliki sertifikat kompetensi penyusun amdal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf i, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah)".<sup>140</sup>

14. Menerbitkan Izin Lingkungan Tanpa Dilengkapi dengan Amdal atau UKL-UPL

Pasal 111 berisi tentang:

"Pejabat pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan amdal atau UKL-UPL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah)".<sup>141</sup>

15. Tidak Melakukan Pengawasan terhadap Ketaatan Penanggung Jawab Usaha dan/ atau Kegiatan terhadap Peraturan Perundang-undangan dan Izin Lingkungan.

Pasal 112 menyebutkan sebagai berikut:

"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 dalam Pasal 7113 dan Pasal 7214, yang mengakibatkan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang mengakibatkan hilangnya nyawa manusia, dipidana

<sup>140</sup> Amdal disusun oleh seseorang yang telah memiliki sertifikat kompetensi yang secara resmi diakui oleh negara. Jika terdapat seseorang yang memiliki keahlian dalam menyusun amdal tapi tidak memiliki sertifikat kompetensi amdal, (perbuatan menyusun) orang itu dikategorikan sebagai perbuatan terlarang. Proses penyusunan amdal dilakukan oleh orang yang sama sekali tidak memiliki keahlian dalam menyusun amdal apalagi sertifikasi kompetensi amdal, juga dilarang.

<sup>141</sup> Pasal ini hanya mungkin dilakukan oleh subjek delik dengan kategori tertentu, yakni pemberi izin lingkungan. Berdasarkan undang-undang ini makna pejabat yang dimaksud hanyalah Menteri, Gubernur, Bupati atau Walikota. Pejabat-pejabat inilah yang memiliki kewenangan wajib menolak permohonan izin lingkungan apabila permohonan izin tidak dilengkapi dengan amdal atau UKL-UPL. Dengan demikian hanya para pejabat ini yang dapat dijerat dengan sanksi karena melakukan tindak pidana sesuai ketentuan Pasal 111 ayat (1).

dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).<sup>142</sup>

16. 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.

Rumusan Pasal 113 menyebutkan bahwa:

“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 j15 dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).<sup>143</sup>

17. Tidak Melakukan Paksaan Pemerintah

Rumusan dalam delik Pasal 114 menyatakan bahwa:

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 Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).<sup>144</sup>

<sup>142</sup> Berbeda dengan Pasal 111 yang merupakan delik komisi, Pasal 112 ini merupakan delik omisi berupa kesengajaan pejabat berwenang untuk tidak melaksanakan kewajibannya. Seharusnya pejabat tersebut berwenang melakukan tindakan hukum tertentu, tapi hal itu tidak dilakukan. Tidak dilaksanakannya kewajiban itulah yang menyebabkan pejabat tersebut melakukan perbuatan yang dilarang.

<sup>143</sup> Berdasarkan rumusan pasal ini, unsur objektif meliputi:

- Memberikan informasi palsu,
- Memberikan informasi yang menyesatkan
- Menghilangkan informasi
- Merusak informasi, atau
- Memberikan keterangan yang tidak benar.

Kelima perbuatan tersebut sifatnya alternatif, dalam arti tidak perlu kelimanya dilakukan semua oleh pelaku delik, melainkan cukup salah satunya saja. Sedangkan unsur subjektif adalah “setiap orang”.

<sup>144</sup> Rumusan delik ini hanya ditujukan kepada penanggungjawab usaha dan atau penanggungjawab kegiatan tertentu terkait UUPPLH. Pasal ini merupakan delik omisi karena jika penanggungjawab usaha dan/ atau penanggung jawab kegiatan tidak melaksanakan paksaan pemerintah padahal hal itu merupakan suatu kewajiban baginya, tindak pidana telah terjadi dan dilakukan olehnya.

18. Mencegah, Menghalang-halangi, atau Menggagalkan Pelaksanaan Tugas Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup dan/ atau Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil.

Pasal 115

“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 Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)”.<sup>145</sup>

### 3.2. Orientasi Perlindungan Hukum melalui Hukum Pidana sebagai *Primum Remedium*

Bagian penting dalam sistem pemidanaan adalah menetapkan suatu sanksi. Keberadaannya akan memberikan arah dan pertimbangan mengenai apa yang seharusnya dijadikan sanksi dalam suatu tindak pidana untuk menegakkan berlakunya norma.<sup>146</sup>

Penentuan jenis pidana, penjatuhan, dan pelaksanaan pidana berhubungan erat dengan tujuan pemidanaan.<sup>147</sup> Masalah penetapan sanksi dalam hukum pidana, apapun jenis dan bentuk sanksinya harus didasarkan dan diorientasikan pada tujuan pemidanaan. Setelah tujuan pemidanaan ditetapkan, barulah ditentukan jenis dan bentuk sanksi apa yang paling tepat bagi pelaku kejahatan.<sup>148</sup> Selain itu, sanksi yang dijatuhkan harus berorientasi sama dengan orientasi tindak pidana yang dilakukan sehingga tujuan pemidanaan dapat tercapai.<sup>149</sup>

<sup>145</sup> Pasal ini merupakan delik komisi, sebab perbuatan yang dilarang mensyaratkan adanya gerakan tubuh berupa “mencegah, menghalang-halangi, atau menggagalkan pelaksanaan tugas pejabat lingkungan hidup dan/ atau pejabat penyidik pegawai negeri sipil (PPNS)”. Keduanya tidak mungkin merasa aktifitasnya tercegah, terhalang-halangi atau teragalkan bila tidak ada gerakan tubuh atau perbuatan aktif pelaku.

<sup>146</sup> Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Politik Hukum Pidana Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 82.

<sup>147</sup> *ibid*

<sup>148</sup> George, A. N., 1989, *Minimizing Risk of Loss From Environmental Laws*, Dimuat dalam *The Banking Law Journal* Vol. 108 No. 4 Juli-Agustus.

<sup>149</sup> Tujuan dibentuknya peraturan perundang-undangan bidang lingkungan hidup secara umum adalah mewujudkan konservasi lingkungan hidup melalui 3 (tiga) hal, yakni perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman hayati (pelestarian), dan pemanfaatan secara lestari. Suatu perundang-undangan yang bertujuan untuk mewujudkan konservasi

Sanksi dalam hukum pidana sebagai bagian dari sanksi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan bidang lingkungan hidup juga harus bertujuan untuk mewujudkan tiga hal tersebut. Akan tetapi, sanksi dalam hukum pidana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan bidang lingkungan hidup saat ini belum sesuai dengan konsep konservasi lingkungan hidup. Hal ini disebabkan karena sanksi dalam hukum pidana yang diatur dalam peraturan tersebut belum berorientasi pada pelaksanaan perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman hayati (pelestarian), dan pemanfaatan secara lestari

Penentuan jenis sanksi apa yang perlu diatur dan dijatuhkan kepada pelaku tindak pidana di bidang lingkungan hidup juga perlu memperhatikan korban utama tindak pidana tersebut. Korban utama tindak pidana di lingkungan hidup adalah lingkungan hidup itu sendiri, negara, dan masyarakat.<sup>150</sup> Dengan mengetahui korban tersebut maka sanksi pidana yang dijatuhkan seharusnya dapat memperbaiki atau memulihkan lingkungan hidup ke keadaan semula sebelum dilakukannya tindak pidana, baru kemudian memberikan ganti kerugian kepada pihak yang dirugikan baik negara dan/ atau masyarakat. Misalnya pemulihan hutan ke keadaan semula seperti sebelum dilakukannya tindak pidana merupakan sanksi yang tepat bagi pelaku tindak pidana kehutanan sehingga dapat menimbulkan efek jera dan menjaga kelestarian hutan. Dengan sanksi tersebut, negara juga terhindar dari kemungkinan mengalami kerugian akibat dilakukannya tindak pidana itu.

Pidana denda dan sanksi tindakan merupakan bentuk sanksi yang tepat untuk dijatuhkan kepada pelaku tindak pidana di bidang lingkungan. Sekalipun penjatuhan pidana penjara dimungkinkan bagi pelaku tindak pidana di bidang lingkungan hidup, namun pidana

---

lingkungan hidup, maka peraturan perundang-undangan tersebut harus mengatur sanksi (penegakan) yang jelas dan tepat. Jadi, tiga hal ini tersebut dapat dilaksanakan apabila sanksi yang diatur dalam perundang-undangan di bidang lingkungan hidup berorientasi pada konservasi lingkungan hidup juga berorientasi pada konservasi lingkungan hidup. Lihat George, A. N, 1989, *Minimizing Risk of Loss From Environmental Laws*, Dimuat dalam *The Banking Law Journal* Vol. 108 No. 4 Juli-Agustus.

<sup>150</sup> Mahrus Ali, Ayu Izza Elvany, ***HUKUM PIDANA LINGKUNGAN (Sistem Pemidanaan Berbasis Konservasi Lingkungan Hidup)***, UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 166

denda lebih diutamakan karena memiliki karakter ekonomis.<sup>151</sup> Selain itu, kedudukan sanksikeuangan lebih tinggi dari sanksi non keuangan sehingga sanksi non keuangan seharusnya tidak digunakan kecuali sanksi keuangan tidak dapat melakukan pencegahan dengan baik.<sup>152</sup> sanksi non keuangan baru dibutuhkan untuk mencegah terjadinya tindak pidana ketika sanksi keuangan tidak cukup untuk tugas tersebut. Denda adalah pembayaran dari sejumlah uang dari pelaku kepada negarasedangkan pidana penjara berarti harga suatu kebebasan, produksi dan penghasilan yang digunakan ddalam sistem keadilan pidana.<sup>153</sup> Dalam sejarahnya, pidana denda telah digunakan dalam hukum pidana selama berabad-abad. Pidana denda sebenarnya merupakan pidana tertua dan lebih tua dari pidana penjara.<sup>154</sup> Pidana denda pada mulanya adalah hubungan keperdataan. Ketika seseorang dirugikan, ia boleh menuntut ganti rugi atas kerusakan yang jumlahnya bergantung pada besarnya kerugian yang diderita dan memperhatikan status sosial orang itu.<sup>155</sup> Pidana denda merupakan jenis pidana pokok yang ketiga didalam hukum pidana Indonesia. Yang pada dasarnya hanya dapat dijatuhkan bagi orang-orang dewasa.<sup>156</sup> Hal yang menarik dalam pidana denda antara lain ditetapkannya jumlah denda berdasarkan kategori dan pembayaran denda dapat diangsur.<sup>157</sup>

Ada beberapa tindak pidana yang dilakukan secara terencana dan bertujuan memperoleh keuntungan, misalnya yaitu polusi lingkungan yang seringkali dilakukan oleh industri bertujuan untuk memperoleh keuntungan.<sup>158</sup> Oleh karena itu, jika kekayaan seseorang di atas batas yang mana pencegahan dengan sanksi keuangan akan cukup,

<sup>151</sup> Michael Faure, Goran Skogh, *The Economic Analysis of Environmental Policy and Law An Introduction*, Edward Elgar Publishing Limited, United Kingdom, 2003, hlm. 298.

<sup>152</sup> Steven Shavell, *Economics Analysis Of Public Law Enforcement And Criminal Law*, Chapter 20-Page 2, at [http://papers.ssrn.com/abstract\\_id=382200](http://papers.ssrn.com/abstract_id=382200), last visited June 21, 2013.

<sup>153</sup> *Opcit*, hal 167

<sup>154</sup> Syaiful Bakhri, *Perkembangan Stelsel Pidana Indonesia*, Total media, Yogyakarta, 2009, hlm 129.

<sup>155</sup> *Ibid* hal 129-130

<sup>156</sup> P.A.F. Lamintang, *Hukum Penintensier Indonesia*, Armico, Bandung, 1998, hlm 80

<sup>157</sup> Bambang Waluyo, *Pidana dan Pemidanaan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm. 20.

<sup>158</sup> Michael Faure, dan Goran Skogh, *op. cit*, hlm. 297.

sanksi seharusnya berupa sanksi keuangan sepenuhnya. Namun, jika kekayaan seseorang kurang dari batas ini, sanksi harus setara dengan seluruh kekayaan seseorang di bawah batas, semakin tinggi seharusnya sanksi non keuangan, sehingga jumlah sanksi menggambarkan kekayaan seseorang, dan sanksi non keuangan tetap pada besaran (ukuran) yang tepat.<sup>159</sup>

### **3.2.1. Sistem Pidana Berbasis Konservasi Lingkungan Hidup sebagai Bentuk Perlindungan Hukum**

Dalam perundang-undangan bidang lingkungan hidup, ada ketidakjelasan dalam membedakan jenis sanksi pidana, khususnya pidana tambahan dengan jenis sanksi tindakan sering ditempatkan sebagai sanksi pidana (tambahan), dan begitu juga sebaliknya.<sup>160</sup> Dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, sanksi tindakan ditempatkan sebagai pidana tambahan. Konsekuensinya, ia tidak dapat dijatuhkan tersendiri tanpa berbarengan dengan pidana pokok. Selain itu, penjatuhan pidana tambahan pada dasarnya adalah fakultatif, dalam arti pidana ini dapat dijatuhkan dalam hal-hal yang ditentukan oleh undang-undang, tetapi hal itu bukan suatu keharusan.<sup>161</sup>

Sanksi tindakan yang bersifat fakultatif tersebut dapat menghambat pelaksanaan konservasi lingkungan hidup. Hal ini disebabkan karena sanksi tindakan tidak selalu dijatuhkan kepada pelaku tindak pidana lingkungan hidup. Padahal eksistensinya justru termasuk sanksi yang seharusnya diutamakan untuk diterapkan karena bentuknya berupa perbuatan yang bertujuan langsung untuk memperbaiki dan/ atau memulihkan lingkungan hidup ke keadaan semula sebelum terjadinya tindak pidana sehingga dapat mewujudkan konservasi lingkungan hidup.

<sup>159</sup> Steven Shavell, *op. cit*, page 14

<sup>160</sup> M. Sholehuddin, ***Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana***, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 17.

<sup>161</sup> *ibid*, hlm. 215

Sanksi tindakan yang diatur dalam undang-undang bidang lingkungan hidup seharusnya bersifat imperatif demi terwujudnya sistem pemidanaan berbasis konservasi lingkungan hidup. Sanksi ini juga tidak hanya dapat dijatuhkan terhadap pelaku tindak pidana berupa korporasi tapi juga manusia. Sebab, pelaku tindak pidana berupa orang dapat melakukan tindak pidana di bidang lingkungan hidup yang dampaknya sama dengan tindak pidana yang sama yang dilakukan oleh korporasi.

Dalam beberapa undang-undang bidang lingkungan hidup, hakim dapat menjatuhkan tindakan langsung kepada pencemar yang dihukum, seperti kewajiban memperbaiki kerusakan yang telah dilakukannya. Tujuannya adalah agar ia menyadari kesalahannya dan dapat memperbaiki diri sehingga menjadi warga negara yang taat hukum. Pelaku tindak pidana yang dihukum untuk memperbaiki lingkungan hidup yang telah tercemar dan/ atau rusak akibat perbuatannya dapat mengetahui secara langsung sulitnya pemulihan lingkungan hidup ke kondisi semula sebelum terjadinya tindak pidana serta dampak negatif dari perbuatannya tersebut.

Pelaku tindak pidana pencemaran air sungai jika dijatuhi pidana berupa memulihkan air sungai ke kondisi semula sebelum terjadinya pencemaran, ia dapat mengetahui betapa sulitnya mengembalikan kondisi air sungai ke keadaan semula. Ia juga dapat mengetahui rusaknya ekosistem air sungai secara langsung, seperti banyak ikan yang merupakan sumber penghasilan warga mati.

### **3.2.2. Pola Pemberatan Ancaman Pidana adalah Bagian Terpenting dalam Asas *Primum Remedium***

Secara teoritis, pemberatan ancaman pidana mengarah kepada dua aspek, yakni aspek kualitas dan aspek kuantitas. Aspek kualitas diartikan sebagai pemberatan yang terjadi karena adanya perubahan dari satu jenis pidana yang lebih ringan kepada jenis pidana lain yang lebih berat. Jenis-jenis pidana pokok dalam ketentuan Pasal 10 KUHP perlu dijadikan sebagai tolak ukur apakah jenis pidana yang satu

memiliki kedudukan yang lebih rendah atau lebih tinggi daripada jenis pidana yang lain. Bila seseorang diberikan dakwaan ancaman pidana penjara, tapi putusan hakim terhadap terdakwa pidana mati ini yang terkait dengan aspek kualitas pemberatan pidana karena adanya perubahan satu jenis pidana yang lebih ringan kepada jenis pidana yang lebih berat.

Pemberatan pidana dari aspek kuantitas terkait dengan bertambahnya jumlah pidana dari jumlah pidana yang diancamkan sebelumnya. Konsep ini masih terkait dengan satu jenis pidana yang sama dalam rumusan pasal yang berbeda, hanya ancamannya ditambah (diperberat). Bila seseorang didakwakan ancaman pidana penjara 2 tahun tapi diberi putusan hakim pidana penjara 5 tahun. Perubahan pidana penjara 2 tahun menjadi 5 tahun masih dalam satu jenis pidana yakni pidana penjara.

Dalam konteks sistem pemidanaan berbasis konservasi lingkungan hidup, konteks ini mengalami perubahan dari aspek kuantitas dan aspek kualitas menunjuk kepada adanya perubahan dari satu jenis pidana yang lebih ringan kepada jenis pidana yang lebih berat. Konsep ini jelas menimbulkan masalah bila dijadikan sebagai basis teoritis pemberatan ancaman pidana berbasis konservasi lingkungan hidup. Sebab, semua jenis-jenis pidana seperti pidana mati, pidana penjara, dan pidana kurungan (kecuali pidana denda), merupakan jenis pidana yang tidak terkait langsung dengan konservasi lingkungan hidup. Jenis-jenis pidana tersebut hanya mungkin dijatuhkan bila korban kejahatan adalah manusia, tetapi bila korbannya adalah lingkungan hidup jenis pidana tersebut tidak dapat dijatuhkan.

Dari sisi kuantitas, pola pemberatan ancaman pidana disebutkan pada bagian terdahulu masih belum dapat melindungi keberadaan lingkungan hidup sebagai korban tindak pidana. Hal ini karena sekalipun ada pemberatan pidana penjara dari 10 tahun menjadi 20 tahun, tetapi tidak ada hubungan dengan lingkungan hidup yang rusak secara langsung dengan perbuatan pelaku.

Salah satu penyebabnya adalah adanya perbedaan orientasi perlindungan hukum antara manusia dengan lingkungan hidup sebagai korban kejahatan. Bila korbannya adalah manusia maka sangat relevan bila digunakan pemberatan pidana dari sisi kualitas dan kuantitas. Tapi bila korbannya adalah lingkungan hidup, maka konsep kualitas dan kuantitas tersebut tidak bisa diterapkan. Karena terdapat perbedaan orientasi perlindungan hukum, maka jenis-jenis sanksi yang diancamkanpun berbeda-beda, termasuk pola pemberatan ancaman pidana.

Dalam hubungan ini jenis-jenis sanksi yang dapat diterapkan kepada pelaku yang terbukti melakukan tindak pidana dan menimbulkan kerugian atau kerusakan pada lingkungan hidup lebih banyak berbentuk sanksi tindakan (*treatment*), seperti perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana, penutupan seluruh atau sebagian tempat usaha dan/ atau kegiatan, perbaikan akibat tindak pidana, kewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak, dan/ atau penempatan perusahaan di bawah pengapuan. Kalaupun sanksi pidana (*punishment*) akan diterapkan, hal demikian terbatas pada pidana denda.

Secara teoritis, terdapat perbedaan penting antara sanksi pidana dengan sanksi tindakan.<sup>162</sup> Bentuk-bentuk sanksi pidana antara lain pidana mati, pidana seumur hidup, pidana penjara, pidana kurungan, dan pidana denda. Sementara sanksi tindakan adalah suatu sanksi yang bersifat antisipatif bukan reaktif terhadap pelaku tindak pidana yang berbasis pada filsafat deternimisme dalam ragam bentuk sanksi yang dinamis (*open system*) dan spesifikasi non penderitaan atau perampasan kemerdekaan, dengan tujuan untuk memulihkan keadaan tertentu bagi pelaku maupun korban baik perseorangan, badan hukum publik maupun perdata.<sup>163</sup> Bentuk-bentuk sanksi

<sup>162</sup> Herbert L. Packer mendefinisikan sanksi pidana *sebagai any particular disposition or the range or permissible disposition that the law authorizes (or appears to authorize) in cases of person who have been judged through the distinctive processes of the criminal law to be guilty of crime.* Lihat Herbert L. Packer, *The Limits of the Criminal Sanction*, Stanford University Press, USA, 1968, hlm. 35.

<sup>163</sup> M. Sholehudin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 210.

tindakan ini antara lain penempatan pelaku di rumah sakit, perampasan aset bagi korporasi yang melakukan tindak pidana, dan perbaikan seluruh kerugian akibat tindakan pelaku.

Tujuan utama saksi pidana adalah pencegahan perbuatan yang tidak diinginkan (*the prevention of undesired conduct*) dan pembalasan atas perbuatan salah (*retribution of perceived wrongdoing*).<sup>164</sup> Sedangkan tujuan sanksi tindakan adalah untuk mendidik pelaku. Fokus utamanya bukan pada perbuatan pelaku, dimasa lalu atau masa yang akan datang, tapi pada upaya untuk menolong pelaku.<sup>165</sup> Dengan demikian, sanksi pidana lebih menekankan unsur pembalasan (pengimbangan). Ia merupakan penderitaan yang sengaja dibebankan kepada si pelanggar. Sedangkan sanksi tindakan bersumber dari ide dasar perlindungan masyarakat dan pembinaan atau perawatan si pelanggar.<sup>166</sup>

Baik sanksi pidana maupun sanksi tindakan sama-sama memiliki sifat derita, dalam arti kedua sanksi tersebut menderitakan sifatnya.

Orang yang diputus bersalah dan dijatuhi pidana penjara, hakikatnya orang tersebut dipaksa untuk merasakan penderitaan berupa tinggal sementara waktu di lembaga pemasyarakatan. Demikian juga ketika seseorang diputus bersalah dan dijatuhi sanksi berupa terapi di rumah sakit. Hanya saja dalam sanksi pidana, di samping adanya penderitaan juga adanya pencelaan. Sedangkan dalam sanksi tindakan, unsur pencelaan ini tidak ada, karena sifatnya hanya menderitakan saja.

Bila perbedaan esensial antara sanksi pidana dengan sanksi tindakan dihubungkan dengan pola pemberatan ancaman pidana berbasis lingkungan hidup, maka hasilnya akan berbeda dengan pola pemberatan ancaman pidana yang orientasinya pada perlindungan manusia. Dari aspek kualitas, pola pemberatan ancaman pidana seyogyanya bergerak dari sanksi pidana kepada sanksi tindakan atau dari satu bentuk sanksi tindakan kepada bentuk sanksi tindakan yang

<sup>164</sup> Herbert L. Packer, op. cit, hlm. 26.

<sup>165</sup> *ibid*

<sup>166</sup> Sudarto, *Hukum Pidana I*, Badan Penyelidikan Kuliah FH Undip, Semarang, 1973, hal. 7.

lain. Sebagai contoh, bila seseorang terbukti melakukan tindak pidana lingkungan hidup yang menimbulkan kerusakan lingkungan hidup, ancaman pidananya adalah denda, tapi bila kerusakan tersebut parah, maka ancaman pidananya adalah perampasan seluruh keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana, dimana seluruh keuntungan tersebut digunakan untuk memperbaiki lingkungan yang rusak. Bila kerusakan tersebut sangat parah, maka ancaman pidananya adalah perampasan seluruh keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana dan kewajiban untuk memperbaiki seluruh kerusakan yang ditimbulkan oleh perbuatan pelaku. Agar sanksi tersebut berjalan efektif, maka perlu yang demikian, maka bentuk-bentuk sanksi yang dijatuhkan kepada pelaku memang berhubungan secara langsung dengan upaya untuk memperbaiki lingkungan hidup.

Perubahan konsep pemberatan pidana dari sepek kualitas yang berorientasi kepada konservasi lingkungan hidup tersebut berimplikasi pada tidak tepatnya menemptakan perampasan keuntungan yang diperoleh dai tindak pidana, penutupan seluruh atau sebagian tempat usaha dan/ atau kegiatan, perbaikan akibat tindak pidana, kewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak, dan/ atau penempatan perusahaan di bawah pengampuan yang ada dalam Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup sebagai pidana tambahan. Karena dilihat dari kualitas, bentuk-bentuk sanksi tersebut lebih berat dibandingkan dengan pidana penjara, pidana kurungan dan pidana denda. Sebagai contoh, ketika seseorang dijatuhi sanksi berupa kewajiban untuk memperbaiki seluruh akibat dari tindak pidana karena terbukti mengakibatkan kerusakan parah lingkungan hidup, biaya yang harus dikeluarkan jauh lebih besar daripada dijatuhi pidana denda sebesar 5 miliar. Oleh karena itu, sebaiknya bentuk-bentuk sanksi tersebut tidak ditempatkan sebagai pidana tambahan. Kalaupun tetap ditempatkan sebagai pidana tambahan, harus terdapat ketentuan bahwa pidana tambahan tersebut dapat dijatuhkan tanpa perlu dikombinasikan dengan pidana pokok dengan mengikuti *Wet*

*Vermogenssancties* (Undang-undang tentang Pidana Kekayaan atau UU Sanksi terhadap Harta Benda Belanda).<sup>167</sup>

Dari aspek kuantitas, pola pemberatan ancaman pidana berbasis konservasi lingkungan hidup hanya mungkin bila bentuk pidananya adalah pidana denda. Namun demikian, pola yang digunakan adalah pemberatan ancaman pidana dengan sistem dikali lipat dengan tidak merumuskan jumlah nominal denda dalam rumusan tiap-tiap pasal yang ada pemberatan ancaman pidana. Dengan pola ini jumlah denda yang harus dibayar pelaku harus lebih besar atau berat dari tindak pidana yang dilakukan sebagaimana dalam teori pencegahan pemidanaan. Selain itu, harus terdapat pengaturan yang menentukan bahwa jumlah denda yang dibayar pelaku kepada negara digunakan secara langsung dalam upaya konservasi lingkungan hidup. Bila hal ini tidak ada pengaturannya, maka pola pemberatan ancaman pidana denda dengan sistem kalilipat tidak akan terkait dengan konservasi lingkungan hidup.

### 3.3. Telaah kritis secara teoritis dari makna *Primum Remedium* dihubungkan dengan Teori Perlindungan Hukum.

Realita kehidupan sekarang ini menjadi rujukan cara berpikir untuk melihat apa penegakkan hukum pidana dalam tindak pidana pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup saat ini apakah sudah menjadi *primum remedium* atau *ultimum remedium*?

Fenomena saat ini mendorong penulis untuk meneliti dari sisi teoritis dalam memberikan makna *primum remedium* sebagai bentuk penegakkan tindak pidana lingkungan yang saat ini sudah menjadi kejahatan yang *super extra ordinary crime*. Di bawah ini ada salah satu teori untuk menelaah makna *primum remedium* sebagai instrumen hukum pidana, yaitu teori perlindungan hukum.

Teori perlindungan hukum bagi masyarakat sangatlah diharapkan dalam penyelenggaraan negara, yang terdiri dari perlindungan hukum yang *preventif* dan perlindungan hukum yang *represif*.

<sup>167</sup> Suhariyono, *Pembaruan Pidana Denda*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2012, hal. 41

Perindungan hukum ini sangat penting diberikan terhadap hukum agar tidak ditafsirkan berbeda dengan tidak cedarai oleh aparat penegak hukum dan juga bisa berarti perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap sesuatu. Hukum sejatinya harus memberikan perlindungan terhadap semua pihak sesuai dengan status hukumnya karena setiap orang memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum. Setiap aparat penegak hukum jelas wajib menegakkan hukum dan dengan berfungsinya aturan hukum, maka secara tidak langsung pula hukum akan memberikan perlindungan terhadap setiap hubungan hukum atau segala aspek dalam kehidupan masyarakat yang diatur oleh hukum itu sendiri.

Perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan - tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum dalam hal ini hukum lingkungan.

Jika kembali kepada teori Friedman , maka berdasarkan pemikirannya melalui teori efektifitas hukum (Legal Structure, Legal Substance dan LegalCulture) tidak salah jika dalam rangka peningkatan perlindungan lingkungan hidup demi menjamin hak asasi manusia atas lingkungan hidup, penulis mengajukan usul kepada siapa saja yang berkepentingan, dan khususnya kepada para pemerhati lingkungan sebagai suatu preparasi yuridis agar dapat memikirkan, mendiskusikannya lebih jauh mengenai kemungkinan dibentuknya suatu Komisi Nasional Perlindungan Lingkungan Hidup (KOMNAS LINGKUNGAN HIDUP) yang bertugas antara lain:

1. Menegakan pelaksanaan penyelesaian sengketa lingkungan dengan melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan kasus-kasus pidana lingkungan; termasuk berhak mewakili negara.

2. Bekerja sama dengan Departemen terkait, melakukan restrukturisasi aparat penegak hukum dalam bidang lingkungan;
3. Merevisi mekanisme penyelesaian sengketa-sengketa lingkungan terutama penggunaan asas subsidiaritas dan kemungkinan digunakannya ajaran *actio popularis* oleh masyarakat dalam menuntut kasus pidana lingkungan;
4. Memaksimalkan ancaman pidana dan hukuman administratif pada UU lingkungan yang ada serta mengupayakan kriminalisasi pelanggaran atas lingkungan hidup yang belum diatur UU lingkungan.
5. Mengawasi pemberian ijin-ijin yang berhubungan dengan natural resources (pertambangan, perminyakan, perkebunan, pertanian, dll) termasuk mengawasi maksud dan pelaksanaan Peraturan Pemerintah (Pusat dan Daerah) yang berhubungan dengan lingkungan hidup.
6. Berdasarkan semboyan-semboyan, One man One three, menanam untuk Indonesia Hijau, dll, bersama Kementrian Lingkungan Hidup, Departemen Kehutanan dan Departemen lain terkait, termasuk Pemerintah Daerah, mengawasi kewajiban setiap warga negara dewasa menanam 1 pohon setiap tahun.
7. Menerima pengaduan dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat dalam bidang kerusakan lingkungan hidup.

Hakekatnya setiap orang berhak mendapatkan perlindungan dari hukum lingkungan karena hampir seluruh hubungan hukum harus mendapat perlindungan dari hukum. Selama ini pengaturan perlindungan terhadap tindak pidana lingkungan belum memberikan perlindungan yang abstrak. Perlindungan secara langsung belum mampu memberikan perlindungan secara maksimal. Karena realitas di Indonesia menunjukkan bahwa

hukum yang berlaku secara pasti belum mampu menjamin kepastian dan rasa keadilan. Oleh karena itu menurut penulis hukum pidana adalah sanksi yang tepat sebagai asas *primum remedium* dalam menjamin perlindungan hukum terhadap perbuatan pidana pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan hidup



## BAB IV

### URGENSI *PRIMUM REMEDIUM* UNTUK PERTANGGUNGJAWABAN MUTLAK (*strict liability*) DALAM TINDAK PIDANA PENCEMARAN DAN/ ATAU PERUSAKAN LINGKUNGAN HIDUP

#### 4.1. Urgensi *Primum Remedium* sebagai Pertanggungjawaban Mutlak (*strict liability*).

Penjelasan umum atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) menyatakan bahwa penegakan hukum pidana lingkungan tetap memperhatikan asas *ultimum remedium* yang mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administratif dianggap tidak berhasil. Namun, asas *ultimum remedium* tersebut hanya berlaku bagi tindak pidana formil tertentu, yaitu pemidanaan terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, emisi, dan gangguan, sebagaimana diatur dalam Pasal 100 UU PPLH.<sup>168</sup> Dengan demikian, untuk tindak pidana lainnya (selain dalam Pasal 100) tidak berlaku asas *ultimum remedium*. Artinya, penegakan hukum terhadap tindak pidana selain dalam Pasal 100 berlaku asas *primum remedium* (mendahulukan penegakan hukum melalui sarana hukum pidana). Tetapi dalam penulisan ini penulis melihat sebatas pada Pasal 88 UU PPLH tentang tanggung jawab mutlak.

Berbeda dengan undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Penjelasan umum UU ini 1997 menyatakan bahwa sebagai penunjang hukum administratif, berlakunya ketentuan hukum pidana tetap memperhatikan asas subsidiaritas, yaitu bahwa hukum pidana

<sup>168</sup> Ketentuan Pasal 100 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), berbunyi:

- (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 administratif yang telah dijatuhkan tidak dipatuhi atau pelanggaran dilakukan telah lebih satu kali.

hendaknya didayagunakan apabila sanksi bidang hukum lain, seperti sanksi administratif dan sanksi pidana, dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup tidak efektif dan/atau tingkat kesalahan pelakurelatif berat dan/atau akibat perbuatannya relatif besar dan/atau perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat. Dengan demikian, penegakan hukum terhadap tindak pidana di bidang lingkungan hidup berdasarkan undang-undang ini menganut asas *ultimum remedium*.

Sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 terdapat Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 terdapat pengaturan mengenai ganti kerugian dan biayapemulihan (yang dapat dimasukan sebagai sanksi administratif) dan sanksipidana. Namun, undang-undang ini tidak secara tegas menentukan mengenai subsidiaritas sanksi pidana atas sanksi administratif.

Terdapat beberapa Undang-undang sektoral yang terkait dengan bidang lingkungan hidup memuat tentang ketentuan pidana 1 dan beberapa diantaranya juga memuat sekaligus sanksi pidana dan sanksi administratif.

Undang-undang sektoral tersebut, yaitu:

- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA),
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya,
- Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan,
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi,
- Perpu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan,
- Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air,
- Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara,
- Undang-undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, dan

Undang-undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebumahan.

Namun, beberapa Undang-undang yang memuat sanksi administratif dan sekaligus sanksi pidana tidak memuat ketentuan yang menegaskan subsidiaritas sanksi pidana atas sanksi administratif. KUHP juga memuat pasal-pasal yang dapat digolongkan sebagai tindak pidana di bidang lingkungan hidup, yaitu tindak pidana yang menyebabkan kebakaran, peletusan, dan banjir, yang diatur dalam Pasal 187–Pasal 189.<sup>169</sup> Di dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RUU KUHP), seluruh pengaturan tindak pidana lingkungan hidup dan sumber daya alam yang tersebar di beberapa undang-undang sektoral dimasukkan di dalam pasal-pasal RUU KUHP. Artinya pembentuk UU menghendaki penyelesaian kasus-kasus lingkungan hidup melalui hukum pidana. Dengan kata lain, hal ini sejalandengan arah kebijakan UU PPLH. Menurut Drupsteen, dari sudut pandang hukum lingkungan cukup jelas bahwa kemungkinan untuk mengatur masalah-masalah lingkungan dengan bantuan hukum pidana sangatlah terbatas. Pengaturan masalah lingkungan terutama harus dicapai melalui pelaksanaan kebijakan lingkungan oleh pihak penguasa. Kebijakan lingkungan tersebut, untuk sebagian, dirumuskan dalam norma-norma hukum atau peraturan perundang-undangan. Sebagian lainnya dirumuskan diluar norma hukum, misalnya melalui pendidikan

<sup>169</sup> Pasal 187, berbunyi : Barangsiapa dengan sengaja membakar, menjadikan letusan atau mengakibatkan kebakaran, dihukum :

- 1). Penjara selama-lamanya dua belas tahun, jika perbuatan itu dapat mendatangkan bahaya umum bagi barang.
- 2) Penjara selama-lamanya lima belas tahun, jika perbuatannya itu dapat mendatangkan bahaya maut bagi orang lain.
- 3) Penjara seumur hidup atau penjara selama-lamanya dua puluh tahun, jika perbuatannya itu dapat mendatangkan bahaya maut bagi orang lain dan ada orang mati akibat perbuatannya itu.

Pasal 188 berbunyi: “Barangsiapa menyebabkan karena kesalahannya kebakaran, peletusan, atau banjir, dihukum dengan penjara selama - lamanya lima tahun atau hukuman kurungan selama - lamanya satu tahun atau hukuman denda sebanyak - banyaknya Rp 4500, jika terjadi bahaya umum untuk barang karena hal itu, jika terjadi bahaya kepada maut orang lain, atau jika hal itu berakibat matinya seseorang”.

Pasal 189, berbunyi: “Barangsiapa dengan sengaja pada waktu ada kebakaran atau pada waktu kebakaran akan terjadi, dan dengan melawan hak, menyembunyikan, merusakkan sehingga tidak dapat dipakai lagi alat - alat pemadam api atau benda lain untuk memadamkan api, atau dengan cara bagaimanapun mengganggu atau membuat susah pekerjaan memadamkan api, dihukum penjara selama - lamanya tujuh tahun”. Lihat Wirjono Prodjodikoro, *Tindak-Tindakan Pidana Tertentu di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2002, hlm. 133

lingkungan dan penciptaan kesadaran lingkungan. Jika kebijakan lingkungan tidak dirumuskan dalam bentuk norma hukum maka tidak dapat dilakukan penegakan hukum melalui pendayagunaan hukum pidana. Di pihak lain, bagi norma-norma hukum yang berkenaan dengan lingkungan, maka upaya penegakan hukum melalui sarana hukum pidana lebih merupakan pelengkap daripada instrumen pengatur.<sup>170</sup>

Berkaitan dengan itu, menurut Drupsteen, maka pengenaan sanksi dan penjagaan norma juga akan merupakan pertimbangan penting dalam upaya penegakan hukum lingkungan melalui sarana hukum pidana. Dalam hal ini, maka persoalan apakah upaya penegakan hukum lingkungan melalui sarana hukum pidana ini akan menimbulkan daya kerja preventif umum atau khusus tergantung pada berbagai macam faktor/variabel. Namun, terdapat banyak bentuk kriminalitas lingkungan yang hanya terjadi untuk sekali saja dan mengakibatkan perubahan yang permanen. Terhadap bentuk-bentuk kriminalitas lingkungan ini tidak ada pilihan yang cukup layak untuk menghadapinya kecuali melalui penggunaan sanksi pidana.<sup>171</sup>

Prinsip *strict liability* sudah berkembang dalam sistem hukum lingkungan. Prinsip *strict liability* dianggap sebagai tanggungjawab mutlak yang dihubungkan dengan ditimbulkannya kerusakan, karena banyak kegiatan-kegiatan banyak kegiatan kegiatan dalam hal ini menggunakan limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) untuk diberlakukan ketentuan tanggungjawab tanpa kesalahan.

Di Inggris prinsip *strict liability crimes* tersebut berlaku hanya terhadap perbuatan yang bersifat pelanggaran ringan dan tidak berlaku pada pelanggaran yang bersifat berat. Namun hukum pidana di Amerika Serikat memberlakukannya terhadap kejahatan-kejahatan moral, tanpa memperhatikan apakah perbuatan tersebut dilakukan dengan sengaja atau karena kelalaian.

<sup>170</sup> G. Drupsteen dan C.J. Kleijs-Wijn Nobel, *Upaya Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Hukum Perdata, Administratif, dan Hukum Pidana dalam Faure, J.C. Oudijk, D.D. Schaffmeister, Kekhawatiran Masa Kini. Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan Dalam Teori dan Praktek*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 6.

<sup>171</sup> *ibid*

#### 4.1.1. Penerapan sanksi Pidana Sebagai Asas *Primum Remedium*

Undang-undang tentang PPLH membagi masalah lingkungan menjadi dua bentuk yaitu pencemaran lingkungan dan perusakan lingkungan. Sedangkan Stewart dan Krier, mengelompokkan masalah lingkungan menjadi: pencemaran lingkungan (*pollution*), pemanfaatan lahan secara salah (*land misuse*), dan pengurasan atau habisnya sumber daya alam (*natural resource depeletion*). Perbedaan pokok antara pencemaran lingkungan dengan terkurasnya sumber daya alam adalah bahwa pencemaran dapat terjadi karena masuknya atau hadirnya sesuatu zat, energi, atau komponen ke dalam lingkungan hidup atau ekosistem tertentu. Dengan demikian, zat, energi, atau komponen itu merupakan sesuatu yang asing atau yang pada mulanya tidak ada di dalam suatu kawasan lingkungan hidup kemudian hadir dalam kuantitas atau kualitas tertentu karena dimasukkan oleh kegiatan manusia. Sebaliknya, pengurasan sumber daya alam mengandung arti sumber daya alam yang terletak atau hidup di dalam konteks asalnya atau kawasan asalnya, kemudian oleh manusia diambil secara terus menerus dan tidak terkendali dengan cara dan jumlah tertentu sehingga menimbulkan perubahan dan penurunan kualitas lingkungan hidup.<sup>172</sup>

Dampak negatif dari penurunan kualitas lingkungan hidup baik karena terjadinya pencemaran atau terkurasnya sumber daya alam adalah timbulnya ancaman atau dampak negatif terhadap kesehatan, menurunnya nilai estetika, kerugian ekonomi (*economic cost*), dan terganggunya sistem alami (*natural system*). Dampak terhadap kesehatan manusia terutama bersumber dari pencemaran lingkungan. Dampak pencemaran lingkungan seringkali baru dapat dirasakan setelah beberapa tahun atau puluhan tahun sejak masuknya suatu zat ke dalam lingkungan hidup. Pencemaran lingkungan juga mengakibatkan estetika dari lingkungan hidup atau lingkungan tempat tinggal manusia, seperti: gangguan adanya bau, kebisingan, asap atau kabut. Selain itu,

<sup>172</sup> Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 1-3.

kerugian ekonomi akan diderita oleh korban pencemaran atau perusakan lingkungan. Pada akhirnya masalah-masalah lingkungan akan dapat mengubah sistem alami. Penggundulan hutan, lahan kritis, menipisnya lapisan ozon, pemanasan global tumpahan minyak di laut, ikan mati di anak sungai karena zat-zat kimia, dan punahnya spesies tertentu merupakan masalah-masalah lingkungan hidup yang dapat mengubah sistem alami.<sup>173</sup>

Demikian pula perusakan lingkungan akibat penebangan hutan Indonesia yang tidak terkendali selama puluhan tahun dan menyebabkan terjadinya penyusutan hutan tropis secara besar-besaran sangat berdampak terhadap keadaan ekosistem di Indonesia. Penebangan memberi dampak yang sangat merugikan masyarakat sekitar, bahkan masyarakat dunia. Kerugian yang diakibatkan oleh kerusakan hutan tidak hanya kerusakan secara nilai ekonomi, akan tetapi juga mengakibatkan hilangnya nyawa yang tidak ternilai harganya. Dampak lainnya adalah hilangnya paru-paru Indonesia dan dunia. Pemanasan global, akan diikuti perubahan iklim seperti naiknya curah hujan di beberapa belahan bumi yang menimbulkan bencana banjir dan tanah longsor, tetapi sebaliknya di belahan bumi lainnya mengalami kekeringan berkepanjangan.<sup>174</sup>

Pencemaran lingkungan hidup dapat melintasi batas-batas negara dalam bentuk pencemaran air sungai, emisi udara, kebakaran hutan, pencemaran minyak di laut, dan sebagainya.<sup>175</sup> Yang lebih memprihatinkan adalah, bahwa kejahatan lingkungan dalam bentuk *illegal disposal of dangerous waste* di pelbagai negara sudah menjurus ke arah kejahatan transnasional yang terorganisasi dan secara serius hal ini dibahas dalam *The World Ministerial Conference on Organized Transnational Crimes* di Napoli pada 21-23 Nopember 1994. Secara konseptual hal ini sejalan dengan pemahaman bahwa tindak pidana yang melanggar ketentuan tentang perlindungan lingkungan

<sup>173</sup> *ibid*

<sup>174</sup> Bambang Tri Bawono, dan Anis Mashdurohatun, "**Penegakan Hukum Pidana di Bidang Illegal Logging bagi Kelestarian Lingkungan Hidup dan Upaya Penanggulangannya**", *Jurnal Hukum* Vol XXVI, No. 2, Agustus 2011, hlm. 601

<sup>175</sup> Andi Hamzah, **Penegakan Hukum Lingkungan**, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 58.

merupakan salah satu kejahatan kriminal. Hal ini berkaitan dengan kenyataan bahwa kejahatan lingkungan seringkali mempunyai dampak internasional atau transnasional.<sup>176</sup>

Oleh karena itu, permasalahan lingkungan hidup, apabila dikaitkan dengan masalah hak-hak asasi manusia, tidak saja merupakan persoalan negara per negara, tetapi juga menjadi persoalan regional bahkan internasional (antarbangsa). Hal ini nampak dari program kerja *The Commission on Crime Prevention and Criminal Justice* 1992-1996 yang menyoroti secara khusus keterkaitan antara masalah lingkungan hidup dengan sistem peradilan pidana. Atas dasar itulah, Kongres ke 9 PBB tentang Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Para Pelaku pada tanggal 29 April-8 Mei 1995 di Kairo, menjadikan masalah lingkungan hidup sebagai salah satu agenda utama.<sup>177</sup>

Hal-hal yang dirumuskan dalam resolusi tersebut tidaklah berlebihan, karena hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang sehat merupakan salah satu hak asasi yang diatur dalam *Universal Declaration of Human Right*, 1948 (Art. 5) jo *Art. 11 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (1966). Demikian pula di dalam Paragraf 1 *UN Conference on the Environment* di Stockholm tahun 1972, *The Optional Protocol* dari *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Art. 12, dan Laporan Akhir (1985) dari *the*

<sup>176</sup> Muladi, ***Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia***, The Habibie Center, Jakarta, 2002, hlm. 94

<sup>177</sup> Di dalam draft resolusi yang diajukan, yang kemudian menjadi resolusi, sepanjang menyangkut "perlindungan lingkungan" terdapat beberapa hal sebagai berikut:

- (1) *The right to enjoy an adequate environment and the duty to preserve the environment should be established in all legislation at the national level;*
- (2) *A chapter concerning environmental offenses should be included in penal codes;*
- (3) *The necessary measures should be introduced to ensure that damage to the environment is repaired, either by the transgressors themselves or by the State;*
- (4) *Cooperation agreements should be established between states, including provisions for the exchange of experiences on prevention programmes and legislative effectiveness;*
- (5) *Subject of environmental protection should be included at all educational level, and specifically in curricula for the study of criminal law and human resources should also be developed to deal with these new problem, by means of degree courses, post graduate courses, seminars and any other form of training;*
- (6) *Not only should environment offences be established as a class of offence in penal codes, but also, in the administrative area, offending enterprises should be subject to financial penalties;*
- (7) *Regarding penal sanctions themselves, the principle of subjective culpability should be maintained.*" Lihat Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002, hlm. 91

*World Expert Group on Environmental Law* kepada the *Brundtland Commission* (Art. 1 dan 2), hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang sehat selalu ditegaskan. Penegasan secara global terjadi pada the *UN Conference on Environment and Development* di Rio de Janeiro, pada tahun 1992.<sup>178</sup> Hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat juga ditegaskan dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penjelasan Umum beberapa UU yang terkait dengan lingkungan hidup menggambarkan bagaimana masalah-masalah lingkungan hidup sudah semakin mengkhawatirkan dan telah mengancam kelangsungan perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya, sehingga beberapa undang-undang ini menyebutkan pentingnya memperhatikan asas-asas lingkungan hidup. Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 18 Tahun 2013 misalnya, menyebutkan bahwa perusakan hutan telah mencapai tingkat yang sangat mengkhawatirkan bagi kelangsungan hidup bangsa dan negara.

Beberapa undang-undang yang terkait dengan lingkungan hidup juga memuat sanksi administratif, sanksi perdata, dan sekaligus sanksi pidana, sebagian memuat ketentuan yang menegaskan subsidiaritas sanksi pidana atas sanksi administratif atau sanksi perdata. Herbert L. Packer dalam bukunya *The Limit of Criminal Sanction*, berkaitan dengan pembenaran pidana, menyimpulkan antara lain bahwa sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang kita miliki untuk menghadapi bahaya-bahaya besar dan segera serta untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya.<sup>179</sup> Sebagaimana pula kaum konsekuensial yang berpendapat bahwa adanya pidana dibenarkan apabila pidana itu membawa kebaikan, pidana mencegah kejadian yang lebih buruk, dan tidak ada alternatif lain yang dapat memberikan hasil yang setara baiknya (atau buruknya).<sup>180</sup>

<sup>178</sup> *ibid* hlm. 92

<sup>179</sup> Herbert L. Packer, *The Limit of The Criminal Sanction*, Stanford University Press, California, 1968, hlm. 344-346.

<sup>180</sup> Duff, R.A. and David Garland, *A Reader on Punishment*, University Press, Oxford, 1994, hlm. 6 – 8.

Melihat dari tingkat kerusakan yang ditimbulkan, masih tepat/layakkah asas *ultimum remedium* yang menempatkan hukum pidana sebagai *ultimum remedium* terhadap para pelaku perusakan lingkungan diterapkan? Dapatkah sanksi administratif dan perdata yang diberikan membuat para perusak lingkungan menjadi jera? Karena asas *ultimum remedium* ini menempatkan sanksi pidana sebagai upaya akhir.

Asas *ultimum remedium* dalam sanksi pidana merupakan jalan terakhir untuk memberikan punishment terhadap para perusak lingkungan.

Maksud dari asas *ultimum remedium* ini adalah untuk mengutamakan perbaikan lingkungan yang rusak akibat kegiatan orang/badan usaha tersebut. Pada kenyataannya, pelaku perusakan yang merupakan korporasi adalah orang-orang yang mempunyai modal/capital yang sangat besar. Besarnya denda yang harus mereka bayar untuk memenuhi sanksi administratif bukanlah masalah besar bagi mereka.

Prinsip *Ultimum Remedium* terhadap Masalah Lingkungan Hidup Baik Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 maupun Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 pada dasarnya bertitik tolak dari hukum administratif. Hal ini dapat dilihat dengan memperhatikan judul kedua undang-undang tersebut yaitu "Pengelolaan Lingkungan Hidup". Pengelolaan dikaitkan dengan wewenang dan wewenang itu sendiri merupakan fokus utama hukum administratif. Namun demikian, tidak serta merta dapat disimpulkan bahwa hukum lingkungan dengan sendirinya hukum administratif.<sup>181</sup> Sebelum disahkan dan menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009, RUU perubahan atau penggantian atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 juga berjudul "Pengelolaan Lingkungan Hidup". Namun dalam perkembangan pembahasannya, diputuskan untuk menambah kata Perlindungan

<sup>181</sup> Sebagaimana penjelasan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa "...pendayagunaan berbagai ketentuan hukum, baik hukum administratif, hukum perdata maupun hukum pidana, dan usaha untuk mengefektifkan penyelesaian sengketa lingkungan hidup secara alternatif, yaitu penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar, kemungkinan dilakukannya gugatan perwakilan. Sedangkan berlakunya ketentuan hukum pidana, berdasarkan undang-undang ini, tetap memperhatikan asas subsidiaritas, yaitu bahwa hukum pidana hendaknya didayagunakan apabila sanksi bidang hukum lain, seperti sanksi administratif 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.

sehingga menjadi RUU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Penambahan kata "perlindungan" sebelum kata "pengelolaan" untuk memberikan pesan bahwa RUU ini ditujukan untuk melindungi wilayah negara kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.<sup>182</sup>

Perubahan judul dari hanya pengelolaan menjadi perlindungan dan pengelolaan untuk semakin menguatkan pesan, lingkungan boleh dimanfaatkan namun harus dijaga kelestariannya. Hal ini sejalan dengan perkembangan hukum lingkungan internasional modern yang tidak hanya memberi hak kepada manusia untuk memakai lingkungan tetapi juga membebani manusia dengan suatu kewajiban untuk menjaga, melindungi, dan melestarikannya.<sup>183</sup>

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU No. 32 Tahun 2009 adalah 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. Sebagaimana Penjelasan UU ini, bahwa upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan.

Namun dalam hal pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sudah terjadi, perlu dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi.<sup>184</sup> Menurut Rangkuti,

<sup>182</sup> Laporan Pimpinan Komisi VII DPR RI dalam Pengambilan Keputusan dalam Rapat Paripurna ke-6 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Masa Persidangan I Tahun Sidang 2009-2010 pada 8 September 2009, dalam Risalah Proses Pembahasan RUU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

<sup>183</sup> Sejak Deklarasi Stockholm 1972, hukum lingkungan berubah sifatnya dari *use-oriented* menjadi *environment-oriented*. Hukum lingkungan yang bersifat *use-oriented* maksudnya produk hukum yang hanya memberikan hak kepada masyarakat untuk mengeksploitasi lingkungan dan sumber daya alam tanpa membebani kewajiban untuk menjaga, melindungi, dan melestarikannya. Sukanda Husin, ***Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia***, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 20.

<sup>184</sup> Penjelasan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 juga menyebutkan bahwa terkait dengan hal tersebut, perlu dikembangkan satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain.

dalam bidang lingkungan hidup, sanksi administratif mempunyai fungsi instrumental yaitu pengendalian perbuatan terlarang dan terutama ditujukan kepada perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan yang dilanggar tersebut.<sup>185</sup> Sedangkan ketentuan hukum perdata meliputi penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dan di dalam pengadilan. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di dalam pengadilan meliputi gugatan perwakilan kelompok, hak gugat organisasi lingkungan, ataupun hak gugat pemerintah. Melalui cara tersebut diharapkan selain akan menimbulkan efek jera juga akan meningkatkan kesadaran seluruh pemangku kepentingan tentang betapa pentingnya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup demi kehidupan generasi masa kini dan masa depan.

Penegakan hukum pidana dalam undang-undang ini tetap memperhatikan asas *ultimum remedium* yang mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administratif 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 gangguan. Dengan kata lain, pelanggaran terhadap selain bakumutu air limbah, emisi, dan gangguan berlaku asas *primum remedium* (mendahulukan pelaksanaan penegakan hukum pidana).

Perbuatan pencemaran dan perusakan lingkungan hidup merupakan perbuatan yang secara langsung atau tidak langsung dapat membahayakan kehidupan dan jiwa manusia. Hukum pidana pada dasarnya bertujuan untuk melindungi jiwa dan kehormatan manusia dan harta benda. Ketika pencemaran dan perusakan lingkungan hidup telah menimbulkan dampak negatif terhadap kehidupan manusia, maka perbuatan tersebut harus dipandang sebagai perbuatan yang bertentangan dengan moral dan layak untuk dikenakan sanksi pidana.

---

Dengan demikian, penegakan hukum terhadap perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 melalui 3 (tiga) langkah penegakan hukum secara sistematis, yaitu mulai dengan penegakan hukum administratif, penyelesaian sengketa di luar pengadilan dan penyidikan atas tindak pidana lingkungan hidup.

<sup>185</sup> Sri Sundari Rangkuti, ***Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional***, Airlangga University Pers, Surabaya, 2000, hlm. 211

Tindak pidana lingkungan pada masa lalu dapat dianggap sebagai *ultimum remedium* tetapi tuntutan internasional menghendaki agar fungsi hukum pidana dalam tindak pidana lingkungan (*echo-crime*) menjadi *primum remedium*.<sup>186</sup> *The Council of Europe Resolution 77* menegaskan perlunya kontribusi hukum pidana dalam rangka perlindungan terhadap lingkungan hidup. *UN General Assembly Resolution No. 45/121* tahun 1990 juga menerima resolusi tentang proteksi lingkungan hidup dengan hukum pidana yang diajukan oleh *the Eighth UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*. Demikian pula Rekomendasi dari *the AIDP Preparatory Colloquium on the Application of Criminal Law to Crime Against the Environment* di Ottawa, Kanada (1992) menegaskan perlunya dipertimbangkan penggunaan hukum pidana untuk melindungi kelestarian lingkungan hidup. Selanjutnya pada Maret 1994, di Portland, Oregon, USA, diselenggarakan *International Meeting of Experts on Environmental Crime*. Dalam pertemuan itu dibahas tentang penggunaan pidana dalam kerangka perlindungan lingkungan dalam lingkup internasional, regional, dan domestik yang kemudian menghasilkan *The Portland Draft*.<sup>187</sup>

Menurut Muladi, peranan hukum pidana dalam melindungi lingkungan hidup semakin penting. Bahkan dalam kasus-kasus pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang berat, sifatnya sebagai "*primum remedium*" semakin nampak.<sup>188</sup> Demikian pula Alvi Syahri yang menyatakan bahwa *ultimum remedium* dapat dikesampingkan dalam hal tindak pidana yang dilakukan merupakan suatu pelanggaran terhadap hak subyektif maupun kepentingan masyarakat luas.<sup>189</sup> Bahkan di Belanda, pendapat yang mengatakan bahwa penerapan hukum pidana merupakan *ultimum remedium* telah ditinggalkan, karena hal itu menimbulkan pertengkar antara pejabat

<sup>186</sup> Muladi, *Beberapa Catatan Dalam RUU KUHP, dalam Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Beberapa Tulisan Terkait Kebijakan Kriminal Dalam RUU KUHP*, ELSAM, Jakarta, 2006, hlm. 76.

<sup>187</sup> Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002, hlm. 93.

<sup>188</sup> *Ibid.*, hlm. 106.

<sup>189</sup> Alvi Syahri, *Beberapa Isu Hukum Lingkungan Kepidanaan*, Sofmedia, Jakarta, 2009, hlm.10.

administrasi dan penuntut umum tentang kapan saatnya penggunaan *ultimum remedium* (hukum pidana) itu.<sup>190</sup>

Pada kenyataannya, sanksi pidana dan sanksi administratif tidak dapat dibedakan secara tegas sehingga membawa konsekuensi tertentu sebagai berikut.

*Pertama*, menurut G. Drupsteendan C.J. Kleijs Wijn Nobel, tidak dapat diberlakukannya asas prioritas, dalam arti mendahulukan upaya penegakan hukum melalui hukum administratif atas upaya penegakan hukum melaluisarana hukum pidana. Van der Bunt telah menunjukkan bahwa sifat dasar hukum pidana sebagai *ultimum remedium* memiliki berbagai pengertian.<sup>191</sup> Namun terlepas dari efektivitas sanksi dan unsur peneanaan penderitaan, sanksi administratif masih dapat dibedakan dengan cukup jelas dari sanksi pidana. Selain itu pertimbangan-pertimbangan praktis juga perlu dipertimbangkan, misalnya kapasitas/kemampuan penegakan hukum lingkungan. Terkait dengan hal ini, diberikannya kemampuan/kapasitas untuk melakukan penyidikan dan penuntutan yang terbatas berarti bahwa harus dilakukannya penentuan prioritas. Menurut Drupsteendan Wijn Nobel, dalam hal ini, *ultimum remedium*, tidak harus ditempatkan dalam urutan terakhir. Faktor yang menentukan penetapan prioritas adalah antara lain, tingkat keseriusan tindak pidana, sifat/karakter pidana tersebut dan kemungkinan penegakkan hukum oleh pihak pemerintah atau lembaga kejaksaan.<sup>192</sup>

*Kedua*, konsekuensi dari perbedaan relatif antara sanksi administratif dan sanksi pidana adalah bahwa dalam penjatuhan kedua sanksi tersebut secara bersamaan, asas *ne bis in idem*, kemudian, tidak lagi begitu mudah untuk diabaikan atau disimpangi dengan cara menunjuk pada perbedaan ruang lingkup kedua macam sanksi tersebut. Dalam hal ini harus dilihat kasus per kasus. Akan tetapi kita tidak dapat

<sup>190</sup> *International Environmental Law Workshop*, dalam Andi Hamzah, **Penegakan Hukum...**, *Op. Cit.*, hlm. 72.

<sup>191</sup> Drupsteen dan C.J. Kleijs Wijn Nobel, **Upaya Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Hukum Perdata, Administratif, dan Hukum Pidana**, dalam Faure, J.C. Oudijk, D.D. Schaffmeister, *Kekhawatiran Masa Kini. Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan Dalam Teori dan Praktek*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 19.

<sup>192</sup> *ibid.*, hlm. 19.

menyatakan bahwa kemungkinan pelaksanaan upaya paksa disamping penjatuhan putusan pengadilan pidana akan menjadi tertutup. Cara yang pertama bertujuan menghilangkan akibat kerusakan lingkungan, misalnya melalui perintah untuk menyingkirkan limbah yang dibuang secara illegal. Cara yang kedua, menambahkan penderitaan tambahan melalui penjatuhan pidana denda atau kurungan. Menurut pandangan yang berlaku, larangan *ne bis in idem*, tidak berkenaan dengan penjatuhan sanksi pidana dan sanksi administratif secara bersamaan atas suatu tindak pidana yang sama. Asas tersebut berlaku bagi penuntutan pidana untuk kedua kali atas satu kasus yang sama. Sebaliknya, penyelesaian suatu kasus melalui penjatuhan sanksi administratif tidak akan menghalangi penuntutan pidana atas kasus yang sama.<sup>193</sup> Demikian pula Muladi yang menyatakan bahwa pendayagunaan pengadilan administratif dan hukum pidana tidak akan merupakan *ne bis in idem*, tetapi sebaiknya hal tersebut dilakukan setelah mempertimbangkan tingkat kesalahan si pelaku dan berat ringannya kerusakan terhadap lingkungan akibat tindak pidana yang dilakukan. Di sinilah letak pentingnya peranan penyidik pegawai negeri sipil (PPNS).<sup>194</sup> Namun menurut Drupsteen dan Wijn Nobel, pandangan ini kurang tepat dan masih harus dilakukan pembedaan yang didasarkan atas sifat sanksi administratif tersebut. Jika sanksi ini tidak mengandung sifat memperbaiki (*reparatoir*), namun retributif, yakni dalam arti bahwa sanksi tersebut bersifat menghukum dan memberikan penderitaan, maka seharusnya tertutup kemungkinan untuk menjatuhkan pidana ini bersamaan dengan sanksi pidana.<sup>195</sup>

*Ketiga*, konsekuensi dari perbedaan relatif antara sanksi administratif dan sanksi pidana adalah bahwa jangka waktu penyelesaian perkara dan saran agar hakim dengan memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat menilai

<sup>193</sup> *Ibid*, hlm. 20.

<sup>194</sup> Muladi, *Demokratisasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 97.

<sup>195</sup> 51. G. Drupsteendanc.J. Kleijs Wijn Nobel, *Upaya Penegakan...*, *Op. Cit.*, hlm. 20.

kesesuaian/keseimbangan antara perbuatan yang dilakukan (tindak pidananya) dengan sanksi yang akan dijatuhkan terhadap si pelaku.<sup>196</sup>

Permasalahan lingkungan hidup berupa pencemaran dan kerusakan lingkungan sudah semakin kompleks dan cenderung sulit untuk tertangani dengan baik, indikasi ini terlihat dengan semakin menurunnya kualitas lingkungan hidup di beberapa wilayah Indonesia, yang tentunya dapat mengancam: kelangsungan dan keberlanjutan perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Permasalahan lingkungan menjadi semakin kompleks karena tidak hanya bersifat praktis atau konseptual ekonomi saja tetapi juga merupakan masalah etika baik sosial maupun bisnis. Yang dilindungi oleh hukum pidana tidak hanya alam, flora dan fauna (*the ecological approach*) tetapi juga masa depan kemanusiaan yang kemungkinan menderita akibat degradasi lingkungan hidup. Dengan demikian muncul istilah "*the environmental laws carry penal sanctions that protect a multitude of interest*".<sup>197</sup>

Dalam tindak pidana lingkungan, berkaitan erat dengan konsep kerugian dan kerusakan nyata (*actual harm*) dan ancaman kerusakan (*threatened harm*). Sebab harus dipahami bahwa kerugian atau kerusakan dalam tindak pidana lingkungan seringkali tidak terjadi seketika atau dapat dikuantifikasi dengan mudah. Dengan demikian ada kategori korban yang bersifat konkrit dan ada korban yang bersifat abstrak. Disinilah pembicaraan sering bersinggungan dengan tindak pidana formil dan tindak pidana materiil; tindak pidana spesifik dan tindak pidana generik. Masalahnya perbuatan seseorang tidak hanya "*causes impairment of the quality of the natural environment*", tetapi juga "*is likely to cause impairment of the quality of the natural environment*".

Dalam pembahasan RUU KUHP, tindak pidana lingkungan hidup juga diusahakan diatur secara proporsional. Dalam hal ini dibedakan secara tajam antara lain:

<sup>196</sup> *ibid* hlm. 21.

<sup>197</sup> Muladi, *Demokratisasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 97. 54 *Ibid.*, hlm. 99.

1. Membiarkan pengaturan dalam hukum administratif apa yang dinamakan tindak pidana yang bersifat "*administrative dependence of environmentalcriminal law*", baik yang merupakan delik formil (*abstract endangerment*) maupun delik materiil (*concrete endangerment*);
2. Memasukkan dalam kodifikasi hukum pidana (KUHP):
  - a) *independent crime apply to serious pollution if a concrete danger to human life or health exist;*
  - b) *independent crime apply even if no ecological harm or danger exist, if abstract endangerment to human life or health exist;*
  - c) *concrete endangerment of the environment (penalizing unlawful emissions) as independent crime, although administrative licence will still have a justificative effect.*

Tindak pidana lingkungan hidup tidak hanya ketentuan-ketentuan pidana yang dirumuskan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, tetapi juga ketentuan-ketentuan pidana yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan lain sepanjang rumusan ketentuan itu ditujukan untuk melindungi lingkungan hidup secara keseluruhan atau bagian-bagiannya.<sup>198</sup>

Oleh karena itu, beberapa undang-undang yang terkait dengan pengelolaan sumberdaya alam ataupun yang langsung terkait dengan pelestarian alam dan lingkungan hidup perlu direvisi, seperti antara lain Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Kedua undang-undang ini memuat ketentuan pidana antara lain mengenai penambangan atau eksplorasi tanpa ijin; survey umum tanpa hak eksplorasi dan/atau eksploitasi tanpa mempunyai Kontrak Kerja Sama; pengolahan, pengangkutan, penyimpanan tanpa ijin, dan sebagainya. Namun undang-undang ini tidak memuat bagaimana dengan kelalaian ataupun kesengajaan dari

<sup>198</sup> Tindak pidana lingkungan adalah perintah dan larangan undang-undang kepada subjek hukum yang jika dilanggar diancam dengan penjatuhan sanksi pidana, dengan tujuan untuk melindungi lingkungan hidup secara keseluruhan ataupun unsur-unsur dalam lingkungan hidup seperti hutan satwa, lahan, udara, dan air, serta manusia.

kegiatan pertambangan minyak dan gas bumi ataupun dari kegiatan pertambangan mineral dan batu bara yang dapat mengakibatkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup.

Permasalahan lingkungan hidup berupa pencemaran dan kerusakan lingkungan sudah semakin kompleks dan cenderung sulit untuk tertangani dengan baik, indikasi ini terlihat dengan semakin menurunnya kualitas lingkungan hidup. Dampak negatif dari penurunan kualitas lingkungan hidup adalah timbulnya ancaman atau dampak negatif terhadap kesehatan, menurunnya nilai estetika, kerugian ekonomi (*economic cost*), dan terganggunya sistem alami (*natural system*). Permasalahan lingkungan hidup, apabila dikaitkan dengan masalah hak-hak asasi manusia, tidak saja merupakan persoalan negara per negara, tetapi juga menjadi persoalan regional bahkan internasional (antarbangsa). Hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang sehat merupakan salah satu hak asasi yang diatur dalam *Universal Declaration of Human Right*, 1948 (Art.25) jo Art.11 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (1966). Hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat juga ditegaskan dalam Pasal 28 H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Upaya *preventif* dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Namun dalam hal pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sudah terjadi, perlu dilakukan upaya *represif* berupa penegakan hukum pidana guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain. Penegakan hukum pidana dalam permasalahan lingkungan hidup yaitu dengan tetap memperhatikan asas *ultimum remedium* sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administratif dan/atau hukum perdatasudah tidak layak lagi untuk dipertahankan. Permasalahan lingkungan hidup berupa pencemaran dan perusakan lingkungan hidup merupakan perbuatan yang secara langsung atau tidak langsung dapat membahayakan kehidupan dan jiwa manusia. Hukum pidana pada dasarnya bertujuan untuk melindungi jiwa dan kehormatan manusia dan

harta benda. Ketika pencemaran dan perusakan lingkungan hidup telah menimbulkan dampak negatif terhadap kehidupan dan jiwa manusia, maka perbuatan tersebut harus dipandang sebagai perbuatan yang bertentangan dengan moral dan layak untuk dikenakan sanksi pidana.

Oleh karena itu, beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam ataupun yang langsung terkait dengan pelestarian alam dan lingkungan hidup perlu direvisi. Revisi perlu dilakukan tidak hanya karena perbuatan pencemaran dan perusakan lingkungan bertentangan dengan moral melainkan juga karena mengikuti perkembangan internasional yang menghendaki agar fungsi hukum pidana dalam tindak pidana lingkungan menjadi *primum remedium* bukan lagi *ultimum remedium*. Penggunaan hukum pidana adalah dalam rangka perlindungan terhadap lingkungan hidup baik dalam lingkup internasional, regional, maupun domestik.

#### **4.1.2. Penerapan Perlindungan Hak Atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat dalam pengelolaan Lingkungan Hidup**

Berbicara dengan Hak asasi manusia maka ada beberapa istilah yang sering digunakan, yaitu:<sup>199</sup>

- 1) *Human rights* yaitu hak-hak itu berlaku universal tanpa batas ruang dan waktu namun dialeinasi dengan undang-undang negara yang bersangkutan.
- 2) *Fundamental rights* yaitu hak-hak itu tidak dapat dialeinasi dalam keadaan apapun
- 3) *Citizen's rights* yaitu dimana hak-hak itu hanya berlaku bagi manusia yang menjadi warga dari negara yang bersangkutan saja.
- 4) *Constitutional rights* hanya sepanjang hak-hak dimuat dalam konstitusi yang bersangkutan
- 5) *Legal rights* sepanjang hak-hak itu dimuat dalam peraturan perundang-undangan dari negara yang bersangkutan saja.
- 6) Hak asasi manusia tidak dapat terlepas dari sifat dasar yang terkandung dalam hal tersebut. Termasuk dalam hak terhadap

<sup>199</sup> Max Boli Sabon, *HakAsasi Manusia Bahan Untuk Perguruan Tinggi*, Universitas Katolik Indonesia Atmajaya, Jakarta, 2008, hlm 14

lingkungan hidup yang sehat, hak tersebut dapat disebut sebagai *fundamental rights* karena sifatnya itu hakiki dan melekat dari diri manusia.

Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Dasar Manusia Bagian kesatu Hak untuk Hidup, pasal 9 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 yang menyebutkan:

1. Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya
2. Setiap orang berhak hidup tentram, aman damai dan bahagia, sejahtera lahir dan batin.
3. Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Pasal 9 ayat (3) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 secara tegas menyebutkan bahwa hak atas lingkungan hidup yang sehat itu merupakan hak dasar yang melekat secara hakiki bagi semua umat manusia dan memiliki sifat yang sama dengan hak hidup seseorang.

Setiap manusia di dunia ini berhak atas lingkungan hidup yang bersih serta sehat untuk menjamin kesehatan mereka. Pada prinsipnya, hak asasi manusia menganut (4) empat prinsip yang selalu harus diperhatikan dalam pelaksanaan dan penghormatan terhadap martabat manusia lainnya.<sup>200</sup>

Setiap hak asasi manusia menganut 4 (empat) prinsip dasar tersebut sehingga selain memiliki hak asasi manusia juga memiliki kewajiban asasi yaitu berkewajiban tidak melanggar hak asasi manusia lainnya. Manusia yang sehat adalah manusia yang menghargai

<sup>200</sup> (4) empat prinsip yang selalu harus diperhatikan dalam pelaksanaan dan penghormatan terhadap martabat manusia lainnya, yaitu:

1. Prinsip dasar kebebasan maksudnya kebebasan sebagai penghormatan kepada martabat manusia selaku ciptaan yang diciptakan seturut citra sang pencipta untuk berkuasa atas semua ciptaan lainnya.
2. Prinsip dasar kemerdekaan, maksudnya bahwa manusia telah diberi kebebasan untuk oleh Sang Pencipta sejak saat penciptaan, karena itu harus dibiarkan merdeka dalam arti tidak boleh dijajah atau dibelenggu atau dipasung dalam bentuk apapun.
3. Prinsip dasar persamaan, maksudnya bahwa setiap manusia berasal dari produk yang satu dan sama yaitu ciptaan Tuhan, maka manusia sebagai sesama ciptaan tidak berhak membedakan manusia yang satu terhadap yang lainnya.
4. Prinsip dasar keadilan, bahwa prinsip persamaan dihadapan hukum dan pemerintahan merupakan ciri utama, maka negara hukum dan negara demokrasi. Tujuan utama negara hukum dan negara demokrasi adalah menjamin adanya dan tegaknya keadilan. Max Boli sabon, 2008, Hak Asasi Manusia Bahan Untuk Perguruan Tinggi, Universitas Katolik Indonesia Atmajaya, Jakarta, hlm 15-16

lingkungannya. Sehingga secara otomatis jiwa dan fisik manusia itu akan sehat dan bersih pula.<sup>201</sup>

Manusia memang memiliki hak asasi di bidang ekonomi untuk mendapatkan perekonomian yang lebih baik tapi jika pemanfaatan lingkungan hidup yang berlebihan untuk pemenuhan perekonomian mereka maka akan melanggar hak asasi manusia lainnya yang berhak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang sehat, bersih dan nyaman.<sup>202</sup>

Perkembangan hak asasi manusia dari zaman ke zaman mengikuti perkembangan situasi dan kondisi umat manusia. Ketika masalah penindasan terhadap bidang kehidupan dan penindasan manusia. Oleh karena itu, peran aktif masyarakat dalam penegakan hukum lingkungan merupakan salah satu langkah yang efektif dalam mewujudkan perlindungan terhadap hak asasi manusia dalam memperoleh lingkungan hidup yang sehat. Jika masyarakat tidak peduli akan hal-hal yang terjadi terhadap lingkungannya maka akan sulit menindak pelaku-pelaku perusakan lingkungan hidup itu sendiri.

Isu lingkungan hidup dalam perkembangan HAM secara ringkas dapat ditinjau berdasarkan empat generasi. Generasi pertama

<sup>201</sup> Seperti diungkapkan oleh Madja El Muhtaj sebagai berikut: Kesehatan Masyarakat adalah pilar pembangunan sebuah bangsa. Derajat dan martabat sebuah bangsa akan terukur dari sejauh mana peran sosial yang dimainkan. Jelas bahwa rendahnya kualitas kesehatan akan berdampak buruk bagi terselaenggaranya roda pemerintahan. Lingkungan hidup yang sehat dan bersih merupakan bagian jaminan konstitusi negara. Pemerintah sebagai penguasayang melkasanakan tugas dan fungsi pemerintahan dengan melindungi hak asasi manusia lainnya sesuai dengan amanat Peraturan perundang-Undangan yang berlaku. Kadar pencemaran yang merupakan kategori perusakan lingkungan hidup, jika energi atau zat-zat tertentu yang dimasukkan dalam lingkungan hidup melebihi baku mutu lingkungan hidup tersebut. Hak asasi manusia terhadap lingkungan hidup telah banyak dilanggar. Lihat Madja El Muhtaj, 2008, *Dimensi-Dimensi HAM Mengenai Hak Ekonomi, Sosial, an Budaya*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 157

<sup>202</sup> "HAM atas lingkungan yang sehat dan bersih merupakan bagian tak terpisahkan dari eksistensi kemartabatan manusia. Harus dipahami bahwa munculnya pengakuan universal tentang hak atas lingkungan hidup menyiratkan pandangan pemajuan dan pemenuhan HAM yang holistik dan integral." terhadap manusia lainnya dalam hal ini perbudakan atau penindasan atas hak sipil dan politik maka akan timbul kesadaran untuk melindungi hak-hak sipil manusia-manusia yang tertindas tersebut. Termasuk ketika muncul generasi ketiga dari perkembangan hak asasi manusia, yang telah masuk pada zaman globalisasi dimana permasalahan-permasalahan global mulai bermunculan termasuk permasalahan terhadap lingkungan hidup. Pada awal perkembangan hak asasi manusia, manusia tidak mengalami permasalahan terhadap lingkungan hidupnya sehingga keadaan alam masih sangat terjaga, namun dalam perkembangan kehidupan manusia terjadilah pemanfaatan yang berlebihan terhadap lingkungan hidup, manusia memanfaatkan lingkungan hidup tanpa memperhatikan kembali kelestaraan dan perlindungan terhadap lingkungan hidup tersebut. Lihat Madja El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM Mengenai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm 200.

mengusung isu pemikiran HAM pada ranah hukum dan politik, dengan demikian generasi sama sekali belum memikirkan lingkungan hidup. Generasi kedua, isu HAM meluas terhadap tuntutan hak-hak sosial dan budaya, yang melahirkan dua *covenant* yaitu *International Covenant on Economic, Sosial and Cultural Rights* dan *International Covenant on Civil and Political Rights*<sup>203</sup>. Mengenai lingkungan generasi ini tampaknya masih sealur dengan generasi pertama. Pada generasi ketiga, terjadi gabungan isu gerakan antara generasi pertama dan kedua terkait dengan hak-hak ekonomi, sosial, politik, budaya dan hukum yang disebut dengan hak-hak melaksanakan pembangunan (*The Rights of Development*). Dewasa ini, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat pula dituangkan dalam Pasal 28 Piagam Hak Asasi Manusia sebagai bagian yang tak terpisahkan dari Ketetapan MPR RI No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan: "Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat". Selanjutnya pada tanggal 18 Agustus 2000 perubahan kedua UUD 1945 merumuskan hak termaksud dalam Pasal 28H ayat (1) yang menyatakan: "setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan". Pada tahun 1999 keluarlah Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang dalam Pasal 9 ayat (3) menegaskan: "setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat".<sup>204</sup>

Hak untuk berperan serta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup dituangkan dalam Pasal 6 ayat (1) UULH berdampingan dengan kewajiban setiap orang untuk berperan serta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup.<sup>205</sup> Hakekat sebenarnya dari hak berperan serta adalah

<sup>203</sup> *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* adalah perjanjian Internasional tentang hak-hak sipil dan politik. Hak-hak asasi ini telah merubah peradaban dari sebelumnya dari marak dengan perdagangan budak termasuk tidak adanya pengakuan hak perempuan dalam segala bidang.

<sup>204</sup> Siti, sundari, Rangkuti, ***Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional***, 2005, op. cit, him. 276.

<sup>205</sup> Menurut penjelasan Pasal 6 ayat (1) UULH, hak dan kewajiban untuk berperan serta tersebut mencakup baik tahap perencanaan maupun tahap-tahap pelaksanaan dan penilaian.

prosedur pengambilan keputusan tata usaha negara, khususnya tentang izin lingkungan.<sup>206</sup>

Arti yang terpenting dari hak asasi sebenarnya adalah, bahwa setiap orang dijamin untuk menuntut hak-haknya melalui prosedur hukum sebagaimana dikemukakan oleh Steiger.<sup>207</sup> Melalui inspraak di Belanda, masyarakat berperan serta secara aktif dalam proses pengambilan keputusan dengan cara turut berpikir sebelum keputusan (*meedeken vooraf*) dan tidak dengan mengajukan keberatan sesudah keputusan diambil (*bezwaren achteraf*). Dengan demikian dalam lembaga *inspraak* terdapat kegiatan nyata yang dapat memberikan pengaruh terhadap kebijaksanaan lingkungan dan bertindak dengan cara berdiskusi dengan penguasa mengenai dampak kegiatan terhadap lingkungan (*meeweten, meedenken, meespreken en meebeslissen*). Walaupun dalam hukum lingkungan administratif peran serta masyarakat mempunyai pengertian dan bentuk yang berbeda, seperti *inspraak, public hearing, public inquiry* dan sebagainya, namun terdapat ciri-ciri yang sama.<sup>208</sup>

Mengenai fungsi peran serta di bidang lingkungan hidup, Koesnadi Hardjasoemantri mengemukakan:<sup>209</sup>

"Peran serta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup mempunyai jangkauan luas. Peran serta tersebut tidak hanya meliputi peran serta individu yang terkena berbagai peraturan atau keputusan administratif, akan tetapi meliputi peran serta kelompok dan organisasi dalam masyarakat. Peran serta efektif dapat melampaui kemampuan orang seorang, baik dari sudut kemampuan keuangan maupun dari sudut kemampuan pengetahuannya, sehingga peran serta kelompok

<sup>206</sup> *ibid* hlm. 282.

<sup>207</sup> "The decisive point is that the individual has legally guaranteed access to a procedure, if possible before independent and neutral authorities, in which the citizen is able to claim his rights and to achieve a decision upon objective considerations. This claim to access is itself a subjective procedural right". Lihat, Heinhard Steiger, Bruno Demel, Hans-Georg Fey, Peter Malanczuk, "The Fundamental Right to a Decent Environment", dalam trends in Environmental policy and Law, A 69, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1980.

<sup>208</sup> Ciri-ciri dalam lingkungan administratif yaitu: *Beleidsbeïnvloeding door bij het beleid betrokken burgers, in een vroegtijdig stadium, binnen een georganiseerde besluitvormingsstructuur, met een redelijke invloed op de uiteindelijke beslissing*. Lihat De Haan et al., *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*, 2e ongewijzigde bijdruk, Kluwer-Deventer, 1978, hlm. 331-332.

<sup>209</sup> Koesnadi, Hardjasoemantri, *Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Pidato Pengukuhan, Universitas Gajah Mada, 1985, hlm. 2.

dan organisasi sangat diperlukan terutama yang bergerak di bidang lingkungan hidup”.

Betapa pentingnya peran serta dalam pengelolaan lingkungan hidup ternyata pula dalam hubungan internasional.<sup>210</sup> Peran serta masyarakat terasa penting dalam prosedur administratif pengelolaan lingkungan, seperti misalnya perizinan, analisis mengenai dampak lingkungan, dan sebagainya. Namun demikian dewasa ini masih terdapat kekhawatiran terhadap asas keterbukaan dan peran serta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup. Pihak yang keberatan berpendapat bahwa belum saatnya peran serta masyarakat dalam prosedur hukum administrasi diterapkan secara konsekuen seperti inspraak dan beroep, karena mereka khawatir bahwa sebagian warga masyarakat belum cukup dewasa untuk diberi keleluasan menyampaikan pendapatnya secara terbuka.<sup>211</sup>

Pandangan demikian itu tidak sesuai dengan pokok pangkal berpikir dalam Hukum Lingkungan, karena asas keterbukaan dan peran serta masyarakat merupakan hal yang esensial dalam pengelolaan lingkungan, terutama dalam prosedur administratif perizinan lingkungan. Asas keterbukaan semakin hari semakin penting artinya dalam pengelolaan lingkungan sebagai bagian dari aktivitas penyelenggaraan negara.

#### 4.2. *Primum Remedium* dalam Perkara Pidana Lingkungan

Tindak pidana selain merupakan masalah kemanusiaan juga merupakan permasalahan sosial, bahkan dinyatakan sebagai *The oldest*

<sup>210</sup>OECD mengemukakan pemikiran berikut : "Efforts to engage the public at the earliest point in the policy planning process provides an opportunity for assessing public desires and needs, clarifying elements of controversy, and evaluating the full range of policy options. Information is a prerequisite to effective public participation, and governments have a responsibility not only to make information on environmental matters available to the public in a timely and open manner, but also to ensure that citizens are able to provide constructive and timely feedback to government. Public participation can be seen as an essential means for increasing environmental as well as political awareness, for clarifying the choices to be made, and for seeking social consensus on the balance to be sought between economic development and environmental concerns". OECD, *Environmental Committee, Public Participation and Environmental Matters*, ENV/ Mia, Paris, 1979, hlm. 27.

<sup>211</sup>*ibid*

*sosial problem*.<sup>212</sup> Menghadapi masalah ini telah banyak dilakukan upaya untuk menanggulangnya. Salah satu usaha penanggulangan kejahatan adalah dengan menggunakan hukum pidana dengan sanksinya yang berupa pidana.

Penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sanksi pidana merupakan cara yang paling tua, setua peradaban manusia itu sendiri.

Ada pula yang menyebutnya sebagai *older philosophy of crime control*.<sup>213</sup> Dilihat sebagai suatu masalah kebijakan, maka ada yang memperlmasalahkan apakah perlu kejahatan itu ditanggulangi, dicegah atau dikendalikan dengan menggunakan sanksi pidana.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, Roeslan Saleh mengemukakan tiga alasan urgensi pidana dan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan. Adapun inti alasannya adalah sebagai berikut:<sup>214</sup>

- 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. Persoalan 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 disamping itu harus tetap ada suatu reaksi atas pelanggaran-pelanggaran norma yang telah dilakukannya 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.

Pada prinsipnya Pembuatan hukum pidana merupakan wujud usaha dalam rangka menanggulangi kejahatan, dengan kata lain setiap perbuatan negatif yang terjadi dimasyarakat tentunya mendapat reaksi

<sup>212</sup> Benedict A. Alper dalam Teguh Prasetyo, *Kriminalisasi Dalam Hukum Pidana*, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 20.

<sup>213</sup> Gene Kassebaum, *Delinquency And Social Policy*, Prentice Hall, Inc., London, 1974, Hlm. 93.

<sup>214</sup> *ibid*, hlm. 22-23.

dari masyarakat yang bertujuan untuk menekan kejahatan tersebut. Masyarakat tentunya tidak membiarkan adanya perbuatan negatif yang terjadi, sehingga dilakukan berbagai upaya untuk menanggulangi kejahatan itu. Usaha masyarakat untuk menanggulangi kejahatan ini adalah disebut sebagai Politik Kriminal atau *Criminal policy*.<sup>215</sup>

Pengertian politik kriminal menurut Sudarto dapat diberi dalam arti sempit, lebih luas dan paling luas, yaitu :<sup>216</sup>

- a. Dalam arti sempit adalah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana;
- b. Dalam arti yang lebih luas adalah keseluruhan fungsi dari aparaturnya, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi;
- c. Dalam arti paling luas adalah keseluruhan kebijakan dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.

Sudarto menegaskan bahwa dalam melaksanakan politik kriminal berarti mengadakan penilaian dari sekian banyak alternatif mana yang paling efektif dalam usaha penanggulangan tersebut.<sup>217</sup>

Sejalan dengan hal tersebut, Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa:<sup>218</sup>

“Ini berarti suatu politik kriminal dengan menggunakan kebijakan-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 dalam kenyataannya. Jadi, diperlukan pula pendekatan yang fungsional dan ini pun merupakan pendekatan yang melekat pada setiap kebijakan yang rasional”.

<sup>215</sup> Teguh Prasetyo, *Kriminalisasi Dalam Hukum Pidana*, *op. cit.* hlm. 25.

<sup>216</sup> Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 113-114.

<sup>217</sup> *ibid*, hlm. 114.

<sup>218</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislative Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1996, hlm. 37.

Lebih lanjut Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakekatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).<sup>219</sup> Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Bila dalam kebijakan penanggulangan tindak pidana atau politik kriminal digunakan upaya/sarana hukum pidana (penal), maka kebijakan hukum pidana harus diarahkan pada tujuan dari kebijakan sosial (*social policy*) yang terdiri dari kebijakan/upaya-upaya untuk kesejahteraan sosial (*social welfare policy*) dan kebijakan/upaya-upaya untuk perlindungan masyarakat (*social defence policy*).

Sehubungan dengan hal tersebut Marc Ancel sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief dan Muladi menyatakan bahwa:<sup>220</sup>

“Tiap masyarakat mensyaratkan adanya tertib sosial, yaitu seperangkat peraturan-peraturan yang tidak hanya sesuai dengan kebutuhan untuk kehidupan bersama tetapi juga sesuai dengan aspirasi-aspirasi warga masyarakat pada umumnya. Oleh karena itu peranan yang besar dari hukum pidana merupakan kebutuhan yang tak dapat dielakkan bagi suatu sistem hukum.

Perlindungan individu maupun masyarakat tergantung pada perumusan yang tepat mengenai hukum pidana yang mendasari kehidupan masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu sistem hukum pidana, tindak pidana, penilaian hakim terhadap si pelanggar dalam hubungannya dengan hukum secara murni maupun pidana merupakan lembaga-lembaga (institusi) yang harus tetap dipertahankan. Hanya saja dalam menggunakan hukum pidana Marc Ancel menolak penggunaan fiksi –fiksi yuridis dan teknik-teknik yuridis yang terlepas dari pernyataan sosial.”

Dengan demikian dapatlah dikatakan, bahwa politik kriminal pada

<sup>219</sup> *Ibid*, hlm. 2.

<sup>220</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1984, hlm. 154.

hakikatnya juga merupakan bagian integral dari politik sosial (yaitu kebijakan atau upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial).

Upaya penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana merupakan sarana yang hampir selalu digunakan dalam menghadapi kejahatan yang terjadi di dalam masyarakat. Hampir setiap peraturan perundang-undangan mencantumkan ketentuan pidana di dalam formulasinya. Hukum pidana tidak selalu dapat menjadi jalan keluar dalam menanggulangi kejahatan. Hal ini disebabkan hukum pidana itu sendiri memiliki keterbatasan.

Mengidentifikasi sebab-sebab keterbatasan kemampuan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan sebagai berikut:<sup>221</sup>

- a. Sebab-sebab Barda Nawawi Arief kejahatan yang demikian kompleks berada di luar jangkauan hukum pidana;
- b. Hukum pidana hanya merupakan bagian kecil (sub-sistem) dari sarana kontrol sosial yang tidak mungkin mengatasi masalah kejahatan sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks (sebagai masalah sosio-psikologis, sosio-politik, sosio-ekonomi, sosio-kultural, dan sebagainya);
- c. Penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan "kurieren am symptom". Oleh karena itu, hukum pidana hanya merupakan "pengobatan simptomatik" dan bukan merupakan "pengobatan kausatif";
- d. Sanksi pidana merupakan "*remedium*" yang mengandung sifat kontradiktif/paradoksial dan mengandung unsur-unsur serta efek sampingan yang negatif;
- e. Sistem pidana bersifat fragmentair dan individual/personal, tidak bersifat struktural/fungsional;
- f. Keterbatasan jenis sanksi pidana dan sistem perumusan sanksi pidana yang bersifat kaku dan imperatif;
- g. Bekerjanya/berfungsinya hukum pidana memerlukan sarana pendukung yang lebih bervariasi dan lebih menuntut "biaya tinggi".

<sup>221</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Kencana, Jakarta, 2008, hal 3.

Mengingat keterbatasan tersebut, maka penggunaan sarana penal dalam menanggulangi kejahatan hendaknya dilakukan dengan melalui pertimbangan yang matang<sup>222</sup>. Dalam menggunakan sarana penal, Nigel Walker pernah mengingatkan adanya "prinsip-prinsip pembatas" (*the limiting principles*) yang sepatutnya mendapat perhatian, antara lain:<sup>223</sup>

- a. Jangan hukum pidana digunakan semata-mata untuk tujuan pembalasan;
- b. Jangan menggunakan hukum pidana untuk mempidana perbuatan yang tidak merugikan/membahayakan;
- c. Jangan menggunakan hukum pidana untuk mencapai suatu tujuan yang dapat dicapai secara lebih efektif dengan sarana-sarana yang lebih ringan;
- d. Jangan menggunakan hukum pidana apabila kerugian/bahaya yang timbul dari pidana lebih besar daripada kerugian/bahaya dari perbuatan/tindak pidana itu sendiri;
- e. Larangan-larangan hukum pidana jangan mengandung sifat lebih berbahaya daripada perbuatan yang akan dicegah;
- f. Hukum pidana jangan memuat larangan-larangan yang tidak mendapat dukungan kuat dari publik.

#### 4.2.1. Perumusan Tindak Pidana dalam Undang-undang lain di bidang Lingkungan Hidup

Jeremy Bentham pernah menyatakan bahwa janganlah pidana dikenakan/digunakan apabila "*groundless, needless, unprofitable, or inefficacious*"<sup>224</sup>. Herbert L. Pecker juga pernah mengingatkan bahwa penggunaan sanksi pidana secara sembarangan /tidak pandangbulu /menyamarkan (*indiscriminately*) dan digunakan secara paksa (*coercively*) akan menyebabkan pidana itu menjadi suatu "pengancam yang utama" (*prime threatener*).<sup>225</sup>

<sup>222</sup> Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hlm. 74.

<sup>223</sup> *ibid*, hlm. 75.

<sup>224</sup> *ibid*, hlm. 165.

<sup>225</sup> *ibid*

Dari uraian di atas maka, penggunaan sarana penal dalam menanggulangi kejahatan hendaknya dilakukan dengan penuh pertimbangan. Selain itu juga, perlu dipertimbangkan bahwa kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan sosial, kebijakan pembangunan nasional, bagian dari kebijakan kriminal yang juga merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum, karena menanggulangi kejahatan dengan sarana penal merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan.

Betapa penting komponen-komponen lingkungan hidup dalam menunjang dan memenuhi hak hidup manusia sebagaimana hak atas lingkungan berkaitan dengan pencapaian kualitas hidup manusia. Masih ada begitu banyak kebijakan yang juga secara langsung berhubungan dengan lingkungan, seperti

- a. Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU WP3K),

UU WP3K mempunyai ketentuan pidana berupa pidana penjara dan denda. Ancaman pidana penjara paling lambat 2 (dua) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun, dan pidana denda paling sedikit Rp 2.000.0000.000,00 (dua miliar rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.0000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) bagi setiap orang perorangan dan/atau badan hukum ("Orang") yang dengan sengaja melakukan:

1. Kegiatan menambang terumbu karang, mengambil terumbu karang di kawasan konservasi, menggunakan bahan peledak dan bahan beracun dan/atau cara lain yang dapat merusak ekosistem terumbu karang.
2. Menggunakan cara dan metode yang merusak ekosistem mangrove, konversi ekosistem mangrove, menebang pohon mangrove untuk kegiatan perindustrian dan pemukiman dan/atau kegiatan lain yang dilarang dalam UU WP3K.
3. Menggunakan cara dan metode yang merusak padang lamun.
4. Penambangan minyak dan gas yang dilarang dalam UU WP3K.
5. Penambangan mineral yang dilarang dalam UU WP3K.

6. Pembangunan fisik yang menimbulkan kerusakan dan/atau merugikan masyarakat.
7. Tidak melaksanakan mitigasi bencana WP3K yang diakibatkan oleh alam dan/atau Orang sehingga mengakibatkan bencana, atau dengan sengaja melakukan kegiatan yang mengakibatkan kerentanan bencana.

Apabila kelalaian dari kegiatan tersebut sehingga mengakibatkan kerusakan, dapat dikenakan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta), untuk setiap Orang yang karena kelalaiannya tidak melaksanakan kewajiban rehabilitasi dan/atau reklamasi, dan melakukan kegiatan usaha di wilayah pesisir tanpa hak dan/atau tidak melaksanakan kewajiban dari persyaratan operasional, sesuai dengan ketentuan dalam UU WP3K.

Hutan mangrove pada ekosistem pesisir merupakan zona peralihan antara ekosistem darat dan laut, sehingga kewenangan pengelolaan mengharuskan pendekatan multi sektoral /instansi. Tujuan dari kajian ini adalah untuk mengkaji implikasi terbitnya UU No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaannya Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dengan Peraturan Perundang-Undangan yang terkait dengan pengelolaan hutan mangrove. Adanya kewenangan Departemen Kehutanan dalam pengelolaan hutan (UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan) dan Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU No. 5/1990), Kewenangan Menteri Lingkungan Hidup (UU No.23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup), Kewenangan setingkat Menteri yang ditunjuk sebagai koordinator / tata ruang oleh Presiden (UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang), UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok- Pokok Pemerintahan Daerah, Kewenangan Menteri Pekerjaan Umum (UU No. 11 tahun 1974 tentang Pengairan) dan UU No.27/2007 PWP-3-K dalam pengelolaan hutan mangrove maka dirasakan semakin mendesak adanya kebijakan pemerintah dalam pengaturan pengelolaan tersebut, karena sampai saat ini belum ada pejabat setingkat menteri yang mengkoordinasikan

pengelolaan Hutan Mangrove antar departemen maupun non departemen.

b. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

- Setiap orang yang tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf a yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

- Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud di atas mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun dan denda paling banyak Rp1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).

- Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud di atas mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

- Setiap orang yang memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf b, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

- Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan perubahan fungsi ruang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

- Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud di atas mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).

- Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud di atas mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling

lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

- Setiap orang yang tidak mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud di atas, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

- Setiap orang yang tidak memberikan akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum sebagaimana dimaksud di atas, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

- Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud di atas, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Selain sanksi pidana sebagaimana dimaksud di atas pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak dengan hormat dari jabatannya.

Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam dilakukan oleh suatu korporasi, selain pidana penjara dan denda terhadap pengurusnya, pidana yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi berupa pidana denda dengan pemberatan 3 (tiga) kali dari pidana denda sebagaimana dimaksud dalam di atas.

Selain pidana denda sebagaimana dimaksud di atas, korporasi dapat dijatuhi pidana tambahan berupa:

- pencabutan izin usaha; dan/atau
- pencabutan status badan hukum.

Ketidakterpaduan pemanfaatan ruang pada semua tahapannya, telah menimbulkan berbagai permasalahan lingkungan. Oleh karena itu, eksistensi UU No. 26 Tahun 2007 semakin dibutuhkan, namun ternyata undang-undang tersebut belum bisa memenuhi tuntutan kebutuhan pemanfaatan ruang yang berwawasan lingkungan sebagai

akibat banyaknya faktor penghambat yang, bahkan berasal dari undang-undang itu sendiri.

c. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan.

Bahwa salah satu fakta keadaan yang menjadi latar belakang terbentuknya Undang Undang No. 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataaan, adalah bahwa keadaan alam, flora, dan fauna, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, serta peninggalan purbakala, peninggalan sejarah, seni, dan budaya yang dimiliki bangsa Indonesia merupakan sumber daya dan modal pembangunan kepariwisataaan untuk peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana terkandung dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>226</sup>

Dalam ketentuan Bab XV Pasal 64, Undang Undang No. 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataaan, ditetapkan sebagai pasal tunggal ketentuan tindak pidana, sebagai berikut :

Pasal 64 ayat (1) Bahwa Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum merusak fisik daya tarik wisata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan denda paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah). Pasal 64 Ayat (2) Bahwa Setiap orang yang karena kelalaiannya dan melawan hukum, merusak fisik, atau mengurangi nilai daya tarik wisata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)<sup>227</sup>

<sup>226</sup> Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah. Sedangkan Kepariwisataaan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha.

<sup>227</sup> Sedangkan pasal 27 ayat (1) menyatakan sebagai berikut :  
Setiap orang dilarang merusak sebagian atau se(uruh fisik daya tarik wisata. Dan pasal 27 ayat (2) Bahwa Merusak fisik daya tarik wisata sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah melakukan perbuatan mengubah warna, mengubah bentuk, menghilangkan spesies tertentu, mencemarkan lingkungan, memindahkan, mengambil, menghancurkan, atau memusnahkan daya

Di dalam UU Nomor 10 Tahun 2009, definisi dari pariwisata menjadi lebih spesifik dibandingkan dengan UU Nomor 9 Tahun 1990. Hal tersebut dikarenakan UU Nomor 10 Tahun 2009, menyebutkan pihak – pihak terkait yang ikut terlibat di dalam pengembangan serta pengaturan industri pariwisata di Indonesia baik dari pihak masyarakat maupun pemerintah. Seperti kita ketahui bahwa definisi kepariwisataan yang tercantum di dalam UU Nomor 9 Tahun 1990 bersifat umum dan tidak spesifik sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Oleh karena hal tersebut, maka UU Nomor 9 Tahun 1990 direvisi kembali menjadi UU Nomor 10 Tahun 2009 dimana definisi kepariwisataan tersebut menjadi lebih terperinci, spesifik dan mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Karena perkembangan industri pariwisata semakin meningkat, maka usaha pariwisata perludirevisi dalam UU Tahun 2009 sehingga terdapat penambahan jenis usaha yang terlibat dalam industri pariwisata dimana usaha tersebut lebih spesifik dalam penyelenggaraan kegiatan usahanya.

UU mengenai ketentuan pidana pada tahun 2009 hanya terdiri dari satu pasal saja, dimana UU tahun 1990 terdiri dari 5 pasal. UU tahun 1990 direvisi sehingga lebih padat. Dilihat dari segi sanksi yang diberikan kepada pihak pelanggar bahwa lama penjara lebih lama 2 tahun pada Pasal 64 tahun 2009 dibandingkan tahun 1990, sementara denda yang dikenakan lebih sedikit. Hal ini tentunya direvisi dengan tujuan meminimalisasi pelanggaran karena pelanggar akan dituntut lebih lama didalam penjara.

#### d. Undang Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Cagar Budaya

Salah satu kondisi yang menjadi latar belakang dibentuknya undang undang tentang cagar budaya, adalah bahwa cagar budaya merupakan kekayaan budaya bangsa sebagai wujud pemikiran dan perilaku kehidupan manusia yang penting artinya bagi pemahaman dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sehingga

---

tarik wisata sehingga berakibat berkurang atau hilangnya keunikan, keindahan, dan nilai autentik suatu daya tarik wisata yang telah ditetapkan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah.

perlu dilestarikan dan dikelola secara tepat melalui upaya perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan dalam rangka memajukan kebudayaan nasional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>228</sup> Dan dalam ketentuan Bab XI pasal 101 sampai dengan pasal 115, Undang Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Cagar Budaya, menetapkan ketentuan tindak pidana, sebagai berikut :

- Pasal 101

Setiap Orang yang tanpa izin mengalihkan kepemilikan Cagar Budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp.400.000.000,00 (empat ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).

- Pasal 102

Setiap Orang yang dengan sengaja tidak melaporkan temuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

- Pasal 103

Setiap Orang yang tanpa izin Pemerintah atau Pemerintah Daerah melakukan pencarian Cagar Budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

- Pasal 104

Setiap Orang yang dengan sengaja mencegah, menghalang-halangi, atau menggagalkan upaya Pelestarian Cagar Budaya

<sup>228</sup> Cagar Budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan Kawasan Cagar Budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan. Sedangkan benda cagar budaya adalah Benda Cagar Budaya adalah benda alam dan/atau benda buatan manusia, baik bergerak maupun tidak bergerak, berupa kesatuan atau kelompok, atau bagian-bagiannya, atau sisa-sisanya yang memiliki hubungan erat dengan kebudayaan dan sejarah perkembangan manusia

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp.10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) dan paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

- Pasal 105

Setiap orang yang dengan sengaja merusak Cagar Budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

- Pasal 106

- (1) Setiap Orang yang mencuri Cagar Budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 ayat (2), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang menadah hasil pencurian Cagar Budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

- Pasal 107

Setiap Orang yang tanpa izin Menteri, gubernur, atau bupati/wali kota, memindahkan Cagar Budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

- Pasal 108

Setiap Orang yang tanpa izin Menteri, Gubernur atau Bupati/Wali kota, memisahkan Cagar Budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah).

- Pasal 109

- (1) Setiap Orang yang tanpa izin Menteri, membawa Cagar Budaya ke luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang tanpa izin Gubernur atau izin Bupati/Wali kota, membawa Cagar Budaya ke luar wilayah provinsi atau kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp.1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

- Pasal 110

Setiap orang yang tanpa izin Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota mengubah fungsi ruang Situs Cagar Budaya dan/atau Kawasan Cagar Budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

- Pasal 111

Setiap Orang yang tanpa izin pemilik dan/atau yang menguasainya, mendokumentasikan Cagar Budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 92 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

- Pasal 112

Setiap Orang yang dengan sengaja memanfaatkan Cagar Budaya dengan cara perbanyakannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

- Pasal 113

(1) Tindak pidana yang dilakukan oleh badan usaha berbadan hukum dan/atau badan usaha bukan berbadan hukum, dijatuhkan kepada:

- a. badan usaha; dan/atau
- b. orang yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana.

(2) Tindak pidana yang dilakukan oleh badan usaha berbadan hukum dan/atau badan usaha bukan berbadan hukum, dipidana dengan ditambah 1/3 (sepertiga) dari pidana denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 sampai dengan Pasal 112.

(3) Tindak pidana yang dilakukan orang yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana, dipidana dengan ditambah 1/3 (sepertiga) dari pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 sampai dengan Pasal 112.

- Pasal 114

Jika pejabat karena melakukan perbuatan pidana melanggar suatu kewajiban khusus dari jabatannya, atau pada waktu melakukan perbuatan pidana memakai kekuasaan, kesempatan, atau sarana yang diberikan kepadanya karena jabatannya terkait

dengan Pelestarian Cagar Budaya, pidananya dapat ditambah 1/3 (sepertiga).

- Pasal 115

(1) Selain pidana sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini, terhadap setiap Orang yang melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 sampai dengan Pasal 114 dikenai tindakan pidana tambahan berupa:

- a. kewajiban mengembalikan bahan, bentuk, tata letak, dan/atau teknik pengerjaan sesuai dengan aslinya atas tanggungan sendiri; dan/atau
- b. perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana.

(2) Selain pidana tambahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terhadap badan usaha berbadan hukum dan/atau badan usaha bukan berbadan hukum dikenai tindakan pidana tambahan berupa pencabutan izin usaha.

Bahwa pertanggungjawaban pidana dalam undang undang tentang cagar budaya, dikenal pemisahan tanggungjawab pelaku secara perseorangan dan pengurus korporasi dan korporasi itu sendiri, dengan pemberatan pidana pembayaran denda terhadap korporasi sebagai pidana pokoknya. Tindak pidana dibidang kepariwisataan maupun cagar budaya, erat kaitannya dengan pengembangan kewirausahaan maupun penyelenggaraan perkreditan dan pembiayaan serta kegiatan transfer dana dari dan kepada badan usaha atau badan hukum (korporasi).

Cagar Budaya sebagai sumber daya budaya memiliki sifat rapuh, unik, langka, terbatas, dan tidak terbarui. Dalam rangka menjaga Cagar Budaya dari ancaman pembangunan fisik, baik di wilayah perkotaan, pedesaan, maupun yang berada di lingkungan air, diperlukan pengaturan untuk menjamin eksistensinya. Oleh karena itu, upaya pelestariannya mencakup tujuan untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkannya. Hal itu berarti bahwa upaya

pelestarian perlu memperhatikan keseimbangan antara kepentingan akademis, ideologis, dan ekonomis.

Untuk memberikan kewenangan kepada Pemerintah dan partisipasi masyarakat dalam mengelola Cagar Budaya, dibutuhkan sistem manajerial perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi yang baik berkaitan dengan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan Cagar Budaya sebagai sumber daya budaya bagi kepentingan yang luas.

Cagar Budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan Kawasan Cagar Budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya disahkan Presiden Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 24 November 2010 di Jakarta. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya mulai berlaku menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya setelah diundangkan Menkumham Patrialis Akbar pada tanggal 24 November 2010 di Jakarta.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya ditempatkan pada Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 130. Penjelasan Atas UU Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya ditempatkan pada Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5168. Agar semua orang mengetahuinya.

Pada kenyataannya, kebijakan-kebijakan di atas tidak mampu mengendalikan kerusakan lingkungan. Salah satu sebabnya adalah pelaksana dari kebijakan tersebut justru tidak menjadikannya sebagai landasan dalam pelaksanaan pembangunan.

Beberapa substansi Revisi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP) terus mendapat penolakan dalam elemen masyarakat. Kini, giliran pegiat lingkungan hidup menyatakan penolakannya terhadap rumusan

tindak pidana lingkungan hidup yang diatur dalam RKUHP karena menimbulkan ketidakjelasan. Hal tersebut berdampak akan sulitnya aparat penegak hukum membuktikan tindak pidana (delik) lingkungan hidup dalam RKUHP. Deputi Direktur Indonesian *Center for Environmental Law* (ICEL) Raynaldo G. Sembiring menilai materi RKUHP menghilangkan ketentuan yang bersifat khas dalam penegakan hukum pidana di bidang lingkungan seperti tertuang dalam UU No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH). Seperti penerapan *asas ultimum remedium* (pidanaan upaya terakhir) dan *premium remedium* (penegakan hukum lingkungan prioritas utama).<sup>229</sup> Hal lain yang menjadi sorotan dimuatnya unsur melawan hukum dalam Pasal 373 RKUHP. Hal ini berbeda seperti diatur Pasal 98 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang PPLH yang tidak memuat unsur melawan hukum dalam tindak pidana lingkungan hidup. Semua tindak pidana merupakan perbuatan melawan hukum. Namun bila dituangkan dalam rumusan pasal, maka harus ada beban pembuktian di persidangan. Unsur melawan hukum (dalam tindak pidana lingkungan hidup) ini tidak diperlukan, karena unsur kesalahan sudah diatur dan sebagai pembeda perumusan ukuran pidanaan dalam tindak pidana lingkungan. Unsur melawan hukum dalam tindak pidana lingkungan hidup sebelumnya dimuat dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Namun perumusan unsur melawan hukum ini dihapuskan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009. Unsur melawan hukum ini seringkali diartikan sebagai melawan hukum formil.

Penerapan pidana tambahan berupa penanggulangan dan pemulihan lingkungan hidup berupa penutupan usaha dan/atau kegiatan, kewajiban melaksanakan kelalaian dan perbaikan akibat tindak pidana. Selain itu, penerapan sanksi minimum dan maksimum yang bertujuan menghindari disparitas menunjukkan kelemahan terhadap Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 dan bersifat absurd untuk diimplementasikan.

<sup>229</sup> Raynaldo G. Sembiring menerangkan asas menempatkan penegakan hukum pidana lingkungan sebagai hal utama. Faktanya, *asas premium remedium* sulit diterapkan lantaran rumitnya membuktikan rumusan tindak pidana lingkungan hidup dan besarnya kerugian negara. "Tindak pidana lingkungan termasuk jenis tindak pidana yang rumit pembuktiannya. Kita khawatir pencemaran atau perusakan lingkungan bakal lolos dari ancaman pidana," kata dia.

Tidak semua jenis tindak pidana lingkungan yang termuat dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 diadopsi dalam RKUHP. Pengaturan tindak pidana lingkungan hidup dalam RKUHP lebih sempit daripada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009. Ini menimbulkan ketidakjelasan dan pertanyaan.

Selain itu, ada ketidakefektifan terlihat dalam Pasal 375, 376, 377, dan 378 RKUHP yang mengatur kelpaan. Ini mestinya cukup dirumuskan dalam satu pasal saja seperti dalam ketentuan Pasal 104 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009. Perumusan sanksi pidana lingkungan hidup dalam RKUHP lebih longgar ketimbang rumusan sanksi pidana dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009. Sebab, dalam RKUHP, menggunakan rumusan sanksi sistem alternatif berupa pidana kurungan badan atau denda. Sedangkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 menggunakan sistem kumulatif yakni kurungan badan dan denda secara bersamaan (sekaligus).

Di sisi lain, Dosen Hukum Lingkungan Hidup Fakultas Hukum Universitas Indonesia Andri Gunawan Wibisana menilai ada beberapa kekeliruan rumusan pertanggungjawaban pidana korporasi dalam RKUHP. Beliau membandingkan rumusan pertanggungjawaban pidana korporasi dalam Peraturan Mahkamah Agung (Perma) dan Kejaksaan Agung. "RKUHP mempersulit penerapan pertanggungjawaban korporasi karena tindak pidana korporasi terjadi hanya bila dilakukan oleh pengurus. RKUHP tidak membedakan pertanggungjawaban korporasi dan pertanggungjawaban individual pengurus korporasi yang bersangkutan. Jadi, pengaturan pertanggungjawaban korporasi masih setengah hati. "Menurutnya, ada ketidakjelasan mengenai pengertian tindak pidana korporasi. Meski entitas korporasi sudah diakui dapat turut bertanggung jawab atas tindak pidana seperti diatur Pasal 55 RKUHP. Namun, definisi tindak pidana korporasi sebagaimana diatur Pasal 53 draf RKUHP masih belum jelas.<sup>230</sup> Hal lain, ada tumpang tindih mengenai pidana tambahan korporasi dengan bentuk tindakan terhadap korporasi. Merujuk rumusan Pasal 130 RKUHP, pidana

<sup>230</sup> Rumusan Pasal 53 RKUHP menyebutkan "Tindak Pidana oleh Korporasi adalah Tindak Pidana yang dilakukan oleh orang-orang yang mempunyai kedudukan fungsional dalam struktur organisasi Korporasi yang bertindak untuk dan atas nama Korporasi atau bertindak demi kepentingan Korporasi, yang berdasarkan hubungan kerja atau berdasarkan hubungan lain dalam lingkup usaha atau kegiatan Korporasi tersebut, baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama."

terhadap korporasi terbagi menjadi dua yaitu pidana pokok dan pidana tambahan. Pidana pokok berupa denda dan pidana tambahan berupa tindakan sesuai rumusan Pasal 132 RKUHP. Namun dalam Pasal 135 RKUHP mengatur kembali mengenai tindakan-tindakan yang belum diatur dalam rumusan Pasal 132 RKUHP

#### 4.2.2. Asas *Primum Remedium* dalam Penjatuhan Sanksi Pidana Lingkungan

Saat ini ada desakan kuat untuk menaruh perhatian serius terkait buruknya kondisi lingkungan hidup dan butuh tindakan nyata, terpadu dan terintegrasi untuk menyelamatkan, mempertahankan sumber daya alam yang tersisa sebagai penyangga kehidupan bagi kepentingan hidup manusia di muka bumi ini.

Secara historis, ada konsep pemikiran yang menilai alam hanya berfungsi sebagai pemenuh kebutuhan manusia. Segala kebutuhan manusia bersumber dari kekayaan alam yang tersedia, manusia hanya perlu memanfaatkan sumber daya alam tersebut untuk semata-mata memenuhi berbagai kebutuhan hidupnya. Ini didukung fakta bahwa segala pendukung kehidupan manusia seperti makanan, pakaian, dan perumahan merupakan sumber daya alam yang tersedia di alam. Adapun konklusi dari konsep pemikiran ini adalah manusia berdaulat atas lingkungannya dan punya hak untuk mengelola, memanfaatkan sumber daya alam demi memenuhi kebutuhan hidupnya.<sup>231</sup>

Dalam konteks ini alam pemikiran atau paha, antroposentrisme telah memperburuk keadaan, dimana manusia menjadikan dirinya pusat segala-galanya dan merasa berhak secara merdeka dan semena-mena dalam penggunaan sumber daya alam yang sudah mengalami deplesi tanpa peduli melestarikannya. Padahal seharusnya mendukung kebijakan lingkungan atau politik hukum lingkungan yang berorientasi pada pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Selain itu adalah penting pembagian atau alokasi sumber daya alam yang adil bagi

<sup>231</sup> Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, 2001, hlm. 6

segenap manusia penghuni bumi ini agar tidak diabaikan. Kebebasan dalam pemenuhan kebutuhan hidup berbasis sumber daya alam yang adil bagi segenap manusia.

Menurut David Kairsy, politik hukum merupakan kebijaksanaan negara untuk menerapkan hukum.<sup>232</sup> Teuku Muhammad Radhie mengkonsepsi politik hukum sebagai pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayah suatu Negara dan mengenai arah kemana hukum hendak dikembangkan.<sup>233</sup>

Moh. Mahfud MD menyatakan bahwa politik hukum adalah legal policy yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia.<sup>234</sup> Legal policy ini terdiri dari, pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan. Kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Berdasar pengertian tersebut menurut Moh. Mahfud terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum dibangun dan ditegakkan.

Berdasarkan pengertian tentang konsepsi politik hukum di atas, dalam kajian ini politik hukum dimaksudkan sebagai kebijakan hukum yang menjadi dasar dari pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia. Berbicara mengenai kebijakan hukum tentu UUD 1945 sebagai basic norm menjadi rujukan pertama, termasuk dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam.

Sebelum adanya perubahan kedua dan keempat UUD 1945, satu-satunya ketentuan konstitusi yang menjadi landasan hukum bagi pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam adalah Pasal 33 ayat (3), yang lebih banyak ditafsirkan sebagai pemanfaatan dan eksploitasi sumber daya alam dengan justifikasi untuk mencapai kesejahteraan rakyat,

<sup>232</sup> Kairsy, David, *The Politics of Law, A Progressive Critique*, Pantheon Books, New York, 1990.

<sup>233</sup> Teuku Muhammad Radhie dalam majalah PRISMA, no. 6 tahun ke-I-II, Desember 1973.

<sup>234</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 9

sehingga aspek perlindungan dan keberlanjutan lingkungan dan sumber daya alam menjadi terabaikan.

Perubahan kedua dan keempat UUD 1945, telah memasukkan ketentuan baru terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup dan pemanfaatan sumber daya alam, yaitu Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) dan (5) UUD 1945. Pasal 28H ayat (1) menyatakan bahwa "setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan." Pasal 33 ayat 4 UUD 1945 "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional." Sementara Pasal 33 ayat (5) menegaskan bahwa ketentuan lebih lanjut diatur dengan undang-undang.

Dari ketentuan Pasal 28H ayat (1), Pasal 33 ayat (3), (4) dan (5) UUD 1945, terdapat 5 hal penting yang menjadi kebijakan hukum negara dalam pengelolaan lingkungan hidup dan pemanfaatan sumber daya alam. Pengelolaan lingkungan dan pemanfaatan sumber daya alam harus diletakkan dalam kerangka pengakuan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi setiap warga Negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Dengan kata lain hak asasi atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dikorbankan akibat pelaksanaan pembangunan dan pemanfaatan sumber daya alam.

Pengelolaan lingkungan hidup dan pemanfaatan sumber daya alam merupakan tanggung jawab negara, di mana melalui hak menguasai negara, negara membuat aturan-aturan dan kebijakan pemanfaatan lingkungan dan sumber daya alam. Kesejahteraan rakyat menjadi dasar filosofis dan sosiologis bagi segala aktivitas dan kegiatan pengelolaan lingkungan hidup dan pemanfaatan sumber daya alam dipergunakan bagi kesejahteraan rakyat. Pengelolaan lingkungan hidup dan pemanfaatan sumber daya alam merupakan sarana untuk mencapai pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan hidup, dalam arti sasaran pengelolaan lingkungan hidup dan pemanfaatan sumber daya alam tidak

saja mencakup kesejahteraan rakyat, melainkan juga aspek keberlanjutan lingkungan hidup dan kemajuan ekonomi nasional.

Adanya pendelegasian pengaturan lebih lanjut mengenai pengelolaan lingkungan hidup dengan undang-undang. UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai pengganti UU No. 23 Tahun 1997 membawa perubahan mendasar dalam pengaturan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia. Karena dilihat dari judul UU No. 32 Tahun 2009 adanya penekanan pada upaya perlindungan lingkungan hidup yang diikuti dengan kata pengelolaan lingkungan hidup. Padahal dari segi kaidah bahasa, dalam kata pengelolaan telah termasuk didalamnya kegiatan atau aktivitas perlindungan. Dengan adanya penekanan pada upaya perlindungan, disamping kata pengelolaan lingkungan hidup, UU No. 32 Tahun 2009 memberikan perhatian serius pada kaidah-kaidah pengaturan yang bertujuan memberikan jaminan bagi terwujudnya pembangunan berkelanjutan dan memastikan lingkungan hidup dapat terlindungi dari usaha atau kegiatan yang menimbulkan kerusakan atau pencemaran lingkungan hidup.

Dikaitkan dengan pendapat Teuku Muhammad Radhie mengenai politik hukum sebagai arah (tujuan) kemana hukum hendak dikembangkan, maka Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 menetapkan arah (tujuan) kemana hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup hendak dikembangkan. Menurut Pasal 3 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bertujuan:

1. Melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
2. Menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia;
3. Menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
4. Menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
5. Mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup;
6. Menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan;

7. Menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;
8. Mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;
9. Mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan
10. Mengantisipasi isu lingkungan global.

Untuk mencapai tujuan di atas, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 menetapkan sejumlah instrumen hukum pencegahan pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup yaitu Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), Tata Ruang, Baku Mutu Lingkungan Hidup, Kriteria Baku Kerusakan Lingkungan Hidup, AMDAL, Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL), Perizinan, Instrumen Ekonomis Lingkungan, Peraturan Perundang-undangan Berbasiskan Lingkungan Hidup, Anggaran Berbasiskan Lingkungan Hidup, Analisis Risiko Lingkungan Hidup, Audit Lingkungan Hidup, dan instrument lain sesuai kebutuhan dan perkembangan ilmu pengetahuan, dimana KLHS menempati posisi puncak dalam pencegahan dan pencemaran lingkungan hidup. Penekanan pada aspek perlindungan lingkungan hidup, juga terlihat dari adanya dua tingkatan izin yang harus dipenuhi oleh setiap orang atau pelaku usaha/kegiatan yang terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup yaitu adanya kewajiban memperoleh izin lingkungan terlebih dahulu sebagai syarat untuk mendapat izin usaha dan/atau kegiatan. Di samping instrument pencegahan, juga diatur instrument penegakan hukum (administrasi, perdata, dan pidana) beserta penerapan sanksi administrasi, ganti rugi dan sanksi pidana. Penetapan UU 32 Tahun 2009 berusaha memastikan adanya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup sedini mungkin yaitu melalui dari tingkat kebijakan, rencana dan program pembangunan (KLHS), maupun pada kajian lingkungan hidup bagi kegiatan atau usaha seperti telah dikenal selama ini, melalui mekanisme AMDAL.

Pencemaran lingkungan hidup menurut Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup UU PPLH 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. Pada dasarnya setiap orang yang melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup wajib melakukan penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan serta melakukan pemulihan lingkungan hidup. Penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dilakukan dengan:

- a. Pemberian informasi peringatan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup kepada masyarakat;
- b. Pengisolasian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- c. Penghentian sumber pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup; dan/atau

- d. Cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Sedangkan pemulihan fungsi lingkungan hidup dilakukan dengan tahapan:

- a. Penghentian sumber pencemaran dan pembersihan unsur pencemar;
- b. Remediasi (upaya pemulihan pencemaran lingkungan hidup untuk memperbaiki mutu lingkungan hidup);
- c. Rehabilitasi (upaya pemulihan untuk mengembalikan nilai, fungsi, dan manfaat lingkungan hidup termasuk upaya pencegahan kerusakan lahan, memberikan perlindungan, dan memperbaiki ekosistem);
- d. Restorasi (upaya pemulihan untuk menjadikan lingkungan hidup atau bagian-bagiannya berfungsi kembali sebagaimana semula); dan/atau
- e. Cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Dalam Hukum Pidana terdapat berbagai unsur, untuk mengetahui adanya tindak pidana, maka pada umumnya dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan pidana tentang perbuatan-perbuatan yang dilarang dan disertai dengan sanksi. Dalam rumusan tersebut ditentukan beberapa unsur atau syarat yang menjadi ciri atau sifat khas dari larangan tadi sehingga dengan jelas dapat dibedakan dari perbuatan lain yang tidak

dilarang. Berikut ini kumpulan unsur-unsur yang ada dalam tindak pidana.<sup>235</sup>

A. Unsur tindak pidana menurut para ahli :

1. Menurut Simons, unsur-unsur tindak pidana (*strafbaar feit*)

adalah :

- Perbuatan manusia (positif atau negative, berbuat atau tidak berbuat atau membiarkan).
- Diancam dengan pidana (*statbaar gesteld*)
- Melawan hukum (*onrechtmatig*)
- Dilakukan dengan kesalahan (*met schuld in verband staand*)

Oleh orang yang mampu bertanggung jawab (*toerekeningsvatbaar person*).

Simons juga menyebutkan adanya unsur obyektif dan unsur subyektif dari tindak pidana (*strafbaar feit*).

2. Lamintang yang merumuskan pokok-pokok perbuatan pidana sejumlah tiga sifat. *Wederrechtjek* (melanggar hukum), *aan schuld te wijten* (telah dilakukan dengan sengaja ataupun tidak dengan sengaja), dan *strafbaar* (dapat dihukum).

3. Duet Cristhine-Cansil memberikan lima rumusan. Selain harus bersifat melanggar hukum, perbuatan pidana haruslah merupakan *Handeling* (perbuatan manusia), *Strafbaar gesteld* (diancam dengan pidana), *toerekeningsvatbaar* (dilakukan oleh seseorang yang mampu bertanggung jawab), dan adanya *schuld* (terjadi karena kesalahan).

4. Moeljatno unsur-unsur perbuatan pidana :

- Perbuatan (manusia)
- Yang memenuhi rumusan dalam undang-undang (syarat formil)
- Bersifat melawan hukum (syarat materiil)

Unsur-unsur tindak pidana menurut Moeljatno terdiri dari :

<sup>235</sup> Agus, Rusianto, **TINDAK PIDANA & PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA (Tinjauan Kritis Melalui Konsistensi antara Asas, Teori, dan Penerapannya)**, Kencana, Jakarta, 2016, hlm. 100.

- Kelakuan dan akibat  
- Hal ikhwal atau keadaan tertentu yang menyertai perbuatan, yang dibagi menjadi : unsur subyektif atau pribadi

#### B. Unsur formal

Perbuatan manusia, yaitu perbuatan dalam arti luas, artinya tidak berbuat yang termasuk perbuatan dan dilakukan oleh manusia. Melanggar peraturan pidana dalam artian bahwa sesuatu akan dihukum apabila sudah ada peraturan pidana sebelumnya yang telah mengatur perbuatan tersebut, jadi hakim tidak dapat menuduh suatu kejahatan yang telah dilakukan dengan suatu peraturan pidana, maka tidak ada tindak pidana. Diancam dengan hukuman, hal ini bermaksud bahwa KUHP mengatur tentang hukuman yang berbeda berdasarkan tindak pidana yang telah dilakukan. Dilakukan oleh orang yang bersalah, dimana unsur-unsur kesalahan yaitu harus ada kehendak, keinginan atau kemauan dari orang yang melakukan tindak pidana serta orang tersebut berbuat sesuatu dengan sengaja, mengetahui dan sadar sebelumnya terhadap akibat perbuatannya. Kesalahan dalam arti sempit dapat diartikan kesalahan yang disebabkan karena si pembuat kurang memperhatikan akibat yang tidak dikehendaki oleh undang-undang.

Pertanggungjawaban yang menentukan bahwa orang yang tidak sehat ingatannya tidak dapat diminta pertanggungjawabannya. Dasar dari pertanggungjawaban seseorang terletak dalam keadaan jiwanya.

#### C. Unsur material

Dari tindak pidana bersifat bertentangan dengan hukum, yaitu harus benar-benar dirasakan oleh masyarakat sehingga perbuatan yang tidak patut dilakukan. Jadi meskipun perbuatan itu memenuhi rumusan undang-undang, tetapi apabila tidak bersifat melawan hukum, maka perbuatan itu bukan merupakan suatu tindak pidana. Unsur-unsur tindak pidana dalam ilmu hukum pidana dibedakan dalam dua macam, yaitu unsur objektif dan unsur subjektif. Unsur

objektif adalah unsur yang terdapat di luar diri pelaku tindak pidana. Unsur ini meliputi :

- Perbuatan atau kelakuan manusia, dimana perbuatan atau kelakuan manusia itu ada yang aktif (berbuat sesuatu).
- Akibat yang menjadi syarat mutlak dari delik. Hal ini terdapat dalam delik material atau delik yang dirumuskan secara material.
- Ada unsur melawan hukum. Setiap perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana oleh peraturan perundang-undangan hukum pidana itu harus bersifat melawan hukum, meskipun unsur ini tidak dinyatakan dengan tegas dalam perumusan.

D. Unsur lain yang menentukan sifat tindak pidana

Ada beberapa tindak pidana yang untuk mendapat sifat tindak pidananya itu memerlukan hal-hal objektif yang menyertainya, seperti penghasutan (Pasal 160 KUHP), melanggar kesusilaan (Pasal 281 KUHP), pengemisan (Pasal 504 KUHP), mabuk (Pasal 561 KUHP). Tindak pidana tersebut harus dilakukan di muka umum.

E. Unsur yang memberatkan tindak pidana

Hal ini terdapat dalam delik-delik yang dikualifikasikan oleh akibatnya, yaitu karena timbulnya akibat tertentu, maka ancaman pidana diperberat, contohnya merampas kemerdekaan seseorang (Pasal 333 KUHP) diancam dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun, jika perbuatan itu mengakibatkan luka-luka berat ancaman pidana diperberat lagi menjadi pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun. Unsur tambahan yang menentukan tindak pidana. Misalnya dengan sukarela masuk tentara asing, padahal negara itu akan berperang dengan Indonesia, pelakunya hanya dapat dipidana jika terjadi pecah perang (Pasal 123 KUHP).

Tindak pidana juga mengenal adanya unsur subjektif, unsur ini meliputi:

- Kesengajaan (*dolus*),
- Kealpaan (*culpa*),
- Niat (*voornemen*), dan
- Maksud (*oogmerk*).

F. Unsur Berdasarkan KUHP

Buku 11 KUHP memuat rumusan-rumusan perihal tindak pidana tertentu yang masuk dalam kelompok kejahatan, dan buku 111 memuat pelanggaran. Ternyata ada unsur yang selalu disebutkan dalam setiap rumusan. Yakni mengenai tingkah laku atau perbuatan walaupun ada perkecualian seperti Pasal 351 (penganiayaan). Unsur kesalahan dan melawan hukum kadang-kadang dicantumkan, dan sering kali juga tidak dicantumkan. Sama sekali tidak dicantumkan mengenai unsur kemampuan bertanggung jawab. Di samping itu, banyak mencantumkan unsur-unsur yang lain baik sekitar atau mengenai objek kejahatan maupun perbuatan secara khusus untuk rumusan tertentu.

Dari rumusan-rumusan tindak pidana tertentu dalam KUHP itu dapat diketahui adanya 11 unsur tindak pidana yakni:<sup>236</sup>

- 1) Unsur tingkah laku
- 2) Unsur melawan hukum
- 3) Unsur kesalahan
- 4) Unsur akibat konstitutif
- 5) Unsur keadaan yang menyertai
- 6) Unsur syarat tambahan untuk dapatnya dituntut pidana
- 7) Unsur syarat tambahan untuk memperberat pidana
- 8) Unsur syarat tambahan untuk dapatnya dipidana
- 9) Unsur objek hukum tindak pidana
- 10) Unsur kualitas subjek hukum tindak pidana
- 11) Unsur syarat tambahan untuk memperingan pidana.

Dari 11 unsur itu, diantaranya dua unsur, yakni kesalahan dan melawan hukum yang termasuk unsur subjektif, sedangkan selebihnya berupa unsur objektif. Sedangkan menurut rumusan delik yang terdapat dalam KUHP, maka dapat diketahui ada dua unsur delik yaitu:

- 1) Unsur perbuatan (unsur obyektif), yaitu
  - a) Mencocokkan rumusan delik
  - b) Melawan hukum (tidak ada alasan pembenar)

<sup>236</sup> SETUKPA LEMDIKPOL, *Hukum Pidana*, Lembaga Pendidikan POLRI Sekolah Pembentukan Perwira, Jakarta, 2009, hlm. 17

2) Unsur pembuat (unsur subyektif), yaitu:

- a) Adanya kesalahan (terdiri dari dolus atau culpa);
- b) Dapat dipertanggungjawabkan (tidak ada alasan pemaaf).

Terhadap perbuatan Delik dapat dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu kejahatan dan pelanggaran. Kejahatan (*misdrifven*) menunjuk kepada suatu perbuatan yang menurut nilai-nilai kemasyarakatan dianggap sebagai perbuatan tercela, meskipun tidak diatur dalam ketentuan undang-undang. Sedangkan pelanggaran menunjuk pada perbuatan yang oleh masyarakat dianggap bukan sebagai perbuatan tercela, tetapi dianggapnya sebagai perbuatan delik karena ditentukan oleh undang-undang.

Penindakan tindak pidana atau kejahatan yang dilakukan entitas korporasi bukan hal yang mudah dibuktikan. Di sisi lain, sebuah korporasi atau perusahaan seringkali memberi manfaat dan kontribusi yang besar terhadap masyarakat dan negara. Mulai dari pungutan pajak, tersedianya lapangan pekerjaan, dan berbagai macam kontribusi lain demi kesejahteraan masyarakat. Dalam tindak pidana korporasi pada lingkungan hidup juga dikenakan pidana tambahan.<sup>237</sup> Untuk pelaksanaan ketentuan pasal 199 huruf a, b, c dan d, jaksa berkoordinasi dengan instansi yang bertanggungjawab dibidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup untuk melaksanakan eksekusi.

Penindakan terhadap korporasi sebagai pelaku kejahatan seharusnya dilakukan secara hati-hati. Jangan sampai proses hukum terhadap korporasi berakibat menghentikan kegiatan usahanya yang berpengaruh pada banyak hal. Untuk itu perlu mengenali berbagai macam doktrin pertanggungjawaban pidana korporasi untuk menentukan siapa pelaku dari tindak pidana korporasi dalam penerapan hukuman.

<sup>237</sup> Pasal 119 menyebutkan bahwa 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) Kewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau
- e) Penempatan perusahaan dibawah pengampuan paling lama 3 (tiga) tahun.

Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Prija Djatmika dalam seminar hukum juga menyebut beberapa teori hukum yang ada dalam tindak pidana korporasi, yakni:<sup>238</sup>

1. Teori Identifikasi, suatu korporasi dapat melakukan kejahatan melalui individu yang bertindak untuk dan atas nama korporasi yang memiliki posisi tinggi atau memainkan kunci pengambilan keputusan korporasi.
2. *Vicarious Liability*, menurut Beliau seseorang dapat bertanggung jawab atas perbuatan pidana yang dilakukan orang lain karena dianggap sebagai pengurus korporasi. Dalam perkembangannya, teori ini melahirkan *absolute liability* atau *liability without fault*. Artinya pelaku tidak memiliki niat jahat (*mens rea*).
3. Teori Delegasi, pertanggungjawaban pidana yang diletakkan atau dilekatkan pada seseorang yang oleh direksi diberi delegasi melaksanakan kewenangan korporasi.
4. Teori Agregasi, pertanggungjawaban pidana yang dapat dibebankan kepada korporasi. Jika perbuatan dilakukan sejumlah orang yang memenuhi unsur delik yang antara satu dengan yang lain saling terkait dan tidak berdiri sendiri. Seperti, pelaku penyertaan, orang yang ikut menyuruh, dan merekayasa sebuah kejahatan korporasi.
5. Teori Modal Budaya Kerja, kebijakan korporasi yang tersurat dan tersirat mempengaruhi cara kerja korporasi dan dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana. Jika tindakan seseorang yang memiliki dasar rasional, bahwa korporasi memberikan wewenang atau mengizinkan perbuatan tersebut. Kesalahan dilihat dari budaya keseharian korporasi. Teori ini melandasi lahirnya PERMA No. 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Oleh karena itu, negara, pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan

<sup>238</sup><https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5cc6c36e5eb56/kenali-teori-ini-agar-efektif-menindak-kejahatan-korporasi>

berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan, agar lingkungan hidup Indonesia dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain.

Ketersediaan sumber daya alam secara kuantitas ataupun kualitas tidak merata, sedangkan kegiatan pembangunan membutuhkan sumber daya alam yang semakin meningkat. Kegiatan pembangunan juga mengandung risiko terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan. Kondisi ini dapat mengakibatkan daya dukung, daya tampung, dan produktivitas lingkungan hidup menurun yang pada akhirnya menjadi beban sosial.

Oleh karena itu, lingkungan hidup Indonesia harus dilindungi dan dikelola dengan baik berdasarkan asas tanggung jawab negara, asas keberlanjutan, dan asas keadilan. Selain itu, pengelolaan lingkungan hidup harus dapat memberikan kemanfaatan ekonomi, sosial, dan budaya yang dilakukan berdasarkan prinsip kehati-hatian, demokrasi lingkungan, desentralisasi, serta pengakuan dan penghargaan terhadap kearifan lokal dan kearifan lingkungan.

Ilmu pengetahuan dan teknologi telah meningkatkan kualitas hidup dan mengubah gaya hidup manusia. Pemakaian produk berbasis kimia telah meningkatkan produksi limbah bahan berbahaya dan beracun. Hal itu menuntut dikembangkannya sistem pembuangan yang aman dengan risiko yang kecil bagi lingkungan hidup, kesehatan, dan kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain.

Di samping menghasilkan produk yang bermanfaat bagi masyarakat, industrialisasi juga menimbulkan dampak, antara lain, dihasilkannya limbah bahan berbahaya dan beracun, yang apabila dibuang ke dalam media lingkungan hidup dapat mengancam lingkungan hidup, kesehatan, dan kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain.

Peranan korporasi dalam perkembangan aktifitasnya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui pemasukan Negara dalam bentuk pajak, bahkan devisa, serta penyediaan kerja yang luas bagi masyarakat. Namun demikian, tidak jarang korporasi dalam aktivitasnya

melakukan tindakan menyimpang atau kejahatan berbagai modus operandi.

Terkait dengan itu, kejahatan korporasi juga makin bertambah seiring dengan bertambahnya suatu pertumbuhan ekonomi. Akhir-akhir ini menunjukkan bahwa kejahatan korporasi umumnya sudah dipandang oleh masyarakat sebagai kejahatan yang paling serius dan berbahaya daripada kejahatan-kejahatan konvensional, seperti perampokan dan pencurian dengan kekerasan. Demikian juga dengan akibat yang ditimbulkannya, kejahatan korporasi jauh lebih dahsyat daripada akibat yang ditimbulkan oleh kejahatan konvensional, yaitu kematian atau cedera akibat dari produksi mobil yang cacat, penentuan harga oleh korporasi, dan masih banyak korban lainnya akibat kejahatan korporasi.

Dewasa ini salah satu bentuk kejahatan korporasi yang sangat menjadi perhatian karena perkembangannya yang terus meningkat adalah bentuk kejahatan korporasi dibidang lingkungan hidup. Kejahatan korporasi dibidang lingkungan hidup dapat menimbulkan dampak/korban yang begitu besar dan kompleks, yakni secara umum tidak hanya menguras sumber daya alam, tetapi juga modal manusia, modal social, bahkan modal kelembagaan yang berkelanjutan.

Oleh karena itu, perlu adanya kebijakan dalam pengelolaan lingkungan hidup menyangkut korporasi dalam aktivitasnya yang dapat berdampak terhadap lingkungan hidup. Tentunya kebijakan hukum pidana sangat diperlukan dalam bidang lingkungan hidup ini. Pengaturan hukum pidana dibidang lingkungan hidup ini juga harus sesuai dengan lingkungan itu sendiri.

Terbaikannya masalah lingkungan ini disebabkan belum sempurnanya penanganan lingkungan hidup oleh berbagai departemen terkait seperti kementerian lingkungan hidup, departemen perdagangan, perindustrian, kehutanan, pertambangan. Kasus kejahatan dibidang lingkungan hidup merupakan hal yang lazim terjadi di Indonesia apabila terjadi pencemaran lingkungan hidup yang diduga kuat yang diduga kuat ditimbulkan oleh berbagai kinerja korporasi, pihak kepolisian tidak segera melakukan tindakan pengusutan. Biasanya yang akan berteriak keras atas

pencemaran tersebut adalah organisasi masyarakat yang memberi perhatian khusus terhadap lingkungan hidup.

Mabel A. Elliot dalam bukunya *Crime in Modern Society* (1952), melihat kejahatan dari beberapa sudut:

1. *Crime as a Social Problem*. Dilihat dari sudut sosiologi, maka kejahatan adalah salah satu masalah yang paling gawat dari disorganisasi sosial karena penjahat bergerak dalam aktivitas-aktivitas yang membahayakan bagi dasar-dasar pemerintahan, hukum, undang-undang, ketertiban dan kesejahteraan social
2. *Crime as a Psychological Problem*. Psikolog selalu mengingatkan bahwa "kejahatan itu dibuat oleh penjahat". Kejahatan itu dibuat oleh penjahat dan penjahat itu adalah manusia, yang atas dasar apapun juga, mempunyai motif untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang dilarang oleh undang-undang. Oleh karena itu dilihat dari sudut psikologis kejahatan kecuali memang adalah perbuatan yang dilakukan oleh seorang penjahat, adalah perbuatan dari orang-orang yang sama dengan kita (*The experience of crime behaviours is not different from the experience of human behaviour*).
3. *Crime as a Psychosocial Problem*. Kelakuan dari seorang penjahat, bilamana dilihat dari sudut masyarakat adalah suatu kelakuan yang menyeleweng (*deviant behaviour*).
4. *Crime as a Legal-social Problem*. Definisi kejahatan, setiap perbuatan, atau kegagalan untuk melakukan suatu perbuatan, yang dilarang atau diharuskan oleh Undang-Undang, yang untuk tindakannya tersebut dapat dijatuhkan pidana dalam bentuk denda atau punishment, hilang kemerdekaan, dibuang ke luar daerah, pidana mati dan lain-lain.

Pertumbuhan korporasi diantaranya terus meningkat sangat pesat dari jumlah dan ukurannya seiring dengan peranannya. Harus diingat korporasi mempunyai peranan penting dalam upaya globalisasimelalui proses pembangunan di bidang ekonomi. Peranan korporasi dalam perkembangan aktivitasnya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui pemasukan negara dalam bentuk pajak dan devisa, serta penyediaan lapangan kerja yang luas bagi masyarakat.

Namun demikian, kebijakan pemerintah yang berorientasi pada upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan membangun berbagai industri yang operasionalnya banyak diperankan oleh korporasi, tidak jarang dalam aktivitasnya menunjukkan perilaku menyimpang. Penyimpangan perilaku korporasi dalam aktivitasnya inilah kemudian dikenal dengan istilah kejahatan korporasi. Adapun bentuk, dan perumusan ruang lingkup kejahatan korporasi dapat dijelaskan sedemikian rupa oleh suatu keadaan yang dilihat dalam keadaan sekarang ini.

Jenis kejahatan korporasi acapkali digunakan dalam berbagai konteks dan penamaan. Tidaklah mengherankan kalau Di Amerika Serikat, setiap negara bagian menyusun perundang-undangannya terdapat lebih kurang 20 perumusan yang bertalian dengan kejatan korporasi. Daripada itu perlu dicatat bahwa istilah kejahatan korporasi (*corporate crime*) acapkali digunakan dalam konteks *white-collar crime*, *organizational crime*, *organized crime*, *georganiseerde misdad*, *groepsriminaliteit*, *misdad onderneming*, *crime of business (business crime)* *syndicate crime*.<sup>239</sup> Untuk sementara tidak ada maksud untuk mendeskripsikan makna dan perbedaan dari berbagai istilah itu.<sup>240</sup>

Beralihnya perubahan penekanan kejahatan yang semula berada pada individu kepada kejatan korporasi ini disebabkan oleh beberapa faktor-faktor yang melarbelakanginya.

1. Dalam hal ini kita telah menyaksikan ledakan yang luar biasa dalam jumlah dan ukuran korporasi. Hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya semua kegiatan ekonomi, sosial, dan politik sebagian besar dipengaruhi oleh perilaku korporasi. Selama periode yang sama dan sebagaian besar reaksi atas pertumbuhan korporasi yang begitu

<sup>239</sup> "Istilah "*white collar crime*" sering diterjemahkan dalam bahasa Indonesia sebagai "kejahatan kerah putih" ataupun "kejahatan berdasi". *White collar crime* ini pertama kali dikemukakan dan dikembangkan oleh seorang kriminolog Amerika Serikat yang bernama Edwin Hardin Sutherland (1883 – 1950) diawal dekade 1940-an, yang dikemukakan dalam suatu pidato dari sudherland yang selalu dikenang dan saat itulah pertama kali muncul konsep *white collar crime*, yaitu pidatonya tanggal 27 desember 1933 pada *The American Sociological Society* di Philadelphia dalam tahun 1939. Kemudian sutherland menerbitkan buku berjudul *white collar crime* dalam tahun 1949"

<sup>240</sup> Bahkan Simon dan Eitzen, misalnya, tidak menggunakan istilah *crime* (kejahatan), tetapi memakai (elite) *deviance*. Dijelaskan oleh Simon dan Eitzen bahwa – "*elite deviance may be either criminal or non criminal in nature*".

dramatis, yaitu dalam upaya pemerintahan mengatur kegiatan tersebut melalui pembuatan sejumlah undang-undang oleh pemerintah.

2. Sekalipun media massa sedikit memberikan publisitas penuntutan terhadap kejahatan korporasi selama studi Sutherland, berarti bukan tidak ada kasus kejahatan korporasi.

3. Upaya-upaya konsumen mendukung tuntutan terhadap korporasi telah berdampak luar biasa pada perhatian publik terhadap kejahatan korporasi seperti upaya legelatif untuk mengendalikan kejahatan tersebut.

4. Perhatian yang lebih besar berkaitan dengan lingkungan bahwa dalam kenyataannya banyak korporasi yang melakukan pencemaran lingkungan.

5. Kurang berhasilnya penanggulangan kejahatan dalam tahun 1960-an terhadap kejahatan disebabkan oleh kemiskinan (meskipun hal itu merupakan cara terbaik untuk mengatasi permasalahan tersebut).

Akibatnya membawa pada kenyataan bahwa dalam upaya penggulangan kejahatan yang dilakukan orang miskin tidak hanya manya masalah kejahatan itu yang tidak dapat diatasi, tetapi juga kejahatan yang dilakukan golongan kelas menengah dan atas, sedangkan korporasi diabaikan.

Dalam pada itu, karakteristik *white-collar crime* pada umumnya dan kejahatan korporasi pada khususnya adalah sebagai berikut: (1) *low visibility*, (2) *complexity*, (3) *diffusion of responsibility*, (4) *the diffusion of victimization*, (5) *difficult to detect and to prosecute*, (6) *lenient sanctions*, (7) *ambigouos laws*, (8) *ambiguous criminal status*.

Mengenai kejahatan korporasi, ada tiga defenisi tentang kejahatan korporasi. Pertama, tindakan legal dari korporasi dan agen-agensya berbeda dengan perilaku criminal kelas-sosio ekonomi bawah dalam hal prosedur administrasi. Karenanya, yang digolongkan kejahatan korporasi tidak hanya tindakan kejahatan atas hukum pidana, tetapi juga pelanggaran atas hukum perdatadan administrasi. Kedua, baik korporasi (sebagai "subyek hukum perorangan *legal persoon*") dan perwakilannya termasuk sebagai pelaku kejahatan (*as illegal actor*) dimana praktek

judisialnya, bergantung pada antara lain kejahatan yang dilakukan, aturan dan kualitas pembuktian dan penuntutan. Ketiga, motivasi kejahatan yang dilakukan korporasi bukan bertujuan untuk kepentingan pribadi, melainkan bagi pemenuhan kebutuhan dan pencapaian keuntungan organisasional. Tidak menutup kemungkinan motif tersebut ditopang pula oleh norma operasional (internal) dan sub-kultur organisasional.

Terkait dengan definisi kejahatan korporasidiatas, Steven Box memberikan beberapa pembedaan menyangkut kejahatan korporasi sebagai berikut;

1. *Crime for corporation (corporate crime)*: kejahatan yang dilakukan oleh korporasi untuk mencapai tujuan korporasi berupa perolehan keuntungan untuk kepentingan korporasi, atau dengan kata lain, *corporate crime is clearly committed for the corporate and not against it*

2. *Crime against corporation (employee crime)*: kejahatan terhadap korporasi, misalnya seorang bendahara yang mencuri uang korporasi. Dalam hal ini yang menjadi sasaran kejahatan yakni korporasi sehingga korporasi yang menjadi korban

3. *Criminal corporation*: korporasi digunakan sebagai sarana untuk melakukan kejahatan

Menurut Cilanard dan Yeager, sebagaimana dikutip oleh Arif Amrullah ada 6 (enam) kejahatan korporasi tersebut ialah:

1. Pelanggaran di bidang administratif, meliputi tidak memenuhi persyaratan suatu badan pemerintahan atau pengadilan, seperti tidak mematuhi perintah pejabat pemerintah. Sebagai contoh, membangun fasilitas pengendalian pencemaran lingkungan.

2. Pelanggaran di bidang lingkungan hidup, meliputi pencemaran udara dan air berupa penumpahan minyak dan kimia, seperti pelanggaran terhadap surat izin yang mensyaratkan kewajiban penyediaan oleh korporasi untuk pembangunan perlengkapan pengendalian polusi, baik polusi udara maupun air.

3. Pelanggaran dibidang keuangan, meliputi pembayaran secara tidak sah atau mengabaikan untuk menyingkap pelanggaran tersebut,

seperti penyuaipan di bidang bisnis, sumbangan politik secara tidak sah, pembayaran (suap) untuk pejabat-pejabat asing, pemberian persenan, dan manfaat atau keuntungan secara illegal. Contoh, pelanggaran yang berkaitan dengan surat-surat berharga, yakni memberikan informasi yang salah atas wali utama, mengeluarkan pernyataan yang salah. Pelanggaran transaksi meliputi syarat-syarat penjualan (penjualan yang terlalu mahal terhadap langganan), penghindaran pajak, dan lain-lain.

4. Pelanggaran perburuhan dapat dibagi menjadi empat tipe utama: diskriminasi tenaga kerja (ras, jenis kelamin atau agama), keselamatan pekerja, praktik perburuhan yang tidak sehat, upah dan pelanggaran jam kerja.
5. Pelanggaran Ketentuan Pabrik, melibatkan tiga badan pemerintah, yaitu: *the consumer product safety commission* bertanggungjawab atas pelanggaran terhadap *the poison prevention packaging act, the flammable fabrics act, da the consumer product safety act; the national highway traffic safety administration* mensyaratkan pembuatan kendaraan bermotor atau memberitahukan agen dan pemilik, pembeli, dan kecacatan dari pedagang sehingga mempengaruhi keselamatan kendaraan bermotor, disamping itu juga mensyaratkan pembuat (Pabrik) untuk memperbaiki kerusakan tersebut. Kecacatan tersebut meliputi mesin sebagai akibat dari kesalahan pada bagian pemasangan, pemasangan yang tidak benar, kerusakan sistem, dan desain yang tidak baik. Terkait dengan hal itu, dapat dikemukakan suatu contoh kasus di Indonesia, yaitu sebagaimana pernah dikemukakan oleh Lembaga Konsumen Indonesia (ditayangkan salah satu stasiun tv swasta nasional ) beberapa waktu lalu, ban mobil Mercedes pecah ketika dipakai oleh pemiliknya padahal semuanya baru. Setelah diteliti, ternyata mobil impor tersebut bukan untuk daerah tropis; kemudian terbukti *food and drug administration*, antara lain berkaitan dengan kesalahan dalam pengepakan, label, merek dan sebagainya.

6. Praktik perdagangan yang tidak jujur, meliputi berbagai macam—macam penyalahgunaan persaingan (antara lain monopolisasi,

informasi yang tidak benar, diskriminalisasi harga), iklan yang salah dan menyesatkan merupakan hal penting dalam praktik perdagangan yang tidak jujur.

Kejahatan korporasi dibidang lingkungan hidup adalah bentuk penyimpangan korporasi dalam melakukan aktivitas usahanya yang berdampak pada kerusakan lingkungan hidup. Korporasi yang penyimpangannya diatas dapat dibedakan dalam beberapa jenis berdasarkan daya rusaknya terhadap lingkungan hidup.

Jhon Elkington menyusun empat jenis peusahaan/korporasi berdasarkan daya rusaknya terhadap lingkungan hidup dengan menggunakan metafor serangga. Empat jenis korporasi tersebut adalah:

1. Korporasi Ulat (*caterpillar*)

Ulat adalah serangga yang mampu melahap dedaunan dalam waktu sekejap, dan hanya menyisakan rangka dan sirip. Dalam system ekonomi yang didominasi oleh korporasi ulat, sumberdaya alam akan dilahap sedemikian rupa untuk kepentingannya sendiri diatas pengorbanan sustainabilitas lingkungan hidup dan kehidupan social ekonomi. Wibisono (2007) menyamakan korporasi ulat dengan mendapatkan peringkat hitam

2. Korporasi Belalang (*locust*)

Perusahaan berperingkat merah, menurut wibisono, cocok dimasukkan dalam jenis ini. Mereka mengeksploitasi sumber daya alam melampaui daya dukungan ekologi, social dan ekonomi. Dampaknya sangat degeneratif, regional dan internasional. Perusahaan ini menganggap CSR (*corporate social reponsibility*) sebagai cost. Karena itu, mereka baru menyelenggarakan CSR ketika mendapatkan tekanan dari masyarakat.

3. Korporasi Kupu-Kupu (*butterfly*)

Perusahaan ini memiliki kepedulian terhadap lingkungan hidup dan social. Perusahaan berperingkat hijau masuk dalam jenis ini. Wibisono menyebut beberapa perusahaan yang termasuk peringkat/jenis ini, seperti PT. Petrokimia Gresik, PT. Semen Gresik Tbk., dan PT Riau Andalan Pulp and Papper

#### 4. Korporasi Lebah Madu (*honeybee*)

Berbeda dari korporasi belalang yang degeneratif, korporasi ini ini justru bersifat regeneratif. Namun sampai sekarang belum ada satupun perusahaan yang bisa dimasukkan dalam jenis ini. Dalam versi Proper, perusahaan ini berperingkat emas.

Hukum memang hidup dimasyarakat senyatanya hukum akan mampu menjalankan sebagai *social engineering*.<sup>241</sup> Sadipto Rahadjo menyatakan bahwa ada dua fungsi hukum, yaitu:

##### 1. *Social Control* (kontrol social)

Kontrol social merupakan fungsi hukum yang mempengaruhi masyarakat agar bertingkah laku sejalan dengan apa yang telah digariskan sebagai aturan hukum, termasuk nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

##### 2. *Social Engineering* (Rekayasa sosial) penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai suatu tertib atau keadaan masyarakat sebagaimana diinginkan oleh pembuat hukum. Berbeda dengan fungsi kontrol sosial, yang lebih praktis, yaitu untuk kepentingan waktu sekarang, maka fungsi rekayasa social hukum lebih mengarah pada pembahasan sikap dan perilaku masyarakat dimasa akan mendatang sesuai dengan keinginan pembuat undang-undang. Perubahan yang dikehendaki itu pula berhasil pada akhirnya akan melembaga sebagai pola tingkah laku yang baru dimasyarakat.

Dalam Penegakan hukum (*law enforcement*) terdapat kehendak agar hukum tegak, sehingga nilai-nilai yang diperjuangkan melalui instrumen hukum yang bersangkutan dapat diwujudkan. Sedangkan dalam menggunakan hukum, cita-cita yang terkandung dalam hukum belum tentu secara sungguh-sungguh hendak diraih, sebab hukum

<sup>241</sup> Hooble sebagaimana dikutip oleh Esmi Warassih yang menyimpulkan ada empat fungsi dasar hukum yaitu:

1. menetapkan hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat, dengan menunjukkan jenis-jenis tingkah laku-tingkah laku apa yang diperkenankan dan apa pula yang dilarang;
2. menentukan pembagian kekuasaan dan mememrinci siapa saja yang boleh melakukan paksaanserta siapakah yang harus menaatinya dan sekaligus memilih sanksi-sanksi yan tepat dan efektif;
3. menyelesaikan sengketa;
4. memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi kehidupan yang berubah, yaitu dengan cara merumuskan kembali hubungan esensial antara anggota-anggota masyarakat

tersebut digunakan untuk membenarkan tindakan-tindakan yang hendak dilakukan (*to use the law to legitimate their actions*). Sejalan dengan itu, keterbatasan hukum pidana dalam menegakkan hukum juga sangat berpengaruh terhadap penegakan hukum pidana di bidang lingkungan.

Hal ini bisa dilihat dari kemampuan hukum pidana sebagai sarana kebijakan kriminal ialah meliputi:

1. Sebab kejahatan demikian kompleks berada diluar jangkauan hukum pidana;
2. Hukum pidana hanya merupakan bagian kecil (sub system) dari sarana kontrol social yang tidak mungkin mengatasi masalah kejahatan sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks (sebagai masalah sosio-psikologis, sosio-politik, sosio-ekonomi, sosio-kultural, dsb);
3. Penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan "kuriereen am symptom", oleh karena itu hukum pidana hanya merupakan "pengobatan simptomatik" dan bukan pengobatan kausatif";
4. Sanksi hukum pidana merupakan "*remedium*" yang menandung sifat kontradiktif/paradoksal dan mengandung unsur-unsur serta efek sampingan yang negatif;
5. Sistem pemidanaan bersifat fragmentair dan individual/personal, tidak bersifat structural/fungsional;
6. Keterbatasan jenis sanksi pidana dan system perumusan sanksi pidana yang bersifat kaku dan imperatif;
7. Bekerjanya/berfungsinya hukum pidana memerlukan sarana pendukung yang lebih bervariasi dan lebih menuntut biaya tinggi.

Selain itu saran non penal ini sangat efektif karena sifatnya yang *preventif*, sedangkan sarana penal lebih bersifat *represif*, yaitu penindakan dan pemberantasan setelah terjadinya kejahatan. Pernyataan yang sering diungkapkan dalam kongres-kongres PBB mengenai "*the prevention of crime and the treatment of offenders*" adalah sebagai berikut:

1. Pencegahan kejahatan dan peradilan pidana janganlah diperlakukan/dilihat sebagai problem terisolir dan ditangani dengan

metode yang *simplistic* dan *fragmentair*, tetapi segyonyanya dilihat sebagai masalah yang lebih kompleks dan ditangani dengan kebijakan/tindakan yang luas dan menyeluruh.

2. Pencegahan kejahatan harus didasarkan pada pengetahuan sebab-sebab dan kondisi-kondisi yang menyebabkan timbulnya kejahatan. Upaya penghapusan sebab-sebab dan kondisi-kondisi yang demikian harus merupakan "strategi pokok/mendasar dalam upaya pencegahan kejahatan" (*the basic crime prevention strategy*).

3. Penyebab utama dari kejahatan di banyak Negara ialah ketimpangan social, diskriminasi rasial dan diskriminasi nasional, standar hidup yang rendah, pengangguran dan kebutuhurufan (kebodohan) diantara besar golongan penduduk.

4. Pencegahan kejahatan dan peradilan pidana segyonyanya dipertimbangkan dalam hubungannya dengan pembangunan ekonomi, system politik, nilai-nilai sosio cultural dan perubahan masyarakat, juga dalam hubungannya dengan tata ekonomi dunia/internasional baru.

Adapun penyebab lain dari tidak efektifnya, proses penegakan hukum lingkungan baik pada tahap formulasi (tahap dimana peraturan dibuat, dirumuskan, ditetapkan oleh lembaga legeslatif), maupun pada tahap aplikasi tidak dapat dilepaskan berbagai pengaruh yang ada diluar hukum. Hukum bukanlah suatu system yang berdiri sendiri, yang ada di luar ruang hampa, tetapi sangat dipengaruhi oleh berbagai hal seperti:

a. Faktor Internal: misalnya kemampuan para personal didalam memahami hukum, moral, kecerdasan, dedikasi, visi dan misi, keterampilan sifat wales asih, loyalitas terhadap tugas, komitmen akan tegaknya hukum dan keadilan

b. Faktor Eksternal: seperti intervensi politik dan kekuasaan, system hukum itu sendiri, kedudukan hukum pidana dalam system hukum lingkungan, merosotnya kinerja peradilan, pendekatan positivistic, mafia peradilan, konflik kepentingan dan lain-lain.

Sedangkan pada tahap penegakan hukum lingkungan pada tahap aplikasi proses penegakan hukum lingkungan dipengaruhi juga oleh faktor-faktor lain yaitu sebagai berikut:

- a. Dominasi kekuasaan dalam proses penegakan hukum lingkungan.
- b. Intervensi kekuasaan terhadap proses penegakan hukum lingkungan hidup.
- c. Merosotnya kinerja peradilan dalam menangani masalah lingkungan hidup.
- d. Mafia peradilan dalam proses penegakan hukum pidana lingkungan.
- e. Konflik kepentingan antara pemerintah, pengusaha dan masyarakat dalam proses penegakan hukum pidana lingkungan.
- f. Intervensi politik pada tahap aplikasi penegakan hukum lingkungan.
- g. Ketergantungan penerapan hukum pidana pada hukum administratif.

Faktor lain juga yang mempengaruhi penegakan hukum lingkungan yaitu dari sisi kualitas aparat penegak hukum dapat dikatakan belum menguasai seluk beluk hukum lingkungan bahkan mungkin pengenalan terhadap hukum lingkungan sangat kurang. Hal ini hanya dapat diatasi dengan pendidikan dan latihan disamping orangnya harus belajar sendiri dengan membaca buku, mengikuti pertemuan ilmiah. Pengetahuan yang luas biasanya membawa kepada meningkatnya kepercayaan diri sendiri dan selanjutnya akan menjurus kepada kejujuran. Disamping itu, belum ada spesialisasi dibidang ini. Belum ada jaksa khusus bidang lingkungan, belum ada polisi khusus lingkungan, apalagi patroli khusus yang terus menerus memantau masalah lingkungan, sebagaimana halnya di Belanda.

Jadi, seharusnya perusahaan yang mengakibatkan pencemaran lingkungan melakukan penanggulangan pencemaran, yang salah satunya adalah memberikan informasi peringatan pencemaran kepada masyarakat. Adanya informasi peringatan dapat mencegah adanya masyarakat yang meminum air sungai yang sudah tercemar. Selain itu, perusahaan juga wajib melakukan pemulihan terhadap pencemaran yang terjadi pada sungai tersebut.

Contoh kasus: Jika perusahaan tersebut sengaja membuang limbah ke sungai maka diancam pidana berdasarkan Pasal 60 jo. Pasal 104 UU PPLH sebagai berikut:

Pasal 60 UU PPLH:

Setiap orang dilarang melakukan dumping limbah dan/atau bahan ke media lingkungan hidup tanpa izin.

Pasal 104 UU PPLH:

Setiap orang yang melakukan dumping limbah dan/atau bahan ke media lingkungan hidup tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp.3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

Dumping (pembuangan) adalah kegiatan membuang, menempatkan, dan/atau memasukkan limbah dan/atau bahan dalam jumlah, konsentrasi, waktu, dan lokasi tertentu dengan persyaratan tertentu ke media lingkungan hidup tertentu.

Selain pidana karena pembuangan limbah, ada beberapa pidana lain yang bisa dikenakan kepada perusahaan tersebut:

1. Jika pencemaran lingkungan tersebut terjadi karena perusahaan sengaja melakukan perbuatan (misalnya membuang limbah) yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, yang mana hal tersebut mengakibatkan orang mati maka diancam pidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 tahun dan denda paling sedikit Rp.5 miliar dan paling banyak Rp.15 miliar.
2. Jika pencemaran lingkungan tersebut terjadi karena perusahaan lalai sehingga mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, yang mana hal tersebut mengakibatkan orang mati, maka dipidana dengan pidana penjara paling singkat paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 9 (sembilan) tahun dan denda paling sedikit Rp.3 miliar dan paling banyak Rp.9 miliar.

Jika tindak pidana lingkungan hidup dilakukan oleh, untuk, atau atas nama badan usaha, tuntutan pidana dan sanksi pidana dijatuhkan kepada:

- a. badan usaha; dan/atau
- b. orang yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana tersebut atau orang yang bertindak sebagai pemimpin kegiatan dalam tindak pidana tersebut.

Jika tuntutan pidana diajukan kepada pemberi perintah atau pemimpin tindak pidana dalam huruf b di atas, ancaman pidana yang dijatuhkan berupa pidana penjara dan denda diperberat dengan sepertiga. Jika tuntutan pidana dan sanksi pidana dijatuhkan kepada badan usaha sebagaimana dalam huruf a di atas, 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.

Mengenai kerugian yang diderita warga yaitu ikan di kerambah yang mati, masyarakat bisa mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan dirinya sendiri dan/atau untuk kepentingan masyarakat apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Gugatan dapat dilakukan jika memenuhi syarat yaitu adanya terdapat kesamaan fakta atau peristiwa, dasar hukum, serta jenis tuntutan di antara wakil kelompok dan anggota kelompoknya. Jadi warga masyarakat dapat melakukan gugatan perwakilan kelompok dengan tujuan untuk meminta ganti rugi atas ikan di kerambah yang mati karena pencemaran lingkungan. Di samping itu perusahaan juga dapat dipidana karena pencemaran tersebut mengakibatkan orang meninggal dunia.

Sebagai contoh kasus Teluk Buyat di Sulawesi Utara. PT. Newmont Minahasa Raya (PT. NMR) adalah perusahaan tambang emas penanaman modal asing (PMA) yang merupakan anak perusahaan Newmont Gold Company, Denver, (USA). Kontrak Karya (KK) PT NMR disetujui tanggal 6 November 1986 oleh Presiden RI kala itu, Jenderal Soeharto, bersamaan dengan 33 naskah kontrak karya lainnya yang disetujui. Wilayah konsensi dalam Kontrak Karya meliputi 527.448 hektar di desa Ratotok, kecamatan Belang, Kabupaten Minahasa, Sulawesi Utara. Sebanyak 80 % saham dimiliki Newmont Indonesia Ltd. yang berkantor di Australia dan sebesar 20 saham oleh PT. Tanjung Sarapung milik pengusaha Jusuf Merukh. Proyek ini terdiri atas deposit utama di Mesel dan dua lainnya di Leons dan Nibong.

Newmont Minahasa Raya merupakan operasi ke tiga dari Newmont Internasional.<sup>242</sup> Menurut Kontrak Karya, untuk setiap wilayah pertambangan akan berlangsung selama 30 tahun setelah saat dimulainya penambangan yang pertama, atau periode yang lebih lama yang dapat disetujui oleh Departemen Pertambangan dan Energi atas permohonan tertulis dari perusahaan. Umur tambang PT. NMR diperkirakan akan mencapai 12 tahun. Selama operasinya, PT. NMR adalah satu-satunya perusahaan yang terbanyak mempekerjakan karyawan baik secara langsung maupun tidak langsung di daerah Minahasa. PT. NMR dan kontraktornya telah memberikan kesempatan kerja bagi 700 orang Indonesia. Dari jumlah tersebut 85% berasal dari Provinsi Sulawesi Utara. Karyawan lain yang tidak dipekerjakan secara langsung oleh PT. NMR jumlahnya tidak sedikit, mereka bekerja di perusahaan pemasok peralatan, bahan konstruksi, produksi makanan dan bidang lain yang diperlukan agar tambang dapat beroperasi. Bila memungkinkan, PT. NMR membeli barang dari pemasok lokal. Sejak 1994, PT. NMR telah membelanjakan lebih dari US\$100 juta untuk barang dan jasa dari pengusaha lokal di Sulawesi Utara.<sup>243</sup>

Tahun 1996 PT. NMR mulai memproduksi. Sejak saat itu lah PT. NMR mulai membuang limbahnya melalui pipa ke perairan laut Teluk Buyat, Kecamatan Kotabunan, Kabupaten Bolaang Mongondow. Wilayah tambang PT. NMR sendiri adalah Desa Ratatotok, perbatasan antara Kabupaten Minahasa Selatan dan Bolaang Mongondow. Setiap hari, sebanyak 2.000 ton tailing disalurkan PT. NMR ke dasar perairan Teluk Buyat. Dari lokasi tambang tailing dialirkan melalui pipa baja sepanjang 10 km menuju perairan Teluk Buyat di kedalaman 82 meter. Mulut pipa pembuangan tersebut berjarak 900 meter dari bibir pantai Buyat.

Bersamaan dengan pembuangan limbah tailing di perairan Teluk Buyat, nelayan yang bermukim di sekitar Teluk Buyat mulai mendapatkan

<sup>242</sup>"PT. Newmont Minahasa Raya", *Jatam*, <http://www.jatam.co.id>. Diakses pada tanggal 07 April 2005.

<sup>243</sup>"Newmont Minahasa Raya", <http://www.newmontindonesia.com>. Diakses pada tanggal 06 Juni 2005, pukul 16:40.

puluhan ikan mati di wilayah perairan tempat mereka mencari nafkah.<sup>244</sup> Dengan mengambil contoh ikan yang terdampar nelayan pantai Buyat melakukan protes minta pertanggungjawaban perusahaan, namun dengan sangat arogan perusahaan emas skala besar pertama di Sulawesi Utara ini membantah bahwa kematian ikan tersebut adalah karena pemboman ikan yang dilakukan nelayan itu sendiri. Mereka (PT. MNR) memanfaatkan polisi perairan setempat memberi laporan kepada publik bahwa ikan mati karena pemboman (*destructive fishing*). Tapi tindakan dari perusahaan ini tidak memberi keyakinan bagi nelayan karena realita berbicara lain yaitu bersamaan dengan temuan ikan mati, jumlah hasil tangkapan mereka telah menurun drastis. Untuk mencari jawaban penyebab ikan mati, nelayan pantai Buyat membawanya ke laboratorium Universitas Sam Ratulangi Manado, tapi upaya tersebut kandas. Laboratorium milik perguruan tinggi terbaik di Sulawesi Utara tersebut ternyata tidak sanggup meneliti dengan alasan ikan (sampel) yang dibawa tidak layak lagi diteliti.

Sejumlah perkampungan yang terletak di sekitar wilayah konsesi PT. NMR, ada 6 (enam) desa yang memiliki interaksi langsung dengan aktivitas perusahaan juga turut mengalami dampak pencemaran pembuangan limbah tailing dan juga akibat dari aktivitas pertambangan. Desa-desa tersebut adalah desa Basaan, desa Buyat dan 4 (empat) desa yang belum lama ini (1997) merupakan hasil pemekaran wilayah Ratatotok yaitu desa Ratatotok I, desa Ratatotok II, desa Ratatotok Selatan dan desa Ratatotok Timur. Ke-enam desa tersebut dalam pembagian administrasi pemeritahan termasuk dalam wilayah kecamatan Belang Kabupaten Minahasa (desa Basaan dan 4 desa Ratatotok). Sedangkan desa Buyat termasuk wilayah kecamatan Kotabunan Kabupaten Bolaang Mongondow.

Penempatan Fasilitas PT. NMR di sebelah utara kampung dibangun dermaga dan untuk menghubungkannya dengan lokasi pabrik perusahaan

<sup>244</sup>Tailing adalah sisa olahan emas yang mengandung material B3 (logam berat dan bahan berbahaya lainnya) dan mengandung partikel-partikel halus (<75 mikro meter), sebelum dibuang ke perairan laut melalui pipa mengalami proses penurunan konsentrasi (*detoxification process*). (Veronica A. Kumurur, "Perairan Teluk Buyat Minahasa Sulawesi Utara Sudah Tercemar Logam Berat", <http://www.sulutlink.com>. Diakses pada tanggal, 8 Juni 2005.

membangun jalan menggunakan bahan baku berupa serpihan batuan sisa penambangan, akibatnya pada musim panas rakyat Pantai Buyat akan menghirup debu yang adalah serpihan batu halus sepanjang waktu. Sebaliknya di musim hujan akibat konstruksi badan jalan letaknya lebih tinggi dari batas tertinggi pasang air laut, ketika terjadi hujan maka air akan menuju perkampungan dan menggenangi lokasi pemukiman sepanjang musim. Selanjutnya secara bersamaan rakyat Pantai Buyat dihadapkan dengan sejumlah persoalan mulai dari kehilangan sumber air bersih, sebab sungai Buyat yang merupakan satu-satunya tempat untuk memenuhi kebutuhan air bersih berubah menjadi keruh seiring aktivitas perusahaan di hulu sungai. Mereka harus kehilangan wilayah tangkapan ikan karena ternyata sedimentasi limbah tailing telah menutupi hampir seluruh permukaan dasar perairan mulai dari wilayah lamun (*sea grass*) hingga ke kawasan terumbu karang (*coral reef*). Walaupun perusahaan mencoba mengatasinya dengan menempatkan ratusan karang buatan (*artificial coral reef*) ternyata tidak memberi pengaruh yang berarti, dan paling tragis adalah muncul banyak penyakit misterius yang dialami oleh hampir seluruh warga, seperti: muncul gatal-gatal, sakit kepala yang berulang-ulang, perut sering mual, muntah, pembengkakan di beberapa bagian tubuh dan beberapa ibu sering mendadak pingsan.

Kasus pencemaran ini sebenarnya sudah merebak sejak tahun 1999, namun belum mendapat tanggapan yang sungguh-sungguh dari pemerintah. Pada tahun 2000 Susilo Bambang Yudhoyono yang saat itu menjabat sebagai menteri Pertambangan dan Energi (MENTAMBEN) dan Sonny Keraf menjadi menteri Lingkungan Hidup (LH), sempat memberikan pernyataan yang menyejukkan hati masyarakat setempat, bahwa ia tidak akan kompromi dengan pelaku pencemar lingkungan, sementara Sonny Keraf dengan tegas menyatakan bahwa Pipa Pembuangan Tailing PT. NMR tidak berizin, "Amdal memang ada tetapi tidak termasuk saluran pembuangannya" demikian kata Keraf saat itu (Manado Post 28 April 2000). Namun kedua pernyataan pejabat tersebut hanya sebatas kata-kata belaka, sebab tanpa diimbangi dengan tindak lanjut yang nyata untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.

Menanggapi berbagai keluhan masyarakat dan kontroversi menyangkut pencemaran di Telek Buyat tersebut, pemerintah daerah kemudian melakukan penelitian yang ditunjuk berdasarkan Surat Penunjukkan (SP) Gubernur Provinsi Sulawesi Utara Nomor 3 Tahun 1999. Penelitian pertama dilakukan oleh Tim Independen yang terdiri atas beberapa peneliti Universitas Sam Ratulangi dan Pemda Sulawesi Utara. Hasil penelitian tersebut mengindikasikan adanya pencemaran sejumlah logam berat di sekitar pipa pembuangan tailing. Kesimpulan tersebut dibantah oleh pihak PT. NMR yang membiayai penelitian tersebut. PT. NMR menyangkal tailing sebagai sumber pencemaran dan menuding tambang rakyat di Sungai Ratatotok sebagai sumber pencemaran.

Hasil penelitian ini, menjadi kontroversi antara pemerintah Propinsi Sulawesi Utara dengan pihak PT. NMR. Padahal tim peneliti telah memberikan solusi kepada pihak PT. NMR untuk memperpanjang pipa pembuangan tailing ke arah laut lepas yang memiliki kedalaman di atas 100 meter jika ingin terus mempertahankan sistem pembuangan tersebut. Untuk mengatasi kontroversi tersebut akhirnya diputuskan dibentuk tim penelitian baru yaitu Tim Terpadu, yang terdiri atas pihak PT. NMR, Pemda Sulut, DPRD Sulut, dan beberapa peneliti Universitas Sam Ratulangi. Penelitian yang hasilnya dituliskan oleh pihak PT. NMR tersebut menyimpulkan bahwa kandungan sejumlah logam berat di air dan sedimen Perairan Teluk Buyat masih dalam ambang batas aman.

Dengan adanya dua kesimpulan berbeda tersebut, terjadilah polemik di tengah publik dan pemerintahan daerah. Untuk memperkuat argumennya kemudian PT. MNR, mengundang peneliti asing yaitu CSIRO (*Commonwealth Scientific and Industrial Research Organization*) lembaga penelitian dari Australia. Dalam hasil studinya menunjukkan perairan Teluk Buyat tidak tercemar logam berat dan konsentrasi logam pada jaringan tubuh ikan berada pada kisaran normal. Hasil penelitian CSIRO ini menegaskan hasil penelitian Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) / *National Institute for Minamata Disease* (yang dikeluarkan pada 4 Oktober 2004) dan laporan penelitian Tim Terpadu Pemerintah Indonesia (yang dikeluarkan pada 19 Oktober) menyimpulkan bahwa tidak terjadi pencemaran di perairan Teluk Buyat.

Dan akhirnya untuk menengahi kontroversi tentang adanya pencemaran di perairan Teluk Buyat di Minahasa Selatan, Sulawesi Utara, pemerintah pusat lalu mengirimkan tim penelitiannya untuk melakukan penelitian terpadu di Teluk Buyat dan sekitarnya. Penelitian tersebut dilakukan oleh Tim Penanganan Kasus Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup di Desa Buyat Pante dan Desa Ratatotok Timur Kabupaten Minahasa Selatan, Provinsi Sulawesi Utara yang dibentuk dengan Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 97 Tahun 2004, Jo Keputusan MENLH No. 191 tahun 2004. Tim ini dikenal dengan nama Tim Terpadu. Aspek lingkungan yang diteliti oleh Tim Terpadu meliputi antara lain; kualitas air laut, sungai, air tanah, air minum; kandungan logam berat di dalam ikan, biota laut lainnya, dan bahan makanan utama lainnya; biodiversitas ikan, benthos, plankton; pola arus; lapisan termoklin; dan teknologi pengolahan yang digunakan oleh PT. NMR.

Pemerintah pusat menyimpulkan, perusahaan tambang emas PT. NMR telah mencemari lingkungan di Teluk Buyat, Minahasa, Sulawesi Utara. Laporan audit internal Newmont yang diberitakan dalam harian New York Times (22/12), juga ditemukan oleh Tim Terpadu Penanganan kasus Buyat. Pembuangan sebanyak 33 ton merkuri langsung, sudah dicurigai oleh tim terpadu dalam laporannya tertanggal November 2004.<sup>245</sup> Kecurigaan tim terpadu terbukti pada laporan audit internal Newmont yang dipaparkan dalam artikel New York Times berjudul "*Mining Giant told It Put Toxic Vapors Into Indonesia's Air*". Dalam laporan tersebut ditunjukkan pada 1998 mercury scrubber tidak berfungsi dengan baik, dan baru diperbaiki pertengahan tahun 2001, sehingga merkuri menguap ke udara dan tidak ditangkap sebagai kalomel. Dalam laporan audit internal yang diberitakan oleh harian New York Times itu juga disebutkan 33 ton merkuri yang seharusnya dikumpulkan dan dikirim

<sup>245</sup>Ini bisa dilihat dari turunnya jumlah drum berisi kalomel (merkuri buangan industri dalam bentuk gel) yang dikirim PT. NMR ke Pusat Pengolahan Limbah Industri di Bogor pada 2003," ujar anggota tim terpadu Raja Siregar. Lihat Tempo, Sabtu, 25 Desember 2004.

ke PPLI selama 4 tahun ternyata, 17 ton di antaranya terlepas di udara dan 16 ton dilepaskan ke Teluk Buyat.<sup>246</sup>

Dalam Bab IX Undang-Undang No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, telah diatur sanksi pidana (penjara dan denda) terhadap badan hukum yang melakukan pencemaran.<sup>247</sup> Kejahatan korporasi dalam sistim hukum Indonesia, tidak hanya dikenal dalam UU No. 23/1997. Undang-Undang Pemberantasan Korupsi dan Undang-Undang Anti Tindak Pidana Pencucian Uang (*money laundering*) juga mengatur pertanggungjawaban atas kejahatan korporasi. Sally S. Simpson menyatakan "*corporate crime is a type of white-collar crime*". Sedangkan John Braithwaite, mendefinisikan kejahatan korporasi sebagai "*conduct of a corporation, or employees acting on behalf of a corporation, which is proscribed and punishable by law*".<sup>248</sup>

Dalam bukunya Explaining Crime, Joseph F. Sheley mendefinisikan dan membagi *corporate crime* (kejahatan korporasi) dalam enam kategori yaitu, defrauding the stock holders (perusahaan tidak melaporkan besar keuntungan yang sebenarnya kepada pemegang saham), defrauding the public (mengelabui publik tentang produk-produknya terutama yang berkaitan dengan mutu dan bahan), defrauding the government (membuat laporan pajak yang tidak benar), *endangering employees* (perusahaan yang tidak memperhatikan keselamatan kerja para karyawannya), *illegal intervention in the polical process* (berkolusi dengan partai politik dengan memberikan sumbangan kampanye) dan *endangering the public welfare* (proses produk yang menimbulkan polusi, debu, limbah B3, suara dan lain sebagainya).<sup>249</sup> Merujuk pada kategori yang disebutkan Sheley di atas, dalam kasus Buyat ini kejahatan korporasi terbukti membawa dampak kerugian terhadap kehidupan baik

<sup>246</sup>R.R. Ariyani, "Laporan New York Times Soal Newmont Sama dengan Temuan Tim Terpadu", <http://www.tempointeraktif.com>, Sabtu, 25 Desember 2004, 15:00 WIB.

<sup>247</sup>Lihat UU No.23 Tahun 1997 pada pasal 46: dinyatakan bila badan hukum terbukti melakukan tindak pidana, maka sanksinya dijatuhkan selain terhadap badan hukum, juga terhadap mereka yang memberi perintah atau yang menjadi pemimpin dalam perbuatan tersebut.

<sup>248</sup>Lihat "Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Perkara Lingkungan", <http://www.hukumonline.com>. Rabu, 8 Juni 2005.

<sup>249</sup>Eddie Rinaldy, "**Resensi Buku: Kejahatan Korporasi Yang Mengerikan**" BULETIN HUKUM PERBANKAN DAN KEBANKSENTRALAN, Volume 3, Nomor 2, Agustus 2005.

dari segi pencemaran lingkungan maupun musnahnya satwa yang dilindungi. Fakta lapangan mengungkapkan bahwa pembuangan limbah produksi secara sengaja tanpa pertimbangan AMDAL dapat menyebabkan kematian, baik manusia maupun makhluk hayati lainnya. Meski pihak PT. NMR bersikukuh bahwa kandungan arsen, merkuri, serta sianida dalam sedimen dan biota laut di Teluk Buyat masih di bawah baku mutu ketentuan mana pun. Namun hasil kajian hukum tim teknis menunjukkan cukup bukti adanya beberapa pelanggaran perizinan oleh PT. NMR yang memicu pencemaran di Teluk Buyat.

Atas dasar itu pemerintah Indonesia kemudian mengajukan gugatan hukum secara perdata maupun pidana terhadap PT. NMR dan presiden direktornya, Richard Bruce Ness. Mereka dituntut untuk memenuhi kewajiban clean up selama 30 tahun sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Lingkungan Nomor 23 Tahun 1997, juga dituntut membayar ganti rugi materiil US\$ 117 juta (sekitar Rp 1,058 triliun) dan ganti rugi imateriil Rp 150 miliar, selain tindak penegakan hukum.<sup>250</sup>

Namun gugatan hukum yang dilakukan pemerintah Indonesia tersebut menemui kegagalan. Dalam sidang putusan kasus pidana lingkungan tersebut, PT. NMR sebagai terdakwa I dan Richard Ness sebagai terdakwa II dinyatakan tidak bersalah oleh Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Hal menarik yang patut di ungkapkan di sini adalah adanya bentuk campur tangan asing terhadap proses penegakan hukum di Indonesia. Duta Besar Amerika Serikat, Ralph L. Boyce mendatangi Mabes Polri dan menemui Presiden Megawati untuk mempengaruhi proses penanganan kasus Buyat. Boyce juga menyatakan bahwa penahanan eksekutif PT. NMR akan memperburuk iklim investasi.<sup>251</sup> Dalam

<sup>250</sup>"Cukup Bukti PT.NMR Langgar Perizinan", <http://www.buyatdisease.com/berita/14.php>

<sup>251</sup>"Upaya intervensi pemerintah AS dalam proses hukum terhadap NMR mengingatkan kita pada intervensi Henry Kissinger, mantan menteri luar negeri AS yang juga anggota Dewan Direktur Freeport McMoRan, ketika WALHI mendesak adanya peninjauan ulang kontrak karya PT. Freeport Indonesia kepada DPR di tahun 2000. Pada saat itu, Henry Kissinger juga 'mengingatkan' bahwa peninjauan kontrak karya akan memperburuk iklim investasi di Indonesia" tambah Raja Siregar dari WALHI. Pemerintah asing senantiasa menggunakan iklim investasi sebagai tameng terhadap upaya-upaya masyarakat Indonesia menuntut keadilan atas tindakan korporasi multinasional yang telah menimbulkan kerugian masyarakat, pelanggaran hak asasi manusia dan kehancuran lingkungan hidup". Lihat "Intervensi Dubes AS Dalam Kasus Buyat Telah Melecehkan

kondisi demikian maka terjadi imperialisme, yang didefinisikan Cohen sebagai suatu hubungan dominasi atau kontrol yang efektif, politik atau ekonomi, langsung atau tak langsung dari suatu negara atas negara lain.<sup>252</sup> Sebagaimana akhir dari perjalanan kontroversi kasus Buyat ini yang mencapai klimaksnya setelah terjadinya negosiasi antara pemerintah dan PT. NMR yang ditandai dengan pemberian ganti rugi sebesar US\$ 30 juta.<sup>253</sup>

Kasus Buyat mendapatkan rating tertinggi dalam kasus pencemaran lingkungan hidup di dunia pada tahun 2004. Kasus ini nyaris mampu menyamai rekor kasus "Minamata Deases" di Teluk Minamata Jepang di masa itu, sehingga tercipta suatu kerjasama internasional untuk mengadakan suatu "International Conference" tentang "System Tailing Displacement (STD)" di Kota Manado, Sulut. Tak kurang dari 10 negara yang menjadi korban perusahaan-perusahaan tambang emas skala besar dan kecil seperti Papua Nugini, Pilipina hadir di acara tersebut dan sempat menerbitkan "deklarasi Manado". Hanya saja, kegiatan ini tidak mendapatkan respon yang positif baik dari pemerintah pusat maupun daerah.<sup>254</sup>

Kasus Newmont ini merupakan salah-satu dari sekian banyak bentuk kejahatan korporasi atau corporate crime yang terjadi di

---

Hukum dan Kedaulatan Indonesia", Kamis, 29 September 2004, <http://www.jatam.org/content/view/1164/40/>

<sup>252</sup>Ronald H. Chilcote, *Teori Perbandingan Politik: Penelusuran Paradigma*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003, hal. 423.

<sup>253</sup>Pemerintah akan mencabut gugatan perdata terhadap PT Newmont Minahasa Raya dalam kasus pencemaran lingkungan di Teluk Buyat, Minahasa Selatan, Sulawesi Utara. Kompensasinya, Newmont akan memberikan US\$ 30 juta plus garansi maksimal US\$ 20 juta. Kesepakatan itu tertuang dalam perjanjian iktikad baik (*good will agreement*) tentang inisiatif pembangunan berkelanjutan dan pemantauan ilmiah pasca tambang di Sulawesi Utara. Perjanjian diteken Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat Aburizal Bakrie dan Komisaris Newmont, Robert Gallagher. Setelah penandatanganan, Aburizal menjelaskan pemantauan pasca tambang akan di lakukan selama 10 tahun di daerah sekitar operasi tambang. Pembayaran kompensasi dilakukan dalam waktu 10 hari sejak penandatanganan perjanjian. PT. NMR akan mentransfer ke rekening penampung (*escrow account*) sebesar US\$ 12 juta, sebagai dana awal. Setelah pemerintah mencabut permohonan banding gugatan perdata, dana akan di transfer ke rekening milik yayasan yang akan dibentuk. Lihat "Pemerintah Akan Cabut Gugatan ke Newmont", Tempo, Kamis, 16 Februari 2006 | 12:22 WIB, <http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2006/02/16/brk,20060216-74031,id.html>

<sup>254</sup>Veronica Kumurur, "Pencemaran Perairan Teluk Buyat, Sulawesi Utara Indonesia", Sabtu, 19 Agustus 2006, <http://veronicakumurur.blogspot.com/2006/08/oleh-veronica-kumurur-kasus-buyat.htm>

Indonesia. Sudah banyak bukti yang menunjukkan bahwa Multi National Corporation (MNC) hanya memikirkan keuntungan semata, tanpa memperdulikan lingkungan dan penduduk disekitarnya. Masih banyak kasus-kasus kejahatan korporasi lainnya yang belum tertangani dengan baik oleh pemerintah seperti: kasus Monsanto, Freeport, Lapindo dan lain-lain. Kebijakan investasi pemerintah yang memberikan konsesi pada investor asing untuk mengeksploitasi sumber daya alam Indonesia ternyata bukan hanya menghasilkan devisa bagi negara, tetapi juga sebaliknya telah menyebabkan kerusakan lingkungan dan membawa masalah kesehatan bagi penduduk di sekitarnya. Karena itu pemerintah perlu segera merumuskan ketentuan perundangan yang terkait dengan kejahatan korporasi baik yang akan membawa dampak pada keselamatan hidup manusia maupun sistem lingkungan, agar terdapat kepastian hukum jika terjadi kasus serupa. Dengan demikian maka pemerintah Indonesia dapat lebih berhati-hati lagi dalam memberikan konsesi pada perusahaan asing yang hendak mengeksploitasi kekayaan alam di Indonesia. Kasus Newmont ini dapat dijadikan pelajaran berharga, yang dapat dimanfaatkan dalam mencegah dan/atau meminimisasi dampak negatif sekaligus memaksimalkan dampak positif dari aktifitas perusahaan-perusahaan pertambangan di Indonesia.

Berkaca dari kasus Newmont ini juga menunjukkan masih lemahnya posisi negara ketika berhadapan dengan korporasi asing yang mendapatkan sokongan politik dari pemerintahan di negara asalnya ketika menghadapi sengketa di negara tempat eksplorasinya. Dalam kasus ini intervensi kekuasaan asing sangat tampak dengan adanya lobi-lobi yang dilakukan Dubes AS untuk menggagalkan proses hukum yang dilakukan terhadap PT. NMR dan Presiden Direktornya, yang akhirnya dimenangkan pengadilan. Lemahnya posisi negara ini tercermin dari keengganan pemerintah Indonesia untuk meneruskan gugatan hukum terhadap PT. NMR karena pemerintah Indonesia pesimistis dapat memenangkan gugatan banding setelah Pengadilan Negeri Jakarta Selatan memenangkan Newmont. Sebab jika banding kalah, pemerintah wajib merehabilitasi nama Newmont di mata dunia yang memerlukan biaya yang mahal. Pada akhirnya investasi dalam skala besar memang akan

lebih diperhatikan di negara ini, dibandingkan dengan kesejahteraan masyarakatnya.

Dengan hadirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 bukan berarti kasus-kasus pencemaran lingkungan hilang tetapi masih banyak terjadi seperti:

1. Kasus pencemaran limbah dalam Putusan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor: 3628/Pid.B/2011/PN.SBY. Dalam putusan ini, Terdakwa merupakan wakil dari sebuah perusahaan yang terbukti secara sah melakukan dumping limbah industri ke media lingkungan hidup tanpa izin sehingga menyebabkan sungai tercemar. Untuk itu, Majelis Hakim menghukum terdakwa dengan pidana penjara selama 8 bulan dan pidana denda sebesar Rp 10 juta dengan ketentuan apabila denda tidak dibayarkan maka diganti dengan pidana kurungan selama 2 bulan.
2. Putusan PN SURABAYA Nomor 2480/Pid.B/2014/PN.SBY Tahun 2015 Menjatuhkan pidana kepada Terdakwa oleh karena itu dengan pidana penjara selama 1 (satu) tahun dan denda sejumlah Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah) dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan selama 4 (empat) bulan kurungan.
3. Putusan PN Semarang Nomor 61/Pid. Sus/2015/PN.UNR.jo.No 162/Pid.Sus/2016/PT.SMG menjatuhkan pidana berupa masa percobaan dan denda sejumlah Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

Contoh kasus diatas merupakan contoh kasus yang menghasilkan limbah Bahan Beracun dan Berbahaya (B3) sehingga dengan melihat fenomena kerusakan lingkungan ini kemudian menjadi "krusial dan mendesak" karena menghubungkan antara kondisi yang dirasakan saat ini dan masa depan, dimana generasi mendatang memiliki hak untuk menikmati sumber daya yang dirasakan semakin menipis.

#### 4.3. Analisis pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*) dihubungkan dengan teori Pertanggungjawaban Pidana.

Dalam hukum pidana, prinsip *strict liability*, merupakan doktrin yang mengesampingkan unsur kesalahan atau unsur *mens rea* dalam pertanggungjawaban pidana. Lebih jelasnya Black's Law Dictionary mendefinisikan *strict liability crime* sebagai "*a crime that does not require a mens rea element, such as traffic offenses and illegal sales of intoxicating liquor*". Dari definisi yang dikemukakan oleh Black's Law Dictionary tersebut jelas menunjukkan bahwa doktrin *strict liability* menyimpangi asas utama dalam hukum pidana yakni asas kesalahan. Ini dikarenakan prinsip *strict liability* didasarkan pada fakta yang didasarkan pada perbuatan yang dilarang yang bersifat menderitakan si korban cukup untuk menjadi dasar menuntut pertanggungjawaban pidana pada pelaku pencemaran dan /atau perusakan lingkungan hidup, dihubungkan dengan Pasal 88 UU PPLH yang menyebutkan: "Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/ atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggungjawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan". Berdasarkan UU tersebut dapat disimpulkan bahwa pembuktian tindak pidana lingkungan hidup bagi pencemar atau perusak lingkungan hidup menganut asas pertanggungjawaban mutlak yang berarti unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat, karena sudah jelas menggunakan B3 (bahan berbahaya dan beracun).

Aspek pertanggungjawaban pidana yang dimaksud disini merupakan bentuk pemidanaan sebagai ganjaran terhadap perilaku menyimpang yang dilakukan oleh masyarakat, sehingga dapat dilihat bahwa pemidanaan yang dimaksud hanya sebagai suatu pembalasan untuk memperbaiki perilaku dari terpidana yang mencegah seseorang untuk melakukan tindak pidana pencemaran dan /atau perusakan lingkungan hidup.

Dengan demikian urgensi *primum remedium* terhadap pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*) dalam tindak pidana pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup adalah sangatlah tepat menggunakan hukum pidana untuk menciptakan penegakkan hukum lingkungan, karena sangat nampak banyaknya lingkungan yang rusak akibat limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3)



## BAB V

### KONSEP PENGATURAN KE DEPAN *PRIMUM REMEDIUM* TERHADAP PENCEMARAN DAN/ ATAU PERUSAKAN LINGKUNGAN HIDUP

#### 5.1. Konsep Pengaturan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Kebijakan pengelolaan lingkungan hidup pada era reformasi telah diperkuat dengan ditetapkannya amandemen UUD 1945 Pasal 33 ayat (4) yang berbunyi: "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi". Amandemen Pasal 33 UUD 1945 tersebut secara tegas menghubungkan antara pembangunan ekonomi nasional dengan lingkungan hidup. Jadi prinsip dasar pembangunan yang dianut sekarang ini haruslah dapat menyelaraskan secara baik dan harmoni dengan faktor lingkungan hidup.

Dalam kebijakan hukum pengelolaan lingkungan hidup termuat dalam Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Negara Lingkungan Hidup Tahun 2016-2021 yang disusun sebagai bahan acuan dalam menyusun rencana kerja tahunan, rencana kinerja, dan laporan akuntabilitas kinerja Kementerian Negara Lingkungan Hidup. Menyusun kebijakan pengawasan terhadap usaha dan atau kegiatan yang memiliki izin lingkungan dan izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan;<sup>255</sup>

- a. Melaksanakan pengawasan terhadap penerima izin lingkungan dan izin perlingkungan dan pengelolaan lingkungan;
- b. Melaksanakan pengawasan tindak lanjut rekomendasi hasil evaluasi penerima izin lingkungan dan izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan;
- c. Membina dan mengawasi petugas pengawas lingkungan hidup daerah;
- d. Membentuk tim koordinasi penegakan hukum lingkungan;
- e. Membentuk tim monitoring dan koordinasi penegakan hukum;

<sup>255</sup>Bram Deni, **POLITIK HUKUM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP**, Setara Press, Malang, 2014, hal. 68

- f. Melaksanakan penegakan hukum atas pelanggaran Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- g. Melaksanakan penyidikan perkara pelanggaran lingkungan hidup, dan;
- h. Menangani barang bukti dan menangani hukum pidana secara terpadu.

### 5.1.1. Rencana strategis Pengelolaan Lingkungan Hidup

Dari serangkaian rencana jangka panjang, menengah, dan pendek dari Kementerian Negara Lingkungan Hidup tersebut di atas, pengaruh otonomi daerah juga dirasakan sangat berpengaruh dalam pola pengelolaan lingkungan hidup saat ini. Arah pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia mulai menerapkan suatu pola yang berkelanjutan yang ditunjang dengan kebijakan di bidang regulasi yang diharapkan dapat merubah pola pengelolaan saat ini.

Dalam upaya memahami kebijakan hukum lingkungan di Indonesia secara lebih utuh maka Asep Warlan Yusuf mengklasifikasikan jenis kebijakan sebagai berikut:<sup>256</sup>

#### a. Sifat Perundang-undangan Lingkungan Hidup

##### 1). Bersifat insidental

Penyebab kelahiran suatu perundang-undangan mengenai lingkungan tidak jarang ditandai oleh sifat reaktif terhadap suatu kejadian (kasus) yang bersifat insidental. Oleh sebab itu, ciri kebijakan hukum lingkungannyapun bersifat insidental. Produk hukum yang tadinya belum direncanakan untuk jangka panjang, akhirnya perangkat hukum itu dikeluarkan karena terdesak oleh keadaan yang segera mungkin harus diatasi dengan perangkat peraturan. Seperti, lahirnya peraturan karena masalah kesehatan lingkungan ataupun timbulnya pencemaran dimana-mana oleh limbah industri tertentu.

<sup>256</sup>Lihat Asep Warlan Yusuf, "*Potret Sifat dan Corak Kebijakan Hukum (Legal Policy) di Bidang Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia*", Jurnal Legality Universitas Muhammadiyah Malang.

2). Bersifat komersial

Kebijakan dalam membentuk peraturan perundang-undangan tidak selalu ditujukan untuk mengatur perlindungan terhadap kualitas fungsi daya dukung dan daya tampung lingkungan agar tetap tinggi atau setidaknya tidaknya menurun secara signifikan. Ada pula peraturan yang dibentuk hanya bersifat formalitas, sehingga hanya akan merupakan pengaturan lingkungan yang memberikan petunjuk umum secara garis besar dan bahkan terkadang parsial. Adapun pengaturan tentang pengelolaan lingkungan yang sebenarnya diserahkan kepada masing-masing peraturan perundang-undangan sektor-sektor kegiatan, seperti kehutanan, pertambangan, industri, dll. Cara ini tentunya hanya melihat pengelolaan lingkungan dari kacamata kepentingan sektor yang bersangkutan, pada umumnya terutama dalam rangka pembangunan ekonomi yang menjadi panglimanya.

3). Bersifat parsial

Ciri-ciri dari suatu kebijakan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup yang bersifat parsial ialah berarti:

a). Masalah lingkungan dilihat hanya sebatas pengaturan isu yang berdiri sendiri-sendiri, seolah-olah tidak ada kaitannya dengan isu lainnya. Misalnya, kebakaran hutan yang dianggap hanya dapat mengakibatkan kerusakan pohon, padahal dapat menyebabkan pula terjadinya banjir, longsor, dan bahkan masalah tata air.

b). Cara pengaturannya pun tidak sistematis dan terpadu, lebih terkesan menonjolkan sektornya masing-masing.

c). Tidak terjadi interaksi, interdependensi, interkoneksi, dan inter-relasi antara satu isu lingkungan dengan isu yang lain. Misalnya peraturan X melarang suatu aktivitas, tetapi peraturan Y justru membolehkannya.

d). Sulit untuk melihat masalah lingkungan sebagai suatu yang komprehensif, terintegrasi, dan holistik. Misalnya, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2004 jo Undang-undang Nomor 19 Tahun 2005 yang membolehkan penambangan terbuka di

kawasan hutan lindung, yang sebenarnya oleh Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan telah dilarang

4). Bersifat sektoral

Pada dasarnya kebijakan perundang-undangan lingkungan yang bersifat sektoral hampir sama dengan yang bersifat parsial. Ciri inilah yang paling banyak menandai peraturan perundang-undangan lingkungan di Indonesia. Kebijakan sektoral bercirikan:

- a). Masalah lingkungan hanya dilihat dari sudut pandang sektoral;
- b). Pengaturan pengelolaan lingkungan diatur oleh masing-masing sektor;
- c). Apabila tidak ada koordinasi, maka sering timbul konflik kewenangan, overlapping, dan tarik-menarik kepentingan di antara sektor.
- d). Berpotensi untuk terjadi disharmoni dan inkonsistensi dalam pengambilan kebijakan di bidang lingkungan.

5). Perangkat Jalan Pintas

Kebijakan jalan pintas ini secara ringkas bercirikan:

- a). Pengaturan lingkungan sering diterabas oleh produk yang mudah diterbitkan.
- b). Penyelesaian masalah lingkungan selalu didasarkan pada kesepakatan para pengambil kebijakan, misalnya melalui surat keputusan bersama.
- c). Pengaturan lingkungan lebih bersifat teknis operasional.
- d). Pengaturan lingkungan lebih mengutamakan faktor efektivitas dan efisiensi.
- e). Produk hukum tidak didasarkan pada pengkajian yang komprehensif dan mendalam.

6). Bersifat komprehensif, kohesif, dan konsisten

a). Komprehensif, artinya

Substansi perundang-undangan ini memuat setiap aspek dari pengelolaan lingkungan, yaitu meliputi antara lain: inventarisasi, perencanaan, perlindungan, pencegahan, pemanfaatan, penanggulangan, pemulihan, pelestarian, konservasi, kelembagaan, partisipasi masyarakat,

desentralisasi, pengawasan, pengendalian, perizinan, sumber daya manusia, standar, baku mutu, instrumen ekonomi, dan menginternalisasi komitmen global.

b). Kohesif, artinya

Senantiasa dikembangkan keterpaduan, keterkaitan, dan ketergantungan antara perundang-undangan lingkungan dengan sektor-sektor lainnya yang berada di bawah naungan Kementerian Negara Lingkungan Hidup.

c). Konsisten, artinya

Bahwa setiap produk perundang-undangan di bidang lingkungan hidup senantiasa harus mengedepankan setiap jenis perundang-undangan dibuat oleh lembaga yang tepat pula, serta mampu menjabarkan dengan jelas. Dengan demikian maka Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup dapat dijadikan sebagai "payung hukum" bagi kegiatan yang dilakukan oleh sektor-sektor lainnya yang terkait dengan isu lingkungan hidup seperti pertambangan, kehutanan, perkebunan, dan perikanan.

b. Corak Kebijakan Peraturan Perundang-undangan Lingkungan Hidup

Lazimnya saat perumusan suatu kebijakan lingkungan hidup terdapat dua pertanyaan utama yang timbul dalam melihat keberlakuan dari kebijakan tersebut. Pertama, mempertanyakan pada tingkatan apakah perlindungan lingkungan hidup ingin dilakukan. Kedua, kebijakan apakah yang tepat dalam rangka mencapai tingkatan tersebut. Hal ini menjadi penting untuk dipahami sejak dari awal untuk menghindari adanya ketidaktepatan pemilihan instrumen hukum dalam rangka mengatasi suatu permasalahan tertentu.<sup>257</sup>

1) Regulasi bersifat *environmental policy*

Sifat dari regulasi-regulasi yang semata-mata hanya untuk satuan-satuan lingkungan (ekosistem), termasuk sistem-sistem kebijakan yang berhubungan dengan itu, yang disebut dengan

<sup>257</sup> Keberadaan ragam instrumen hukum menjadi tantangan yang harus dijawab oleh Pemerintah untuk memilih instrumen hukum yang tepat, proses ini seringkali disebut dengan scanning yang menggambarkan proses untuk mengidentifikasi terlebih dahulu tujuan utama serta tingkatan yang hendak dicapai dari sebuah kebijakan.

*environmental policy*. Faktor yang ditekankan di sini ialah kebutuhan diregulasikannya berbagai produk perundang-undangan yang khusus ditujukan untuk menata sistem lingkungan.

2) Regulasi bersifat *integral policy*

Pengaturan pengelolaan lingkungan hidup tidak semata-mata ditujukan untuk kepentingan lingkungan saja, melainkan perlu dikaitkan dengan kepentingan sektor lainnya, seperti pariwisata, perindustrian, transmigrasi, perdagangan, pekerjaan umum, perumahan, dan transportasi. Dalam kebijakan regulasi ini, sektor non lingkungan hidup dapat menjadi porsi utama dari tujuan pembuatan peraturan perundang-undangan, tetapi tetap perlu pula diperhatikan dan dirumuskan beberapa pasal (ketentuan) mengenai konservasi lingkungan yang memadai.

3) Regulasi bersifat *supporting policy/ beyond policy*

Persoalan kebijakan lingkungan nampaknya tidak hanya cukup diselesaikan dari aspek hukum semata, melainkan juga melingkupi nilai etik, serta bahkan hubungan antara manusia dan alamnya. Regulasi hukum di semua sektor, sepanjang masih mampu dilibatkan untuk mendorong ditingkatkannya partisipasi pembinaan lingkungan, itulah yang disebut dengan *supporting policy* atau *beyond policy*. Sifat ketiga ini lebih diharapkan mampu mendorong faktor pembinaan lingkungan. Dengan kata lain, yang perlu untuk diupayakan ialah tindakan-tindakan berupa:

- a). Pengaturan lingkungan dilakukan mulai dari membangun budaya hukum masyarakat
- b). Pengaturan lingkungan lebih diarahkan pada penataan sukarela.
- c). Pengaturan lingkungan lebih menyertakan penguatan *civil society* dan pelaku ekonomi.
- d). Pemerintah hanya berfungsi sebagai regulator, fasilitator, dan aparat penegakan hukum.

Dilihat dari corak kebijakan di atas, nampaklah bahwa pada prinsipnya semua sektor terlibat dan saling berhubungan dalam hal penataan regulasi hukum lingkungan. Dengan kata lain bahwa semua

produk kebijakan atas bidang-bidang pemerintahan maupun non pemerintahan di bidang lingkungan hidup di Indonesia harus saling menunjang.

### 5.1.2. Arah Politik Hukum Lingkungan Hidup Indonesia menuju *Sustainable Policy*

Pola pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia saat ini dirasakan oleh berbagai pihak belum mencerminkan adanya suatu kesinambungan antara pengelolaan lingkungan secara lestari dengan pencapaian kemakmuran. Memang sejak awal telah terjadi perdebatan mengenai kepentingan lingkungan dan kepentingan ekonomi.

Kejadian bencana alam yang belakangan ini sering terjadi di Indonesia dan juga berbagai pencemaran serta perusakan lingkungan yang timbul di Indonesia, disebabkan karena tidak diterapkannya konsep *sustainable development* secara holistik. Konsep *sustainable development* ini telah diperkenalkan oleh *World Commisions for Environmental and Development* (WCED) sebagai suatu solusi untuk menyatukan kepentingan ekologi dan pembangunan.

WCED memahami pentingnya perubahan hukum dan kelembagaan yang diperlukan untuk beralih ke konsep pembangunan berkelanjutan, dan untuk itu telah menggariskan tindakan-tindakan yang dipersyaratkan pada tingkat nasional untuk mencapai tujuan tersebut. Tindakan-tindakan itu ialah sebagai berikut:<sup>258</sup>

1. Membentuk atau memperkuat badan-badan untuk melindungi lingkungan dan mengelola sumber daya alam.
2. Melibatkan masyarakat umum dan masyarakat ilmiah dalam pemilihan kebijaksanaan yang pada dasarnya kompleks dan sulit dari sudut politis.
3. Meningkatkan kerjasama antara pemerintah dan dunia industri untuk nasehat, asistensi, dan dukungan timbal balik dalam membantu pembentukan dan pelaksanaan kebijaksanaan, hukum dan peraturan guna mewujudkan pembangunan industri yang lebih berkelanjutan.

<sup>258</sup> Hardjasoemantri, Koesnadi, Hukum Tata Lingkungan, UGM Press, Yogyakarta, 2006, hal. 15.

4. Memperkuat dan meluaskan konvensi serta perjanjian internasional yang ada untuk menunjang perlindungan lingkungan, pembangunan berkelanjutan, dan perlindungan sumber daya alam.

5. Memperbaiki pengelolaan analisis mengenai dampak lingkungan dan kemampuan untuk merencanakan pemanfaatan sumber daya.

Konsep *sustainability use* mencoba untuk menjawab berbagai pertanyaan seputar pengorbanan faktor ekonomi dan pembangunan untuk kepentingan lingkungan. Konsep ini menitikberatkan pada pola pembangunan dalam rangka memenuhi kebutuhan saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang dalam memenuhi kebutuhannya.

Konsep tersebut hendaknya menjadi suatu konsep atau asas yang disisipkan ke seluruh bentuk regulasi pengelolaan lingkungan hidup dan pembangunan di Indonesia. Hal ini menjadi penting terlebih pada saat hukum dapat berfungsi sebagai suatu *tool* yang turut serta dalam mewujudkan pengelolaan lingkungan hidup secara lestari dan berkelanjutan.

Dapat dipahami bahwa, pembangunan berwawasan lingkungan hidup merupakan upaya sadar dan terencana yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya alam, ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa mendatang. Adanya keterkaitan sumber daya dan tatanan lingkungan hidup tersebut mengharuskan segala upaya dan rencana pembangunan memperhatikan keterkaitan tersebut yang berarti memberikan konsekuensi dimana pengembangan yang dilakukan di suatu sektor harus memperhatikan dampaknya pada sektor lain. Sehubungan dengan itu keterkaitan manusia dengan secara pribadi sebagai makhluk sosial dengan lingkungan sosialnya juga memerlukan perhatian terhadap dampak yang diakibatkan dari pembangunan sebagai wujud makhluk sosial.<sup>259</sup>

<sup>259</sup> Aca Sugandhy, Prinsip Dasar Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan, Bumi Aksara, Jakarta, 2007, hal. 23.

## 5.2. Strategi Penegakan Hukum Lingkungan Hidup

Penegakan hukum (*law enforcement*) merupakan usaha untuk menegakan norma-norma hukum dan sekaligus nilai-nilai yang ada di belakang norma tersebut. Para penegak hukum harus memahami benar-benar spirit hukum (*legal spirit*) yang mendasari peraturan hukum harus ditegakan, dan hal ini akan berkaitan dengan berbagai dinamika yang terjadi dalam proses pembuatan perundang-undangan (*law making process*). Dalam proses pembuatan undang-undang tersebut terkait adanya keseimbangan, keselarasan, dan keserasian, antara kesadaran hukum yang ditanamkan oleh penguasa (*legal awareness*) dengan perasaan hukum yang bersifat spontan dari rakyat (*legal feeling*). Berdasarkan tujuan hukum ini, maka diperlukan strategi untuk penegakan hukum secara efektif meliputi:<sup>260</sup>

### a). *General Prevention*

Masalah perlindungan lingkungan hidup diperlukan aturan hukum yang berfungsi sebagai *regulation*, serta pencegahan pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup memerlukan perhatian sebagai bentuk *general prevention*. Upaya pencegahan ini amat diperlukan sehingga dapat diketahui seberapa jauh maksimal kebutuhan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk kepentingan manusia dan pembangunan. Sebab, kalau tidak dikontrol pengadaannya akan memberikan dampak terhadap penyalahgunaan ketentuan peraturan perundangan yang melebihi kebutuhan.

### b). *Criminal Policy*

Kebijakan kriminal ini dapat dilakukan dengan dua cara, yakni melalui sarana penal (pidana) atau penegakan hukum pidana, dan dengan sarana non penal, antara lain melalui kegiatan penyuluhan hukum kepada masyarakat. Program *criminal policy* ini, menjadi tanggung jawab aparat penegak hukum dengan menegakkan hukum sebagai upaya *punishment*, namun juga kadang-kadang diperlukan sarana reward untuk membangkitkan motivasi masyarakat untuk menunjang penegakan hukum.

<sup>260</sup> Sunarto, Siswanto, **HUKUM PIDANA LINGKUNGAN HIDUP DAN STRATEGI PENYELESAIAN SENGKETA**, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hal. 206.

c). *Society Institutionalization*

**5.2.1. Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Efektif berdasarkan Asas *primum remedium***

Penegakan hukum terhadap hukum pidana lingkungan tidak selamanya menjadi hak dan penegak hukum. Kejahatan ini secara umum merupakan salah satu bentuk kejahatan yang terorganisasi dan modus operandinya dapat melewati lintas batas antarnegara atau dapat disebut sebagai kejahatan transnasional, misalnya usaha dan atau kegiatan impor ekspor bahan berbahaya dan beracun (B3), maka peran serta masyarakat sangat dibutuhkan.

Pelembagaan masyarakat (*society institutionalization*) sangat penting untuk ditumbuh kembangkan dengan menetapkan sejumlah hak dan kewajiban masyarakat. Hak masyarakat antara lain: hak memperoleh informasi yang mudah dan transparan, hak memperoleh pelayanan yang adil dan tidak diskriminatif, hak untuk memperoleh jaminan keamanan dan perlindungan hukum, hak untuk menyampaikan informasi yang bertanggungjawab. Di samping itu, masyarakat juga dituntut kewajibannya yakni memberikan kesempatan seluas-luasnya dalam pencegahan terhadap pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.

Kelembagaan tersebut dimulai dari lingkungan kehidupan sosial masyarakat, lembaga swadaya masyarakat. Bentuk-bentuk kelembagaan tersebut bertujuan untuk membangun persepsi yang sama sebagai kelompok anti pencemaran dan perusakan lingkungan hidup, sehingga secara substansial sangat menunjang penegakan hukum.

d). *Network Line*

Upaya pencegahan pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup sangat memerlukan faktor kepercayaan (sikap personal) penegak hukum yang bermuara pada etika moral penegak hukum yang dapat membangkitkan motivasi masyarakat untuk berperan serta. Komunikasi sosial yang terjalin antara penegak hukum dengan masyarakat, maka akan terjalin hubungan kerja

(*network line*), sebagai salah satu bentuk jaringan informasi yang penting baik untuk kepentingan efektivitas penegakan hukum, maupun untuk pengawasan sosial, yang pada akhirnya tercipta sebuah institusi pengendalian sosial masyarakat.

Penegakan prinsip *Primum Remedium* dalam mekanisme penegakan hukum pidana lingkungan, berarti hukum pidana berada di depan dalam penegakan hukum lingkungan, dengan harapan:<sup>261</sup>

1. Dapat memberikan stigma dan pencelaan kepada pelaku yang berfungsi sebagai efek pencegahan sejak dini.
2. Dengan diterapkannya prinsip *Primum Remedium* dalam mekanisme penegakan hukum pidana lingkungan, mengharapkan terciptanya rezim anti pencemaran dan perusakan lingkungan lingkungan hidup di masa yang akan datang.

### **5.2.2. Hubungan antara Penegak Hukum dan Masyarakat terhadap Efektivitas Penegakan Hukum Lingkungan**

Penegakan hukum yang ideal harus disertai dengan kesadaran, bahwa penegakan hukum sebagai bagian subsistem hukum, juga merupakan subsistem sosial, sehingga pengaruh lingkungan cukup berpengaruh terhadap prinsip-prinsip penegakan hukum dan asas-asas hukum yang berlaku di lingkungan bangsa-bangsa yang beradab.

Budaya hukum, sebagai bagian dari kebudayaan adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, yang meliputi: kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Pemikiran dan pendapat manusia (penegak hukum) merupakan faktor penentu jalannya proses hukum. Dalam hal ini, hukum adalah masalah nilai, maka budaya hukum adalah suatu sarana untuk menggunakan hukum, guna kepentingan tegaknya normas-norma sosial dan norma hukum.

Efektivitas hukum tergantung pada hubungan peran penegak hukum, dengan peran serta masyarakat, yang ditentukan oleh empat

<sup>261</sup> Lilik Mulyadi, *Kompilasi Hukum Pidana Dalam Prespektif Teoritik dan Praktik Peradilan*, Mandar Maju, Bandung, 2007, hal 56.

faktor yakni: penerapan sanksi pidana, teknik penyelidikan, kuantitas pelaporan masyarakat, dan perlindungan para saksi oleh aparat penegak hukum.

Peran serta masyarakat, menurut UU PPLH merupakan komponen utama, di samping keberadaan penegak hukum, untuk tercapainya tujuan hukum melalui sarana penegakan hukum, dengan cara melakukan penegakan hukum lingkungan hidup. Peran penegak hukum dalam pemberantasan pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup, dengan penerapan sanksi pidana agar masyarakat taat hukum guna tercapainya efektivitas hukum.

Apakah ketaatan tersebut karena sanksi yang berat, atau bersikap konformitas, begitu pula dengan sikap internalisasi, penggunaan sanksi masih merupakan sarana yang paling tepat. Teknik penyelidikan yang diatur dalam UU PPLH dengan mendayagunakan peran PPNS di instansi yang ditugasi mengendalikan dampak lingkungan hidup dengan berkoordinasi dengan instansi terkait. Pelaporan masyarakat diketahui adanya pencemaran dan perusakan lingkungan hidup, merupakan bentuk dari wujud penegakan hukum yang berfungsi untuk mempengaruhi pandangan masyarakat terhadap kejahatan. Di samping itu, perlindungan terhadap saksi untuk kepentingan penyelidikan dan di sidang pengadilan adalah merupakan hak individual yang harus dilindungi.

Inti dari penegakan hukum itu terletak pada kegiatan menyasikan hubungan dari nilai yang menjabarkan di dalam kaedah- kaedah untuk menciptakan, memelihara, memelihara dan memperhatikan kedamaian dalam pergaulan hidup. Di dalam penegakan hukum, pasangan nilai tersebut perlu diserasikan, yaitu:<sup>262</sup>

1. Penyerasian anatar nilai ketertiban dengan nilai ketentraman

Nilai ketertiban bertitik tolak pada keterikatan, sedangkan nilai ketentraman bertitik tolak pada kebebasan. Pasangan nilai yang telah diserasikan tersebut masih bersifat abstrak, masih perlu di

<sup>262</sup> Soerjono Soekanto, Beberapa Aspek Sosio Yuridis masyarakat, Alumni Bandung, 1983.

konkritkan dalam bentuk kaedah, dalam hal ini kaedah hukum yang berisi suruhan, kebolehan atau larangan.

2. Penyerasian antar nilai keadilan dengan nilai kepastian hukum  
Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum, dan keadilan bersifat relatif sehingga seringkali mengaburkan unsur lain yaitu unsur kepastian hukum. Agar hukum dapat ditegakkan diperlukan alat negara yang disertai tugas dan tanggungjawab untuk menegakkan hukum, dengan kewenangan tertentu, memaksakan agar ketentuan hukum ditaati.

### 5.3. Mengkaji Teori Kebijakan Hukum Pidana dalam Konsep Pengaturan Kedepan

Penggunaan hukum pidana dalam mengatur masyarakat pada hakikatnya merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan (policy). Dalam menggunakan sarana hukum pidana (penal), dilihat dari sudut kebijakan hukum pidana, dalam arti kebijakan menggunakan/mengoperasionalkan hukum pidana, masalah sentral atau masalah pokok sebenarnya terletak pada masalah seberapa jauh kewenangan mengatur dan membatasi tingkah laku manusia (warga masyarakat/ pejabat) dengan hukum pidana.<sup>263</sup>

Paradigma pemidanaan yang bersifat subsidair menjadi sesuatu yang *primum remedium* yang filosofinya adalah bahwa lingkungan( tanah, air dan udara) merupakan warisan nenek moyang yang telah diperjuangkan dengan darah taruhannya untuk hidup bersama dengan damai.

Dengan demikian konsep pengaturan ke depan dalam hukum lingkungan adalah tepat menggunakan hukum pidana sebagai *primum remedium* dalam penegakkan tindak pidana terhadap pelaku pencemaran dan/atau perusakan lingkungan, dengan menyertakan penguatan *civil society* dan pelaku ekonomi, dimana semua sektor terlibat dan saling berhubungan dalam hal penataan regulasi hukum lingkungan, dengan pertimbangan kerusakan alam

<sup>263</sup> Barda Nawawi Arief, 2005, *Beberapa Aspek Kebijakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, PT.

Citra Aditya Bakti, Cetakkan ke-2, Bandung, hal 75.

yang sudah terjadi, untuk menjadikannya pada keadaanya yang  
sedia kala sangat sulit diwujudkan



## BAB VI PENUTUP

### 6. 1. Kesimpulan

1. Makna dari *Primum Remedium* sebagai instrumen penanggulangan tindak pidana adalah mengingat banyaknya korban pencemaran lingkungan yang disebabkan oleh pencemaran limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3), diperlukan perlindungan hukum untuk generasi masa kini dan generasi masa depan, dimana penegakkan hukum pidana sebagai *primum remedium* untuk menyelesaikan kasus terhadap pelanggaran limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) yang melindungi hak asasi manusia, karena kualitas lingkungan sudah semakin menurun, sedangkan permasalahan lingkungan hidup saat ini bukan hanya persoalan negara per negara, tetapi juga menjadi persoalan regional bahkan internasional karena masalah lingkungan hidup sekarang ini sudah menjadi *super extra ordinary crime*.
2. Urgensi *primum remedium* terhadap pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*) dalam tindak pidana pencemaran dan /atau perusakan lingkungan hidup sangatlah jelas dan sudah nampak banyaknya lingkungan yang rusak karena meluasnya pencemaran dan kerusakan lingkungan akibat limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3), terancamnya kehidupan baik manusia maupun makhluk hidup lainnya padahal lingkungan hidup merupakan hak asasi manusia sehingga hukum pidana sebagai *primum remedium* merupakan sanksi yang tepat sebatas pada Pasal 88 UU PPLH, maka pelaku tindak pidana lingkungan hidup merasa adanya efek jera dari perbuatan-perbuatan yang dilakukannya yang merugikan lingkungan hidup itu sendiri tercemar, masyarakat banyak menjadi korban terganggu kesehatannya, dan negara Indonesia itu sendiri sebagai akibat dari pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.
3. Konsep pengaturan *primum remedium* harus diterapkan dimulai dari membangun budaya hukum, pengaturan lingkungan lebih di arahkan pada penataan sukarela, pengaturan ekonomi lebih menyertakan



penguatan dan pelaku ekonomi, dimana semua sektor terlibat dan saling berhubungan dalam hal penataan regulasi hukum lingkungan. Dengan demikian bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus dilakukan secara sistematis terpadu dengan melibatkan semua pihak, baik institusi pemerintah, aparat penegak hukum, pelaku usaha, lembaga swadaya masyarakat (LSM), maupun warga masyarakat sekitar lingkungan. Maka konsep pengaturan ke depan dapat mengatasi permasalahan lingkungan hidup baik secara *preventif* (pencegahan) maupun secara *represif* (penggunaan sanksi).

## 6.2. Saran

1. Perlu mengkaji ulang penerapan *primum remedium* untuk dilaksanakan lebih tegas mengingat semakin luasnya ancaman limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) . Peran dari pemerintah diperlukan dalam menegakan keadilan karena penting untuk menciptakan sistem atau struktur sosial politik yang kondusif. Dalam konteks ini institusi pemerintah merupakan legitimasi rakyat untuk menjaga kestabilan dan keutuhan lingkungan secara komprehensif. Diharapkan dengan pembentukan suatu Komisi khusus yang menangani keseluruhan masalah lingkungan hidup, didasari oleh nuansa Konstitusi yang hijau, dapat sungguh-sungguh menata lingkungan hidup Indonesia yang baru, Indonesia yang hijau dan bermartabat, dan berkeadilan.
2. Karena urgensinya sudah sedemikian, maka harus ada penerapan hukum yang lebih konsisten terhadap pelanggaran pencemaran limbah Bahan Berbahaya dan Beracun, karena korbannya terhadap generasi masa kini dan masa depan. *Strict liability* sangatlah tepat untuk digunakan dalam penyelesaian sengketa hukum lingkungan terhadap persoalan lingkungan yang menggunakan Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) tersebut yang mana pembalikan beban pembuktian sebagai proses dalam penyelesaian tersebut. Mengingat UU PPLH sebagai *umbrella provision* maka *strict liability* dikenakan secara efektif terhadap perusakan dan atau pencemaran lingkungan yang masuk jenis dan kategori *abnormally dangerous* atau *ultra hazardous activities*.

Kemudian pemerintah berperan aktif dalam peningkatan sumber daya manusia tersebut karena segala kebijakan mengenai lingkungan hidup berada di tangan pemerintah. Diharapkan peran serta berbagai pihak untuk melestarikan lingkungan sekitar, agar kita dapat memiliki lingkungan yang bersih dan layak untuk di tempati. Aparat penegak hukum diharapkan dapat memberikan sanksi yang tegas kepada setiap pelaku pencemar dan perusak lingkungan agar dapat memberi efek jera. Kepada masyarakat diharapkan dapat memberi informasi yang cepat dan tepat apabila lingkungannya mulai tercemar atas aktivitas atau kegiatan tertentu yang berakibat fatal bagi lingkungan.

3. Jika prinsip *primum remedium* diterapkan dalam mekanisme penegakan hukum pidana melalui model *scientific investigation* yang artinya penyidikan dan penegakan hukum pidana dilakukan oleh orang-orang yang memiliki ketrampilan profesional di bidang lingkungan, sangatlah diperlukan adanya hubungan antara penegak hukum dan masyarakat, kebijakan atas bidang pemerintahan maupun non pemerintahan harus saling menunjang terhadap efektifitas penegakan hukum lingkungan. Adanya dasar bagi partisipasi masyarakat dalam rangka tindakan perlindungan lingkungan dengan memberikan informasi kepada pemerintah, meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Absori, ***Penegakan Hukum Lingkungan dan Antisipasi Dalam Era Perdagangan Bebas***, Universitas Muhamadia, Surakarta, 2000.
- Adami Chazawi, ***PELAJARAN HUKUM PIDANA bagian 1 (Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pemidanaan, dan Batasnya Berlaku Pidana)***, Rajawali Pers, Jakarta, 2008.
- Aca Sugandhy, ***Prinsip Dasar Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan***, Bumi Aksara, Jakarta, 2007, hal 23.
- Admajaya Priyatno, ***Kebijakan Legislasi Tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia***, CV. Utama, Bandung, 2004, hal 15
- Agus, Rusianto, ***TINDAK PIDANA & PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA (Tinjauan Kritis Melalui Konsistensi antara Asas, Teori, dan Penerapannya)***, Kencana, Jakarta, 2016
- Agustin Pohan, ***Hukum Pidana Dalam Prespektif***, Pustaka Larasan, Denpasar, 2012.
- Alvi Syahrin, ***Beberapa Isu Hukum Lingkungan Kepidanaan***, Sofmedia, Jakarta, 2009
- Amsyary, F., ***Prinsip-Prinsip Masalah Pencemaran Lingkungan***, Cetakan Ketiga, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1989.
- Andi, Hamzah, ***Penegakan Hukum Lingkungan***, Arikha Media Cipta, Jakarta, 1995.
- , ***Penegakan Hukum Lingkungan***, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Andi Zainal Abidin Farid, ***Hukum Pidana I***, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- Bambang, Poernomo, ***Asas-asas Hukum Pidana***, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1978
- Bambang Waluyo, ***Pidana dan Pemidanaan***, Sinar Grafika, Jakarta, 2000.
- Barda Nawawi Arief, ***Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana***, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998
- , ***Kebijakan Legislative Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara***, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1996.
- , ***Beberapa Aspek Kebijakan dan Pengembangan Hukum***, Citra Aditya Bakti, Cetakan ke-2, Bandung, 2005.

-----, **Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana**, Kencana, Jakarta, 2008.

Benedict A. Alper dalam Teguh Prasetyo, **Kriminalisasi Dalam Hukum Pidana**, Nusa Media, Bandung, 2010.

Black, H. C., **Black's Law Dictionary**, Fifth Edition, St. Paul Minn, West Publishing, Co. Boston, 1979.

Bram Deni, **POLITIK HUKUM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP**, Setara Press, Malang, 2014

Bruce Mitchell, **Pengelolaan Sumber Daya dan Lingkungan**, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2000.

Chairul Huda, **Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan**, Kencana, Jakarta, 2006.

Danusaputro, M, **Hukum Lingkungan**, Buku I: Umum, Binacipta, Bandung, 1985.

David Nicholson, **Environmental Dispute Resolution in Indonesia**, Leiden: KITLV Press, 2009

Duff, R.A. and David Garland, **A Reader on Punishment**, University Press, Oxford, 1994.

Elli Louka, **International Environmental Law Fairness, Effectiveness and World Order**, Edinburg: Cambirdge University Press, 2006

Faizin, Sulistio, **Karakteristik Hukum Pidana dalam Konteks Ultimum Remedium**, Refika Aditama, Bandung, 2010.

G. Drupsteen dan C.J. Kleijs-Wijn Nobel, **Upaya Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Hukum Perdata, Administratif, dan Hukum Pidana dalam Faure, J.C. Oudijk, D.D. Schaffmeister, Kekhawatiran Masa Kini. Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan Dalam Teori dan Praktek**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.

Gautama, S., **Pengantar Hukum Perdata Internasional Indonesia**, Binacipta, Jakarta, 1987.

Gene Kassebaum, **Delinquency And Social Policy**, Prentice Hall, Inc., London, 1974

H. Ishaq, **Dasar-dasar Ilmu Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, 2016.

Hakim, A., ***Pendayagunaan Hukum Dalam Pencegahan, Pencemaran Lingkungan Akibat Limbah Industri***, LIPI, Jakarta, 1992.

Hamdan, ***Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup***, CV. Mandar Maju, Bandung, 2000.

Hamzah Hatrik, ***Azas Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Hukum Pidana Indonesia (Strict Liability dan Vicarious Liability)***, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.

Hans. Kelsen, ***Teori Hukum Murni***, Rindi Press, Jakarta, 1955.

Heinhard Steiger, Bruno Demel, Hans-Georg Fey, Peter Malanczuk, ***"The Fundamental Right to a Decent Environment"***, dalam trends in Environmental policy and Law, A 69, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1980.

Herbert L. Packer, ***The Limit of Criminal Sanction***, Stanford University Press, California, 1968.

Husin, Sukanda, ***Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia***, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

Hyronimus, Rhiti, ***Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup***, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2000.

I Nyoman Nurjaya, ***Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam perspektif Antropologi Hukum***, Prestasi Pustak Publiher, Jakarta, 2008, hal94.

-----, ***Proses Pemiskinan di sektor Sumber Daya Alam; Perspektif Politik Hukum***. Dalam ICRAF dan JAPHAMA , Masyarakat Adat dalam mengelola Sumber Daya Alam, Bogor

J. Arnscheidt, B. van Rooij dan J.M. Otto (eds.), ***Law Making for Development Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects***, Leiden: Leiden University Press, 2008

J., M., van, Bemmelen, ***Hukum Pidana 1: Hukum Pidana Material Bagian Umum***, Terjemahan Hasnan, Binacipta, Jakarta, 1984

Jan Rimmelink, ***Hukum Pidana. Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana***, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.

Jane Holder dan Maria Lee, ***Environmental Protection Law and Policy***, Edinburg: Cambridge University Press, 2007

Jeremy Bentham dalam Francis G. Jacobs, ***Criminal Responsibility***, Trowbridge& London: Redwood Press Limited, 1971, hal 9

Jan Gijssels and Mark Van Hoecke, ***Wat is Rechtstheorie? Antwerpen: Kluwer, Rechtswetenschappen***, 1982.

John Rawls, ***A Theory of Justice TEORI KEADILAN (Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara)***, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1971.

Kairsy, David, ***The Politics of Law, A Progressive Critique***, Pantheon Books, New York, 1990

Klaus Mathis dan Bruce Huber (ed.), ***Environmental Law and Economics***, Cham: Springer, 2017.

Koesnadi, Hardjasoemantri, ***Hukum Tata Lingkungan***, UGM Press, Yogyakarta, 2006

Koeswadi, H. H., ***Hukum Pidana Lingkungan***, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Lidya Suryani Widayati, ***Ultimum Remedium dalam Bidang Lingkungan Hidup***, dalam Jurnal Ius Quia Iustum No 1 Vol 22, 2015.

M. Sholehuddin, ***Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana***, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2004

Mahfud MD, ***Politik Hukum di Indonesia***, LP3ES, Jakarta, 1998.

Mahmud, Marzuki, Peter., ***Penelitian Hukum***, Prenada Media, Jakarta, 2001.

Mahrus Ali, Ayu Izza Elvany, ***HUKUM PIDANA LINGKUNGAN (Sistem Pemidanaan Berbasis Konservasi Lingkungan Hidup)***, UII Press, Yogyakarta, 2014.

Majda El Muhtaj, ***Dimensi- Dimensi HAM Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya***, Rajawali Pers, Jakarta, 2008

Marpaung, L., ***Unsur-unsur Perbuatan yang Dapat Dihukum (Delik)***, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 1991.

Masrudi, Muchtar., Abdul, Khair., Noraida., ***Hukum Kesehatan Lingkungan (Kajian Teoritis dan Perkembangan Pemikiran)***, Pustaka Baru Press, Yogyakarta, 2016.

Masrudi Muchtar, ***Sistem Peradilan Pidana di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup***, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2015.

Max Boli Sabon, ***Hak Asasi Manusia Bahan Untuk Perguruan Tinggi***, Universitas Katholik Indonesia atmajaya, Jakarta, 2008.

Michael Faure, Goran Skogh, ***The Economic Analysis of Environmental Policy and Law An Introduction***, Edward Elgar Publishing Limited, United Kingdom, 2003

----- dan Nicole Niessen (ed.), ***Environmental Law in Development Lessons from the Indonesian Experience***, Cheltenham: Edward Elgar, 2006

Miftakful Huda, ***Catatan Dunia Hukum Kita***, Pustaka Pelajar, Jakarta, hal 46.

Moeljatno, ***Azas-azas Hukum Pidana***, Cetakan Kedua, Bina Aksara, Jakarta, 1984.

Moh. Fadli, Mukhlis, Mustafa Lutfi, ***HUKUM dan KEBIJAKAN LINGKUNGAN***, UB Press, Malang, 2016.

Mohammad, Makarao, ***ASPEK-ASPEK HUKUM LINGKUNGAN***, Indeks, Jakarta, 2011.

Muhammad, Erwin, ***HUKUM LINGKUNGAN (Dalam Sistem Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia)***, Refika Aditama, Bandung, 2015.

Muhjad, Hadin, ***HUKUM LINGKUNGAN Sebuah Pengantar untuk Konteks Indonesia***, GENTA Publishing, 2015

Muladi, ***Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia***, The Habibie Center, Jakarta, 2002

Muladi, ***Beberapa Catatan Dalam RUU KUHP, dalam Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Beberapa Tulisan Terkait Kebijakan Kriminal Dalam RUU KUHP***, ELSAM, Jakarta, 2006.

Muladi, dan Barda Nawawi, ***Teori-teori dan Kebijakan Pidana***, Alumni, Bandung, 1984.

N. H. T. Siahaan, ***Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan***, Edisi Kedua, Erlangga, Jakarta, 2004.

Nigel Walker, ***Sentencing in a rational Society***, Allen Lane The Penguin Press, London, 1969

OECD, ***Environmental Committee, Public Participation and Environmental Matters***, ENV/ Mia, Paris, 1979.

O'Connell, ***Mengenal Lingkungan Hidup***, Yakuma, 1994

P.A.F. Lamintang, ***Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia***, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997

-----, **Hukum Penintensier Indonesia**, Armico, Bandung, Edisi Pertama, 1998.

P. De Haan et al., **Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat**, 2e ongewijzigde bijdruk, Kluwer-Deventer, 1978

Philipus, M., Hadjon., **Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia**, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.

Putra, I. B. W., **Hukum Lingkungan Internasional Perspektif Bisnis Internasional**, PT: Refika Aditama, Bandung, 2003.

Raissul Muttaqiem, **Teori Umum tentang Hukum dan Negara**, Nusamedia, Bandung, 2011.

Rajagukguk, E., R., dan Khairandy. R., **Perlindungan Lingkungan Hidup dari Sudut Kepentingan Bisnis**, Cetakan Kesatu, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001.

Rasjidi, L., dan Wyasa P. I. B., **Hukum sebagai Suatu Sistem**, Cetakan Pertama, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993.

Richard Robison dan Vedi Hadiz, **Reorganizing Power in Indonesia the Politics of Oligarchy in the Age of Market**, Oxon: Routledge, 2004.

Ridwan. H.R., **Hukum Administrasi Negara**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal 335.

Roeslan, Saleh, **Sifat Melawan Hukum dari Tindak Pidana**, Aksara Baru, Jakarta, 1987.

-----, **Pikiran-pikiran Tentang Pertanggungjawaban Pidana**, Cetakan Pertama, Jakarta, Ghalia Indonesia, hal 33

Ronald H. Chilcote, **Teori Perbandingan Politik: Penelusuran Paradigma**, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003

Salim, E., **Lingkungan Hidup dan Pembangunan**, Cetakan Kesepuluh, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 1976

-----, **Pembangunan Berwawasan Lingkungan**, Cetakan Kedua, LP3S, Jakarta, 1995.

Samantha Bricknell, **Environmental Crime in Australia, AIC Report Research and Public Policy Series**, Canberra: Australian Institute of Criminology, 2010

Saras, Dewi, **Ekofenologi (Mengurai Disekuilibrium Relasi Manusia dengan Alam)**, Marjin Kiri, Jakarta, 2017.

Satjipto Rahardjo, ***Analisis AMDAL dalam UU No 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup***, Binacipta, Bandung, 2009

Satriago, H., ***Himpunan Istilah Lingkungan untuk Manajemen***, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

Shawkat Alam et., Al, (eds.), ***Routledge Handbook of International Enviromnetal Law***, Oxon: Routledge, 2013

Setiawan, R., ***Tinjauan Elementer Perbuatan Melanggar Hukum***, Bina Cipta, Bandung, 1991.

SETUKPA LEMDIKPOL, ***Hukum Pidana***, Lembaga Pendidikan POLRI Sekolah Pembentukan Perwira, Jakarta, 2009.

Shawkat Alam et., Al, (eds.), ***Routledge Handbook of International Enviromnetal Law***, Oxon: Routledge, 2013

Silalahi, D., ***Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia***, Alumni, Bandung, 2001.

Siti, Sundari, Rangkuti., ***Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia***, Universitas Airlangga Press, Surabaya, 1987.

-----, ***Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional***, Universitas Airlangga Press, Surabaya, 2005.

-----, ***Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional***, Airlangga University Pers, Surabaya, 2000.

Soedjono, D., ***Pengaturan Hukum Terhadap Pencemaran Lingkungan Akibat Industri***, Alumni, Bandung, 1979.

Soekanto, S., ***Pengantar Penelitian Hukum***, Cetakan Ketiga, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986.

-----, dan Mamudji S., ***Penelitian Hukum Normatif***, Rajawali, Jakarta, 1995.

-----, ***Beberapa Aspek Sosio dan Yuridis Masyarakat***, Alumni Bandung, 1983

Soemartono, R. M., dan Gatot P., ***Mengenal Hukum Lingkungan Indonesia***, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2016

-----, ***Hukum Lingkungan Indonesia***, Sinar Grafika, Jakarta, 1996.

Soemarwoto, O., ***Ekologi Lingkungan Hidup dan Pembangunan***, Cetakan Kesembilan, Djambatan, Jakarta, 2001.

Soetandyo Wingjosebroto, ***Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya***, Jakarta, 2002.

Subhi Mahmassani, ***Konsep Dasar Hak-hak Asasi Manusia, Suatu Perbandingan Dalam Syariat Islam dan Perundang-undangan Modern***, Tinta Mas, Jakarta, 1993

Sudarto, ***Hukum Pidana I***, Badan Penyelidikan KuliaH FH Undip, Semarang, 1973.

-----, ***Hukum dan Hukum Pidana***, Alumni, Bandung, 2007.

-----, ***Kapita Selekta Hukum Pidana***, Alumni, Bandung, 1981,

Sudjana, E., dan Ryanto, ***Penegakan Hukum Lingkungan dalam Perspektif Etika Bisnis di Indonesia***, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999.

Suhariyono, ***Pembaruan Pidana Denda***, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2012.

Sunarto, Siswanto, ***HUKUM PIDANA LINGKUNGAN HIDUP DAN STRATEGI PENYELESAIAN SENGKETA***, Rineka Cipta, Jakarta, 2005

Sunu, P., ***Melindungi Konsumen dengan Menerapkan ISO 14001***, PT. Gramedia, Jakarta, 2001.

Suparmoko, M., dan Maria, R. S., ***Ekonomi Lingkungan***, Edisi Pertama, BFE, Yogyakarta, 2005.

Syaiful Bakhri, ***Perkembangan Stelsel Pidana Indonesia***, Ctk. Pertama, Total media, Yogyakarta, 2009.

Syamsu Bahri, ***Humanisasi Lingkungan***, Alauddin University Press, Makassar, 2011.

T., Subarsyah, Sumadikara, ***Penegakan Hukum (Sebuah Pendekatan Politik Hukum dan Politik Kriminal)***, Kencana Utama, Jakarta, 2010.

Takdir, Rahmadi, ***HUKUM LINGKUNGAN DI INDONESIA***, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014.

Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, ***Politik Hukum Pidana Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi***, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

Theo, Huijbers, ***Filsafat Hukum***, Pustaka Filsafat, Kanisius, Jakarta, 1995.

Tongat, ***Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia dalam Perspektif Pembaharuan***, UMM Press, Malang, 2008

Utrecht, E., ***Hukum Pidana I***, Universitas Padjajaran, Bandung, 1967.

Widodo, ***Perspektif Hukum Pidana dan Kebijakan Pemidanaan***, Aswaja, Jakarta, 2000.

Wignyosoebroto, S., ***Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia***, Cetakan Pertama, PT: Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.

Winarta, F., H., ***Hukum Penyelesaian Sengketa***, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015

Wirjono Prodjodikoro, ***Tindak-Tindak Pidana Tertentu di Indonesia***, Refika Aditama, Bandung, 2002

#### **Jurnal& Makalah**

Agung Wardana, ***Perusakan Lingkungan Sebagai Pelanggaran HAM***, artikel, 2007

Asep Warlan Yusuf, "***Potret Sifat dan Corak Kebijakan Hukum (Legal Policy) di Bidang Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia***", **Jurnal Legality** Universitas Muhammadiyah Malang

Bagir Manan, "***Pembinaan Hukum Nasional***", disampaikan untuk kuliah umum di Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 18 Agustus 1997, hal.8

Bambang Tri Bawono, dan Anis Mashdurohatun, "***Penegakan Hukum Pidana di Bidang Illegal Logging bagi Kelestarian Lingkungan Hidup dan Upaya Penanggulangannya***", **Jurnal Hukum** Vol Xxvi, No. 2, Agustus 2011.

Dadang Sudarja, ***Reformasi Pengelolaan Lingkungan Hidup***, artikel, Pada Diskusi Membangun Gerakan Lingkungan Skepo, Walhi, 2007

Eddie Rinaldy, "***Resensi Buku: Kejahatan Korporasi Yang Mengerikan***" **BULETIN HUKUM PERBANKAN DAN KEBANKSENTRALAN**, Volume 3, Nomor 2, Agustus 2005.

George, A. N, ***Minimizing Risk of Loss From Environmental Laws***, Dimuat dalam **The Banking Law Journal** Vol. 108 No. 4 Juli-Agustus, 1989.

Grahnat Nagara, ***Perkembangan Sanksi Administratif dalam Penguatan Perlindungan Lingkungan Terkait Eksploitasi Sumber Daya Alam***

**(Studi Kasus: Sektor Perkebunan, Pertambangan dan Kehutanan),** dalam Jurnal Hukum Lingkungan Vol 3 Issue 2, Maret 2007

Harry Supriyono, **Kajian Yuridis Sistem Penataan dan Penagakan Hukum Lingkungan Administratif dalam Pengendalian Dampak Lingkungan,** Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011

Harahap, P. A., **Aspek Hukum Peran Serta Bank Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup,** Pascasarjana Bidang Ilmu Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 1985.

Koesnadi, Hardjasoemantri, **Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup,** Pidato Pengukuhan, Universitas Gajah Mada, 1985.

Kola Odeku dan Simbarashe Gundani, **Accentuating Criminal Sanctions for Environmental degradation: Issues and Perspectives,** dalam Environmental Economics Vol 8 Issue 2, 2017

Lakso Anindito, **Audit Kepatuhan Terpadu dalam Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan,** dalam Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia Vol 4 Issue 1 September 2017

Lilik Mulyadi, **Kompilasi Hukum Pidana Dalam Prespektif Teoritik dan Praktik Peradilan,** Mandar Maju, Bandung, 2007, hal 56.

Maxime van der Laarse, **Environmentalism in Indonesia Today Environmental Organizations,** Green Communities and Individual Sustainable Lifestyles, Thesis Asian Studies, Leiden University

Michael Watson, **The Enforcement of Environmental Law: Civil or Criminal Penalties,** dalam Enforcement of Environmental Law Journal, 2005 Vol 17.

Ragnhild Sollound et., al (eds.), **Fighting Environmental Crime in Europe and Beyond the Role of the EU and Its Member,** UK: Palgrave Macmillan, 2016

Rahmawati, Febriani, **Jurnal tentang Penerapan Hukum Pidana sebagai Primum Remedium dalam Penegakan Hukum atas Perkara Hukum Lingkungan menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup,** Universitas Pasundan, Bandung, 2016.

Ramadani, G., dan Suwito H., **Makalah tentang Peranan Monitoring Lingkungan untuk Menjaga Kualitas Lingkungan,** Samarinda, 2007.

Santosa, M. A., **Jurnal Hukum Lingkungan** tentang ***Esensi Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak [Strict Liability] Dalam Konteks Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia***, ICEL, Tahun 11 No.1/2013 Jakarta.

Teuku Muhammad Radhie dalam **majalah PRISMA**, no. 6 tahun keI-II, Desember 1973.

Zaidun, M., ***Amdal Sebagai Piranti Efektif Bagi Upaya Pengendalian Pencemaran Industri (Jurnal Hukum Lingkungan)***, Tahun II No. 1 Indonesia Center For Environmental Law (ICEL), Jakarta, 1995.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

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.

Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Wilayah Pesisir dan Pulau- Pulau Kecil (UU WP3K)

Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisatawan

Undang-undangt Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Cagar Budaya

### **Website**

Internet, ***Hukum Online***, Minggu, 3 April 2015

M. Hariyanto, 2015, Hukum Pidana khusus Lingkungan Hidup, Kehutanan Dan KSDAE <http://blogmhariyanto.blogspot.co.id/2010/04/tindak-pidana-kehutanan-htm>[http://www.negarahukum.com/wp-content/uploads/2011/11/hutan\\_1.jpg](http://www.negarahukum.com/wp-content/uploads/2011/11/hutan_1.jpg)

Laporan Pimpinan Komisi VII DPR RI dalam Pengambilan Keputusan dalam Rapat Paripurna ke-6 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Masa

Persidangan I Tahun Sidang 2009-2010 pada 8 September 2009, dalam Risalah Proses Pembahasan RUU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul "Ada Tiga Kasus Besar Kerusakan Lingkungan" <https://nasional.kompas.com/read/2010/11/18/04213746/ada.tiga.kasus.besar.kerusakan.lingkungan>

Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul "Hari Ini UU Lingkungan Hidup berlaku Efektif" <https://sains.kompas.com/read/2011/10/03/09583914/Hari.Ini.UU.Lingkungan.Hidup.Berlaku.Efektif>.

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5cc6c36e5eb56/kenali-teori-ini-agar-efektif-menindak-kejahatan-korporasi/>

Report of the Secretary-General, <https://digitallibrary.un.org/record/667264>, di akses 14 Agustus 2019

Laporan UNEP lihat lebih lanjut Hendriksen Nellemann dan Raxter Ash (ed.), The Environmental Crime Crisis, Threats to Sustainable Development from Illegal Exploitation and Trade in Wildlife and Forest Resources, Birkeland Trykelli: UNEP, 2018

Database <https://iea.uoregon.edu>, diakses 15 Agustus 2019

Nicola Pain, Criminal Law and Environment Protection Overview of Issues and Themes, <https://aic.gov.au/sites/default/files/publications/proceedings/downloads/26-nicola.pain.pdf>, diakses 15 Agustus 2019

A conceptual misunderstanding with large practical implications?, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2289123](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2289123), diakses 15 Agustus 2019

[https://media.rff.org/documents/RFF-BCK-Richardson-Liability\\_update.pdf](https://media.rff.org/documents/RFF-BCK-Richardson-Liability_update.pdf), diakses 15 Agustus 2019

<https://www.mongabay.co.id/2012/09/28/jatam-70-persen-kerusakan-lingkungan-akibat-tambang/> diakses 16 Agustus 2019

Laporan Tahunan KPK, Menolak Surut, Oktober 2015 <https://www.kpk.go.id/images/Annual%20Report%202015%20low.pdf>, diakses 16 Agustus 2019

<http://www.jatam.co.id> Diakses pada tanggal 07 April 2005.

<http://www.newmontindonesia.com>. Diakses pada tanggal 06 Juni 2005, pukul 16:40.

Veronica A. Kumurur, "Perairan Teluk Buyat Minahasa Sulawesi Utara Sudah Tercemar Logam Berat", <http://www.sulutlink.com>. Diakses pada tanggal, 8 Juni 2005

R.R. Ariyani, "Laporan New York Times Soal Newmont Sama dengan Temuan Tim Terpadu", <http://www.tempointeraktif.com>, Sabtu, 25 Desember 2004, 15:00 WIB.

"Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Perkara Lingkungan", <http://www.hukumonline.com>. Rabu, 8 Juni 2005.

"Cukup Bukti PT NMR Langgar Perizinan", <http://www.buyatdisease.com/berita/14.php>

"Intervensi Dubes AS Dalam Kasus Buyat Telah Melecehkan Hukum dan Kedaulatan Indonesia", Kamis, 29 September 2004, <http://www.jatam.org/content/view/1164/40/>

