

T
344.046

TAU

k. ✓
1996



**KEBIJAKAN PENANGANAN MASALAH
LINGKUNGAN HIDUP DENGAN HUKUM PIDANA**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan pada
Program Magister Ilmu Hukum Bidang Kajian Hukum dan Sistem Peradilan Pidana
Universitas Diponegoro Semarang

Oleh :

ELFIRA TAUFANI

Pembimbing :

Prof.Dr. H. BARDA NAWAWI ARIEF, S.H.

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
BIDANG KAJIAN HUKUM DAN SISTEM PERADILAN PIDANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

1996

M o t t o :

"Telah lahirlah bencana di daratan dan di lautan
oleh karena usaha tangan manusia,
supaya Allah merasakan kepada mereka sebagian dari (balasan)
perbuatan yang mereka perbuat.

Mudah-mudahan mereka kembali kepada kebenaran (taubat)"
(Q.s. 30 : 41)

Kupersembahkan Untuk :
Bapanda & Ibunda H.Taufik & Hj.Sardiani
Ayahanda Djalib B dan Alm. Ibu Salbiah
yang sangat penulis hormati
Suamiku serta Anak ku Ayu & Godam
Adikku, Yuzar, Tanty, Ida, Nana, & Yana

**KEBIJAKAN PENANGANAN MASALAH
LINGKUNGAN HIDUP DENGAN HUKUM PIDANA**

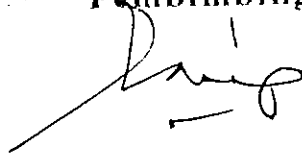
TESIS

Oleh :

**ELFIRA TAUFANI
NIM. 3591012149**

Disetujui / disahkan untuk dipertahankan
dihadapan Dewan Penguji Program Magister Ilmu Hukum
Universitas Diponegoro Semarang

Pembimbing :



Prof. Dr. H. BARDA NAWAWI ARIEF, S.H.

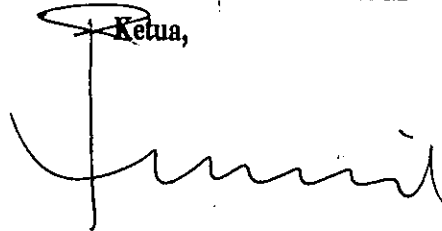
**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
BIDANG KAJIAN HUKUM DAN SISTEM PERADILAN PIDANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
1996**

**Dipertahankan dihadapan Dewan Penguji
Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang
pada tanggal 20 Januari 1997**

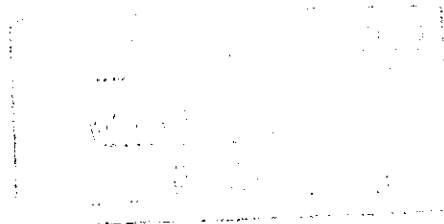
**Tesis ini telah diterima sebagai persyaratan
untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum**

**Semarang. 20 Januari 1997
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM**

Ketua,



Prof. PURWAHID PATRIK, S.H.



KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji syukur kehadiran Allah Swt, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya kepada penulis. Atas kuasa-Nya dan dengan Rahman dan Rahim-Nya, penulis telah menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum dengan Bidang Kajian Hukum dan Sistem Peradilan Pidana di Universitas Diponegoro. Serta Shalawat dan Salam penulis sampaikan pada Nabi Besar Muhammad SAW.

Penulisan tesis dengan judul **KEBIJAKAN PENANGANAN MASALAH LINGKUNGAN HIDUP DENGAN HUKUM PIDANA** didasari mata kuliah Pembaharuan Hukum Pidana. Penulisan tesis ini, memiliki arti tersendiri bagi penulis baik yang bersifat teoritis maupun akademis. Secara teoritis, penulisan tesis ini dapat menambah wawasan pengetahuan mengenai kebijakan sanksi pidana, khususnya yang berkaitan dengan masalah lingkungan hidup. Secara Akademis, penulisan tesis ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu hukum.

Dengan segala kerendahan hati, penulis menyampaikan ucapan terima kasih, kepada :

1. Prof.DR. H.MULADI, S.H., baik sebagai Rektor maupun sebagai tenaga pengajar pada Program Magister Ilmu Hukum UNDIP, yang telah memberikan ilmu kepada penulis.
2. Prof.DR.H.BARDA NAWAWI ARIEF, S.H., baik sebagai Dekan Fakultas Hukum maupun sebagai tenaga pengajar Program Magister Ilmu Hukum UNDIP, terutama sebagai dosen pembimbing bagi penu-

lisan tesis ini. Secara khusus, penulis memberikan penghargaan yang setinggi-tingginya pada beliau atas segala saran, bimbingan, dan dorongannya, sehingga penulis dapat menyelesaikan beban berat ini.

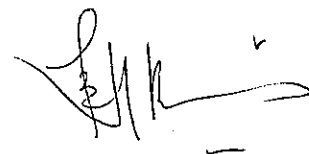
3. Prof. PURWAHID PATRIK, S.H., selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum UNDIP, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan pendidikan ini.
4. Prof. SOEHARDJO Ss, S.H., yang melalui kuliah-kuliah yang telah beliau berikan, sangat terasa manfaatnya bagi penulis dalam memahami hukum administrasi, terutama dalam hubungannya dengan tesis ini.
5. Prof. RONNY HANITEJO SOEMITRO, S.H., baik selaku tenaga pengajar, maupun sebagai pribadi, yang telah banyak memberikan ilmu serta bantuannya kepada penulis.
6. DR. I.S. SUSANTO, S.H., baik sebagai tenaga pengajar Program Magister Ilmu Hukum UNDIP, maupun sebagai pribadi, yang selalu menyediakan waktunya untuk mendengar keluhan-kesah penulis, serta mendorong penulis untuk selalu bersikap realitis dan kritis dalam menghadapi hidup ini.
7. Seluruh Guru Besar, Staf Pengajar Program Magister (S2) Ilmu Hukum UNDIP yang telah dengan ikhlas memberikan ilmunya kepada penulis selama masa penulis mengikuti pendidikan S2 ini.
8. DR. H.MUSTAFA ABDULLAH, S.H., Pembantu Rektor I Universitas Sriwijaya, yang telah memberikan motivasi untuk mengikuti pendidikan Pascasarjana (S2), serta dorongan untuk segera menyelesaikan pendidikan S2 ini.
9. H.A. AZIZ NUMAL, S.H., Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, yang telah memberikan

dorongan agar penulis segera menyelesaikan pendidikan.

10. Bapak EKO SOPONYONO, S.H.,M.H., baik selaku sekretaris Program Magister Ilmu Hukum, maupun sebagai pribadi, yang telah memberikan bantuannya.
11. Ketua LBH Surabaya, Bapak INDRO SUGIANTO S.H., beserta stafnya, yang telah memberikan bantuannya kepada penulis, dalam penulisan tesis ini.
12. Panitera Kepala Pengadilan Tinggi Bandung, Bapak SRI SUJONO, S.H., beserta stafnya yang telah memberikan bantuannya kepada penulis, di dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.
13. Panitera Muda Pidana Pengadilan Negeri Semarang, Bapak Ismail Hamdani, S.H., yang juga telah sangat membantu penulis dalam penulisan ini.
14. Seluruh Staf Administrasi Program Magister Ilmu Hukum UNDIP, yang selalu memberikan bantuan serta pelayanan kepada penulis, serta semua pihak, yang telah memberikan bantuan dan dorongannya, yang dengan permintaan maaf, penulis tidak dapat menyebutkan satu persatu.

Akhirnya, dengan segala keterbatasan dan kelemahan yang ada, penulis menyadari tesis ini bukanlah karya yang sempurna. Saran dan kritik yang bersifat membangun bagi perbaikan tesis ini sangat penulis harapkan.

Semarang, Desember 1996
penulis,



ELFIRA TAUFANI

ABSTRAK

Penegakan hukum dengan menggunakan instrumen hukum pidana di dalam mengantisipasi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup, seperti tercantum di dalam Pasal 22 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Ini dapat diketahui dari sedikitnya kasus pidana lingkungan yang diproses dan diputus oleh pengadilan. Sampai dengan 14 tahun berlakunya Undang-undang ini, hanya terdapat tujuh kasus lingkungan yang diselesaikan melalui peradilan pidana. Enam diantaranya merupakan pelanggaran Pasal 22 UU. No. 4/1982, sisanya berupa pelanggaran UU.No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem. Dari ketujuh kasus lingkungan ini sebagian besar (lima kasus) terdapat di Pulau Jawa. Sedikitnya kasus lingkungan hidup yang diselesaikan melalui kebijakan hukum pidana, jika dibandingkan dengan banyaknya kasus lingkungan hidup yang terjadi, merupakan indikator bagi kegagalan penegakan hukum lingkungan, khususnya penegakan pidana lingkungan hidup berdasarkan Pasal 22 UU. No. 4/1982.

Dilihat dari sudut sanksi pidana, ketentuan pidana yang terdapat dalam UU.No.4/1982 telah memberikan ancaman yang cukup serius, bagi pelaku pencemaran dan perusakan lingkungan. Tetapi, sanksi tersebut sering gagal atau sulit untuk diterapkan kepada pelaku kejahatan lingkungan hidup. Kegagalan tersebut, disebabkan sulitnya pembuktian kesalahan pelaku, yaitu untuk membuktikan adanya kausalitas antara perbuatan dengan akibat yang ditimbulkan. Jenis delik di dalam Pasal 22 UU.No.4/1982 merupakan delik materiel. Dalam delik materiel ini, suatu perbuatan dapat dipidana, apabila telah menimbulkan akibat yang dilarang. Atau dengan kata lain akibat merupakan unsur yang hakiki dari delik, dan harus dibuktikan. Selain itu, sulitnya menjerat pelaku delik lingkungan dengan undang-undang ini, disebabkan pula minimnya pengetahuan penegak hukum terhadap hukum lingkungan, serta belum terpadunya persepsi penegak hukum dalam menafsirkan fakta hukum terhadap fakta di lapangan.

Kendala-kendala ini, menimbulkan tekad dari pemerintah untuk mengadakan perubahan terhadap UU No. 4/1982, dan tekad ini telah terwujud dengan adanya Rancangan Undang-Undang Lingkungan Hidup yang akan segera disahkan.

Perkembangan kehidupan masyarakat dalam kaitannya dengan pengelolaan lingkungan hidup, telah berkembang sedemikian rupa, sehingga menyebabkan sebagian materi UU No.4 tahun 1982 sudah tidak memadai lagi untuk menjamin tercapainya tujuan pembangunan berwawasan lingkungan. Per-

kembangan ini, diikuti oleh kebutuhan akan norma hukum yang lebih memperhatikan tingkat kesadaran masyarakat dan perkembangan lingkungan global, serta instrumen hukum internasional yang berkaitan dengan masalah lingkungan hidup. Oleh karena itu, di dalam Rancangan Undang-undang ini, terdapat beberapa perbedaan mendasar, jika dibandingkan dengan UU. No.4/1982.

Dari sudut kebijakan hukum pidana, antara lain dirumuskannya dua macam delik lingkungan, delik lingkungan formil dan delik lingkungan materiel. Menurut Pasal 22 UU No. 4/1982, jika suatu perbuatan pencemaran maupun perusakan lingkungan tidak dapat dibuktikan akibatnya, pelakunya tidak dapat dikenakan pidana. Dengan telah diaturnya delik lingkungan hidup yang bersifat formil, maka akibat dari suatu delik tidak lagi bersifat hakiki, sehingga tidak merupakan unsur esensial yang harus dibuktikan.

Perubahan mendasar lainnya, adalah peningkatan jumlah ancaman sanksi pidana. Berat ringannya sanksi yang dapat diancamkan terhadap pelaku delik lingkungan, didasarkan kepada besar kecilnya akibat yang ditimbulkan (delik materiel), atau yang dapat dibayangkan akan terjadi dari suatu delik lingkungan (delik formil).

Bila diperhatikan berat ringannya jumlah pidana yang dapat diancamkan, Rancangan Undang-Undang lingkungan ini nampaknya menganut pola pembedaan yang sama dengan yang dianut dalam Konsep KUHP baru.

Sehubungan dengan akan diajukannya Rancangan Undang-undang tentang Lingkungan Hidup, menggantikan Undang-undang Nomor 4/1982, maka untuk menjamin terlaksananya fungsi undang-undang ini sebagai pengawal bagi pelestarian sumber daya alam, khususnya melalui sarana hukum pidana, disarankan untuk meningkatkan pengetahuan dari aparat penegak hukum lingkungan, khususnya dalam menghadapi kasus pidana lingkungan.

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRAKSI	vi
DAFTAR ISI	viii
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Permasalahan	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Hasil Penelitian	12
E. Kerangka Pemikiran Dan Konsepsional	13
F. Metode Penelitian	21
1. Obyek Penelitian	21
2. Pendekatan Masalah	21
3. Metode Pengumpulan Data	22
4. Sampel dan Teknik Sampling	23
5. Analisa dan Penyajian Data	24
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	
A. Pengertian dan Ruang Lingkup Hukum Lingkungan	25
1. Pengertian Hukum Lingkungan	25
2. Ruang Lingkup Hukum Lingkungan	33
B. Pengaturan Hukum Lingkungan Di Indonesia	36
C. Kedudukan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Kebijakan Hukum Lingkungan	47
1. Pengertian Kebijakan	47
2. Kebijakan Hukum Lingkungan	50
3. Penegakan Hukum Lingkungan	56
4. Fungsi UU No.4/1982 Sebagai UU Payung	62
5. Kebijakan Hukum Pidana sebagai Bagian Integral dari Kebijakan Sosial	66

6. Pendekatan Rasional dalam Kebijakan Hukum Pidana (Sanksi Pidana).....	81
7. Kedudukan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Kebijakan Hukum Lingkungan	102
BAB III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Kebijakan Hukum Pidana Dalam Perundang-undangan Lingkungan Di Indonesia	108
A.1. Kebijakan Pidana Di Dalam Undang-Undang Lingkungan Hidup Sebagai Ketentuan Payung Dalam Keseluruhan Kebijakan Pidana Di Bidang Lingkungan Hidup	126
B. Perwujudan Kebijakan Hukum Pidana dan Permasalahan Hukum Di Dalam Praktik Peradilan	145
C. Kebijakan Hukum Pidana Dalam Mengantisipasi Kejahatan Lingkungan Di Masa Depan	191
I. Prospek Penanggulangan Tindak Pidana Lingkungan Di Masa Depan	197
I.1. Fase Penetapan Pidana	199
I.1.1. Kebijakan Penetapan Perumusan Tindak Pidana Lingkungan	200
I.1.2. Kebijakan Penetapan Jenis Pidana dan Jumlah Berat Ringannya Ancaman Pidana	213
I.2. Fase Penjatuhan Pidana	228
I.2.1. Tujuan Pemidanaan	231
I.2.2. Pedoman Pemidanaan	233
II. Hukum Pidana Sebagai Primum Remedium	243
BAB IV. PENUTUP	
A. Kesimpulan Umum	250
B. Kesimpulan Khusus	252
C. Saran	256
DAFTAR PUSTAKA	259

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap negara yang merdeka dan berdaulat memiliki tujuan nasional yang ingin diraih dan diwujudkan untuk kepentingan bangsa dan negaranya, agar dapat menempatkan dirinya sejajar dengan negara dan bangsa yang merdeka dan berdaulat lainnya, serta ikut berperan di dalam pergaulan antar bangsa.

Di dalam Pembukaan UUD 1945 tercantum tujuan nasional negara Indonesia, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, yang kesemuanya ini menjadi cita-cita kemerdekaan Indonesia.

Untuk mengisi kemerdekaan dalam rangka mencapai tujuan tersebut maka dilaksanakan pembangunan nasional. Pembangunan adalah usaha untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas diri, yang pelaksanaannya meliputi segala bidang kehidupan. Pembangunan nasional merupakan suatu proses yang berkesinambungan bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil makmur yang merata materiil spirituil berdasarkan Pancasila

di dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib, dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai, sebagaimana disebutkan di dalam setiap Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang merupakan arah atau acuan bagi pelaksanaan pembangunan nasional. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia, dengan memperhatikan adanya keselarasan hubungan antara manusia dengan Tuhannya, antara sesama manusia, dan antara manusia dengan lingkungan alam di sekitarnya.

Salah satu modal dasar sebagai penunjang pelaksanaan pembangunan yang dimiliki oleh bangsa Indonesia adalah, kekayaan alam yang beraneka ragam, terdapat di darat, laut, udara dan dirgantara yang dapat didayagunakan secara bertanggung jawab untuk kemakmuran rakyat. Namun di dalam pelaksanaan tahap-tahap pembangunan sering dihadapkan kepada permasalahan-permasalahan, seperti permasalahan mengenai sumber daya alam dan lingkungan hidup, yang selalu merupakan suatu dilemma. Pelaksanaan pembangunan mengharuskan dilakukannya eksplorasi dan eksploitasi

terhadap kekayaan alam ini, yang memiliki sifat terbatas jumlahnya, karena beberapa diantaranya ada yang tidak dapat diperbaiki atau ditingkatkan keberadaannya. Pemanfaatan secara terus menerus tanpa terencana akan menimbulkan kerugian yang sangat besar seperti rusaknya lingkungan dan pencemaran alam yang tidak hanya dirasakan oleh manusia yang ada saat ini, tetapi juga oleh generasi mendatang, bahkan kerusakan dalam skala besar dapat pula dirasakan baik secara langsung maupun tidak langsung oleh seluruh makhluk di bumi ini, sebab lingkungan hidup itu sendiri adalah bagian penting dari ekosistem yang berfungsi sebagai penyanggah kehidupan seluruh makhluk. Lingkungan hidup adalah harta bersama (*common property*), yang di dalamnya terkait baik kepentingan lingkungan hidup itu sendiri maupun kepentingan manusia terhadap lingkungannya. Selain karena pemanfaatan sumber daya alam yang tidak terencana, meningkatnya usaha-usaha di bidang industri, di dalam proses produksinya juga dapat mempengaruhi kelestarian lingkungan hidup dengan pembuangan limbah industri yang tidak memenuhi persyaratan, serta polusi yang ditimbulkannya.

Oleh karena itu, pengelolaan lingkungan hidup membutuhkan suatu sistem yang terpadu di dalam kebijaksanaan nasional yang meliputi; perumusan, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan terhadap ling-

kungan hidup, bahkan GBHN yang untuk pertama kalinya memasukkan kebijakan mengenai lingkungan hidup pada tahun 1973-1978 dan hingga kini terus berlanjut dalam GBHN 1993-1998, menegaskan perlunya kerja sama regional dan internasional tentang pemeliharaan dan perlindungan lingkungan hidup.

Sebagai suatu negara yang berdasarkan atas hukum, maka segala sesuatunya haruslah diupayakan agar sesuai dengan tata aturan yang telah ditentukan. Hukum adalah norma yang berisikan suruhan, larangan, dan kebebasan untuk melakukan atau tidak terhadap suatu perbuatan yang telah ditentukan, yang berfungsi sebagai sarana untuk terciptanya ketertiban dan keteraturan dan sebagai sarana untuk melakukan perubahan di dalam pergaulan hidup bersama.¹⁾

Masalah pengelolaan dan pelestarian sumber daya alam beserta lingkungan hidup diatur di dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 yaitu Undang-undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Ling-

1.) Lihat juga Satjipto Rahardjo, di dalam *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1983, menyebutkan fungsi hukum sebagai sarana untuk melakukan kontrol sosial, yaitu dimana hukum merupakan suatu proses yang dilakukan untuk mempengaruhi orang-orang agar bertingkah laku sesuai dengan harapan masyarakat, dan hukum sebagai sarana perubahan sosial, yaitu penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai suatu tertib atau keadaan masyarakat sebagaimana dicita-citakan atau untuk melakukan perubahan-perubahan yang diinginkan (hal. 127 dan 146).

ingkungan Hidup (UULH) yang mulai berlaku sejak tanggal 11 Maret 1982. Prinsip dasar yang melandasi undang-undang ini adalah prinsip hukum lingkungan dan pen-taatan setiap orang akan prinsip tersebut, yang kese-luruhannya berlandaskan pada wawasan nusantara. Un-dang-undang Nomor 4 Tahun 1982 ini adalah undang-undang payung (*umbrella act, umbrella provision, Kad-er Wet*) bagi segala peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah lingkungan hidup. Dengan demikian, undang-undang ini adalah landasan untuk menilai dan menyesuaikan semua peraturan yang memuat ketentuan tentang lingkungan hidup yang telah maupun akan ada, yang dirangkum dalam satu sistem hukum lingkungan Indonesia.

Di dalam UU No. 4 Tahun 1982 antara lain juga diatur tentang usaha pemeliharaan lingkungan hidup melalui upaya penegakan hukum pidana sebagai instru-*men terakhir (ultimum remedium)*, disamping penegakan hukum melalui sanksi administratif dan sanksi perda-ta.

Penegakan hukum lingkungan dengan instrumen hukum pidana di dalam mengantisipasi kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup diatur di dalam Pasal 22 UULH tentang Ketentuan Pidana, yaitu ancaman pidana penjara selama-lamanya sepuluh tahun dan atau denda Rp.100.000.000 (seratus juta rupiah) bila dilakukan

dengan sengaja, dan kurungan selama-lamanya satu tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.1.000.000 (satu juta rupiah) karena kelalaian. Secara lengkapnya Pasal 22 UULH tersebut berbunyi sebagai berikut :

- (1) Barangsiapa dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam undang-undang ini atau undang-undang lain diancam pidana dengan pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh tahun) dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100.000.000.- (seratus juta rupiah).
- (2) Barangsiapa karena kelalaiannya melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam undang-undang ini atau undang-undang lain diancam pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 1.000.000.- (satu juta rupiah).
- (3) Perbuatan sebagaimana tersebut dalam ayat (1) pasal ini adalah kejahatan dan perbuatan sebagaimana tersebut dalam ayat (2) pasal ini adalah pelanggaran.

Penetapan sanksi pidana di dalam suatu undang-undang merupakan salah satu sarana di dalam menanggulangi kejahatan, yang merupakan bagian dari kebijakan kriminal atau politik kriminal, hal ini berarti membuat suatu perencanaan ke depan sebagai usaha untuk mengantisipasi kejahatan.

Kebijakan menetapkan ketentuan pidana dalam perundang-undangan ini, yang oleh Barda Nawawi Arief dikatakan sebagai tahap kebijakan legislatif adalah, tahap yang paling strategis dilihat dari keseluruhan proses kebijaksanaan untuk mengoperasionalkan sanksi pidana, sebab pada tahap inilah dirumuskan garis-garis kebijaksanaan sistem pidana dan pemidanaan yang sekaligus merupakan landasan legalitas bagi tahap-tahap berikutnya, yaitu tahap penerapan pidana oleh badan pengadilan dan tahap pelaksanaan pidana oleh aparat pelaksana pidana.²⁾ Jadi, penetapan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 berikut sanksi pidana di dalam ketentuan Pasal 22 ayat (1) dan (2) tersebut merupakan suatu kebijakan yang telah dipilih oleh pembuat undang-undang dan pembuat kebijakan untuk menghadapi serta menanggulangi masalah-masalah (kejahatan) di bidang lingkungan, sebagai usaha untuk menyelamatkan harta bersama. Ini sejalan dengan apa yang disebutkan dalam konsiderans undang-undang ini, yaitu antara lain:

- a. bahwa lingkungan hidup Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia, merupakan ruang bagi kehidupan Bangsa Indonesia

2.) Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, CV Ananta, Semarang, 1994, hal. 3.

- dalam segala aspek dan matryanya sesuai dengan wawasan Nusantara;
- b. bahwa dalam mendayagunakan sumber daya alam untuk memajukan kesejahteraan umum seperti termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan untuk mencapai kebahagiaan hidup yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan dilaksanakan dengan kebijaksanaan terpadu dan menyeluruh serta memperhitungkan kebutuhan generasi sekarang dan mendatang.
 - c. bahwa kebijaksanaan melindungi dan mengembangkan lingkungan hidup dalam hubungan kehidupan antar bangsa adalah sesuai dan selaras dengan perkembangan kesadaran lingkungan hidup umat manusia;
 - d. bahwa dalam rangka mengatur pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan kebijaksanaan nasional yang terpadu dan menyeluruh, perlu ditetapkan undang-undang yang meletakkan ketentuan pokok untuk menjadi landasan bagi pengelolaan lingkungan hidup.

Sebagai sarana untuk menyelamatkan harta bersama (lingkungan hidup), penetapan ketentuan sanksi pidana di dalam Undang-undang No. 4 Tahun 1982 adalah salah satu upaya penegakan hukum lingkungan, dengan memuat ancaman pidana "relatif berat" yaitu maksimal pidana penjara 10 (sepuluh) tahun dan atau denda Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah). Meskipun demikian, kerasnya ancaman sanksi terhadap pelaku pencemaran, ternyata masih tetap banyak terjadi pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, serta sulitnya menarik pelaku-pelaku pencemaran dan kerusakan lingkungan ini

kemeja hijau.³⁾

Hingga saat ini setelah 14 tahun usia Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 hanya satu kasus lingkungan yang sampai pada proses di Mahkamah Agung (kasus Si-doarjo). Itupun setelah melalui proses yang sulit dan lama, disebabkan kesulitan di dalam pembuktian kesalahan pelaku pencemaran. Permasalahan-permasalahan inilah yang menarik minat penulis untuk melakukan suatu penelitian yang lebih mendalam, yaitu melakukan peninjauan kembali terhadap kebijakan legislatif di dalam UU No. 4 Tahun 1982 khususnya Pasal 22 UU No. 4 Tahun 1982 tentang penegakan hukum lingkungan dengan menggunakan instrumen hukum pidana (sanksi pidana).

Pemilihan pokok permasalahan tersebut juga didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan:

- a. Kebijakan kriminal atau "criminal policy" menurut Marc Ancel ialah, "*the rational organization of the control of crime by society*", yaitu suatu usaha rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan.⁴⁾ Penetapan ketentuan pidana di dalam Pasal 22 UU No. 4 Tahun 1982 tersebut merupakan

3.) Jawa Pos, 20 Juni 1991, hal. XV.

4.) Marc Ancel, Social Defence A Modern Approach to Criminal Problems, by Routledge & Kegan Paul Ltd, London, First published 1965, Hal. 209.

bagian dari kebijakan kriminal, oleh karena itu perlu dipertanyakan kembali apakah penetapan ketentuan di dalam Pasal 22 tersebut telah dapat mendukung usaha untuk menanggulangi masalah-masalah lingkungan hidup, seperti pencemaran dan perusakan lingkungan.

- b. Ancaman sanksi di dalam Pasal 22 tersebut bersifat kumulatif - alternatif yang maksimal. Karena di dalam Pasal 22 ini juga disebut "undang-undang lain (sektoral)", maka disamping ancaman sanksi tersebut masih terdapat pula ancaman sanksi lain dari undang-undang tentang lingkungan yang bersifat sektoral. Oleh karena itu perlu untuk diketahui apakah yang menyebabkan kesulitan untuk menarik pelaku pencemaran dan perusakan dengan Pasal 22 yang bersifat kumulatif-alternatif itu.
- c. Adanya himbauan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa kepada negara-negara anggota PBB untuk mendayagunakan Hukum Pidana di dalam mengatasi masalah lingkungan hidup, seperti dituangkan di dalam hasil kongres PBB ke-8 pada tahun 1990 di Havana, Cuba dan Kongres

ke-9 tahun 1995 di Kairo.⁵⁾

B. Permasalahan

Dari uraian tersebut di atas, permasalahan di dalam penulisan thesis ini adalah sebagai berikut :

1. Seberapa jauh kebijakan hukum pidana yang tertuang di dalam UULH sebagai undang-undang payung atau *umbrella act* atau *Kader Wet* terwujud secara konsisten (ajeg) di dalam perundang-undangan sektoral tentang lingkungan hidup lainnya ?
2. Kasus lingkungan apa sajakah yang selama ini sampai ke pengadilan dan diputus berdasarkan ketentuan pidana dalam undang-undang lingkungan hidup, dan permasalahan-permasalahan hukum apakah yang timbul di dalam praktik sehubungan dengan penerapan kebijakan hukum pidana tersebut?

5.) Draft resolution mengenai "*The role of Criminal Law in the protection of nature and the environment*", (Dokumen No. A/CONF.144/L. 4, tanggal 3 September 1990. Lihat juga Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1992, Hal.170.

Kemudian lihat pula:

Draft resoluton (Topik ke-2) Kongres PBB ke-9. mengenai "*The role of Criminal Law in the protection of the environment*", (Dokumen no. A/CONF.169/L.3, tanggal 7-10 August 1995.

3. Usaha atau kebijakan apakah yang dapat diambil di dalam mengatasi kesenjangan yang timbul di dalam penerapan kebijakan hukum pidana lingkungan di lapangan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian serta beberapa permasalahan seperti yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menjelaskan mengenai kebijakan legislatif di bidang lingkungan hidup, khususnya tentang ketentuan sanksi pidana yang terdapat baik pada Undang-undang No. 4 Tahun 1982, maupun undang-undang sektoral lainnya, dan seberapa jauh kebijakan legislatif tersebut digunakan di dalam upaya untuk menanggulangi kejahatan lingkungan hidup.

D. Manfaat Hasil Penelitian

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat baik dari segi praktis maupun akademis, mengingat banyaknya kasus pencemaran dan kerusakan lingkungan yang terjadi.

Dari segi praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pembuat kebijakan lingkungan hidup di masa mendatang, dan para aparat penegak hukum di dalam rangka penegakan hukum

lingkungan, khususnya yang berkaitan dengan penegakan hukum pidana lingkungan hidup, dalam rangka menunjang usaha melestarikan sumber daya alam.

Manfaat dari segi akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah bahan bacaan di bidang ilmu hukum khususnya hukum pidana, serta menambah khasanah kajian di bidang lingkungan hidup.

E. Kerangka Pemikiran dan Konsepsional

Tindak pidana (delik) lingkungan hidup adalah salah satu jenis kejahatan baru yang akhir-akhir ini sangat menarik perhatian dari para ahli khususnya ahli hukum tidak hanya di Indonesia tetapi juga di seluruh dunia, yang sulit dipisahkan dari keterkaitannya dengan masalah pembangunan dan kesejahteraan manusia.

Adanya hubungan yang erat ini, jelas ditunjukkan di dalam laporan Kongres PBB ke 7 yang menyatakan bahwa kejahatan lingkungan (*ecological/enviromental crimes*) itu adalah :

- a. mengganggu kualitas hidup (*impinged on the quality of life*);
- b. mengganggu kesejahteraan material seluruh masyarakat (*impinged on the material well-being of entire societies*); dan
- c. mempunyai pengaruh negatif terhadap usaha-usaha pembangunan bangsa (had a

negative impact on the development effort of nations).⁶⁾

Sebenarnya perhatian dunia Internasional terhadap permasalahan lingkungan hidup telah lama ada, ini terlihat dengan seringnya masalah ini diangkat ke dalam agenda PBB untuk dibahas dalam kongres-kongres PBB mengenai *The prevention of Crime and The Treatment Offenders*, yaitu dimulai sejak kongres PBB ke-4 tahun 1970, yang membicarakan masalah-masalah yang berhubungan dengan pembangunan dan kualitas lingkungan baik yang sifatnya nasional maupun global.⁷⁾

Kejahatan lingkungan sering merupakan hasil dari kegiatan perdagangan dan industri yang mengganggu kualitas lingkungan hidup dan kesejahteraan material seluruh masyarakat, serta mempunyai pengaruh negatif terhadap usaha-usaha pembangunan bangsa baik berupa pencemaran maupun perusakan lingkungan.

Indonesia sebagai negara berkembang, melaksanakan pembangunan untuk mencapai tujuan nasional se-

-
- 6.) Barda Nawawi Arief, *TPH dan Masalah Pertanggung jawaban Pidananya Menurut Hukum Positif di Indonesia*, dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 169.
- 7.) Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum Pidana Terhadap Tindak Pidana Ekonomi dan Tindak Pidana Lingkungan*, Bahan Penataran Nasional Hukum Pidana Angkatan IV, Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, Fakultas Hukum UNSOED, Purwokerto, 1990, hal. 1.

bagaimana telah digariskan di dalam alinea ke empat Pembukaan UUD 1945, juga tidak terlepas dari permasalahan-permasalahan lingkungan ini.

Pembangunan telah membawa kemajuan yang besar, dengan tujuannya yaitu: meningkatkan kualitas fisik dan non fisik manusia, meningkatkan kualitas lingkungan sosial, dan meningkatkan kualitas lingkungan alam. Namun demikian pembangunan juga menghasilkan produk sampingan seperti limbah sampah dan buangan baik dalam wujud padat, cair dan gas, yang lambat laun akan merusak kelestarian alam, karena menurunnya fungsi lingkungan hidup.

Pengaruh negatif berupa dampak yang luas, diusahakan untuk ditanggulangi dengan berbagai jalan, di dalam ketentuan UU No. 4 Tahun 1982 dan undang-undang sektoral tentang lingkungan hidup lainnya, pemulihan keadaan yang terganggu karena delik lingkungan adalah melalui pemberian ganti kerugian kepada penderita, dan berupa membayar biaya pemulihan atau sanksi pidana penjara dan atau denda.

Penggunaan sarana hukum pidana berikut sanksi pidananya, atau disebut juga melalui kebijakan hukum pidana atau politik hukum pidana di dalam mengatasi problem lingkungan ini, adalah bagian dari politik

penegakan hukum. Sudarto pernah mengemukakan,⁸⁾ bila lamana hukum pidana hendak digunakan, haruslah tetap memperhatikan fungsi subsidernya, yang artinya hukum pidana hanyalah digunakan apabila upaya lain yang telah ditempuh tidak menunjukkan hasil yang diharapkan. Bila dikaitkan dengan Undang-undang Lingkungan Hidup No. 4 Tahun 1982, maka sarana lain itu adalah sarana hukum perdata dan Hukum Administrasi.

Barda Nawawi Arief menyebutkan, pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari dua sudut, yaitu dari politik hukum dan dari politik kriminal. Sudarto mengartikan Politik hukum sebagai:⁹⁾

- a. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.
- b. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat untuk mencapai apa yang dicita-citakan.¹⁰⁾

8.) Sudarto, di dalam *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1983, dari hal. 30-32.

9.) Ibid, hal.159

10.) Sudarto, *Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1983, Hal. 93.

Jadi, melaksanakan politik hukum pidana menurut Sudarto berarti usaha untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang. Lebih lanjut dikatakannya, apabila hukum pidana akan digunakan hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan dengan politik kriminal atau *Social Defence Planning* yang juga merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.¹¹⁾

Berdasarkan pendapat Sudarto di atas, maka pada hakikatnya penanggulangan kejahatan lingkungan dengan hukum pidana bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan perlindungan masyarakat. Ini dilakukan dengan menarik pelaku kejahatan lingkungan ke pengadilan dengan menggunakan instrumen pidana di dalam Pasal 22 UU No. 4/1982 atau ketentuan pidana dalam undang-undang sektoral mengenai lingkungan hidup. Akan tetapi untuk memperoleh hasil yang diharapkan dari suatu undang-undang atau ketentuan pidana tidak terlepas dari proses pembentukannya, atau sangat dipengaruhi oleh kebijakan legislatif.

Seperti dikatakan oleh Barda Nawawi Arief, kebijakan hukum pidana meliputi tiga tahap penegakan

11.) Sudarto, op cit. hal.104.

hukum dimana diantara tahap yang satu dengan yang lainnya saling berkaitan yaitu :¹²⁾

- a. tahap formulasi atau tahap legislatif, yaitu tahap perumusan atau penyusunan peraturan perundangan pidana oleh lembaga yang berwenang.
- b. tahap aplikasi atau juga disebut dengan tahap yudikatif yaitu, tahap pemberian pidana;
- c. tahap eksekusi atau tahap administrasi, yaitu tahap terakhir di dalam kebijakan pidana.

Selanjutnya dikatakan, tahap formulasi adalah tahap yang paling strategis di dalam penegakan hukum pidana. Tahap ini sangat mempengaruhi dan menjadi pedoman bagi kedua tahap berikutnya, serta sangat menentukan di dalam pencapaian tujuan dari kebijakan pidana sebagai usaha rasional dalam mengantisipasi kejahatan (lingkungan) melalui sarana penal.

Penggunaan ketentuan pidana di dalam penanganan masalah-masalah lingkungan hidup, hanyalah sebagai upaya terakhir, namun seperti yang dikatakan oleh Singgih (Jaksa Agung R.I.)¹³⁾ penggunaan instrumen

12.) Lihat Barda Nawawi Arief dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Edisi Revisi, Bandung, Alumni, 1992, hal.173.

13.) Harun M. Hussein, *Lingkungan Hidup Masalah Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993, hal. 171.

pidana sebagai 'ultimun remedium atau senjata pamungkas untuk mengantisipasi perusakan dan pencemaran lingkungan hidup sangatlah penting. Penggunaan pidana sebagai senjata pamungkas telah banyak dikritik.

Sehubungan dengan pentingnya kebijakan hukum pidana untuk mengantisipasi kejahatan, H.L. Packer menyebutkan:¹⁴⁾

The criminal sanction is at once prime guarantor and prime threatener of human freedom. Used providently and humanely it is guarantor; used indiscriminately and coercively, it is threatener.

Di dalam pernyataannya ini, Packer mengingatkan bahwa, penggunaan hukum pidana sebagai kebijakan di dalam penanggulangan kejahatan, disamping dapat memberikan dampak yang positif juga dapat berdampak negatif. Berdampak positif apabila penggunaan hukum pidana itu memperhatikan segi-segi kemanusiaan dan dilakukan secara cermat. Sebaliknya ia akan berdampak negatif apabila di dalam pelaksanaannya dilakukan dengan menyamaratakan dan dipaksakan.

Erat kaitannya dengan pernyataan Packer ini adalah apa yang dikemukakan oleh Muladi di dalam pidato pengukuhannya sebagai Guru Besar, yaitu mengenai

14.) Herbert L. Packer, *The Limits of The Criminal Sanction*, Stanford University Press, California, 1968, hal. 366.

kebijakan sanksi pidana dalam bidang hukum ekonomi. Dikatakannya bahwa,¹⁵⁾ di dalam mengelola masyarakat moderen yang semakin kompleks, hukum pidana digunakan sebagai sarana untuk meningkatkan rasa tanggung jawab negara, yaitu melalui pendayagunaan secara maksimal sanksi pidana untuk mendukung norma hukum administrasi dalam berbagai hal dalam rangka "*public welfare offenses*", akan tetapi penggunaan sanksi pidana sebagai ultimum remedium, haruslah dilakukan dengan hati-hati dan selektif.

Penegakan hukum lingkungan di Indonesia melalui sarana hukum (sanksi) pidana dimulai dari dibentuknya Undang-undang Lingkungan Hidup No. 4/1982 (tahap formulasi). Di dalam UU No. 4/1982 terdapat kebijakan hukum pidana yang diatur dalam ketentuan Pasal 22. Selain memuat tentang jenis delik lingkungan, Pasal 22 tersebut sekaligus memuat tentang sanksi pidananya.

Secara fungsional bekerjanya hukum pidana dalam rangka menanggulangi kejahatan¹⁶⁾ dapat dilihat melalui tiga fase yaitu, fase pengancaman pidana oleh

-
- 15.) Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia Di Masa Depan*, Pidato Pengukuhan, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1990, hal.8.
- 16.) Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hal. 62.

pembentuk undang-undang, fase penjatuhan pidana oleh hakim, dan fase pelaksanaan pidana oleh aparat eksekusi pidana. Sehubungan dengan penegakan kebijakan hukum pidana ini Barda Nawawi Arief mengatakan,¹⁷⁾ pendekatan rasional merupakan pendekatan yang seharusnya melekat pada setiap langkah kebijakan.

F. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian :

Objek atau sasaran dari penelitian ini adalah kebijakan legislatif yang tertuang di dalam ketentuan-ketentuan pidana Undang-undang Nomor 4 tahun 1982 dan undang-undang sektoral lainnya tentang Lingkungan Hidup sebagai sarana untuk menanggulangi TPLH, dan kebijakan aplikasi (penerapan ketentuan-ketentuan pidana) dalam usaha penanggulangan TPLH yang tertuang di dalam putusan-putusan pengadilan berdasarkan peraturan perundangan lingkungan.

2. Pendekatan Masalah :

Permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah masalah kebijakan legislatif khususnya mengenai kebijakan hukum pidana (sanksi pidana) di dalam

17.) Barda Nawawi Arief, di dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori Dan Kebijakan Pidana*, Edisi Revisi, Alumni, Bandung, 1992, Hal. 164.

perundang-undangan lingkungan hidup. Oleh karena itu, pendekatan utama terhadap masalah ini adalah pendekatan "yuridis-normatif". Untuk menunjang pendekatan yuridis normatif tersebut, diperlukan pula pendekatan "yuridis empiris", terutama untuk melihat gambaran nyata di dalam fase penerapan kebijakan hukum pidana terhadap penyelesaian kasus-kasus lingkungan hidup.

3. Metode Pengumpulan Data :

Apabila melihat tujuan dari penelitian ini maka, data utama di dalam penelitian ini adalah data sekunder, baik data sekunder yang bersifat primer, yaitu bahan perundang-undangan yang berkaitan dengan lingkungan hidup, putusan-putusan pengadilan tentang lingkungan hidup, maupun yang bersifat sekunder, yaitu diperoleh dari kajian literatur-literatur tentang lingkungan hidup. Selain itu, juga diambil data primer sebagai data pendukung, yang dilakukan melalui wawancara dengan aparat penegak hukum di lokasi penelitian. Untuk memperoleh data tersebut, maka dilakukan dengan menggunakan baik studi kepustakaan maupun studi lapangan.

a. *studi kepustakaan.*

Sebagaimana dikatakan oleh Ronny Hanitijo Soemitro, metode ini adalah untuk mencari dan mendapatkan konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat maupun penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan.

Data kepustakaan ini dapat berupa: peraturan perundangan, karya ilmiah para sarjana, dan lain-lain.¹⁸⁾

b. *Studi lapangan.*

Untuk mendapatkan data pendukung guna melengkapi informasi yang diperlukan di dalam menjawab permasalahan penelitian, dilakukan tanya jawab (wawancara) dengan berbagai aparat penegak hukum, beserta ahli hukum pidana dan hukum lingkungan.

4. Sampel dan Teknik Sampling

Penelitian ini tidak bermaksud untuk meneliti keseluruhan populasi, oleh sebab itu perlu ditentukan sampel. Populasi penelitian ini adalah kebijakan legislatif mengenai lingkungan hidup sejak tahun 1982, dan kasus-kasus lingkungan hidup yang diputus oleh pengadilan negeri di Jawa. Adapun

18.) Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 98.

yang menjadi sampel di dalam penelitian ini adalah putusan pengadilan negeri mengenai lingkungan hidup di Jawa Barat (Pengadilan Negeri Bogor); Jawa Tengah (Pengadilan Negeri Semarang), dan Jawa Timur (Pengadilan Negeri Sidoarjo). Untuk melengkapi data mengenai penyelesaian masalah lingkungan hidup oleh pengadilan tersebut, maka juga dikumpulkan data empiris melalui wawancara dengan beberapa orang dari aparat penegak hukum di ketiga wilayah kerja pengadilan tersebut di atas, serta data dari Walhi dan ahli hukum pidana dan lingkungan, berdasarkan anggapan bahwa mereka mengetahui dan menguasai masalah di dalam penelitian ini.

5. Analisis dan Penyajian Data

Penelitian ini bersifat analitis deskriptif normatif, yaitu menggambarkan, menjelaskan dan menganalisis secara yuridis normatif data yang telah diperoleh. Penjelasan terhadap data dilakukan dengan menggunakan teori-teori dan norma-norma hukum yang ada, baik terhadap data kepustakaan maupun data dari lapangan. Di samping itu juga tidak diabaikan analisis empiris terhadap data yang didapat dari lapangan, dikaitkan dengan kebijakan lingkungan hidup baik berupa perundang-undangan maupun keputusan pengadilan. Semua Data yang diperoleh dari penelitian ini disajikan secara kualitatif, yaitu dalam bentuk uraian-uraian yang sistematis.

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

A. PENGERTIAN DAN RUANG LINGKUP HUKUM LINGKUNGAN

1. Pengertian Hukum Lingkungan

Tidaklah mudah untuk memberikan batasan pengertian dari hukum lingkungan. Ini disebabkan demikian luas aspek yang tercakup di dalamnya. Pernyataan ini ternyata sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Mac Andrews dan Chia Lin Sien:

The nature of environmental law is such that the subject defies precise delineation. As a simple working definition, we might say that environmental law is that set of legal rules addressed specifically to activities which potentially affect the quality of the environment, whether natural or manmade. But it will be immediately apparent that even such a general definition raises a host of subsidiary issues which, in some cases, call for the drawing or essentially arbitrary lines.¹⁾

Dari apa yang telah dikemukakan oleh Mac Andrews dan Chia Lin Sien di atas, dapatlah diketahui bahwa pengertian dari Hukum Lingkungan itu adalah hukum yang mengatur segala aktivitas yang secara potensial mempengaruhi kualitas lingkungan baik lingkungan alam maupun lingkungan buatan. Selanjutnya dikatakan pula bahwa pengertian hukum

1.) Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan Dan Kebijakan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia*, Disertasi, 1987, Hal.2.

lingkungan itu akan muncul atau ditentukan dari kasus-kasus yang terjadi.

Selain karena menyangkut aspek yang sangat luas, kesulitan memberikan pengertian yang tegas terhadap hukum lingkungan ini disebabkan juga karena hukum lingkungan menyangkut penetapan nilai-nilai yang sedang berlaku, dan diharapkan akan tetap dapat diberlakukan untuk dimasa yang akan datang.

Hukum Lingkungan adalah hukum yang mengatur lingkungan. Pengertian sederhana ini tentunya sukar untuk difahami, tanpa terlebih dahulu memilah kedua kata tersebut, hukum dan lingkungan.

Hukum ialah segenap himpunan peraturan atau kaedah-kaedah yang mengatur pergaulan hidup bersama, yang pelanggaran atasnya diancam dengan sanksi.²⁾

Pengertian lain yang diberikan tentang hukum adalah, suatu pranata sosial yang berupa suatu perangkat kaedah guna mengatur tingkah laku manusia demi untuk melindungi kepentingan antar manusia secara tertib dan damai.³⁾ Sedangkan Lingkung-

-
- 2.) Harun M. Husein, *Lingkungan Hidup. Masalah, Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993, Hal. 35.
 - 3.) St. Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan*, Buku IV: Global, Binacipta, Bandung, 1980, Hal5.

an diartikan sebagai semua benda, daya dan kondisi termasuk di dalamnya manusia dan tingkah laku yang terdapat dalam suatu ruang dimana manusia berada, yang mempengaruhi kesejahteraan dan kelangsungan hidupnya dan jasad-jasad hidup lainnya.

Drupsteen mengemukakan, hukum lingkungan adalah hukum yang berhubungan dengan lingkungan alam dalam arti yang seluas-luasnya.⁴⁾

Hukum yang mengatur tatanan Lingkungan, merupakan pengertian yang diberikan oleh St Munadjat Danusaputro, di dalam bukunya Publisistik dan Hukum Lingkungan.⁵⁾

Hukum lingkungan sebagai perangkat norma yang mengatur tindakan orang dalam kaitannya dengan pengelolaan lingkungan hidup, adalah pengertian yang diberikan oleh Moestadji.⁶⁾

Melihat beberapa pengertian yang telah diberikan oleh beberapa sarjana dan pakar lingkungan sebagaimana disebutkan di atas, semuanya menunjuk

-
- 4.) Koesnadi Hardjasoemantri, **Hukum Tata Lingkungan**, edisi kelima, cetakan kedelapan, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1990, Hal. 14.
- 5.) St. Munadjat Danusaputro, Seri: **Hukum & Lingkungan Hidup No.3/HLH/1978 Publisistik dan Hukum Lingkungan**, Litera, Bandung, 1978. Hal.6.
- 6.) Moestadji dalam Linda F Duncan, Kumpulan Makalah dalam serangkaian seminar Lingkungan yang diadakan di Semarang, Surabaya dan Medan pada bulan Februari 1991, EMDI, 1991.

kepada satu obyek yang sama, yaitu lingkungan hidup, yang di dalamnya terkandung unsur-unsur lingkungan, yang berupa materi (termasuk di dalamnya manusia, hewan, tumbuh-tumbuhan, tanah, udara, dan air), energi, ruang dan keadaan, yang kesemuanya terkait dalam satu pola hubungan yang erat dan teratur, serta merupakan suatu sistem interaksi yang saling mempengaruhi, yang menurut penjelasan Pasal 1 Undang-undang No. 4 Tahun 1982 disebutkan unsur-unsur ini meliputi lingkungan alam hayati, lingkungan alam non hayati, lingkungan buatan, dan lingkungan sosial yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa, keberadaan hukum lingkungan adalah untuk menjaga agar hubungan antara kesemua unsur lingkungan tersebut dapat berlangsung secara harmonis dan seimbang.

Sebagaimana halnya dengan bidang-bidang hukum lainnya, yaitu bertujuan mengatur keserasian kehidupan bersama, maka demikian pula halnya dengan Hukum Lingkungan akan mulai berfungsi bilamana ada masalah yaitu berupa gangguan dan ancaman terhadap lingkungan hidup, pengertian lingkungan hidup itu sendiri adalah sebagai berikut ;

Secara harfiah pengertian lingkungan hidup, adalah suatu pengertian yang terdiri dari dua suku kata, yaitu lingkungan dan hidup.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, lingkungan antara lain berarti; daerah (kawasan dan sebagainya) yang termasuk di dalamnya; semua yang mempengaruhi pertumbuhan manusia atau hewan, sedangkan hidup berarti masih terus ada, bergerak, dan bekerja sebagaimana mestinya (tentang manusia, binatang, tumbuhan, dan sebagainya).⁷⁾

Emil Salim menyatakan, secara umum lingkungan hidup diartikan sebagai segala benda, kondisi keadaan dan pengaruh yang terdapat dalam ruang yang kita tempati dan mempengaruhi hal yang hidup termasuk kehidupan manusia.⁸⁾

Menurut ST Munadjat Danusaputro, lingkungan hidup adalah semua benda dan daya serta kondisi, termasuk di dalamnya manusia dan tingkah lakunya yang terdapat dalam ruang dimana manusia berada dan mempengaruhi kelangsungan hidup serta kesejah-

7.) Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta : 1989. hal. 526, 306.

8. Emil Salim, **Lingkungan Hidup dan Pembangunan**, Cetakan ke-8, Mutiara Sumber Widya, Jakarta : 1979, hal. 34.

teraan manusia dan jasad-jasad hidup lainnya.⁹⁾

Otto Soemarwoto di dalam salah satu penjelasannya tentang lingkungan hidup menyebutkan: ...yang dimaksud dengan lingkungan suatu organisme hidup ialah segala sesuatu di sekeliling organisme itu yang berpengaruh pada kehidupannya.¹⁰⁾

Ehrlich et al tentang lingkungan hidup ini menyebutkan :

"For our purpose, the environment is the unique skin of soil, water, gaseous atmosphere, mineral nutrients, and organisms that covers this otherwise undistinguished planet".¹¹⁾

Soedjono, memberikan arti lingkungan hidup sebagai lingkungan hidup fisik jasmani, yang mencakup dan meliputi semua unsur dan faktor fisik jasmani yang terdapat dalam alam. Lebih lanjut dikatakannya di dalam pengertian ini, maka manusia, hewan dan tumbuh-tumbuhan itu dilihat dan dianggap

-
- 9.) Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan, Buku I Umum*, Bina Cipta, Jakarta: 1981, hal. 67.
- 10.) Otto Soemarwoto, dalam Nursid Sumaatmadja, *Studi Lingkungan Hidup*, Alumni, Bandung : 1989, hal 25.
- 11.) Ehrlich Et al, *Human Ecology* dalam Nursid Sumaatmadja, *Studi Lingkungan Hidup*, Alumni, Bandung: 1989, hal. 25.

sebagai perwujudan fisik jasmani belaka.¹²⁾

F. Gunawan Suratmo di dalam merumuskan arti lingkungan hidup menyebutkan, lingkungan hidup adalah segala sesuatu disekitar suatu objek yang saling mempengaruhi, sehingga jika yang dimaksudkan lingkungan hidup manusia, maka diartikannya sebagai segala sesuatu di sekitar manusia dan sistem hubungan, sedangkan jika yang dimaksudkan adalah alam, maka berarti suatu kesatuan areal tertentu dengan segala sesuatu yang berada dalam dan sistem hubungan satu sama lainnya.¹³⁾

Semua benda, daya dan kondisi yang terdapat dalam suatu tempat atau ruang tempat manusia atau makhluk hidup berada dan dapat mempengaruhi hidupnya, adalah pengertian lingkungan hidup yang diberikan oleh NHT. Siahaan.¹⁴⁾

Berdasarkan Pasal 1 butir kesatu dari Undang-undang No. 4 Tahun 1982, lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelang-

-
- 12.) Soedjono, Pengamanan Hukum Terhadap Pencemaran Lingkungan Akibat Industri, Alumni, Bandung: 1979, hal. 20.
- 13.) F. Gunawan Suratmo, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta : 1990, hal. 3.
- 14.) NHT. Siahaan, Ekologi Pembangunan dan Hukum Tata Lingkungan, Erlangga, Jakarta, 1987, hal.2.

sungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.

Pengertian dasar lingkungan hidup ialah, semua benda dan kondisi, termasuk manusia dan tingkah lakunya yang ada dalam ruang yang kita tempati yang mempengaruhi kelangsungan kehidupan dan kesejahteraan manusia dan jasad-jasad hidup lainnya, adalah pengertian yang dirumuskan di dalam Seminar Segi-segi Hukum dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang diselenggarakan oleh BPHN dalam rangka kerja sama dengan Fakultas Hukum UNPAD tanggal 25 - 27 Maret 1976 di Lembang Bandung.¹⁵⁾

Adanya bermacam-macam pengertian lingkungan hidup tidak berarti bahwa terdapat berbagai penafsiran yang berbeda, perbedaan hanya pada redaksinya saja, yang timbul karena perbedaan latar belakang disiplin ilmu. Dari beberapa pengertian tentang lingkungan hidup di atas, semua pengertian tentang lingkungan hidup tersebut mengandung di dalamnya unsur-unsur sebagai berikut :

1. semua benda, berupa manusia, fauna dan organisme, tanah, air, dan udara.
2. daya (energi).
3. keadaan atau kondisi.
4. perilaku manusia.

15.) Harun M. Hussein, op. cit. hal.7.

5. ruang, yaitu wadah atau tempat berbagai komponen berada.
6. proses interaksi atau disebut juga dengan jaringan kehidupan.

2. Ruang lingkup Hukum Lingkungan

Ruang lingkup hukum lingkungan akan sangat ditentukan oleh ruang lingkup pengertian pengelolaan lingkungan hidup.¹⁶⁾ Dalam Pasal 1 ayat 2 UU No. 4 Tahun 1982 disebutkan, yang dimaksud dengan pengelolaan lingkungan hidup adalah: upaya terpadu dalam pemanfaatan, penataan, pemeliharaan, pengawasan, pengendalian, pemulihan, dan pengembangan lingkungan hidup. Oleh karena itu dari beberapa komponen yang terdapat di dalam lingkungan hidup tersebut, maka hukum lingkungan sebagai instrumentarium yuridis bagi pengaturan dan pengelolaan lingkungan, meliputi berbagai aspek pula, sehingga ruang lingkungannya berkaitan dengan dan ditentukan oleh ruang lingkup pengelolaan lingkungan itu sendiri, yang oleh Drupsteen dibaginya atas, hukum lingkungan pemerintahan¹⁷⁾, hukum lingkungan keperdataan, hukum lingkungan ketatanegaraan, dan

16.) Linda F Duncan, Loc cit.

17.) baik yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintahan daerah, maupun yang dibentuk oleh badan-badan internasional atau melalui perjanjian dengan negara lain.

hukum lingkungan kepidanaan¹⁸⁾, dengan kata lain pembagian ini berdasarkan pada pendekatan sistem hukum. Disamping itu juga dapat didasarkan kepada pendekatan sumberdaya atau pendekatan ekosistem, seperti yang dikemukakan oleh Koesnadi Hardjasoemantri di bawah ini.

Di dalam perkembangan Hukum Lingkungan khususnya di Indonesia, Kusnadi Hardjasoemantri menyebutkan, pada perkembangannya yang terakhir, hukum lingkungan meliputi aspek-aspek sebagai berikut :

1. Hukum Tata Lingkungan
2. Hukum Perlindungan Lingkungan
3. Hukum Kesehatan Lingkungan
4. Hukum Pencemaran Lingkungan (dalam kaitannya dengan misalnya pencemaran oleh industri, dan sebagainya).
5. Hukum Lingkungan Transnasional Internasional (dalam kaitannya dengan hubungan antar negara) .
6. Hukum Perselisihan Lingkungan (dalam kaitannya dengan misalnya penyelesaian masalah ganti kerugian, dan sebagainya.¹⁹⁾

Hukum Tata Lingkungan mengatur penataan lingkungan guna mencapai keselarasan hubungan antara manusia dan lingkungan hidup, baik lingkungan hidup fisik maupun lingkungan hidup sosial budaya. Hukum Tata Lingkungan ini meliputi tata ruang, tata guna ta-

18.) Drupsteen dalam Koesnadi Hardjasoemantri, op. cit. hal.15.

19.) Ibid, hal.17.

nah, tata cara peran serta masyarakat, tata cara peningkatan upaya pelestarian kemampuan lingkungan, tata cara penumbuhan dan pengembangan kesadaran masyarakat, tata cara perlindungan lingkungan, tata cara ganti kerugian dan pemulihan lingkungan serta penataan keterpaduan pengelolaan lingkungan hidup.²⁰⁾

Hukum Perlindungan Lingkungan. tidak mengenai satu bidang kebijaksanaan, tetapi terdiri dari berbagai peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan lingkungan yang berkaitan dengan lingkungan biotis dan sampai batas tertentu juga dengan lingkungan antropogen.²¹⁾

Hukum Kesehatan Lingkungan adalah hukum yang berhubungan dengan: kebijakan dibidang kesehatan lingkungan, pemeliharaan kondisi air, tanah dan udara, serta pencegahan kebisingan. Kesemuanya ini dengan latar belakang perbuatan manusia yang disesuaikan dengan lingkungan.²²⁾

Hukum Pencemaran Lingkungan adalah hukum yang berusaha untuk menanggulangi pencemaran-pencemaran yang telah timbul dan pula untuk mencegah pencemaran-pencemaran yang mungkin timbul,

20.) Ibid, Hal 18.

21.) Hardjasoemantri, loc cit.

22.) Ibid, Hal. 15.

demikian untuk melindungi dan melestarikan lingkungan hidup.²³⁾

Terjadinya pengaturan yang serupa ini disebabkan oleh di dalam pengelolaan lingkungan ini berhadapan pula dengan hukum sebagai sarana pemenuhan kepentingan, sehingga atas dasar ini hukum lingkungan dapat pula dibedakan atas:

- a. hukum bencana;
- b. hukum kesehatan lingkungan;
- c. hukum tentang sumber daya alam atau konservasi;
- d. hukum tentang pembagian pemakaian ruang;
- e. hukum perlindungan lingkungan.²⁴⁾

Berdasarkan pembagian ini, sebagian besar materi hukum lingkungan adalah merupakan hukum administrasi negara, disamping juga mengandung aspek hukum Perdata, Pidana, Pajak dan hukum Internasional.*

B. Pengaturan Hukum Lingkungan di Indonesia

Sebagaimana diketahui, undang-undang adalah landasan hukum bagi kebijakan pemerintah, dan undang-undang merupakan sarana untuk mencapai tujuan dari suatu kebijakan. Mengingat demikian luasnya

23.) Soedjono D, op.cit. Hal. 30.

24.) Siti Sundari Rangkuti, Op Cit, hal. 3.

materi yang diatur, maka kebijakan lingkungan di Indonesia diatur di dalam beberapa bentuk peraturan perundang-undangan.

Adapun beberapa peraturan perundang-undangan tersebut tidak hanya berbentuk undang-undang, yaitu undang-undang induk dan undang-undang sektoral saja, tetapi juga peraturan perundangan lingkungan lainnya yang berbentuk lebih rendah dari undang-undang, seperti peraturan pemerintah, peraturan menteri dan seterusnya.

Sebenarnya apabila ditinjau dari segi peringkat perundangannya, perkembangan perundang-undangan lingkungan di Indonesia dapat dibagi ke dalam tiga periode, yakni :

1. zaman Hindia Belanda.

peraturan / ordonansi yang penting di bidang lingkungan hidup antara lain:

- a. Peraturan Kehutanan tahun 1874;
- b. Ordonansi gangguan Stb 1926 No 226, kemudian ditambah terakhir dengan Stb 1940 No 450;
- c. Ordonansi Perlindungan satwa Stb 1931 No 134;
- d. Peraturan tentang perburuan untuk Jawa dan Madura Stb 1940 No 733;
- e. Ordonansi Perlindungan Cagar Alam Stb 1941 No 147;

f. Peraturan tentang Perairan Umum Stb 1936 No 489 jo Stb 1949 No 98.

2. Zaman Jepang.

Osamu S. Kanrei Nomor 6, tentang larangan menebang pohon aghata, alba dan balsem tanpa izin Gunseikan.

3. Zaman Kemerdekaan.

Sampai dengan tahun 1978 terdapat 22 Undang-undang dan ordonansi di bidang lingkungan hidup yang telah diinventarisasi oleh Panitia Perumus dan rencana Kerja bagi Pemerintah di bidang pengembangan lingkungan Hidup dalam Himpunan Peraturan Perundang-undangan di bidang Lingkungan Hidup, yaitu di bidang kehutanan, pengairan, pertanian, pertambangan, perindustrian dan kehewan/perikanan.²⁵⁾ Produk undang-undang nasional di bidang lingkungan hidup yang dikeluarkan pada masa setelah kemerdekaan Republik Indonesia dapat pula dibagi atas dua priode yaitu; produk perundangan lingkungan sebelum tahun 1982, dan sesudahnya.

Seperti telah diketahui bahwa UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, merupakan undang-undang payung

25.) Harun M. Husein, Op cit, hal. 43.

bagi seluruh undang-undang atau peraturan yang menyangkut masalah pengaturan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia. Ini berarti, semua undang-undang atau peraturan di bidang lingkungan baik yang telah ada sebelum diberlakukannya Undang-undang No. 4 Tahun 1982 ataupun yang akan dibuat haruslah mengacu dan berpatokan pada Undang-undang No. 4 Tahun 1982 ini.

Peraturan dibidang lingkungan sebelum tahun 1982, antara lain :

1. Undang-undang No. 9 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Kesehatan (LN No. 131 - TLN No. 2068);
2. Undang-undang No. 2 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi (LN No. 133 Tahun 1960 - TLN No. 2147);
3. Undang-undang No. 2 Tahun 1961 tentang Pengeluaran dan Pemasukan Tanaman dan Bibit Tanaman (TLN No. 2147);
4. Undang-undang Nomor 11 Tahun 1961 tentang Hygiene untuk usaha-usaha bagi umum (LN No. 48 Tahun 1962 - TLN No. 2475);
5. undang-undang Nomor 31 Tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Tenaga Atom (LN No. 124 Tahun 1964 - TLN No. 2722);
6. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1966 tentang

- Hygiene (LN No. 22 Tahun 1966 - TLN 2804)
7. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (LN No. 8 Tahun 1967 - TLN No. 2833);
 8. Undang-undang Nomor 6 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Peternakan dan Kesehatan Hewan (LN No. 10 Tahun 1967 - TLN No. 2824);
 9. Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan (LN No. 2 Tahun 1967 - TLN No. 2831);
 10. Undang-undang Nomor 3 Tahun 1972 tentang Ketentuan-ketentuan Transmigrasi (LN Nomor 23 Tahun 1972 - TLN No. 2988);
 11. Undang-undang RI Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan (LN No. 65 Tahun 1974 - TLN No. 3046).²⁶⁾

Adapun peraturan perundang-undangan tentang lingkungan yang ada setelah diundangkannya UU No. 4 Tahun 1982, antara lain adalah sebagai berikut :

1. Peraturan di bidang lingkungan yang berbentuk undang-undang.

- a. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang
Zona Ekonomi Eksklusif.

26.) Ibid Hal. 44.

- b. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian.
 - c. Undang-undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan.
 - d. Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.
 - e. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.
 - f. Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.
2. Peraturan Pemerintah (PP).
- a. PP Nomor 15 Tahun 1984 tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam Hayati Di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.
 - b. PP Nomor 28 Tahun 1995 tentang Perlindungan Hutan.
 - c. PP Nomor 29 Tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan.
 - d. PP Nomor 7 Tahun 1990 tentang Hak Pengusaha Hutan Tanaman Industri.
 - e. PP Nomor 20 Tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air.
 - f. PP Nomor 35 Tahun 1991 tentang sungai.
 - g. PP Nomor 19 Tahun 1994 tentang Pengelolaan Limbah B3 (Bahan Berbahaya dan Beracun).

3. Keputusan Presiden (Kepres).
 - a. Kepres Nomor 23 tahun 1990 tentang Badan Pengendalian Dampak Lingkungan.
 - b. Kepres Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung.
 - c. Kepres Nomor 75 Tahun 1993 tentang Pengelolaan Tata Ruang Nasional.
4. Surat Keputusan / Edaran Menteri Negara KLH.
 - a. Kepmen Negara KLH Republik Indonesia Nomor-Kep-49/MENKLH/6/1987 tentang Pedoman Penentuan Dampak Penting.
 - b. Kepmen Negara KLH Republik Indonesia Kep-50/MENKLH/6/1987 tentang Pedoman Penentuan Dampak Lingkungan.
 - c. Kepmen Negara KLH Republik Indonesia Nomor Kep-51/MENKLH/6/1987 tentang Pedoman Penyusunan Studi Evaluasi Mengenai Dampak Lingkungan.
 - d. Kepmen Negara Republik Indonesia Nomor 52/MENKLH/6/1987 tentang Batas Waktu Penyusunan Evaluasi Mengenai Dampak Lingkungan
 - e. Kepmen Negara Republik Indonesia Nomor 53/MENKLH/6/1987 tentang Pedoman Susunan Keanggotaan dan Tata Kerja Komisi.
 - f. Kepmen Negara KLH Republik Indonesia Nomor KEP-03/MENKLH/II/1991 tentang Baku Mutu Lim-

bah Cair Bagi Kegiatan Yang Sudah Beroperasi.

- g. SE Menteri Negara KLH Republik Indonesia Nomor 03/SE/MENKLH/6/1987 tentang Prosedur Penanggulangan Kasus Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup.
 - h. Kepmen KLH Republik Indonesia Nomor Kep-02/MENKLH/I/1988 tentang Pedoman Penetapan Baku Mutu Lingkungan.
5. Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1988 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Bagi Proyek-proyek PMA dan PMDN.
6. Keputusan Menteri Perindustrian.
- a. Kepmen Perindustrian Republik Indonesia Nomor 148/M/SK/4/1985 tentang Pengamanan Bahan Beracun dan Berbahaya Di Perusahaan Industri.
 - b. Kepmen Perindustrian Republik Indonesia Nomor 20/M/SK/I/1986 tentang Lingkup Tugas Departemen Perindustrian Dalam Pengendalian Pencemaran Industri Terhadap Lingkungan Hidup.
 - c. Kepmen Perindustrian Republik Indonesia Nomor 134/M/SK/4/1988 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Pencemaran sebagai Akibat

Kegiatan Usaha Industri Terhadap Lingkungan Hidup.

- d. Kepmen Perindustrian Republik Indonesia Nomor 135/M/SK/1988 tentang Pembentukan Komisi Pusat Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Departemen Perindustrian.
7. Surat Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Republik Indonesia Nomor 1158/008/M.PE/1989 tentang Ketentuan Pelaksanaan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Dalam Usaha Pertambangan dan Energi.
8. Surat Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor 500/Kbp-II/1989 tentang Analisis Mengenai Dampak lingkungan dan studi Evaluasi Mengenai Dampak Lingkungan Pembangunan Kehutanan
9. Surat keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 362/Kpb/RC 410/6/1989 tentang Kriteria jenis Kegiatan di lingkungan sektor pertanian yang wajib dilengkapi dengan Penyajian informasi lingkungan (PIL) dan Penyajian Evaluasi Lingkungan (PEL)
10. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia Nomor 45/PKT/1990 tentang Pengendalian Mutu Air Pada sumber-sumber air.
11. Surat Keputusan Bersama (SKB).

- a. SKB Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan dan Menteri Pekerjaan Umum No. 19 Tahun 1984, No.059/Kpts-II/1984, No. 124/Kpts/1984 tentang Penanganan Konservasi Tanah Dalam Rangka Penggunaan Daerah Aliran Sungai Prioritas.
 - b. SKB Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan Nomor. 969 K/050/M.PE/1989 dan 429/Kpts-II/1989 tentang Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Energi dalam Kawasan hutan. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum.
 - c. SKB Menteri Kehutanan, Menteri Pertanian, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 364/Kpts-II/90, No. 519/Kpts/HK 050/7/90, dan No. 23-VIII-1990 tentang Ketentuan Pelepasan Kawasan hutan dan Pemberian Hak Guna Usaha untuk Pengembangan Usaha Pertanian.
12. Dan peraturan lainnya, berupa peraturan yang lebih rendah kedudukannya, dan berlaku terbatas, seperti: peraturan pemerintah daerah, keputusan Gubernur.

Dari beberapa ketentuan tentang perundang-undangan di atas, beberapa diantaranya yaitu UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, PP No. 20 Tahun 1990

tentang Pengendalian Pencemaran Air, PP No. 29 Tahun 1986 tentang Andal, dan SKep.Men.KLH.02/1988 tentang Pedoman Penetapan Baku Mutu Lingkungan adalah merupakan beberapa peraturan dari 16 bentuk peraturan perundangan sebagai peraturan pelaksanaan untuk beberapa pasal UU No. 4 Tahun 1982 yang masih membutuhkan ketentuan perundangan lebih lanjut untuk dapat efektif.

Dengan demikian adanya keanekaragaman kebijakan hukum di bidang lingkungan yang tertuang ke dalam berbagai produk perundang-undangan yang pernah berlaku dan yang masih tetap berlaku hingga sekarang, maka kebijakan hukum di bidang lingkungan di Indonesia secara garis besar dapat dilihat dalam dua masa kebijakan masa sebelum tahun 1982, yaitu sebelum adanya UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup dan kebijakan hukum lingkungan setelah tahun 1982. Seperti diketahui sebelum lahirnya Undang-undang nomor 4 tahun 1982, telah ada produk perundang-undangan yang berisikan kebijakan di bidang lingkungan. Peraturan-peraturan tersebut adalah; perundang-undangan produk masa kolonial, yang tentunya mengandung suatu kebijakan lingkungan yang berorientasi kepada kepentingan kolonial, baik masa kolonial Belanda maupun masa pemerintah-

an penjajah Jepang, dan produk zaman kemerdekaan yang dapat pula dibagi atas masa sebelum tahun 1982, dan masa sesudahnya, dan peraturan yang ada hubungannya dengan lingkungan seperti beberapa pasal di dalam KUHP. Dari beberapa peraturan mengenai lingkungan yang telah ada sebelum lahirnya kebijakan induk mengenai lingkungan hidup (UU No. 4 Tahun 1982), masih tetap berlaku berdasarkan ketentuan Pasal 23 UU Nomor 4 Tahun 1982, sepanjang tidak bertentangan dengan UU Nomor 4 Tahun 1982 tersebut.

C. Kedudukan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Kebijakan Hukum Lingkungan.

1. Pengertian Kebijakan

Dari beberapa literatur dapat diketahui dan dipahami arti kata kebijakan. Biasanya kata kebijakan ini tidak berdiri sendiri, tetapi diikuti atau berhubungan dengan kata berikut, yang kemudian membentuk satu pengertian pula, seperti: kebijakan kriminal, kebijakan hukum pidana, kebijakan pemerintah, kebijakan legislatif, dan sebagainya.

Dilihat dari sudut terminologinya, di dalam Kamus Besar bahasa Indonesia halaman 115 kebijakan antara lain diartikan sebagai rangkaian konsep dan

asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran; garis haluan.²⁷⁾

Barda Nawawi Arief juga menggunakan istilah kebijakan di dalam pembahasannya tentang kebijakan hukum pidana dan kebijakan kriminal, yang menurut beliau kata kebijakan ini antara lain merupakan terjemahan dari istilah *Policy* (Bahasa Inggris) atau *Politiek* dari (Bahasa Belanda)²⁸⁾

Demikian pula Sutan Zanti Arbi dan Wayan Ardhana menterjemahkan kata *policy* menjadi kebijakan.²⁹⁾ Menurut Robert R. Mayer dan Ernest Greenwood, *policy* dapat dirumuskan sebagai suatu keputusan yang menggariskan cara yang paling efektif dan paling efisien untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan secara kolektif.³⁰⁾

-
- 27.) Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Indonesia Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Op Cit. hal.115.
- 28.) Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal.27.
- 29.) Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, CV. Ananta, Semarang, 1994, Hal. 63.
- 30.) Ibid, Hal. 63.

Policy selain dapat diartikan sebagai kebijakan juga dapat diartikan dengan kebijaksanaan.³¹⁾

Pada umumnya penggunaan kata ini di dalam kalangan administrasi negara mengandung arti penetapan tujuan dan sarana.³²⁾

Dari makna tersebut di atas, dapat dilihat bahwa di dalam suatu kebijakan terkandung hal-hal sebagai berikut:

- a. suatu tujuan yang ingin diwujudkan dalam suatu organisasi, masyarakat;
- b. di dalam suatu kebijakan terkandung suatu prinsip atau sistem nilai yang mendasari atau menjadi pedoman dalam pengaturan masyarakat, pemerintah, organisasi;
- c. di dalam kata kebijakan juga mengandung arti suatu cara untuk mencapai tujuan;
- d. sarana untuk mencapai tujuan.

Jadi apabila kita mengaitkannya dengan kebijakan hukum lingkungan di Indonesia maka, tersirat makna bahwa kebijakan hukum lingkungan ini didasarkan kepada suatu prinsip atau sistem nilai yang hidup

31.) A.S. Hornby et all, Kamus Inggris-Indonesia Edisi Dwi Bahasa, PT Bentara Antar Asia, Jakarta, 1984, Hal. 244.

32.) Siti Sundari Rangkuti, Op Cit. hal. 5.

dan diyakini yaitu prinsip masyarakat Indonesia, ringkasnya dapat dikatakan hukum lingkungan Indonesia adalah berisikan kebijakan (kebijaksanaan) yang dibuat oleh penguasa yang berwenang di bidang pengelolaan lingkungan, yang didasarkan kepada prinsip (nilai) asli yang hidup di dalam masyarakat Indonesia dan tertuang di dalam falsafah Bangsa Indonesia, Pancasila.³³⁾

Penanganan masalah lingkungan hidup dapat dilakukan dengan berbagai kebijakan antara lain melalui kebijakan hukum, baik melalui kebijakan hukum perdata, kebijakan hukum Administrasi, dan kebijakan hukum pidana yang sering dikenal sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*).

2. Kebijakan Hukum Lingkungan

Tanpa disadari sebenarnya masalah lingkungan hidup telah lama menjadi momok bagi kelangsungan kehidupan manusia di muka bumi, tetapi permasalahan ini baru menjadi topik bahasan di dalam diskusi atau pertemuan-pertemuan ilmiah setelah manusia semakin sadar betapa pentingnya arti pelestarian lingkungan hidup pada masa kini dan untuk masa-masa yang akan datang.

33.) *Catatan dari penulis ...*

Untuk selanjutnya istilah "Kebijakan" digunakan sebagai terjemahan kata "*Policy*".

Pada awalnya isu mengenai lingkungan hidup hanya menjadi pembahasan terbatas dikalangan para ilmuwan. Baru setelah diadakannya konferensi di Stockholm tahun 1972 yang dihadiri oleh wakil pemerintahan anggota-anggota PBB isu ini beralih menjadi masalah pemerintahan. Semua negara di dunia menganggap bahwa telah terjadi gangguan pada lingkungan tempat manusia berada, dan hampir setiap negara berpendapat bahwa pemecahan dan penanggulangan serta pengelolaan lingkungan hidup harus dilakukan dengan sangat serius. Pelestarian dan pengelolaan lingkungan hidup mutlak perlu dilaksanakan demi kelangsungan umat manusia di muka bumi.

Meskipun kesepakatan telah dicapai tetapi bagi kebanyakan negara berkembang masalah lingkungan ini dianggap hanya sebagai persoalan negara-negara maju. Negara berkembang lebih menganggap persoalan pembangunan memberantas kemiskinan lebih penting. Sehingga masalah lingkungan dilihat sebagai masalah yang terpisah dari pembangunan.

Di dalam perkembangan selanjutnya ternyata disadari bahwa pembangunan berjalan seiring dengan semakin memburuknya kondisi lingkungan, antara lain sebagai akibat proses pembangunan itu sen-

diri. Muncullah kemudian konsep "Pembangunan berkelanjutan.

Bagi Bangsa Indonesia, masalah lingkungan hidup ini bukanlah merupakan masalah yang sederhana, sehingga pemerintah merasa perlu untuk menangani secara nasional. Hal ini dikarenakan :

1. Adanya kesadaran bahwa Indonesia sudah menghadapi masalah lingkungan yang cukup gawat.
2. Keperluan untuk mewariskan kepada generasi mendatang sumber-sumber alam yang dapat diolah secara berkesinambungan dalam proses jangka panjang dan untuk tujuan pembangunan yang sedang giat-giatnya kita laksanakan saat ini.
3. Sebab Idiil, kita ingin membangun manusia Indonesia seutuhnya material dan spiritual berdasarkan Pancasila yang memuat ciri-ciri keselarasan hubungan antar manusia, hubungan manusia dengan alam, dan hubungan manusia dengan Tuhan.³⁴⁾

Selain alasan -alasan di atas, lahirnya UULH No. 4 Tahun 1982 adalah merupakan realisasi dari Repelita ke III Bab 7 tentang Sumber Alam dan Lingkungan Hidup yang menunjuk perlunya undang-undang yang mengatur tentang pokok-pokok pengelolaan lingkungan hidup. Undang-undang dan peraturan di bidang lingkungan yang telah ada kurang memuat segi lingkungan hidup, tidak lagi dapat memenuhi kebutuhan dengan semakin meningkatnya kesadaran

34.) Emil Salim, Op. Cit, hal 23-26.

hukum dalam masyarakat, dimana kesadaran terhadap lingkungan semakin meningkat, baik dikalangan produsen selaku perusak lingkungan potensial dan dikalangan konsumen selaku penderita kerusakan lingkungan potensial, serta dalam rangka menegakkan landasan yang kokoh untuk tahap pembangunan berikutnya.

Pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, sebenarnya bukanlah sesuatu yang baru, sebab bila dilihat dari sudut perkembangan perundangan yang mengatur, dapat dibagi atas dua masa yaitu masa sebelum adanya Undang-undang nomor 4 tahun 1982, dan masa sesudahnya.

Dipandang dari sudut sifatnya, peraturan perundangan yang mengatur aspek lingkungan hidup sampai dengan diterbitkannya Undang-undang No. 4 Tahun 1982 sebagian besar adalah produk hukum kolonial yang bersifat sektoral, serta tidak berorientasi kepada penggunaan lingkungan di dalam ketentuan kebijakan hukumnya.³⁵⁾ Sebagian besar dari peraturan di bidang lingkungan tersebut, belum ditujukan untuk melindungi lingkungan hidup secara menyeluruh, namun hanya menjangkau aspek

35.) Ibid, hal. 91.

yang kecil saja dari berbagai aspek lingkungan. Sehubungan dengan pengaturan pengelolaan lingkungan hidup ini, dapat pula dibedakan antara hukum lingkungan klasik dan hukum lingkungan moderen, dimana hukum lingkungan moderen berorientasi kepada lingkungan atau "*environment-oriented law*", sedangkan hukum lingkungan klasik berorientasi kepada penggunaan lingkungan atau "*use oriented law*".³⁶⁾

Selain apa yang dikemukakan oleh Munadjat tersebut, dari sudut kebijakan yang terdapat di dalam peraturan tersebut, dapat pula dibedakan antara keduanya, seperti yang dikemukakan oleh Koesnadi Hardjasoemantri; hukum lingkungan moderen menetapkan ketentuan dan norma-norma guna mengatur tindak perbuatan manusia dengan tujuan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan dan kemerosotan mutunya demi untuk menjamin kelestariannya agar dapat secara langsung terus-menerus digunakan oleh generasi sekarang maupun generasi-generasi mendatang. Sebaliknya hukum lingkungan klasik menetapkan ketentuan dan norma-norma dengan tujuan terutama sekali untuk menjamin penggunaan dan eksploitasi sumber-sumber daya dengan berbagai akal dan kepandaian manusia guna mencapai hasil se-

36.) Hardjasoemantri, Loc. Cit.

maksimal mungkin, dan dalam jangka waktu yang se-singkat-singkatnya.³⁷⁾

Melihat apa yang telah dikemukakan oleh kedua pakar hukum lingkungan dengan masing-masing ciri tersebut, hukum lingkungan produk kolonial lebih merupakan hukum lingkungan klasik, sebab peraturan-peraturan di bidang lingkungan produk kolonial tersebut, juga bersifat sektoral, serba kaku dan sukar berubah, dan tidak memuat pertimbangan lingkungan dalam ketentuan hukumnya sebagaimana juga telah disebutkan oleh Siti Sundari Rangkuti.³⁸⁾

Hukum lingkungan moderen yang berorientasi kepada lingkungan, mempunyai sifat yang utuh menyeluruh atau komprehensif-integral, selalu berada dalam dinamika dengan sifat dan watak yang luwes.

Karena tuntutan hukum lingkungan yang moderen adalah yang memperhatikan pertimbangan lingkungan maka, menurut Mochtar Kusumaatmadja, sistem pendekatan terpadu atau utuh menyeluruh harus diterapkan oleh hukum untuk mampu mengatur lingkungan hidup manusia secara tepat dan baik. Sistem

37.) Ibid, hal. 14.

38.) Rangkuti, loc cit.

pendekatan ini telah melandasi perkembangan Hukum Lingkungan di Indonesia.³⁹⁾

Di dalam perkembangan selanjutnya, ternyata disadari bahwa pembangunan berjalan seiring dengan semakin memburuknya kondisi lingkungan, antara lain sebagai akibat proses pembangunan itu sendiri. Muncullah kemudian konsep "Pembangunan berkelanjutan".

3. Penegakan Hukum Lingkungan

Secara umum penegakan hukum dapat diartikan sebagai tindakan menerapkan perangkat sarana hukum tertentu untuk memaksakan sanksi hukum guna menjamin pentaatan terhadap ketentuan yang ditetapkan tersebut, penegakan hukum lingkungan mempunyai tujuan akhir ketaatan terhadap ketentuan lingkungan yang berlaku, yaitu suatu kondisi tercapainya dan terpeliharanya ketentuan hukum lingkungan baik yang berlaku secara umum, maupun yang berlaku secara individual,⁴⁰⁾ sedangkan menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum (yaitu pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum) menjadi

39.) Kusnadi Hardjasoemantri, Op Cit. hal. 14.

40.) Moestadji, dalam Linda F Duncan, Op. Cit. hal. 3.

kenyataan.⁴¹⁾ Secara konsepsional, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaedah-kaedah yang mantap dan mengejewantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Lebih lanjut dikatakannya keberhasilan penegakan hukum mungkin dipengaruhi oleh beberapa faktor yang mempunyai arti yang netral, sehingga dampak negatif atau positifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor ini mempunyai hubungan yang saling berkaitan dengan eratnya, sehingga merupakan esensi serta tolak ukur dari efektivitas penegakan hukum. Faktor-faktor tersebut adalah :⁴²⁾

1. hukum (undang-undang).
2. penegak hukum, yakni fihak-fihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. masyarakat, yakni dimana hukum tersebut diterapkan.

41.) Satjipto Rahardjo, **Masalah Penegakan Hukum**, Sinar Baru, Bandung, Hal. 24.

42.) Soerjono Soekanto, **Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal. 3-5.

5. dan faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Adanya faktor-faktor pendukung yang dapat mempengaruhi penegakan hukum juga disebutkan oleh Harun M. Husein faktor-faktor tersebut adalah:⁴³⁾

1. sarana hukum (peraturan hukum).
2. aparat penegak hukum.
3. fasilitas dan sarana.
4. kesadaran hukum masyarakat terhadap lingkungan.
5. faktor sosio politik, ekonomi, dan kultural.

Khususnya dalam bidang hukum lingkungan, untuk terwujudnya penegakan hukum lingkungan, maka perlu diciptakan faktor kondusif di bidang lingkungan, antara lain :⁴⁴⁾

1. deregulasi Hukum Lingkungan.
2. Pembinaan kesamaan persepsi antar penegak hukum.
3. melengkapi sarana dan fasilitas.
4. pembinaan kesadaran hukum masyarakat.

Penegakan hukum lingkungan di Indonesia, terutama yang menyangkut masalah pengaduan, pence-

43.) Harun M. Husein, *Op Cit.* hal. 209-210.

44.) *Ibid*, Hal. 221-225.

maran dan perusakan lingkungan hidup beserta proses peradilan masih banyak menghadapi rintangan yang tidak hanya diakibatkan oleh faktor sarana hukumnya (peraturan), namun juga menyangkut masalah manusianya (sebagaimana dikemukakan dalam pendapat-pendapat diatas faktor manusia merupakan faktor yang paling dominan di dalam penegakan hukum), sebab bagaimanapun baiknya suatu peraturan bila yang menjalankannya tidak baik maka tidak akan ada artinya. Disamping itu kendala politis dan sosial ikut pula mempengaruhi efektifitas penegakan hukum lingkungan, padahal hukum dan konsistensi di dalam penegakannya memiliki peranan yang sangat penting di dalam mencegah pencemaran dan perusakannya lingkungan.

Di dalam suatu negara yang sedang membangun, fungsi hukum tidak hanya sebagai alat kontrol sosial atau sarana untuk menjaga stabilitas semata, akan tetapi juga sebagai alat untuk melakukan pembaharuan atau perubahan di dalam suatu masyarakat, sebagaimana disebutkan oleh Roscoe Pound (1870-1874) salah seorang tokoh Sociological Jurisprudence, hukum adalah *as a tool of social engineering* disamping *as a tool of social*

control,⁴⁵⁾ oleh karena itu di dalam penegakan hukum lingkungan yang dikehendaki adalah penegakan hukum yang tegas tetapi arif dan bijaksana dengan menggunakan pendekatan yang komprehensif-integral di dalam rangka menunjang pelaksanaan dan berlanjutnya proses pembangunan yang berwawasan lingkungan.

Sejalan dengan pendapat Roscoe Pound di atas, Penegakan hukum yang tegas tetapi arif dan bijaksana adalah, dikembalikan kepada fungsi hukum yaitu : hukum (lingkungan) adalah sarana penunjang pembangunan sekaligus sebagai pengawal dan pengaman pelaksanaan pembangunan, sehingga antara hukum lingkungan dan pembangunan bukanlah dua hal yang saling berhadapan, tetapi keduanya berjalan seiring di dalam proses pembangunan.

Michael Hager tentang fungsi hukum sebagai sarana pembangunan menyebutkan, hukum mengabdikan kepada tiga bidang yaitu :

1. Hukum Sebagai alat penertib (*ordering*). Yaitu, hukum dapat menciptakan suatu kerangka bagi pengambilan keputusan politik dan pemecahan sengketa yang mungkin timbul melalui suatu hukum acara yang baik. Iapun dapat meletakkan suatu

45.) Abdurrachman, *Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan Indonesia*, Alumni, Bandung : 1979, hal. 19.

- dasar hukum (*legitimacy*) bagi penggunaan kerusakan.
2. Hukum sebagai alat menjaga keseimbangan (*balancing*). Yaitu, menjaga keseimbangan dan keharmonisan antara kepentingan negara/kepentingan umum dan kepentingan perorangan.
 3. Hukum sebagai katalisator. Yaitu, membantu untuk memudahkan terjadinya proses perubahan melalui pembaruan hukum (*Law Reform*) dengan bantuan tenaga kreatif di bidang profesi hukum.⁴⁶⁾

Hukum di dalam konsep pengelolaan lingkungan hidup setidaknya-tidaknya berfungsi sebagai sarana pencegahan pencemaran dan perusakan sumber daya alam (fungsi preventif), sarana pemulihan hak-hak yang dilanggar, juga berfungsi sebagai sarana penangkal atau pembuat "jera" pelaku-pelaku potensial, serta dapat berfungsi untuk memperkuat posisi "tawar masyarakat", dengan cara memberikan dan menjamin hak-hak hukum, baik hak prosedural maupun hak substansif.⁴⁷⁾

Hukum Lingkungan sebagai sarana pengelolaan lingkungan, merupakan pencerminan dari suatu kebijakan lingkungan, secara keseluruhan dapat dikatakan berisikan; apa yang ingin dicapai, bagaimana cara untuk mencapainya, dan sarana apa yang dapat

46.) Ibid, hal. 21-22.

47.) Mas Achmad Santosa, Catatan Hukum "Masih Banyak Pekerjaan Rumah Menegakkan Hukum Lingkungan", Kompas, 16 November 1991.

digunakan untuk mencapai tujuan yang diinginkan di bidang lingkungan hidup, dengan menggunakan patokan asas-asas dan prinsip yang telah dipilih dan ditetapkan. Oleh karena itu seperti dikatakan oleh Harun M. Husein⁴⁸⁾ penegakan hukum lingkungan merupakan suatu mata rantai yang membentuk suatu proses, yaitu proses penegakan hukum lingkungan yang memiliki corak tersendiri, yang sangat berbeda dengan proses penegakan hukum pada umumnya.

4. Fungsi UU No4/1982 sebagai Undang-Undang Payung

Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang disahkan pada tanggal 11 Maret 1982 sesuai dengan namanya hanya mengatur aspek-aspek pokok dari pengelolaan lingkungan hidup saja, pengaturan lebih lanjut diatur di dalam peraturan yang lebih rendah (peraturan pelaksanaannya).

UULH ini hanya berisikan dasar-dasar kebijakan tentang lingkungan hidup, yaitu menjadi landasan hukum bagi keseluruhan kebijakan lingkungan di Indonesia, seperti penyusunan peraturan pelaksanaan yang akan dibentuk oleh pembuat kebijakan.

Undang-undang ini berfungsi untuk menilai dan menyesuaikan semua peraturan di bidang ling-

48.) Harun M. Husein, Op Cit. hal. 170.

kungan hidup yang telah ada sebelumnya, sebagai perwujudan dari Pasal 23, yang tetap memberlakukan ketentuan-ketentuan yang telah ada sebelumnya sepanjang undang-undang terdahulu itu tidak bertentangan dengan undang-undang nomor 4 tahun 1982 tersebut.

Secara ringkas, dikatakan UULH ini berfungsi untuk merangkum semua peraturan perundangan lingkungan hidup ke dalam satu sistem hukum lingkungan Indonesia, agar merupakan satu rangkaian pengaturan pengelolaan lingkungan hidup yang sistematis, baik secara vertikal maupun horizontal, sinkron dan koordinatif, untuk mencegah pengaturan yang duplikatif maupun yang bertentangan satu sama lainnya.

Pemikiran tentang perlunya undang-undang yang bersifat payung, yang kemudian terwujud di dalam undang-undang nomor 4 tahun 1982 dikarenakan ciri dan sifat hukum lingkungan itu sendiri yaitu bersifat insidental, komensalis, parsial dan sektoral, yang lebih mengarah kepada hukum lingkungan klasik yang bersifat *use-oriented*.⁴⁹⁾

1. bersifat Insidental (*incidentally profile*) lahirnya produk peraturan tanpa direncanakan

49.) Ibid, hal. 54-55.

dalam jangka panjang, tetapi karena terdesak keadaan yang sesegera mungkin harus diatasi dengan perangkat peraturan.

2. bersifat Komensalis.
yaitu terdapatnya berbagai peraturan lingkungan (dalam pasal-pasal) yang sekedar tercantel dalam paket perundang-undangan yang semata-mata bukan ditujukan untuk berkenaan dengan mutu tata lingkungan.
3. bersifat Partial.
adanya tumpang tindih (duplikasi) peraturan sebagai akibat adanya peraturan-peraturan yang dibuat secara sendiri-sendiri oleh instansi-instansi atau departemen-departemen, seperti peraturan Menteri X misalnya melarang, tetapi peraturan Menteri Y membolehkan.
4. bersifat Sektoral atau Departemental.
Hal ini terjadi karena pelaksanaan praktis dari suatu kegiatan bermuara pada masing-masing sektor atau departemen, selain itu dapat terjadi karena masing-masing departemen diberi wewenang teknis untuk menetapkan peraturan-peraturan dalam kaitannya dengan tugas masing-masing.
5. Perangkat jalan pintas.
Sering terjadi di dalam praktik, dimana seharusnya secara substansial membutuhkan regulasi yang lebih tinggi (undang-undang), tetapi karena beberapa pertimbangan (mendesaknya waktu, kebutuhan akan perangkat hukum yang sangat mendesak, motivasi sosial politik) maka dibuat dalam regulasi yang lebih rendah dari undang-undang.

Dalam fungsinya sebagai undang-undang payung (*umbrella act*), maka Undang-undang Lingkungan Hidup Nomor 4 tahun 1982, menjadi landasan dan induk bagi semua kebijakan di bidang lingkungan, sehingga semua peraturan yang sudah ada maupun yang kemudian akan dibentuk, tidak boleh bertentangan

dengan UULH. Dengan demikian maka bilamana terdapat peraturan di bidang lingkungan yang tidak sejalan dengan UULH maka ketentuan tersebut tidak dapat berlaku.

Banyaknya peraturan di bidang lingkungan hidup yang berdasarkan Pasal 23 UULH masih dimungkinkan berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UULH, apabila dikaitkan dengan terjadinya kegiatan pencemaran ataupun kerusakan lingkungan (tindak pidana lingkungan hidup), berhadapan pula dengan beraneka ragamnya sanksi pidana sebagai akibat beraneka ragamnya ancaman pidana yang terdapat dalam berbagai peraturan di bidang lingkungan, ini dipertegas lagi dengan kalimat yang terdapat di dalam Pasal 22 UULH yang berbunyi; ... yang diatur dalam undang-undang ini dan atau undang-undang lain. Dengan kata lain fungsi *umbrella act* itu melekat pula pada Pasal 22 UU No. 4/1982 yang memuat tentang kebijakan sanksi pidana terhadap pelaku delik lingkungan hidup. Ini berarti setiap perbuatan yang dilakukan dengan sengaja menyebabkan rusak atau tercemarnya lingkungan, maupun perbuatan yang karena kelalaian menyebabkan terjadinya pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup, tidak boleh diancam dengan ancaman pidana yang lebih berat dari ancaman pidana yang terdapat dalam Pasal 22 UU No. 4/1982.

Tentang ide aturan payung terhadap maksimisasi ancaman pidana yang tertuang di dalam Pasal 22 UU No. 4/1982 ini, Barda Nawawi Arief mengatakan:⁵⁰⁾ Ide tersebut tidak begitu jelas, apakah hanya untuk memayungi maksimal ancaman pidana terhadap delik-delik perusakan dan pencemaran lingkungan atau juga terhadap delik-delik lain yang berhubungan dengan masalah lingkungan yang diatur dalam undang-undang sektoral lainnya?.

5. Kebijakan Hukum Pidana sebagai Bagian Integral dari Kebijakan Sosial

Berbicara mengenai kebijakan hukum pidana tidaklah lengkap tanpa membicarakan tentang kebijakan kriminal, yang secara integral terkait dengan kebijakan hukum pidana, sebab seperti diketahui pada hakikatnya kebijakan hukum pidana (*penal policy*) tidak dapat dipisahkan dengan kebijakan kriminal (*criminal policy*), yaitu usaha rasional untuk menanggulangi kejahatan. Kebijakan kriminal itu sendiri adalah bagian dari kebijakan penegakan hukum dalam arti luas (*law enforcement policy*) yang juga berindukkan kepada kebijakan sosial (*social policy*), karena memang merupakan bagian

50.) Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1992, Hal. 200.

yang integral dengan upaya perlindungan masyarakat (*social defence*), yang pada akhirnya bermuara pada satu tujuan yang utama yaitu usaha masyarakat (negara) dalam rangka meningkatkan dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Tujuan politik kriminal tersebut antara lain adalah seperti dikemukakan di dalam "Summary report" dari 34th. International Training Course yang diselenggarakan oleh UNAFEI di Tokyo tahun 1973 :

Most of the group members agreed after discussion that 'protection of the society' could be accepted as the final goal of criminal policy, although not the ultimate aim of society, which might perhaps be described by term like "happiness of the citizens", "a wholesome and cultural living", "social welfare" or "equality".⁵¹⁾

Kebijakan kriminal atau disebut juga dengan politik kriminal sebagai usaha rasional masyarakat untuk menanggulangi kejahatan menurut Sudarto, memiliki tiga macam pengertian yaitu, kebijakan kriminal dalam arti sempit, arti luas, dan arti yang paling luas. Kebijakan kriminal dalam arti sempit adalah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana. Kebijakan kriminal dalam

51.) "Summary report" dari 34th. International Training Course, dalam Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Cv. Ananta, Semarang, 1994, hal. 34.

arti luas, merupakan keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi, sedangkan kebijakan kriminal dalam arti paling luas adalah keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui pembentukan undang-undang dan tindakan dari badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.⁵²⁾ Dalam kesempatan lain secara singkat politik kriminal diartikannya sebagai upaya untuk menanggulangi kejahatan dalam rangka mencapai tujuan yaitu perlindungan dari kejahatan.⁵³⁾

Definisi yang diberikan oleh Sudarto tersebut disandarkan kepada apa yang dikemukakan oleh Marc Ancel bahwa konsep "*penal policy should be held to mean the rational organization of the control of crime by society*"⁵⁴⁾ lebih lanjut dikatakannya bahwa konsep ini merupakan pendapat yang terakhir yang telah diterima dan diakui.

52.) Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, 1981, Alumni, Bandung Hal.113-114. Lihat juga dalam Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1983, Hal. 161.

53.) Ibid, 38.

54. Marc Ancel, *Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problems*, 1965, London, Routledge & Kegan Paul, Hal. 209.

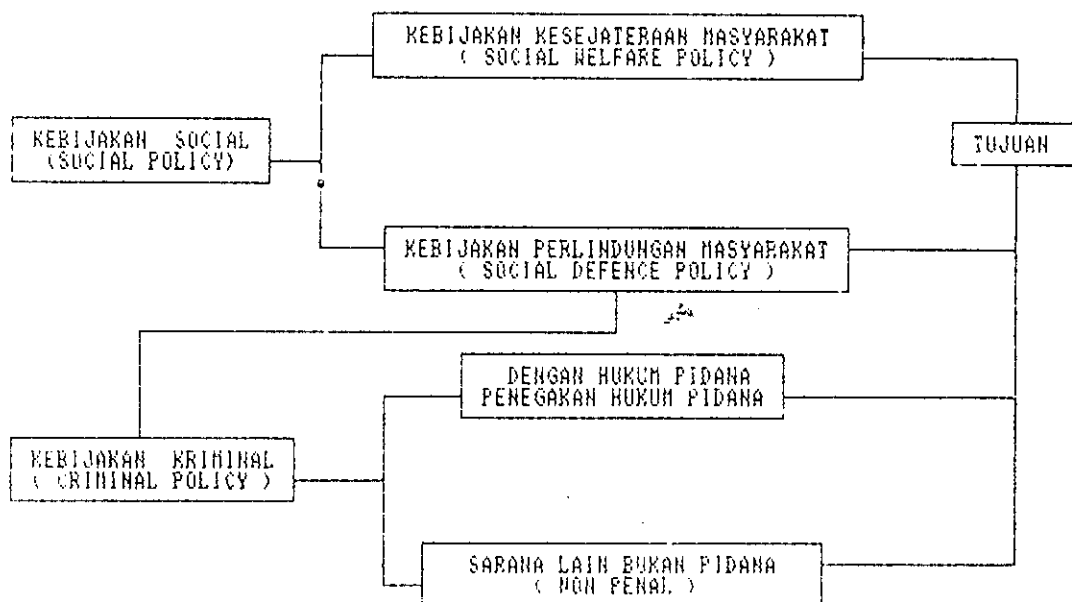
Bersandarkan kepada pendapat di atas, G. Peter Hoefnagels menyebutkan "*Criminal Policy is the rational organization of the social reactions to crime*",⁵⁵⁾ disamping definisi tersebut dikemukakannya pula bahwa criminal policy merupakan: *the science of responses; the science of crime prevention; a policy of designating human behavior as crime; a rational total of the responses total of the responses to crime.*⁵⁶⁾

Keterkaitan yang erat antara politik kriminal dengan politik sosial, dapat dilihat dalam skema sebagai berikut :⁵⁷⁾

55.) G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology, An Inversion of The Concept of Crime*, Kluwer Deventer, Holland; 1973, Hal. 57.

56.) Ibid, Hal. 57, 99, 100.

57.) Muladi, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hal. 8.



Dari skema di atas tergambar bahwa kebijakan sosial sebagai kebijakan umum terdiri dari kebijakan dalam rangka untuk mensejahterakan masyarakat (*social welfare policy*), dan kebijakan perlindungan masyarakat dari kejahatan (*social defence policy*).

Social Defence sebagai salah satu tujuan utama dari kebijakan kriminal disamping *social welfare*, pernah pula disinggung oleh Marc Ancel di dalam bukunya *Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problems* dengan menyebutkan salah satu penafsiran dari *social defence* adalah; "the pro-

tection of society against crime,... 58) Penger-
tian serupa dapat pula disimak dari laporan
kursus ke 34 yang diselenggarakan oleh UNAFEI di
Tokyo tahun 1973 yang menyatakan; ... "*protection
of the society" could be accepted as the final
goal of criminal policy, ...* 59)

Kebijakan perlindungan masyarakat dari keja-
hatan, dituangkan di dalam kebijakan kriminal yang
di dalam usaha untuk mewujudkan tujuannya menggu-
nakan alat atau sarana berupa Hukum Pidana (penal)
dan non penal.

Dengan demikian, kebijakan penal dan non
penal adalah bagian dari kebijakan kriminal, di-
mana kebijakan kriminal merupakan bagian yang ti-
dak terpisahkan dari upaya perlindungan masyarakat
dan upaya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat,
yang kedua-duanya ini merupakan bagian dari kebi-
jakan sosial. Kebijakan sosial inilah yang kemu-
dian termanifestasi di dalam perencanaan program-
program pembangunan yang secara keseluruhan terca-
kup di dalam kebijakan pembangunan nasional.

58.) Marc Ancel, Op.Cit. hal. 10

59.) Dikutip dari Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, op cit, Hal. 3.

Pentingnya sifat rasional dari setiap kebijakan kriminal ditekankan pula oleh Hoefnagels dengan menyebutkan; sepanjang suatu kebijakan kriminal tidak bersifat rasional, maka tidak sesuai dengan pengertiannya sebagai "*a rational total of the responses to crime*".⁶⁰⁾ Hal yang sama juga dikemukakan oleh Karl O. Christiansen: "*the characteristic of a rational criminal policy is nothing more than the application of rational methode*".⁶¹⁾

Kebijakan kriminal memiliki hubungan yang erat dengan politik sosial, sebab sebagai upaya untuk menanggulangi kejahatan, pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*), yang pada akhirnya bertujuan untuk mencapai kesejahteraan sosial (*social welfare*).

Menggunakan hukum pidana sebagai upaya untuk mengatasi problem sosial, dilakukan dengan tetap memperhatikan fungsinya yang subsider, yaitu baru digunakan bila upaya lain tidak membawa hasil yang diharapkan. Selain itu harus pula dilihat dalam

60.) G.P. Hoefnagels, Op. Cit. hal. 99

61.) Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana Alumni*, Bandung, 1992, hal. 94.

hubungannya dengan keseluruhan kebijakan sosial, sebab sebagai suatu kebijakan penegakan hukum, upaya ini termasuk di dalam bidang kebijakan sosial, sehingga secara ringkas dapat dikatakan bahwa kebijakan hukum pidana pun harus berorientasi pada tujuan kebijakan sosial (*social policy*).

Sudarto di dalam salah satu bukunya mengatakan, jika hukum pidana hendak digunakan hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan dengan politik kriminal atau "*social defence policy*", yang merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.⁶²⁾

Ternyata mengutip apa yang dikatakan oleh Muladi dan Barda Nawawi Arief, memilih alternatif menggunakan upaya hukum pidana sebagai penanggulangan kejahatan tidaklah sesederhana seperti yang dikatakan oleh Herbert L. Packer, yaitu hanya merupakan problem sosial yang mempunyai dimensi hukum yang penting, tetapi juga merupakan masalah kebijakan (*the problem of policy*). Sebagai masalah kebijakan sudah barang tentu penggunaan hukum pidana untuk mengatasi masalah sosial tidak dapat

62.) Sudarto, *Hukum Dan Hukum Pidana*, Op. Cit. Hal. 104.

dilakukan secara absolut, karena memang pada hakikatnya tidak ada absolutisme di dalam kebijakan.⁶³⁾

Sependapat dengan Muladi dan Barda Nawawi Arief bahwa tidak ada absolutisme dalam suatu kebijakan terlihat dari apa yang dikemukakan oleh Sudarto. Menurut beliau politik hukum pidana dapat dilihat dari dua sudut, yaitu politik hukum dan politik kriminal. Politik hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan pada suatu saat,⁶⁴⁾ dan merupakan kebijakan dari negara melalui badan-badan berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat untuk mencapai yang dicita-citakan.⁶⁵⁾ Melaksanakan politik hukum pidana berarti memilih alternatif perundang-undangan pidana mana yang paling efektif untuk diwujudkan (memenuhi syarat keadilan dan daya guna) yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu

63.) Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1993, Hal. 149

64.) Sudarto, *Hukum Dan Hukum Pidana*, Op. Cit Hal. 159.

65.) Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1983, Hal. 93.

tertentu dan untuk masa mendatang.⁶⁶⁾ Pendapat Suardarto ini tidak jauh berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh Marc Ancel bahwa "*penal policy, both a science and art*", yang tujuannya adalah untuk memungkinkan hukum positif dirumuskan secara lebih baik tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada badan peradilan dan penyelenggara administrasi lembaga pemasyarakatan di dalam menjalankan putusan pengadilan.⁶⁷⁾

Tentang Politik atau kebijakan hukum pidana ini A Mulder berpendapat bahwa kebijakan hukum pidana atau disebutnya dengan "*Srtafrechtspolitiek*" adalah garis kebijakan untuk menentukan :

- a. seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu dirubah atau diperbaharui.
- b. apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana.
- c. cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus

66.) Ibid, hal. 93,

67.) Marc Ancel, Op. Cit. Hal. 4-5.

"...to enable the positive rules to be better formulated and to guide not only the legislator who has to draft criminal statutes, but the court by which they are applied and the prison administration which gives practical effect to the court's decision".

dilaksanakan.⁶⁸⁾

Di dalam mengemukakan definisinya di atas A Mulder bersandarkan kepada pernyataan Marc Ancel bahwa tiap masyarakat yang terorganisir memiliki sistem hukum pidana yang terdiri dari ;

- a. peraturan-peraturan hukum pidana dan sanksinya
- b. suatu prosedur hukum pidana
- c. suatu mekanisme pelaksanaan (pidana)⁶⁹⁾

Kebijakan hukum pidana sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum yang lebih luas, meliputi dan merupakan perwujudan dari proses kebijakan tiga tahap yaitu tahap penetapan kebijakan (tahap formulasi atau leghislatif), tahap penerapan kebijakan (tahap aplikasi), dan tahap pelaksanaan (tahap eksekusi).

Apabila dilihat dari keseluruhan proses tahap penegakan hukum pidana, tahap kebijakan legislatif merupakan tahap yang paling penting, sebab pada tahap inilah dirumuskan konsep atau asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana di dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, sekaligus merupakan landasan legalitas bagi dua tahap berikutnya.

68.) Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Op. Cit. Hal. 28.

69.) Ibid, hal. 29.

Barda Nawawi Arief menyebutnya sebagai tahap yang paling strategis dari keseluruhan proses kebijakan untuk mengoperasionalkan sanksi pidana.⁷⁰⁾ Pada kesempatan lain, Barda Barda Nawawi Arief menyebutnya sebagai suatu keputusan dari pembuat undang-undang mengenai perencanaan atau program apa yang akan dilakukan dalam menghadapi problem tertentu dan bagaimana cara melaksanakan program tersebut.⁷¹⁾

Dengan demikian Kebijakan legislatif Atau disebut juga sebagai kebijakan perundang-undangan adalah langkah awal di dalam penanggulangan kejahatan yang secara fungsional dapat dilihat sebagai bagian dari perencanaan dan mekanisme penanggulangan kejahatan, yang dituangkan ke dalam perundang-undangan dan meliputi:

- a. perencanaan atau kebijakan tentang perbuatan apa yang dilarang,
- b. perencanaan/kebijakan tentang sanksi apa yang dapat dikenakan terhadap pelakunya (baik berupa pidana atau tindakan),
- c. perencanaan/kebijakan tentang prosedur atau mekanisme sistem peradilan pidana dalam rangka

70.) Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, opcit, Hal. 3.

71.) Barda nawawi Arief, op cit, hal. 63.

penegakan hukum pidana.⁷²⁾

Sehubungan dengan kebijakan legislatif ini, La-Patra menyatakan bahwa sebagai bagian dari kebijakan kriminal, "*crime Policy*" dikatakan efektif jika mampu mengurangi kejahatan, baik dalam arti mencegah terjadinya kejahatan, maupun mampu melakukan perbaikan terhadap pelaku kejahatan.⁷³⁾

Menurut pendapat JE. Sahetapy, bahwa timbulnya suatu kejahatan dapat juga berasal dari undang-undang yang kurang baik, dan dapat juga berasal dari pelaksanaan undang-undang yang tidak konsekuen dan dari sikap penegak hukum itu sendiri.⁷⁴⁾

Sejalan dengan pendapat JE. Sahetapy tersebut di atas, Wolf Middendorf mengemukakan bahwa untuk efektifnya peradilan pidana haruslah memenuhi tiga faktor yang saling berkaitan, yaitu :

1. Adanya undang-undang yang baik (*good legislation*).
2. Pelaksanaan yang cepat dan pasti (*quick and certain enforcement*).

72.) Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Op. Cit. Hal.198.

73.) Ibid, hal. 199.

74.) Ibid, hal. 200.

3. Pemidanaan yang layak dan seragam. (*moderate and uniform sentencing*).⁷⁵⁾

Dalam kaitannya dengan kebijakan hukum pidana ini, Marc Ancel menyatakan kebijakan hukum pidana sebagai salah satu komponen dari "*modern criminal science*"⁷⁶⁾ adalah ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum pidana positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberikan pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.⁷⁷⁾

Adapun kebijakan yang dimaksudkan di dalam penulisan ini adalah kebijakan legislatif, khususnya keputusan memilih alternatif menangani masalah lingkungan hidup untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan dengan menggunakan sarana hukum pidana.

^{75.)} Ibid, hal. 200.

^{76.)} "The modern criminal science" has in fact three essential component: criminology, which studies the phenomenon of crime in all its aspects; criminal law, which is the explanation and application of the positive rules whereby society reacts against the phenomenon of crime; finally, penal policy...", Marc Ancel, op cit, hal.4.

^{77.)} Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Op. Cit. Hal.23.

Kebijakan formulatif sebagai kebijakan yang paling strategis merupakan proses yang sangat menentukan di dalam menentukan ketiga persoalan dasar hukum pidana ini, khususnya mengenai masalah pidana, yaitu tentang konsep tujuan pemidanaan, untuk mencari dasar pembenaran dari pidana, agar pidana dapat dilaksanakan dengan lebih proporsional.

Di dalam kebijakan sosial Indonesia dalam kaitannya dengan posisi kebijakan hukum pidana, merupakan bagian dari kebijakan kriminal yang integral dengan kebijakan sosial, yang dapat diartikan sebagai segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, dimana di dalamnya sekaligus tercakup perlindungan masyarakat.

Perlindungan masyarakat dan upaya menciptakan kesejahteraan masyarakat adalah ide yang telah dijabarkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945, yaitu dalam Pembukaan UUD 1945 yang berisikan tujuan nasional negara Indonesia, antara lain melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum. Pembangunan adalah cara untuk mewujudkannya, dan rencana pembangunan nasional tersusun dalam suatu kebijakan yang dinamakan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).

6. Pendekatan Rasional dalam Kebijakan Hukum Pidana (Sanksi Pidana)

Membicarakan tentang kebijakan untuk menggunakan upaya hukum pidana sebagai upaya penanggulangan tindak pidana atau kejahatan, sebenarnya tidak terlepas dari tiga persoalan pokok di dalam hukum pidana, yaitu tentang perbuatan yang dilarang, orang yang melakukan perbuatan yang dilarang dan sanksi apa yang diancamkan terhadap pelaku (orang)nya. Ketiganya ini berhubungan erat dengan fungsi hukum pidana.⁷⁸⁾ Mengenai ketiga masalah ini Packer merumuskannya sebagai "*offence, guilt and punishment*"⁷⁹⁾

Perbuatan yang dilarang atau secara umum disebut juga sebagai tindak pidana atau kejahatan, adalah masalah yang sudah sejak dulu selalu ada disekitar kita dan senantiasa melekat pada tiap-tiap pergaulan hidup bersama. Kejahatan merupakan

78.) Sudarto menyebutkan Hukum Pidana memiliki fungsi ganda yakni fungsi primer sebagai sarana **penanggulangan kejahatan secara rasional**(garis bawah, pen.) atau sarana control sosial, dan fungsi sekunder yaitu sebagai "policing the police" pengaturan tentang kontrol sosial sebagaimana dilaksanakan secara spontan atau secara dibuat oleh negara dengan alat perlengkapannya. Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, op cit, hal. 158.

79.) Herbert L. Packer, *The Limits of The Criminal Sanction*, Stanford University Press, Standford California, 1968, Hal. 17.

salah satu bentuk dari "perilaku menyimpang".⁸⁰⁾ Lebih lanjut Saparinah Sadli mengatakan, perilaku menyimpang itu merupakan suatu ancaman yang nyata atau ancaman terhadap norma-norma sosial yang mendasari kehidupan atau keteraturan sosial: dapat menimbulkan ketegangan-ketegangan sosial; dan merupakan ancaman riil atau potensiil bagi berlangsungnya ketertiban sosial.⁸¹⁾ Benedict S. Alper menyebutnya sebagai "*the oldest social problem*", kejahatan daláh problem sosial yang memiliki rekor paling lama di dalam mendapat perhatian dunia luas secara terus menerus.⁸²⁾ Walaupun dikenal sebagai problem masyarakat yang paling tua, namun untuk memberikan suatu batasan pengertian yang benar-benar tepat bukanlah merupakan hal yang mudah.

Pada umumnya setiap orang sependapat bahwa kejahatan yang di dalam bahasa Inggris disebut dengan *Crime*, berarti perbuatan atau tindakan yang merugikan, tidak terpuji dan tercela dan melanggar norma-norma yang berlaku, seperti pembunuhan,

80.) Saparinah Sadli di dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1992, Hal. 148.

81.) *Ibid*, Hal. 148.

82.) Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, *op cit*, Hal. 11.

penipuan, pencurian, dan lain-lain. Akan tetapi tidak selalu setiap tindakan yang tidak terpuji tersebut berkonotasi sebagai kejahatan, seperti dikatakan oleh Sudarto, sebagai suatu fenomena sosial seringkali suatu tindakan tercela/jahat diartikan berbeda. Penodongan adalah kejahatan, tetapi suatu permintaan "uang hangus" oleh seorang pegawai Bank kepada seorang nasabah demi kelancaran urusan nasabah tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar.⁸³⁾ Untuk dapat membantu memahami dan memberikan gambaran konkret tentang persoalan pertama di dalam hukum pidana ini maka sebagai kerangka acuan ada baiknya melihat pendapat dari beberapa sarjana yang telah memberikan pengertian kejahatan tersebut, antara lain:

Soedjono mengatakan bahwa, setiap perbuatan jahat di dalamnya selalu terkandung unsur merugikan dan menjengkelkan.⁸⁴⁾

Menurut Quinney,⁸⁵⁾ seorang sarjana hukum menggambarkan suatu kejahatan sebagai "*any social harm defined and punishable by law*". Lebih lanjut dikatakan :

83.) Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Op. Cit. Hal. 161.

84.) Soedjono D., *Doktrin-Doktrin Kriminologi*, Alumni, Bandung, 1973, hal. 3.

85.) Richard Quinney, *Criminology, Analysis and Critique of Crime in America*, Little, Brown and Company, Boston/Toronto, 1975, hal. 129.

The "social harm", of course, can be a physical injury to an individual, if the state feels that such an injury also threatens its social order, to the most diffuse harm that in some way is regarded as hurting the body social.

John Lewis Gillin yang memberikan rumusan

tentang kejahatan, didasarkannya kepada kejahatan

itu sebagai *Natural Crime*, yaitu pelanggaran yang

dilakukan oleh sipelaku (penjahat) terhadap dua

kepentingan yang mendasar bagi setiap manusia di

dalam kehidupan bermasyarakat, yaitu "the senti-

ments of probity and pity". Lebih lanjut, Gillin

sebagaimana dikutip oleh Vold and Thomas J. Ber-

nard, mengemukakan : 86)

"Crime is an immoral harmful act that is regarded as criminal by public opinion because it is an injury to so much of the moral sense as is represented by one or the other of the elementary altruistic sentiments of probity and pity. Moreover, the injury must wound these sentiments not in their superior and finer degrees, but in the average measure in which they are possessed by a community a measure which is indispensable for the adaptation of the individual to society".

Sedangkan George B. Vold dan Thomas J. Ber-

nard, memberikan rumusan suatu kejahatan seba-

gai: 87)

86.) Vold and Thomas J. Bernard, *Theoretical Criminology*, Third Edition, Oxford University Press, New York, 1986, hal. 43.

87.) *Ibid.*, hal. 10.

a. the commission of any act prohibited by criminal law,

b. or omission of any act required by it,

c. and a criminal is defined as any person

who commits a crime.

Hampir sama dengan pendapat Vold dan Ber-

nard di atas, Hoeljatno mengemukakan bahwa :

perbuatan pidana adalah perbuatan yang di-larang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu bagi barangsiapa yang melanggar larangan tersebut.⁸⁸⁾

Di dalam suatu kebijakan hukum pidana yang

tertuang di dalam suatu rumusan pasal perundang-

undangan pidana Indonesia, dapat pula ditarik sua-

tu pengertian tentang kejahatan, yaitu bagi se-

seorang yang telah melakukan suatu perbuatan yang

dilarang oleh undang-undang dan memenuhi segala

unsur yang ada di dalam rumusan suatu pasal

undang-undang, sehingga dapat dikenakan hukuman

oleh hukum pidana, pernyataan ini antara lain da-

pat disimpulkan dari pendapat Soedjono bahwa;

sesorang dapat disebut sebagai penjahat apabila

telah melakukan perbuatan yang dilarang oleh hu-

kum pidana, dan memenuhi beberapa kriteria sebagai

88.) Hoeljatno, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Dalam Hukum Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, Hal. 20.

berikut : 89)

1. pada waktu melakukan tindak pidana pelaku ada-
lah orang dewasa atau anak-anak sebagaimana
yang ditentukan dalam KUHP;

2. tindak pidana tersebut dilakukan dengan tanpa
paksaan;

3. adanya niat jahat dan niat itu telah diwujudkan-
kan;

4. perbuatan tersebut merugikan masyarakat (ne-
gara), perseorangan.

Memperhatikan beberapa macam pengertian
tentang kejahatan seperti dikemukakan oleh bebera-
pa sarjana yang telah disebutkan di atas, dapat
disimpulkan bahwa kejahatan dapat diklasifikasikan
ke dalam beberapa aspek sebagai berikut: 90)

- a. aspek yuridis, jika seseorang melanggar keten-
tuan yang telah dirumuskan dalam undang-undang
pidana;

- b. aspek sosial, jika seseorang melanggar norma-
norma yang berlaku di dalam masyarakat, aki-
batnya tidak dapat diterima/dibenarkan, oleh
masyarakat yang bersangkutan;

89.) Soedjono D., Op. cit. hal. 14-16.

90.) Abdulsyani, Sosiologi Kriminalitas, Remadja Karja, Bandung,
1987, hal. 11.

c. dilihat dari aspek ekonomi, jika perbuatan seseorang merugikan orang lain dengan membebankan kepentingan ekonominya kepada masyarakat, sehingga ia dianggap sebagai penghambat atas keberhasilan pihak lain.

Selain dapat dikategorikan ke dalam ketiga aspek di atas, kejahatan dapat pula dilihat dari sudut psikologis, dimana kejahatan merupakan manifestasi kejiwaan yang terungkap pada tingkah laku manusia yang bertentangan dengan norma-norma yang berlaku dalam suatu masyarakat.⁹¹⁾

Di dalam ajaran hukum pidana perbuatan yang dapat dihukum tidak hanya perbuatan yang bersifat aktif, tapi seseorang yang tidak berbuat sesuatu (pasif) dapat juga dikategorikan telah melakukan tindak pidana, sehingga dapat pula dipertanggungjawabkan. Dalam kaitannya dengan orang yang melakukan tindak pidana (kejahatan), khususnya mengenai pertanggungjawaban terhadap perbuatannya, di dalam hampir semua sistem hukum pidana dikenal adanya sistem pertanggungjawaban pribadi yang dikaitkan dengan keadaan-keadaan tertentu dari mental sipelaku, yaitu dalam bentuk "negatif" berupa

91.) Giron Syamsudin Meliala dan Sumaryono, *Kejahatan Anak: Suatu Tinjauan Dari Psikologi dan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1985, hal. 7.

keadaan-keadaan sebagai alasan menghapuskan pidana dan dalam bentuk positif adalah bahwa siterhukum telah melakukan suatu perbuatan atas dasar kehen- daknya yang bebas. Berkaitan dengan hal tersebut, di dalam ajaran hukum pidana dikenal adanya antara lain doktrin "*mens rea*" yang maksudnya unsur sub- jektif merupakan unsur mutlak bagi pertanggungja- waban pidana. Pada perkembangannya dikenal pu- la bentuk "*Strict liability*" untuk kejahatan- kejahatan tertentu, yang untuk penganan pidananya keadaan mental pelaku tidak mempengaruhi, sehingga dapat terjadi seseorang dipertanggungjawabkan atas suatu perbuatan yang tidak diketahui dan tidak dilakukannya. 92)

Realitas sosial menunjukkan bahwa perkem- bangan masyarakat antara lain dengan adanya pem- bangunan yang membawa kemajuan disegala bidang kehidupan tidak jarang pula membawa dampak bagi kualitas dan kuantitas kejahatan yang juga terus meningkat seperti terungkap di dalam salah satu pertimbangan Resolusi Kongres PBB ke-4 tahun 1970, yang berbunyi sebagai berikut :

92.) Disarikan dari Roeslan Saleh, *Pikiran-Pikiran tentang Pertang- gungjawab Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal. 20-21.

Believing that the problem of crime in many countries in its new dimensions is far more serious than at any other time in the long history of these congresses. (93)

Kenyataan ini semakin dipertegas lagi deng-

an apa yang disebutkan di dalam kongres PBB ten-

tang Prevention of Crime and Treatment of Of-

fenders ke-6 tahun 1980 yaitu oleh pelaksanaan

pembangunan yang tidak direncanakan secara ra-

sional, mengabaikan nilai-nilai kultural dan moral

masarakat, dan tidak tercakup di dalamnya strate-

gi perlindungan masyarakat yang integral, juga

dapat menyebabkan meningkatnya kejahatan. (94) Ter-

nyata pembangunan yang disisi bertujan untuk

mencapai kesejahteraan masyarakat, mau tidak mau

disisi lain juga membawa dampak negatif yang se-

cara tidak langsung dapat menimbulkan kondisi-

kondisi yang memudahkan terjadinya kejahatan (tin-

dak pidana). Bahkan bila semula ada kecenderungan

bahwa kemiskinan dan faktor ekonomi sebagai penve-

93.) Departement of Economic and Social Affairs, Fourt United Na-

tions Congress on The Prevention of Crime, New York, 1971,

hal. 7.

94.) The correlation between development and increasing criminality

could become such if it is was not rationally planned, disre-

garded cultural and moral values, and did not include in-

tegrated social defences strategies, Departement of Economic

and Social Affairs, Sixth United Nations Congress on The pre-

vention of Crime : Reports of Sessional and Action Taken

There on by Congress, New York, 1981, Hal. 42.

bab terbesar bagi timbulnya perilaku menyimpang (kejahatan), ternyata hal itu telah jauh bergeser. Di dalam pertemuan-pertemuan Internasional tentang pencegahan dan penanggulangan kejahatan, para ahli berpendapat bahwa faktor-faktor konduktif dan kriminal-nogen penyebab kejahatan selain kemiskinan antara lain adalah :

1. penangguran, kebutuhuran (kebo-dohan), ketiadaan/kekurangan serta sistem pendidikan serta latihan yang tidak cocok/serasi;
2. meningkatnya jumlah penduduk yang tidak memiliki prospek (harapan) karena proses integrasi sosial, juga karena memburuknya ketimpangan-ketimpangan sosial;
3. mengendurnya ikatan-ikatan sosial dan keluarga sebagai akibat proses modernisasi;
4. keadaan-keadaan atau kondisi yang menyulitkan bagi orang-orang yang beremigrasi ke kota-kota atau negara-negara lain;
5. rusaknya atau hancurnya identitas budaya asli;
6. menurun atau mundurnya kualitas lingkungan perkotaan yang mendorong peningkatan kejahatan dan berkurangnya (tidak cukupnya) fasilitas pelayanan lingkungan sosial;
7. kesulitan bagi orang-orang dalam masyarakat moderen untuk berintegrasi sebagaimana mestinya di dalam lingkungan masyarakat, keluar-ga, lingkungan pekerjaan atau di lingkungan sekolah;
8. penyalahgunaan alkohol, obat-bus dan lain-lain yang pemakaiannya juga diperluas karena faktor-faktor di atas;
9. meluasnya aktivitas kejahatan yang terorganisasi, khususnya perdat-

- 10. khusus dalam corporate crime, rang-barang curian; gangguan obat bus dan penadah ba-berkembang sub cultur anomie of succes yang menghalalkan segala cara untuk memperoleh keuntungan yang sebanyak-banyaknya; 11. Lemahnya law enforcement dan adanya opportunity sebagai akibat le-mahnya pengawasan, dan 12. dorongan-dorongan khususnya oleh mass media mengenai ide-ide dan sikap-sikap yang mengarah pada tindakan kekerasan, ketidaksamahan (hak) atau sikap-sikap tidak tole-ran.⁹⁵⁾

Melihat begitu banyaknya faktor penyulut timbulnya kejahatan dewasa ini, perkembangan kuantitas dan kuantitas kejahatan merupakan ancaman yang serius bagi perekonomian dan gangguan keter-tiban bagi masyarakat di tiap negara, bahkan dapat melampaui batas-batas wilayah suatu negara, Oleh sebab itu upaya yang harus dilakukan di dalam menanggulangi kejahatan (tindak pidana) adalah dengan jalan menghapus atau setidaknya tidak meng-urangi keadaan-keadaan yang menyebabkan timbul-nya kejahatan (tindak pidana) tersebut. 96) Sebab seperti dibicarakan di dalam Pertemuan Caracas

- 95.) Muladi, *Kerjasama Internasional Dalam Pencegahan dan Peradilan Pidana*, Semarang, 1983 : Penataran Hukum Pidana dan Kriminolo-gi untuk Dosen-dosen Fakultas Hukum FMN/PTS se Indonesia.
- 96.) Kongres PBB ke-6 tahun 1980 dalam pertimbangan resolusi menge-nai *Crime trends and crime prevention strategies*, yang di-antaranya menyebutkan: *crime prevention strategies should be based up on the elimination of causes and conditions giving rise to crime.*

tahun 1980, di dalam salah satu pertimbangannya disebutkan:

Considering that the phenomenon of crime through its impact on society, impairs the people's spiritual and material wellbeing, compromises human dignity and creates a climate of fear and violence that erodes the quality of life". 97)

Adanya dampak negatif dari pembangunan semakin menuntut urgensiitas pendayagunaan hukum pidana sebagai sarana untuk melindungi masyarakat dari segala bentuk perilaku yang berupa perbuatan yang meresahkan. Dengan mengerti dan memahami arti dari suatu perilaku menyimpang (kejahatan) dalam segala aspeknya, ini merupakan masukan yang berarti bagi pembentuk undang-undang di dalam upaya untuk mengadakan pembahasan hukum pidana, terutama pada tahap formulasinya.

Seperti pernah disebutkan terdahulu bahwa G.Peter Hoefnagels yang mendasarkan pendapatnya

kepada Marc Ancel mengemukakan bahwa, "criminal

policy is the rational organization of the social reaction to crime" 98). Karena adanya keterkaitan yang erat antara politik kriminal dengan politik

97.) Muladi, Kerjasama..., op cit, hal.24.

98.) G. Peter Hoefnagels, Op.Cit. Hal. 57.

hukum pidana maka keduanya memiliki tujuan yang sama yaitu penanggulangan kejahatan. Hubungan yang erat ini selain tergambar pada skema yang telah dikutip sebelumnya, juga dapat difahami dari pendapat Barda Nawawi Arief yang menyebutkan : usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi, kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal, maka politik kriminal adalah identik dengan pengertian "kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana".⁹⁹ Dengan demikian kebijakan hukum pidana sebagai bagian dari politik kriminal, berarti sifat rasional politik kriminal sudah barang tentu melekat pula pada kebijakan hukum pidana, sehingga kebijakan hukum pidana pun harus bersifat rasional.

Seperti telah disebutkan pada bagian lain dari tulisan ini, bahwa persoalan terakhir dalam hukum pidana adalah mengenai masalah pidana, yang berhubungan dengan masalah tujuan pemidanaan sebagai dasar pembenaar agar pidana dapat lebih bersifat fungsional. Tentang tujuan pemidanaan ini

99.) Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op Cit. hal. 29.

banyak teori-teori yang membahas dari berbagai aliran dalam hukum pidana seperti aliran klasik, aliran modern atau aliran positif dan aliran neo-klasik. Pada umumnya teori-teori pidana ini dapat dibagi atas tiga kelompok teori yang masing-masingnya memiliki sudut penekanan tujuan yang berbeda, yaitu teori absolut (pidana), dan teori relatif (tujuan), dan teori gabungan. Menurut teori absolut pidanaan merupakan akibat mutlak yang harus ada sebagai pembalasan bagi seseorang yang melakukan kejahatan, sehingga oleh Johannes Andenaes dikatakan tujuan utama dari pidanaan adalah "untuk memuaskan tuntutan keadilan" (100), Sedangkan menurut teori relatif menjatuhkan pidana terhadap pelaku kejahatan tidaklah dimaksudkan untuk memuaskan rasa/tuntutan keadilan, pembalasan hanyalah sebagai sarana untuk melindungi kepentingan masyarakat, oleh karena itu menurut J. Andenaes teori ini disebut sebagai "teori perlindungan masyarakat". Menurut teori yang ketiga (gabungan), pidanaan sebagai pembalasan merupakan asas dari pidana dan berat ringannya tidak boleh melampaui suatu pembalasan yang adil, pidana

Juga mempunyai pengaruh antara lain perbaikan se-
suatu yang rusak, dan preventif. 101)

Pemidanaan merupakan suatu proses yang sebe-
lumnya didahului oleh upaya hakim untuk mengkon-
kretkan sanksi pidana. Sehubungan dengan tujuan
pemidanaan, di dalam rancangan KUH (1991-1992)
dalam Pasal 51 disebutkan bahwa ada tujuan ganda
yang ingin dicapai dari setiap pemidanaan yaitu :

ke-1 mencegah dilakukannya tindak pidana dengan
menegakkan norma hukum demi pengayoman ma-
syarakat demi perlindungan masyarakat;

ke-2 memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan
pembinaan sehingga menjadikannya orang yang
baik dan berguna.

k1-3 menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh
tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan
mendatangkan rasa damai dalam masyarakat.

k1-4 membebaskan rasa bersalah pada terpidana.
Menurut Muladi: 102) perumusan tersebut cu-
kup memadai bila ditinjau dari pandangan integra-

tif Pancasila, sebab faktor-faktor individual dan
sosial diperhatikan secara integralistik, dan ke-

101.) Ibid, Hal. 16-18.

102.) Muladi, Proyekti Hukum Pidana Materil Indonesia Di Masa Da-
tang, Pidato Pengukuhan, 1990, Hal. 11.

seluruhnya teori pemidanaan baik yang bersifat preventif umum maupun pencegahan khusus, pandangan perlindungan masyarakat (*social defence theory*), teori kemanfaatan (*utilitarian theory*), teori keseimbangan yang bersumber pada pandangan adat maupun teori resosialisasi sudah tercapai di dalam jaman.

Sebelum membahas lebih lanjut ada baiknya dilihat terlebih dahulu apa sebenarnya yang dimaksud dengan pidana itu sendiri. Roelien Saleh menyebutkan pidana adalah reaksi atas delik, yang ujungnya berupa suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan oleh negara pada sipembuat delik, 103) Pada umumnya pidana mengandung unsur-unsur atau ciri-ciri sebagai berikut: 104)

(1) pada hakikatnya pidana itu merupakan suatu penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan.
(2) pidana itu diberikannya dengan sengaja oleh orang atau badan yang mempunyai kekuasaan (berwewenang)

103.) Ruslan Saleh, *Steisels Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1979, Hal. 5.

104.) Barda Nawawi Arief dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Op cit. Hal. 4.

(3) pidana itu dikenakan kepada seseorang yang te-

lah melakukan tindak pidana menurut undang-

undang.

Sehubungan dengan masalah pidana (sanksi

hukum) pidana, pada tahap penyusunannya (tahap

legislatif) diperlukan suatu pedoman atau acuan

yang disebut dengan pola pemidanaan, sebagaimana

perluanya pedoman pemidanaan bagi para hakim dalam

menjatuhkan/menerapkan sanksi pidana (tahap yudi-

katif). Seperti dikatakan oleh Barda Nawawi Arief

pola pemidanaan dan pedoman pemidanaan sebagai

pedoman legislatif dan pedoman yudisial/ yudika-

tif, 105) yang kedua acuan ini sangat dibutuhkan,

sebab seperti pernah dikatakan oleh Muladi, Badan

Legislatif yang bertugas menetapkan batas pemida-

naan (*the limit of sentencing*), sedangkan peng-

adilan (hakim) yang menentukan bobot pemidanaan

(*the level of sentencing*). 106)

Pola pemidanaan maupun pedoman pemidanaan

yang baik dan rasional akan sangat menunjang ter-

capainya tujuan pemidanaan yang diharapkan, sebab

-
- 105.) Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, op
cit, Hal. 167-168.
- 106.) Muladi dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-Teori dan
Kebijakan Pidana, Op.Cit. Hal. 210.

seperti dikatakan oleh Ted Honderich,¹⁰⁷⁾ suatu pidana dapat disebut sebagai alat pencegahan yang ekonomis (*economical deterrents*) apabila dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

a. pidana itu sungguh-sungguh mencegah;

b. pidana itu tidak menyebabkan timbulnya keadaan

yang lebih berbahaya/merugikan daripada yang

akan terjadi apabila pidana itu tidak dikena-

kan;

c. tidak ada pidana lain yang dapat mencegah se-

cara efektif dengan bahaya/kerugian yang lebih

kecil.

KUHPer yang hingga saat ini masih berlaku ber-

asal dari WvS produk zaman Belanda. Dalam Pasal 10

KUHPer diatur mengenai masalah (jenis) pidana yang

terdiri atas; pidana pokok dan pidana tambahan.

Pidana pokok terdiri pula atas : pidana mati; pi-

dana penjara; pidana kurungan; dan denda, dan se-

jak tanggal 1 November 1946 melalui UU No.

20/1946, dikenal adanya pidana tutupan. Pidana

tambahan terdiri atas : pencabutan hak-hak tertentu,

tu, pensitaan barang-barang tertentu dan pengumum-

an putusan hakim.

107.) Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Op. Cit. Hal. 39.

Sebagai suatu negara dan bangsa yang merdeka, Bangsa Indonesia sudah barang tentu berkeinginan untuk memiliki sistem hukum produk bangsa Indonesia yang sesuai dengan filosofi dan tujuan bangsa. Dalam bidang hukum pidana, telah direncanakan penyusunan KUHPer baru, yang lebih dikenal dengan sebutan "Konsep KUHPer BARU".

Dalam konsep KUHPer baru ini, nampaknya pembuat undang-undang dalam penyusunan sistem sanksi pidana menggunakan sebagai acuan adalah pola pidana-an yang terdapat dalam Pasal 10 KUHPer dengan mengalami penambahan/perluasan, ini terlihat dalam jenis sanksi yang terdapat dalam KUHPer KONSEP, tercantum di dalam Buku ke I Bab ke III tentang pidana, dan tindakan. Di dalam rancangan KUHPer dikenal adanya tiga macam jenis pidana, yaitu pidana pokok, pidana tambahan, dan pidana khusus (mati). Penambahan/perluasan mengenai jenis pidana ini dapat dilihat di bawah ini.

a. PIDANA: Pasal 58 s/d 90

a.1. Pidana Pokok

1. pidana penjara
2. pidana tutupan
3. pidana pengawasan
4. pidana denda
5. pidana kerja sosial.

- 1. pencabutan hak-hak tertentu
- 2. perampasan barang-barang tertentu dan tagihan
- 3. pengumuman putusan hakim
- 4. pembayaran ganti kerugian
- 5. pemenuhan kewajiban adat.
- a.3. Pidana khusus : pidana mati
- b. TINDAKKAN : Pasal 91 s/d 95
- b.1. untuk orang yang tidak atau kurang mampu bertanggung jawab.
- 1. perawatan di rumah sakit;
- 2. penyerahan kepada pemerintah;
- 3. penyerahan kepada seseorang;
- (tindakan dijatuhkan tanpa pidana).
- b.2. untuk orang pada umumnya yang mampu bertanggung jawab.
- 1. pencabutan surat izin mengemudi;
- 2. perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana;
- 3. perbaikan akibat-akibat tindak pidana;
- 4. latihan kerja;
- 5. rehabilitasi;
- 6. perawatan di dalam suatu lembaga. (tidak akan dijatuhkan bersama-sama dengan pidana).

Apabila di dalam KUHP dikenal adanya dua

macam perbuatan yang dilarang, yaitu kejahatan terhadap perbuatan yang dilakukan dengan sengaja, diancam dengan pidana atau denda, dan pelanggaran jika dilakukan karena kelalaian serta dapat diancam dengan sanksi kurungan atau denda, maka KONSEP KUHP tidak mengenal pembagian yang demikian, tetapi tindak pidana diklasifikasikan kepada tindak pidana ringan, berat, dan sangat serius, yang masing-masing dapat diancam pidana denda, penjara atau denda, dan pidana penjara saja atau dalam hal-hal khusus diancam pidana mati atau penjara seumur hidup atau pidana penjara untuk jangka waktu tertentu.

Dengan demikian, dalam kaitannya dengan pandangan Marc Ancel tentang suatu kebijakan hukum pidana, yang berarti menggunakan sarana pidana dalam menanggulangi kejahatan maka, tujuan pidana-naan haruslah diorientasikan pada tujuan *social defence*, yang oleh Barda Nawawi Arief dikatakan aspek perlindungan masyarakat ini dalam hubungan-nya dengan tujuan pidana ternyata meliputi empat aspek, yaitu :

1. terhadap perbuatan jahat, pemidanaan bertujuan untuk penanggulangan kejahatan,

2. terhadap orang jahat, bertujuan untuk pembi-naan,

3. terhadap penyalahgunaan sanksi/terhadap reaksi, pembatasan penyalahgunaan wewenang penguasa dan kesewenangan masyarakat,

4. perlindungan terhadap masyarakat, berarti untuk pemulihan keseimbangan.

Dengan demikian menurut Konsep KUH Perdata Baru kebijakan hukum pidana tidak hanya berorientasi pada perbuatan (*daadstrafrecht*) saja, tetapi juga memperhatikan unsur pelaku (*daderstrafrecht*), sehingga hukum pidana memiliki sifat *daadstrafrecht*.

7. Keadudukan Kebijakan Hukum Pidana dalam Kebijakan Hukum Lingkungan

Peraturan Pokok tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup atau Undang-undang Nomor 4/1982 adalah hukum administratif yang mengandung sanksi untuk menegakkan ketentuannya.

Menurut UU Nomor 4/1982 Lingkungan Hidup adalah subyek hukum, yang memiliki kualitas hidup sebagaimana lazimnya subyek hukum dalam lintas perhubungan hukum. Sehingga sebagai subyek hukum ia membawa konsekuensi terhadap pemanfaatan atas lingkungan hidup tersebut, yaitu dalam pengelolaan lingkungan.

Apabila terjadi pelanggaran terhadap norma hukum lingkungan maka salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah melalui kebijakan hukum (sanksi) pidana. Sebagaimana fungsi sanksi dalam hukum pidana pada umumnya yang bersifat *ultimum remedium*, di dalam kebijakan hukum lingkungan ancaman sanksi pidana juga merupakan sanksi paling akhir (*ultimum remedium*) yang dapat dikenakan kepada pelaku apabila sanksi lain tidak mampu untuk mengatasinya.

Jaro Madya dalam bukunya *The Penal Protection of Environment* menyatakan, bahwa sanksi pidana dalam proteksi lingkungan hidup dipergunakan sebagai *ultimum remedium*,¹⁰⁹ yang kemudian mulai diragukan efektivitasnya.

Kebijakan hukum pidana berikut sanksi pidana di dalam UU No. 4/1982 terdapat di dalam Pasal 22, yang secara lengkap menyebutkan sebagai berikut:

ayat (1) Barangsiapa dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam undang-undang ini atau undang-undang lain diancam pidana dengan pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah).

ayat (2) Barangsiapa karena kelalaiannya melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan

hidup yang diatur dalam undang-undang ini atau undang-undang lain di antara pidana dengan pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah).

(3) Perbuatan sebagaimana tersebut dalam ayat (1) pasal ini adalah kejahatan dan perbuatan sebagaimana tersebut dalam ayat (2) pasal ini adalah pelanggaran.

Pasal 22 UULH menyebutkan dua macam perbuatan yang dikategorikan sebagai delik yaitu, pencemaran lingkungan dan perusahaan lingkungan. Pencilan Pencemaran lingkungan maupun perusahaan lingkungan diberikan di dalam Pasal 1 butir ke 7 dan butir ke 8 UU No. 4/1982, yang secara lengkap menyebutkan :

Pencemaran lingkungan adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan atau komponen lain ke dalam lingkungan dan atau berubahnya tatanan lingkungan oleh kegiatan manusia atau proses alam, sehingga kualitas lingkungan turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan menjadi kurang atau tidak dapat berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya.

Perusakan lingkungan adalah : tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat-sifat fisik atau hayati lingkungan, yang mengakibatkan lingkungan itu kurang atau tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan yang berkesinambungan.

Sehubungan dengan perlindungan terhadap lingkungan hidup di dalam Pasal 15 UULH ini disebutkan bahwa "Perlindungan lingkungan hidup dilindungi"

kukan berdasarkan Baku Mutu Lingkungan", melalui Baku Mutu Lingkungan dapat ditentukan kriteria kualitas buangan yang menyebabkan rusak atau tercemarnya lingkungan hidup, sehingga dapat menarik pelakunya ke pengadilan.

Seseorang yang dituntut telah melakukan suatu perbuatan yang menyebabkan terjadinya pencemaran ataupun kerusakan lingkungan, baru dapat dijatuhkan sanksi pidana apabila perbuatannya telah memenuhi unsur-unsur dari delik lingkungan yang terdapat di dalam perumusan Pasal 22 UULH. Di dalam pasal ini tidak disebutkan kapan seseorang dapat dikatakan telah melakukan delik pencemaran atau kerusakan lingkungan. Pasal ini hanya menyebutkan tentang:

a. Adanya dua macam perbuatan yang merupakan delik lingkungan yaitu merusak lingkungan hidup (*environmental damage*) dan pencemaran lingkungan (*environmental pollution*).

b. Bila pencemaran atau kerusakan lingkungan dilakukan dengan sengaja maka delik tersebut merupakan kejahatan (Pasal 22 ayat (1)). Bila dilakukan karena kelalaian ia merupakan pelanggaran (Pasal 22 ayat (2)).

Dari Perumusan mengenai Pencemaran lingkungan terdapat unsur-unsur :

a. masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan atau komponen lainnya ke dalam lingkungan (di dalam penjelasan pasal 1 butir ke 7 ini komponen lainnya mencakup informasi) dan atau;

b. berubahnya tatanan lingkungan (menurut penjelasan pasal 1 butir ke-7, tatanan lingkungan adalah susunan komponen lingkungan secara alamiah atau hasil upaya manusia);

c. unsur (a) dan (b) itu dilakukan oleh kegiatan manusia atau oleh proses alam;

d. mengakibatkan kualitas lingkungan turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan menjadi kurang atau tidak dapat berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya.

Sedangkan dari perumusan mengenai kerusakan lingkungan, terdapat unsur-unsur:

a. tindakan;

b. yang menimbulkan perubahan (jangsung atau tidak langsung) terhadap sifat-sifat fisik dan atau hayati lingkungan;

c. yang mengakibatkan lingkungan itu kurang atau tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan.

Selain unsur-unsur yang terdapat di dalam Pasal 1 UU No. 4/1982, untuk dapat dikatakan ada-

nya delik lingkungan hidup menurut Pasal 22 UU No. 4/1982, harus pula dipenuhi unsur subjektif atau unsur sikap batin berupa kesengajaan (dolus) untuk delik berupa kejahatan (Pasal 22 ayat 1) atau sikap batin berupa kealpaan (culpa) untuk delik berupa pelanggaran (Pasal 22 ayat 2).

Selain masalah unsur di atas, yang dapat dicatat dari perumusan yang ada di dalam Pasal 22 UU No. 4/1982 ini adalah, delik lingkungan yang diatur di dalam UU No. 4/1982 tersebut adalah delik materiil. Sedangkan yang dapat menjadi subjek delik lingkungan menurut Pasal 22 selain orang perorangan, juga badan hukum. Dan ini dipertegas lagi di dalam penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 4 tahun 1982, yang mengatakan "yang dimaksud dengan orang adalah seorang, kelompok-pok orang, atau badan hukum".

Badan hukum (korporasi) dapat sebagai subjek dalam kejahatan lingkungan juga disebutkan di dalam salah satu hasil pertemuan dari para ahli hukum pidana, di Portland, Oregon, USA tanggal 19-23 Maret 1994, ketika membicarakan "Penggunaan sanksi pidana bagi perlindungan lingkungan". 110)

110.) International Meeting Of Experts On The Use Of Criminal Sanction In The Protection Of Environment, Internationally,

1.) Muljadi dan Barda Nawawi Arief, 'Teori-Teori dan Kebijakan Pidana', Alumni, Bandung, 1992, Hal. 160.

Sebagai masalah kebijakan, keduanya ini di dalam pembahasannya tidak terlepas dari tujuan politik sosial. Seperti telah disebutkan kebijakan hukum pidana adalah bagian integral dari kebijakan kriminal, dengan tujuan akhirnya perlindungan masyarakat untuk mencapai tujuan utama kesejahteraan masyarakat (politik sosial). Bertolak dari pendekatan kebijakan ini, menurut Sudarto dalam menentukan suatu perbuatan sebagai perbuatan yang dilarang, selain perbuatan tersebut adalah perbuatan yang tidak dikehendaki, penggunaan hukum pidana harus sejalan dengan tujuan pembangunan nasional, harus memperhatikan prinsip biaya dan hasil, serta memperhatikan ke-

Sebagai masalah kebijakan, keduanya ini di dalam pembahasannya tidak terlepas dari tujuan politik sosial. Seperti telah disebutkan kebijakan hukum pidana adalah bagian integral dari kebijakan kriminal, dengan tujuan akhirnya perlindungan masyarakat untuk mencapai tujuan utama kesejahteraan masyarakat (politik sosial). Bertolak dari pendekatan kebijakan ini, menurut Sudarto dalam menentukan suatu perbuatan sebagai perbuatan yang dilarang, selain perbuatan tersebut adalah perbuatan yang tidak dikehendaki, penggunaan hukum pidana harus sejalan dengan tujuan pembangunan nasional, harus memperhatikan prinsip biaya dan hasil, serta memperhatikan ke-

Sebagai masalah kebijakan, keduanya ini di dalam pembahasannya tidak terlepas dari tujuan politik sosial. Seperti telah disebutkan kebijakan hukum pidana adalah bagian integral dari kebijakan kriminal, dengan tujuan akhirnya perlindungan masyarakat untuk mencapai tujuan utama kesejahteraan masyarakat (politik sosial). Bertolak dari pendekatan kebijakan ini, menurut Sudarto dalam menentukan suatu perbuatan sebagai perbuatan yang dilarang, selain perbuatan tersebut adalah perbuatan yang tidak dikehendaki, penggunaan hukum pidana harus sejalan dengan tujuan pembangunan nasional, harus memperhatikan prinsip biaya dan hasil, serta memperhatikan ke-

A. KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DALAM PERUNDANG-UNDANGAN LINGKUNGAN DI INDONESIA

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

BAB III

mampuan daya kerja dari badan-badan penegek hukum sehingga tidak sampai terjadi "melampaui beban tugas" (*overbelasting*). Sedangkan sanksi yang dikenakan kepada pelaku adalah sanksi yang benar-benar dapat mencegah,²⁾ tidak menyebabkan timbulnya keadaan yang lebih jelek dari pada jika sanksi tersebut tidak dikenakan, serta tidak ada pidana lain yang dapat mencegah lebih efektif dengan kerugian yang lebih kecil. Sebenarnya yang dapat disebut sebagai delik (tindak pidana) hanya "perbuatan yang oleh aturan hukum pidana dilarang dan diancam dengan pidana barangsiapa yang melanggar larangan tersebut".³⁾ Ini tidak berarti semua perbuatan yang melawan hukum atau bersifat merugikan masyarakat dapat disebut perbuatan pidana dan dapat diberi sanksi pidana. Atau hanya perbuatan-perbuatan yang menimbulkan kerugian yang besar saja yang dijadikan perbuatan pidana.⁴⁾ Untuk menetapkan perbuatan yang dapat dikatakan sebagai perbuatan yang dilarang, merupakan tugas pemerintah dan pembuat undang-undang. Penentuan ini harus di-

- 2.) Sudarto, *Hukum Dan Hukum Pidana*, Alumi, Bandung, 1983, Hal. 44-48.
- 3.) Moeljatno, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban dalam Hukum Pidana*, Pidato Dies Natalis Universitas Gajah Mada tahun 1955, hal. 9.
- 4.) Roelan Saleh, *Perbuatan Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana*, Aksara Baru, Jakarta, 1983, hal. 13.

lakukan dengan rasional dan bijaksana. Selain dise-
suaiakan dengan perasaan hukum yang hidup dalam ma-
syarakat, juga dipengaruhi oleh pandangan-pandangan,
apakah ancaman dan penjatuhan pidana itu merupakan
jalan yang utama untuk mencegah dilangsungnya
larangan-larangan tersebut.⁵⁾

Perkembangan masyarakat terutama sebagai aki-
bat modernisasi selalu diringi dengan perkembangan-
perimbangan rasional disegala bidang. Pembangunan
merupakan salah satu pertimbangan yang rasional, yang
mengikuti pertumbuhan dan perkembangan masyarakat.
Akan tetapi seperti diuraikan terdahulu, bagaimanapun
juga kecilnya pembangunan ternyata menimbulkan dam-
pak negatif, terutama bagi pelestarian sumber daya
alam.

Delik lingkungan hidup merupakan salah satu
bentuk kejahatan yang timbul seiringa dengan pertum-
buan dan perkembangan masyarakat.

Perkembangan di dalam masyarakat juga ber-
pengaruh pada perubahan dan perkembangan kualitas
delik. Sudarto mengatakan, hampir dapat dipastikan
kemajuan teknologi membawa pengaruh pula terhadap po-
la pelaksanaan kejahatan. Perubahan yang menonjol

5.) Ibid, hal. 14.

antara lain cara dilakukannya kejahatan lebih *sophisticated*.⁶⁾ Pada perkembangan dewasa ini, bila dahulu belum dikenal kejahatan yang terorganisir, kini sering dijumpai kejahatan serius yang dilakukan oleh suatu kelompok orang ("sindiklat") yang terorganisir secara rapi. Bahkan di dalam melakukan kegiatananya tidak jarang sudah melampaui wilayah suatu negara.

Melihat perkembangan ini, Perserikatan Bangsa-Bangsa di dalam beberapa Kongresnya tentang "Prevention of Crime and The Treatment of Offenders" antara lain dalam kongres ke IX di Cairo, Mesir juga membicarakan tentang kejahatan terorganisir dan melampaui batas wilayah suatu negara ini. Untuk menghadapi perkembangan kejahatan yang serius seperti ini, Perserikatan Bangsa-Bangsa menghimbau kepada negara anggotanya untuk senantiasa memperbaharui peraturan perundangan nasionalnya, yang disesuaikan dengan prinsip-prinsip yang telah disetujui dan diterima dalam kongres Perserikatan Bangsa-bangsa.⁷⁾ agar membentuk kerjasama dibidang hukum khususnya hukum pidana.

6.) Sudarto, Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat, Sinar Baru, Bandung, 1983, Hal. 104.

7.) Draft Resolution dari Ninth United Nations Congress On The Prevention Of Crime And The Treatment Of Offenders, Cairo, Egypt, A/CONF.169/L.18, page 6, 29 April - 8 May 1995.

Menurut ajaran hukum pidana klasik, yang dapat dipertanggungjawabkan hanyalah orang (*natuurlijk persoon*). Untuk dapat dikenakan sanksi pidana haruslah dipenuhi unsur-unsur di dalam pasal yang telah dilanggar.

Unsur dari suatu delik ada dua macam, yaitu unsur objektif dan unsur subjektif. Unsur Objektif menyangkut perbuatan atau akibat yang dilarang, sedangkan unsur subjektif berhubungan erat dengan sikap batin pelaku. Yaitu unsur kesalahan dan pertanggung jawaban pelaku. Sedangkan diketahu ada suatu asas di dalam ajaran hukum pidana yang menyebutkan *geen straf zonder schuld*, tidak dipidana tanpa kesalahan.

Perkembangan kualitas delik seperti disebutkan di atas, berdampak pula bagi adanya perluasan pelaku dari suatu tindak pidana. Bila dahulu hanya diakui orang perorangan sebagai subjek delik, perkembangan ini menyebabkan Badan hukum (korporasi) dapat pula menjadi subjek delik. Belanda adalah negara yang telah memasukkan badan hukum sebagai subjek delik ke dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidananya sejak tanggal 23 Juni tahun 1976.

Menurut A.L.J. Van Strien untuk menetapkan suatu badan hukum menjadi pelaku dari suatu delik sering digunakan pendekatan kasuistis, dimana sifat/

jenis delik turut memainkan peranan penting. 8)

Dalam hubungannya dengan delik lingkungan hidup, pada kenyataannya pencemaran ataupun persakitan lingkungan lebih banyak dilakukan industri daripada yang dilakukan oleh individu. Dengan adanya perkembangan dalam hukum pidana, maka dimungkinkan badan hukum difatuh sanksi pidana. Tentang ini Mardjono Reksodiputro mengatakan:

Pidana berupa denda harus dapat dijatuhkan terhadap badan hukum, suatu perseroan, suatu perserikatan orang yang lain atau suatu yayasan, misalnya suatu perusahaan yang berbentuk korporasi, dan pidana penjara bagi pengurus yang bertanggungjawab atas terjadinya pencemaran lingkungan tersebut. 9)

Sebagai suatu perbuatan yang dilarang dan untuk itu pelakunya dapat diancam pidana, dalam perundang-undangan lingkungan Indonesia, delik ini telah dirumuskan di dalam Ketentuan Pasal 22 Undang-undang nomor 4 Tahun 1982. Adapun yang dilarang didalam pasal tersebut adalah melakukan perbuatan pencemaran maupun persakitan lingkungan hidup. Untuk jelasnya dibawah ini penulis kutip isi Pasal 22 tersebut:

- 8.) A.L.J. Van Strien, di dalam M.G. Faure et al, *Kekawatiran Masa Kini*, terjemahan Tristam P. Moelliono, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, Hal. 224.
- 9.) Mardjono Reksodiputro, di dalam Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum di Indonesia*, Disertasi, Surabaya, 1986, hal. 205-206.

(1) Barangsiapa dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam undang-undang ini atau undang-undang lain diancam pidana dengan penjara se-lama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah).

(2) Barangsiapa karena kelalaiannya melakukan per-buatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam undang-undang ini atau undang-undang lain diancam pidana dengan penjara se-lama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah).

(3) Perubahan sebagaimana tersebut dalam ayat(1) pasal ini adalah kejahatan dan perbuatan seba-gaimana tersebut dalam ayat(2) pasal ini ada-lah pelanggaran.

Apakah yang dimaksud dengan "barang siapa" di dalam pasal ini termasuk juga badan hukum? Mengenai apakah korporasi atau badan hukum dapat ditarik sebagai pelaku dalam delik lingkungan menurut Pasal 22 ini, tidak begitu jelas.

Banyak kesimpangsiuran tentang dapat tidaknya badan hukum menjadi subjek delik lingkungan hidup menurut ketentuan Undang-Undang nomor 4 tahun 1982. Undang-undang ini sendiri tidak secara tegas mengata-kan bahwa badan hukum adalah subjek delik lingkungan. Menurut hemat penulis, berpegang pada :

1. bahwa sebagai suatu sistem, Undang-undang nomor 4 merupakan satu kesatuan yang utuh;

2. fungsi undang-undang ini adalah sebagai undang-undang payung;

3. asas *geen straf zonder schuld* tidak tercantum secara eksplisit dalam salah satu pasal KUHP (induk hukum pidana positif), tetapi berada dalam teori penjatuhan pidana dan tujuan pemidanaan;

maka dengan adanya penjelasan dari Pasal 5 ayat (1) undang-undang ini yang menyebutkan: yang dimaksud dengan orang adalah orang seorang, kelompok orang, atau badan hukum, badan hukum atau korporasi adalah subjek delik lingkungan. Ini berarti badan hukum atau korporasi dapat dituntut pidana. Selain itu dapatnya badan hukum menjadi subjek delik lingkungan merupakan sesuatu yang sudah sewajarnya. Sebab delik lingkungan yang terjadi sekarang lebih banyak dilakuk-

kan oleh industri, yang dalam melakukan kegiatan (usaha) nya tidak saja menggunakan peralatan teknolo- gi yang canggih, tetapi juga mendatangkan resiko pencemaran maupun perusahaan lingkungan yang lebih besar.

Salah satu alasan badan hukum dapat menjadi subjek delik lingkungan, menurut J. Ter Heide¹⁰⁾ adalah: Yang melakukan pendekatan secara sosiologis, adalah: Bahwa terdapat suatu kecenderungan dimana hukum pidana semakin lama semakin dilepaskan dari konteks manusia. Selanjutnya dikatakan bahwa, pelepasan dari konteks manusia ini berkaitan erat dengan kenyataan

bahwa semakin lama orang semakin condong pada pendekatan fungsional terhadap hukum pidana, dimana yang menjadi pusat perhatian adalah makna sosial dan normatif dari suatu tindakan. Lebih lanjut, pandangan ini disimpulkan bahwa hanya manusia yang pada prinsipnya dapat diberlakukan sebagai subjek hukum dapat disimpan. Dalam kesimpulan selanjutnya Ter Heide menyatakan, bila hukum pidana dilepaskan dari konteks manusia, hal itu mengimplikasikan dapat dipidananya badan hukum. Alasan lain dapat dipidanya badan hukum, karena badan hukum mempunyai peranan yang sangat besar dalam mengubah situasi sosial kemasyarakatan.

Perserikatan Bangsa-Bangsa di dalam kongres ke IX di Cairo, menyebutkan banyak delik lingkungan saat ini dilakukan oleh industri besar yang bahkan ruang lingkup kegiatannya melampaui batas wilayah suatu negara. Untuk mengantisipasi hal ini, Perserikatan Bangsa-Bangsa menghimbau negara-negara anggotanya untuk menjalin kerjasama dibidang hukum antar negara anggota dan lebih mendayagunakan undang-undang nasional masing-masing negara. 11) Sedangkan dari pertemuan ahli hukum pidana dan hukum Internasional

11.) Ninth United Nations Congress On The Prevention Of Crime And The Treatment Of Offenders, (Document No. A/CONF.169/L.3), Cairo, Egypt, 29 April - 8 May 1995, page. 3-4.

untuk memicarakan penggunaan sanksi pidana bagi perindungan lingkungan antara lain menganjurkan :
Dalam menggunakan hukum pidana terhadap lingkungan:
a. harus diperhatikan prinsip/ asas legalitas;
b. dimungkinkannya hukum domestik menerapkan asas

extraterritorial;

c. dimungkinkannya "*corporate criminal responsibility*"
"ly", walaupun ada yang hanya mengakui untuk
"*limited circumstances*". (12)

Seperti diketahui Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 yang disahkan pada tanggal 11 Maret 1982 sesuai dengan namanya hanya mengatur aspek-aspek pokok dari pengelolaan lingkungan hidup saja. Tujuan dibentuknya undang-undang ini adalah untuk memayungi seluruh kebijakan di bidang lingkungan baik yang telah ada sebelumnya, maupun yang akan dibentuk kemudian. Oleh karena itu undang-undang ini dikenal sebagai undang-undang payung (*umbrella act*).

Sebagaimana telah dikemukakan di dalam uraian terdahulu, secara garis besar kebijakan mengenai bidang lingkungan hidup di Indonesia dapat dibagi atas dua macam garis kebijakan. Pertama dituangkan

12.) Beberapa hasil International Meeting Of Expert On The Use Of Criminal Sanction In The Protection Of Environment, Internationally, Domestically and Regionally, Portland, Oregon, USA, 19 - 23 March 1984, Disarikan oleh Barda Nawawi Arief, Bahan Penataran Hukum Pidana dan Kriminologi, Semarang, 3-15 Desember 1995, Hal. 1.

dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 mengenai Ketentuan-ketentuan Pokok tentang Lingkungan Hidup, kedua yang terdapat dalam undang-undang sektoral dibidang lingkungan. Dengan demikian kebijakan hukum pidana dalam bidang lingkungan selain terdapat dalam UU Nomor 4 Tahun 1982 itu sendiri, juga tersebar di beberapa ketentuan sektoral baik yang telah ada sebelum tahun 1982 dan tetap diakui keberadaannya maupun setelah UU Nomor 4 Tahun 1982 tersebut. Atas dasar ini, maka perbuatan yang dapat disebut sebagai perbuatan pencemaran atau perusahaan lingkungan, tidak hanya berupa perbuatan yang melanggar Undang-undang Nomor 4 tahun 1982 saja, tetapi dapat juga berupa perbuatan melanggar undang-undang sektoral dibidang lingkungan hidup lainnya. Sehubungan dengan ruang lingkup tesis ini hanya berkaitan dengan kebijakan hukum lingkungan yang lahir pada dan setelah tahun 1982, maka selain Undang-undang Nomor 4/1982 itu sendiri, yang dibahas dan dianalisis hanya yang berkenaan dengan kebijakan hukum (sanksi) pidana yang terdapat dalam beberapa perundangan tersebut, yaitu : a. UU No. 4/1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kebijakan hukum pidana di dalam undang-undang ini terdapat dalam Pa-

(1) Barangsiapa dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam undang-undang ini atau undang-undang lain diancam pidana dengan penjara se-lain diancam pidana dengan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah).

(2) Barangsiapa karena kelalaiannya melakukan per-buatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam undang-undang ini atau undang-undang lain diancam pidana dengan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah).

(3) Perbuatan sebagaimana tersebut dalam ayat(1) pasal ini adalah kejahatan dan perbuatan seba-gaimana tersebut dalam ayat(2) pasal ini ada-lah pelanggaran.

b. UU No. 5/1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif.

Kebijakan pidana di dalam undang-undang ini dapat ditemukan di dalam Pasal 16,17,18 sebagai berikut:

(1) Barangsiapa melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 6 dan Pasal 7 dipidana dengan pida-na denda setinggi-tingginya Rp. 225.000.000,- (dua puluh lima juta rupiah).

Adapun Pasal 5 ayat (1) menerangkan :
(2), barangsiapa melakukan eksplorasi dan atau eksploitasi sumber daya alam atau kegiatan-kegiatan lain untuk eksplorasi dan atau eksploitasi ekonomis seperti pembangkitan te-naga dari air, arus dan angin di ZEEI, harus berdasarkan izin dari pemerintah RI atau ber-dasarkan persetujuan internasional dengan Pe-merintah RI dan dilaksanakan menurut syarat-syarat perizinan atau persetujuan interna-sional tersebut.

Pasal 6 menerangkan, Barangsiapa membuat dan atau menggunakan pulau-pulau buatan atau in-

stansi-instalasi atau bangunan-bangunan lain-nya di ZEEI harus berdasarkan izin dari Peme-rintah RI dan dilaksanakan menurut syarat-syarat perizinan tersebut.

Sedangkan Pasal 7 mengatur tentang : Barang-siapa melakukan kegiatan penelitian ilmiah di ZEEI harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari dan dilaksanakan berdasarkan syarat-syarat yang ditetapkan oleh Pemerintah Republik Indonesia.

(2) Hakim dalam keputusannya dapat menetapkan pe-rampasan terhadap hasil kegiatan, kapal dan atau alat penangkapan lainnya yang digunakan untuk melakukan tindak pidana tersebut dalam ayat(1).

(3) Barangsiapa dengan sengaja melakukan tindakan-tindakan yang menyebabkan lingkungan hidup dan atau tercemarnya lingkungan hidup dalam zona ekonomi eksklusif Indonesia, dian-cam dengan pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang lingkungan hidup.

Pasal 17
Barangsiapa merusak atau memusnahkan barang-barang bukti yang digunakan untuk melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1), dengan maksud untuk menghancurkan atau meniadakan barang-barang tersebut terhadap barang-barang tersebut pada waktu dilakukan pemeriksaan, dipidana dengan pidana denda setinggi-tingginya Rp. 75.000.000,- (tujuh puluh lima juta rupiah).
Pasal 18
Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 dan Pasal 17 adalah kejahatan.

c. UU No. 5/1984 tentang Perindustrian.
Kebijakan pidana di dalam undang-undang ini dapat dimulai mulai dari Pasal 24 hingga Pasal 28.

Pasal 24
(1) Barang siapa dengan sengaja melakukan per-buatan yang bertentangan dengan ketentuan se-bagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) dan

Pasal 14 ayat (1) dipidana penjara selama-lamanya 5 (lima) tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 25.000.000,- (dua puluh lima juta rupiah) dengan hukuman pencabutan Izin Usaha Industri.

Pasal 13 ayat (1) tersebut menyebutkan setiap pendirian perusahaan industri baru maupun per-luasan wajib memperoleh Izin Usaha Industri, sedangkan dalam Pasal 14 ayat (1) dite-nukan, sesuai dengan Izin Usaha Industri yang diperolehnya itu perusahaan industri wajib menyampaikan informasi industri secara berkala mengenai kegiatan dan hasil produksinya kepada pemerintah.

(2) Barangsiapa karena kelalaiannya melakukan per-buatan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) dan Pasal 4 ayat (1) dipidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) dengan hukuman tambahan pencabutan Izin Usaha Industri.

Pasal 25
Barangsiapa dengan sengaja tanpa hak melakukan penjualan desain produksi industri sebagaimana di-maksud dalam Pasal 17, dipidana penjara selama-lamanya 2 (dua) tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah).

Adapun yang dimaksud oleh Pasal 17 adalah: Desain produk industri mendapat perlindungan hukum yang ketentuan-ketentuannya diatur dengan PP.

Pasal 26
Barangsiapa dengan sengaja melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, dipidana penjara selama-lamanya 5 (lima) tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 25.000.000,- (dua puluh lima juta ru-piah) dengan hukuman tambahan dicabut Izin Usaha Industri.

Pasal 19 menghentikan standar untuk bahan baku dan barang hasil industri untuk adanya jaminan mutu hasil industri serta untuk mencapai daya guna pro-duktsi, ditetapkan oleh Pemerintah.

Pasal 27
(1) Barangsiapa dengan sengaja melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) dipidana pen-jara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan/

atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah).

(2) Barangsiapa karena kelalaiannya melakukan perbuatan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) dipidana dengan penjara selama-lamanya 1(satu) tahun dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah).

Di dalam Pasal 21 ayat (1) disebutkan; perusahaan industri wajib melaksanakan upaya keseimbangan dan kelestarian sumber daya alam serta pencegahan timbulnya kerusakan dan pencemaran terhadap lingkungan hidup akibat kegiatan industri yang dilakukannya.

Pasal 28

(1) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1), Pasal 25, Pasal 26, dan Pasal 27 ayat (1) adalah kejahatan.

(2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 27 ayat (2) adalah pelanggaran.

d. UU No. 9/1985 tentang Perikanan. Undang-undang ini menetapkan kebijakannya di dalam beberapa pasal sebagai berikut.

Pasal 24:

Barangsiapa di dalam wilayah perikanan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a dan huruf b melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) dan Pasal 7 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah).

Adapun Pasal 2 huruf a dan huruf b adalah:

(a) : perairan Indonesia,

(b) : sungai, danau, waduk, rawa, dan benangan air

lainnya di dalam wilayah Republik Indonesia.

Sedangkan perbuatan yang dilarang di dalam ketentuan

di dalam Pasal 6 ayat (1) adalah :

Setiap orang atau badan hukum dilarang melakukan kegiatan penangkapan dan pembudidayaan ikan dengan menggunakan bahan dan/atau alat yang dapat memba-

hayakan kelestarian sumber daya ikan dan lingkungan-annya.

Fasal 25

Barangsiapa di dalam wilayah perikanan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Fasal 2 huruf a dan huruf b melakukan usaha perikanan di bidang penangkapan ikan tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Fasal 10 :

a. dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya 5 (lima) tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000,-(lima puluh juta rupiah), apabila dalam kegiatan menggunakan kapal bermotor berukuran 30 (tiga puluh) gros ton atau lebih.

b. dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 25.000.000,-(dua puluh lima juta rupiah), apabila dalam kegiatannya menggunakan kapal bermotor berukuran kurang dari 30 (tiga puluh) gros ton.

Fasal 26

Barangsiapa di dalam wilayah perikanan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Fasal 2 huruf a dan b melakukan usaha perikanan di bidang pembudidayaan ikan tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Fasal 10 dipidana dengan pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,-(lima juta rupiah).

Fasal 27

(1) Barangsiapa melanggar ketentuan yang ditetapkan berdasarkan Fasal 4 dipidana dengan pidana denda sebanyak-banyaknya Rp. 25.000.000,-(dua puluh lima juta rupiah).

Adapun Fasal 4 menyebutkan :

Dalam melaksanakan pengelolaan sumber daya ikan, Menteri menetapkan ketentuan-ketentuan mengenai :

1. alat-alat penangkapan ikan;
2. syarat-syarat teknis perikanan yang harus dipenuhi oleh kapal perikanan dengan tidak mengurangi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai keselamatan pelayaran;
3. jumlah yang boleh ditangkap dan jenis serta ukuran ikan yang tidak boleh ditangkap;
4. daerah, jalur dan waktu atau musin penangkapan ikan;

- 5. pencegahan pencemaran dan kerusakan, rehabilitasi dan peningkatan sumber daya ikan serta lingkungannya;
- 6. penebaran ikan jenis baru;
- 7. pembudidayaan ikan dan perlingkungannya;
- 8. pencegahan dan pemberantasan hama serta penyakit ikan;
- 9. hal-hal lain yang dipandang perlu untuk mencapai tujuan pengelolaan sumber daya ikan.

(2) Barangsiapa melanggar ketentuan yang ditetapkan berdasarkan Pasal 20 dipidana dengan pidana denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah).

Adapun larangan yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 20 adalah:

Larangan pengeluaran atau pemasukan jenis ikan tertentu dari atau ke wilayah Republik Indonesia, larangan ini ditetapkan oleh Menteri.

Pasal 28

(1) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 dan Pasal 25 adalah kejahatan.

(2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 dan Pasal 27 adalah pelanggaran.

Pasal 29

Benda-benda yang dipergunakan dalam dan yang dihasilkan dari tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, dan Pasal 27 dapat dirampas untuk negara.

Pasal 30

Barangsiapa melanggar ketentuan-ketentuan Undang-undang ini di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia dipidana sesuai dengan ketentuan pidana dalam undang-undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.

e. UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya. Undang-undang ini menempatkan kebijakan hukum pidana di dalam Pasal 40 mengenai ketentuan Pidana, dalam 5 ayat.

(1) Barangsiapa dengan sengaja melakukan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat(1) dan Pasal 33 ayat(1)

dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 2.000.000,00,-(dua ratus juta rupiah).

(2) Barangsiapa dengan sengaja melakukan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat(1) dan ayat-(2) serta Pasal 33 ayat(3) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 100.000.000,00,-(seratus juta rupiah).

(3) Barangsiapa karena kelalaiannya melakukan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 33 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 100.000.000,00,- (seratus juta rupiah).

(4) Barangsiapa karena kelalaiannya melakukan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 50.000.000,00,-(lima puluh juta rupiah).

(5) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dan ayat(2) adalah kejahatan dan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat(3) dan ayat(4) adalah pelanggaran.

Adapun perubahan yang dilarang di dalam Pasal 19 ayat(1) adalah : melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap kesehatan kawasan suka alam.

Perubahan yang dilarang di dalam ketentuan Pasal 21 ayat (1) dan (2), adalah:

Pasal 21

(1) a. mengambil, menambang, memiliki, merusak, memusnahkan, memelihara, mengangkut, dan memperdagangkan tumbuhan yang dilindungi atau bagian-bagiannya dalam keadaan hidup atau mati.

b. mengeluarkan tumbuhan yang dilindungi atau bagian-bagiannya dalam keadaan hidup atau mati dari suatu tempat di Indonesia ke tempat lain di dalam atau di luar Indonesia.

(2) a. menangkap, melukai, membunuh, menyimpan, memiliki, memelihara, mengangkut, dan memperniagakan satwa yang dilindungi dalam keadaan hidup.
b. menyimpan, memiliki, memelihara, mengangkut, dan memperniagakan satwa yang dilindungi dalam keadaan hidup.
c. mengeluarkan satwa yang dilindungi dari suatu tempat di Indonesia ke tempat lain di dalam atau di luar Indonesia.
d. memperniagakan, menyimpan, atau memiliki kulit, tubuh, atau barang-barang yang dibuat dari bagian-bagian satwa tersebut, atau mengeluarkannya dari suatu tempat di Indonesia, bertempat lain di dalam atau di luar Indonesia.
e. mengambil, merusak, memusnahkan, memperniagakan, menyimpan, atau memiliki telur dan atau sarang satwa yang dilindungi.

Sedangkan perbuatan yang dilarang di dalam Pasal 33 ayat (3) adalah : melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan fungsi zona pemanfaatan dan zona lain dari taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam.

A.1. Kebijakan Pidana Di Dalam UULH Sebagai Ketentuan Payung Dalam Keseluruhan Kebijakan Pidana Di Bidang Lingkungan Hidup

Fungsi "umbrella act" atau "payung" dari UULH secara otomatis melekat pula pada Pasal 22 UULH yang memuat tentang kebijakan hukum (sanksi) pidana terhadap pelaku delik lingkungan hidup. Untuk mempermudah pemahaman serta pembahasan tentang kebijakan hukum (sanksi) pidana dalam undang-undang

sektoral di atas dalam kaitannya dengan fungsi *umbrella act* dari Pasal 22 UUIH tersebut, berikut ini akan disajikan dalam bentuk tabel tentang jenis sanksi pidana (*Straafsoort*) dan berat ringannya sanksi pidana (*Straafmaat*) dari peraturan perundang-undangan sektoral tersebut.

Tabel. 1.
Sanksi Pidana dan Sistem Ancaman Pidana
Dalam Peraturan Yang Berkaitan
Dengan Lingkungan Hidup Di Indonesia

No.	UU INDUK DAN UU SEKTORAL LING. HIDUP	JENIS DELIK (MELANGGAR KETENTUAN)	JENIS DAN JUMLAH ANCAMAN PIDANA				Alternatif - Kumulatif - Tunggal	Alternatif - Kumulatif - Tunggal	Alternatif - Kumulatif - Tunggal	Alternatif - Kumulatif - Tunggal
			PENARA	KURUNGAN	DENDA	TAMBAHAN				
1.	UU.NO.4/1982 (UULH) UU.NO.5/1983 (ZEEI)	Ps. 22 (1) Kejahatan Ps. 22 (2) Pelanggaran Ps. 16 (1) Jo Ps. 5 (1) Ps. 6, Ps. 7	10 Tahun	1 Tahun	100 juta	Perampasan Sarana dan hasil ke- jahatan	Alternatif - Kumulatif - Tunggal	Alternatif - Kumulatif - Tunggal	Alternatif - Kumulatif - Tunggal	Alternatif - Kumulatif - Tunggal
2.	UU.No.5/1984 (UU PER-INDUSTRIAN)	Ps. 16 (3) Ps. 17 Jo Ps. 16 (1) Ps. 24 (1) Jo Ps.13 (1) dan Ps. 14 (1)	10 Tahun	5 Tahun	75 juta	Pencabutan Ijin Usaha Industri	Alternatif - Kumulatif - Tunggal	Alternatif - Kumulatif - Tunggal	Alternatif - Kumulatif - Tunggal	Alternatif - Kumulatif - Tunggal
3.	Ps. 25 Jo Ps. 17 Ps. 26 Jo Ps 19 Ps. 27 (1) Jo Ps.21 (1)	10 Tahun	5 Tahun	25 juta	Pencabutan Ijin Usaha Industri	Alternatif - Kumulatif - Tunggal	Alternatif - Kumulatif - Tunggal	Alternatif - Kumulatif - Tunggal	Alternatif - Kumulatif - Tunggal	

Berdasarkan Pasal 22 UU No.4/1982 yang menyebutkan "...menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup yang diatur dalam undang-undang ini atau undang-undang lain..." (garis tebal oleh pen.) maka disamping Pasal 22 tersebut, ada peraturan perundang-undangan lingkungan lainnya

No.	UU INDUK DAN UU SEKTORAL LING. HIDUP	JENIS DELIK (MELANGGAR KETENTUAN)	JENIS DAN JUMLAH ANCAMAN PIDANA				SISTEM ANCAMAN PIDANA
			PENAKRA	KURUNGAN	DENDA	TAMBAHAN	
4.	UU NO. 9/1985 (UU PER- IKANAN)	Ps. 24 (2) Jo Ps. 13 (1) dan Ps. 14 (1) Ps. 27 (2) Jo Ps. 21 (1)	-----	1 Tahun	1 juta	-----	Alternatif - Kumulatif - Alternatif
			-----	1 Tahun	1 juta	-----	Alternatif - Kumulatif - Alternatif
5.	UU NO. 5/1990 (UU KONSER- VASI SUMBER- DAYA ALAM & EKOSISTEM)	Ps. 24 (2) Jo Ps. 13 (1) dan Ps. 14 (1) Ps. 27 (2) Jo Ps. 21 (1) Ps. 24 Jo Ps. 6 (1) dan Ps. 7 (1) Ps. 25 Jo Ps. 10, meng- gunakan kapal > 30 ton Menggunakan kapal < 30 ton PELANGGARAN Ps. 26 Jo Ps. 10 Ps. 27 (1) Jo Ps. 4 Ps. 27 (2) Jo Ps. 20	-----	1 Tahun	50 juta	-----	Kumulatif
			-----	1 Tahun	100 juta	-----	Kumulatif
			-----	5 Tahun	100 juta	-----	Kumulatif
			-----	10 Tahun	200 juta	-----	Kumulatif
			-----	-----	5 juta	-----	Alternatif
			-----	6 Bulan	5 juta	-----	Alternatif
			-----	2,5 Tahun	25 juta	-----	Alternatif
			-----	5 Tahun	50 juta	-----	Alternatif
			-----	10 Tahun	100 juta	-----	Alternatif - Kumulatif - Alternatif
			-----	-----	5 juta	-----	Alternatif

yang dikenal sebagai peraturan perundangan sektoral di bidang lingkungan hidup yang mengandung ketentuan mengenai kebijakan (sanksi) pidana, sehingga sanksi pidana di dalam perundangan lingkungan menjadi beraneka ragam jenis dan jumlahnya. Apabila dibandingkan dengan ketentuan Pasal 22 sebagai kebijakan induk (payung) maka, kebijakan-kebijakan sanksi pidana ini ada yang mengandung sanksi pidana yang sama jenis maupun jumlahnya, sama jenis tetapi berbeda jumlahnya baik relatif lebih ringan, maupun yang mengandung sanksi yang lebih berat daripada yang terdapat di dalam Pasal 22 UU No. 4/1982 tersebut.

Sehubungan dengan ide aturan payung terhadap maksimalisasi ancaman pidana yang tertuang di dalam Pasal 22 UU No. 4/1982, yang dipertegas lagi dengan penjelasan pasal ini yang menyebutkan "...Peraturan perundangan-undangan yang mengatur segi-segi lingkungan hidup tetap dapat menentukan ancaman pidana yang jumlahnya tidak melebihi ancaman pidana yang ditetapkan dalam pasal ini", menunjukkan antara Pasal 22 itu sendiri dengan penjelasannya menjadi tidak konsisten. Pada satu sisi (Pasal 22) dia-kuinya keberadaan undang-undang lain (tentunya pembuat undang-undang telah memikirkan sebelumnya bahwa undang-undang lain itu tentunya memiliki kebi-

Jakan tentang sanksi pidana sendiri), tapi pada sisi lain (dalam penjelasan pasal) disebutkan ancaman pidana dari perundang-undangan lingkungan lainnya itu "tidak boleh melebihi ancaman pidana pada Pasal 22 UU No. 4/1982. Dengan demikian menimbulkan pertanyaan apakah yang dimaksud oleh Pasal 22 dengan "... yang diatur dalam undang-undang lain" itu sebenarnya hanya meliputi ketentuan di bidang lingkungan hidup (undang-undang sektoral) yang memiliki sanksi pidana yang lebih rendah dari sanksi dalam pasal induk (Pasal 22) saja ?

Jika diperhatikan lebih lanjut undang-undang sektoral di atas, yang keberadaannya merupakan tindak lanjut atau "perintah" dari UU No. 4/1982, selain masalah sanksi pidana, dari undang-undang tersebut ada yang tidak konsisten dengan kebijakan induknya dalam hal perumusan dan jenis deliknya, yang ancaman hukumannya berupa denda, namun jumlahnya melebihi denda maksimum untuk kejahatan dan pelanggaran yang diatur di dalam Pasal 22 UULH, serta dikenalnya bentuk pidana tambahan yang tidak terdapat di dalam Pasal 22 UULH.

Ketidakjelasan ini, akan semakin nyata apabila ia melihat perumusan delik kejahatan maupun pelanggaran di dalam undang-undang tentang Zona Ekonomi Eksklusif, undang-undang tentang Perindustrian,

undang-undang tentang Perikanan, dan undang-undang tentang Perlindungan Sumber Daya alam dan Ekosistemnya.

Seperti diketahui Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 hanya mengenal dua jenis sanksi pidana berupa pidana penjara (maksimum 10 tahun), dan atau denda maksimum Rp. 100.000.000,- untuk delik lingkungan berupa kejahatan, dan pidana kurungan maksimum 1 tahun dan atau denda maksimum Rp. 1.000.000,- untuk delik lingkungan berupa pelanggaran.

Delik di dalam UU No. 5 Tahun 1983, yaitu melakukan kegiatan-kegiatan di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia tanpa izin, melanggar Pasal 5 (1), 6 dan 7 yang diancam dengan pidana denda maksimal Rp. 225.000.000,- (dua ratus dua puluh lima juta rupiah) sebagaimana terdapat di dalam Pasal 16 (1).

Delik di dalam UU No. 5 Tahun 1980. Dalam Pasal 40 (1) delik yang berupa kejahatan ancaman denda maksimum Rp. 200.000.000,- (Dua ratus juta rupiah). Sedangkan beberapa delik pelanggaran di dalam Pasal 40 ayat (3) dan (4) ancaman denda maksimumnya Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah) dan Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

Kemudian delik pelanggaran yang terdapat di dalam UU No. 9 Tahun 1985 yang diancam dengan

dihasilkan dari delik-delik tersebut.
rampasan benda-benda yang digunakan dan yang
Pasal 24 s/d 27, ancaman sanksinya berupa pe-
terhadap pelaku delik-delik yang diatur dalam
Dalam UU No. 9 Tahun 1985 tentang perikanan,
tri.

sanksinya berupa pencabutan izin usaha indus-
trian, untuk delik-delik dalam Pasal 24 dan 26
Dalam UU No. 5 Tahun 1984 tentang Perindus-
disebutkan di dalam Pasal 16 ayat (1).

dilakukan untuk melakukan tindak pidana yang
kapal dan/atau alat perlengkapan lain yang
Eksklusif yaitu, rampasan hasil kegiatan,
Dalam UU No. 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi
bahan yang tidak terdapat di dalam UULH.

undang sektoral ini dikenal pula bentuk pidana tam-
(undang-undang payung), di dalam beberapa undang-
tentuan yang terdapat di dalam undang-undang induk
yang maksimum jumlahnya jauh lebih besar dari ke-
Selain perbedaan dalam ancaman pidana denda
di dalam Pasal 1 undang-undang tersebut.

puluh lima juta rupiah) sebagaimana terdapat
27 ayat 2 nya, dan denda Rp. 25.000.000,- (Dua
rupiah) seperti diatur di dalam Pasal 26 dan
denda sebanyak Rp. 5.000.000,- (lima juta

Dalam hubungannya dengan kebijakan sanksi pi-

dana yang berbentuk pidana tambahan di atas, Barda Nawawi Arief¹⁴⁾ mengatakan: dirasakan janggal ada-

nya pidana tambahan berupa pencabutan ijin usaha industri untuk delik-delik dalam Pasal 24 ayat (1) jo 13 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1984 itu. Hal ini dikarenakan deliknya sendiri dilakukan tanpa ijin, sehingga ijin apa yang harus dicabut ?

Lebih lanjut beliau mengatakan, jika memang

demikian kebijakan pembuat undang-undang dalam mengoperasionalkan pidana tambahan pencabutan ijin usaha, sangat disayangkan kebijakan ini tidak se-

cara konsisten dituangkan ke dalam undang-undang lainnya, misalnya di dalam undang-undang 9 Tahun

1985 mengenai perikanan. Di dalam undang-undang ini ada ketentuan tentang: setiap orang atau badan hu-

kum yang melakukan usaha perikanan wajib memiliki ijin usaha (Pasal 10 ayat (1)), tetapi dalam delik

yang bersifat administratif seperti pengelolaan sumber daya ikan yang tidak memenuhi ketentuan

menteri (Pasal 27 ayat (1) jo. Pasal 4) dan pelanggaran ketetapan Menteri mengenai larangan penge-

luan/ pemasukan jenis ikan tertentu (Pasal 27

14.) Mujadi dan Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1992, Hal. 201-202.

Perusahaan industri wajib melakukan upaya keseimbangan dan kelestarian sumber daya alam serta pencegahan timbulnya kerusakan dan pencemaran terhadap lingkungan hidup akibat kegiatan industri yang dilakukan.

b. Pasal 6 ayat 1 UU No. 9 Tahun 1985 tentang

Perikanan menyebutkan :

Setiap orang atau badan hukum dilarang melakkan kegiatan penangkapan dan pembudidayaan ikan dengan menggunakan bahan dan/ atau alat yang dapat membahayakan kelestarian sumber daya ikan dan lingkungannya.

Pada yang pertama (a), perbuatan yang dilar-

rang adalah tidak melakukan upaya keseimbangan dan kelestarian sumber daya alam serta tidak melakukan (upaya) pencegahan timbulnya kerusakan dan pencemaran lingkungan. Disini tidak diharuskan telah terjadi kerusakan atau pencemaran lingkungan seperti perumusan delik materiil dalam Pasal 22 UULH, walaupun untuk itu diancam pidana sama dengan ancaman pidana Pasal 22 UULH (Pasal 27 ayat 1 dan 2 UU No. 5 Tahun 1984).

Pada yang kedua (b), delik yang dirumuskan adalah delik formal, berbeda dengan delik di dalam UULH yang merupakan delik materiil.

Tentang ketidak konsisten antara Pasal 22 dengan kebijakan hukum pidana dalam undang-undang sektoral tersebut juga pernah disinggung oleh Barda Nawawi Arief di dalam pernyataannya tentang idee aturan payung dalam Pasal 22 UU No. 4/1982

seperti telah pernah dikutip sebelumnya;¹⁶⁾ adanya ketidakjelasan tentang ide aturan payung apakah hanya memayungi maksimal ancaman pidana terhadap delik pencemaran dan perusahaan lingkungan atau juga terhadap delik-delik lain yang berhubungan dengan masalah lingkungan yang diatur dalam undang-undang lingkungan sektoral lainnya ?

Dengan demikian, ketidak konsistensian dari undang-undang sektoral tersebut dapat terjadi :

a. pada perumusan deliknya;

b. pada jenis pidana yang diancamkan; ataupun

c. pada jumlah (berat ringan) pidananya.

Keanekaragaman jenis dan besarnya sanksi pidana serta perbedaan kualitas delik (tindak pidana) lingkungan hidup yang terdapat di dalam beberapa kebijakan sektoral di bidang lingkungan khususnya bila dilihat dari fungsi Undang-undang No. 4 Tahun 1982 sebagai undang-undang payung ini, dapat menimbulkan permasalahan hukum, seperti adanya ketidakejelasan aturan mana yang akan diaplikasikan ke dalam suatu keadaan (kasus) yang konkrit, tetapi juga sanksi apa yang akan diterapkan, sehingga dapat terjadi terhadap kasus yang sama diterapkan ketentuan pidana yang berbeda ancaman pidananya.

16.) Ibid, Hal. 200.

Di dalam ilmu hukum, dikenal ada 4 macam adagium yang dapat digunakan di dalam menghadapi permasalahan hukum yang berhubungan dengan ketidakserasian undang-undang, yaitu :

1. Lex Specialis Derogat Legi Generali.

Menurut adagium ini ketentuan-ketentuan yang bersifat khusus mengenyampingkan ketentuan-ketentuan yang bersifat umum. Misal terjadi pertentangan antara KUHPP (Ketentuan-ketentuan yang bersifat umum) dengan ketentuan hukum yang bersifat umum, menurut adagium ini ketentuan hukum

lingkunganlah yang harus diberlakukan.

2. Lex Posterior Derogat Legi Priori.

Menurut adagium ini, undang-undang yang lebih baru mengenyampingkan berlakunya undang-undang terdahulu. Misalnya mengenai perlindungan satwa liar diatur dalam *dierenbeschermingsordonnantie* 1931, kemudian diatur kembali di dalam UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, maka bila terjadi pelanggaran terhadap ketentuan satwa liar tersebut, yang berlaku adalah UU No. 5 Tahun 1990.

3. Lex Superior Derogat Legi Inferior.

Menurut adagium ini, ketentuan yang lebih tinggi tingkatannya mengenyampingkan ketentuan yang lebih rendah tingkatannya. Misalnya dalam peng-

aturan aspek tertentu yang berkenaan dengan lingkungan diatur dalam UULH maupun dalam Peraturan Pemerintah, maka UULH mengenyampingkan berlakunya Peraturan Pemerintah tersebut.

Menghadapi ciri-ciri hukum lingkungan yang demikian ini, maka untuk terwujudnya suatu sistem hukum lingkungan yang merupakan satu totalitas yang bulat dan merupakan suatu rangkaian ketentuan-ketentuan yang saling mendukung.

Menurut pendapat penulis, jika di dalam pelaksanaan hukum lingkungan terjadi konflik hukum yang dikarenakan tidak konsistennya undang-undang induk dengan undang-undang sektoral, untuk mewujudkan suatu sistem hukum lingkungan sebagai satu totalitas yang bulat dan saling mendukung antara berbagai kebijakan di bidang lingkungan maka penegak hukum lingkungan dapat menggunakan salah satu dari adagium-adagium tersebut sebagai jalan keluarnya.

Untuk itu harus dipilih adagium yang benar-benar tepat dan sesuai dengan asas pengelolaan lingkungan hidup dan pelaksanaan pembangunan berwawasan lingkungan, agar hukum benar-benar dapat berfungsi sebagai sarana *social engineering*, hukum sebagai sarana pengawal dan pengaman dilanjutkan-

nya pembangunan yang berwawasan lingkungan. 17)

Didalam uraian-uraian terdahulu, telah disinggung bagaimana pentingnya melindungi lingkungan hidup baik untuk kepentingan saat ini maupun bagi generasi mendatang dalam kaitannya dengan pembangunan yang berkelanjutan.

Menurut para pakar internasional ketika membahas tentang pemanfaatan sanksi/hukum pidana bagi perlindungan lingkungan, nilai/kepentingan yang perlu dilindungi adalah "lingkungan itu sendiri" (*the environment per se*), baik berupa "natural environment" maupun "cultural environment". 18)

Pada pertemuan para pakar Hukum Internasional di Portland, Oregon, USA ini, berhasil ditetapkan standar minimal Internasional mengenai delik-delik lingkungan yang dapat dipidana. Standar minimal ini adalah sebagai berikut :

a. dengan sengaja menyebabkan terjadinya pencemaran udara ("air"), tanah, kumpulan/sumber air alam ("water bodies") atau ruang angkasa; atau dengan sengaja merusak unsur-unsur/komponen lingkungan yang sangat penting;

17.) Harun M. Hussein, Lingkungan Hidup, Masalah, Pengelolaan dan Penegetakan Hukumannya, Bumi Aksara, Jakarta, 1992, hal. 59-60.

18.) International Meeting Of Experts On The Use Of Criminal Sanction In The Protection Of Environment, Internationally, Domestically And Regionally, Portland, Oregon, USA, 19-23 March 1984, Disarikan oleh Barda Nawawi Arief, Op cit, hal. 1.

- b. dengan sengaja memasukkan benda/zat tanpa wewenang ("unauthorized") ke dalam udara, tanah, sumber / kumpulan air alam atau ruang angkasa yang menyebabkan kerusakan berat bagi orang, binatang atau tanaman;
- c. dengan sengaja membuang, mengekspor atau mengimpor limbah berbahaya dengan melanggar ketentuan internasional, nasional maupun tanpa ijin yang diperlukan (*necessary permit*);
- d. dengan sengaja :

1. mengoperasikan instalasi yang berbahaya, atau
2. memperdagangkan, mengekspor atau mengimpor bahan-bahan radioaktif tertentu atau bahan-bahan kimia atau biologis tertentu lainnya yang berbahaya,

dengan melanggar ketentuan internasional, larangan-larangan nasional atau tanpa ijin yang diperlukan, yang menyebabkan pencemaran udara, tanah, kumpulan/ sumber air alam atau ruang angkasa atau menyebabkan kerusakan berat bagi orang, binatang atau tanaman. 19)

Apabila kita bandingkan dengan beberapa perbuatan yang dapat disebut sebagai delik lingkungan khususnya delik pencemaran lingkungan sebagaimana

Bila melihat kembali perundang-undangan lingkungan yang kita miliki di atas, pada dasarnya untuk melindungi lingkungan hidup dari delik lingkungan, bangsa Indonesia sudah memiliki peraturan perundangan yang "cukup memadai". Agar kebijakan sanksi (hukum) dan lain sebagainya:

Hayati Dan Ekosistemnya, diatur dalam UU No. 5/1990, antara lain tentang Konservasi sumber Daya Alam Larangan merusak unsur-unsur/komponen lingkungan Pengelolaan Limbah B3 (Bahan Berbahaya dan Beracun). beracun diatur dalam PP Nomor 19 Tahun 1994 tentang nya tentang larangan mengeksport ataupun impor limbah undang-undangan lingkungan sektoral lainnya. Misalnya lingkungan ada pula yang terdapat di dalam per- Sedangkan beberapa standar minimal lain dari delik

masuknya atau dimaksukannya makhluk hidup, zat, energi atau komponen lain ke dalam lingkungan dan atau berubahnya tatanan lingkungan oleh kegiatan manusia atau proses alam, (huruf tebal oleh pen.) sehingga kualitas lingkungan turun sampai tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan menjadi kurang atau tidak dapat berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya.

ke 7 tentang pencemaran lingkungan. Untuk itu dapat dilihat kembali perumusan Pasal 1 standar minimal diatas telah tercakup di dalamnya. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982, beberapa dari diatur di dalam Pasal 22 Jo Pasal 1 butir ke 7

pidana tersebut benar-benar dapat lebih efektif dan rasional sebagai sarana menanggulangi kejahatan lingkungan, menurut hemat penulis patut pula diperhatikan Model Law of Crimes against the Environment yang dihasilkan dalam pertemuan para pakar hukum di Portland, Oregon USA, yang membahas delik lingkungan atas : 20)

1. Generic Crimes, yang berisikan :

Every person commits a crime against the environment who :

- (a). knowingly, recklessly [dolus eventualis], or through negligence whether or not violation of statutory or regulatory duty, causes or contributes to serious injury or damage to the environment, whether local or regional.
- (b). knowingly, recklessly [dolus eventualis], or through negligence whether or not violation of statutory or regulatory duty, emit discharges, disposes of, or otherwise releases a pollutant, and thereby causes or contributes to death, serious illness, or severe personal injury to human being.
- (c). knowingly, recklessly [dolus eventualis], or through negligence and in violation of a statutory or regulatory duty causes or contributes to a substantial risk of serious injury or damage to the environment, whether local or regional.
- (d). knowingly, recklessly [dolus eventualis], or through negligence and in violation of a statutory or regulatory duty emit, discharge, disposes of or otherwise releases a pollutant, and thereby causes or contributes to substantial risk of death, serious illness, or severe personal injury to a human being.

2. Specific Crimes

Every person commits a crime against the environment who : (a) knowingly and in express disregard of a statutory or regulatory duty, or (b) through recklessness [dolus eventualis] or negligence, and in violation of a statutory or regulatory duty,

- (i) releases or discharges a pollutant into the environment,
- (ii) operates a hazardous installation,
- (iii) imports, exports, handles, transports, stores, treats or disposes of a toxic, hazardous, or dangerous article, substance or waste, or in any manner facilitates the import, export, international circulation, handling, transport, storage, treatment, or disposal of such materials.
- (iv) causes or contributes to serious injury or damage to the environment, whether local or regional, or
- (v) supplies false material information or omits or conceals material required information, or tampers with monitoring devices.

Dengan demikian, tugas kebijakan hukum pidana dan sanksi pidana sebagai upaya rasional masyarakat untuk melindungi lingkungan dari kejahatan lingkungan, dapat tercapai. Terutama dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat, seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945.

B. PERWUJUDAN KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DAN PERMASALAHAN HUKUM DI DALAM PRAKTIK PERADILAN

Semenjak diundangkannya UU Nomor 4 Tahun 1982 tanggal 11 Maret 1982, sampai dengan tahun 1995 yang berarti telah memasuki usianya yang ke 13 tahun, di seluruh Indonesia ternyata hanya terdapat dua belas kasus lingkungan hidup yang dibawa ke pengadilan, masing-masing terdiri atas; satu kasus di lingkungan peradilan tata usaha negara lima kasus lingkungan hidup di lingkungan peradilan perdata, dan enam kasus lingkungan hidup di lingkungan peradilan pidana.²¹⁾

Mengenai penegakan hukum terhadap pencemaran lingkungan ini, Kapolri Letjen Pol. Drs Dibyو Widodo dalam keterangannya yang disampaikan pada Seminar tentang pencemaran lingkungan yang diadakan oleh Kowani bekerjasama dengan Universitas Bhayangkara menyebutkan bahwa selama periode 1991-1996 Polri telah menindak 104 kasus yang diantaranya limbah industri dan limbah rumah tangga. Dari jumlah tersebut 12 kasus telah divonis pengadilan, 23 kasus dikenai sanksi administratif, 7 kasus dalam proses peradilan pidana, 5 kasus dalam proses gugatan perdata, 3 kasus dalam proses mediasi dan 54 kasus lainnya dalam pro-

21.) Jawa Pos, 11 april 1995, Hal. 3.

ses penyidikan.²²⁾

Bila dilihat dari jumlah diatas, jumlah ini menunjukkan suatu gambaran yang negatif bagi penegakan hukum lingkungan, yaitu sangat tidak sebandingnya kasus lingkungan yang sampai ke pengadilan dengan banyaknya kasus lingkungan yang terjadi, dan seiring dengan ini juga penindakan hukum terhadap pencemar yang kandas, hampir setiap hari terangkat kepermukaan lewat pemberitaan media massa, sehingga menimbulkan pertanyaan apakah yang menjadi kendala di dalam penegakan hukum lingkungan tersebut? Sebenarnya perlindungan terhadap lingkungan hidup telah diatur secara konkret di dalam ketentuan yang bersanksi hukum. Menurut catatan penulis kasus-kasus lingkungan yang sampai diproses di peradilan pidana dan telah memperoleh putusan pada tingkat pertama adalah :

1. kasus cenderawasih (PN Sorong, 1984; FT Jayapura, 1985). Kasus ini merupakan kasus pidana lingkungan pertama yang diajukan ke lembaga peradilan, dengan memakai UU No. 4/1982 sebagai dasar penuntutan, sehingga Jaksanya memperoleh hadiah Kalpataru sebagai pembina lingkungan hidup tahun 1989.
2. kasus Sidoarjo (PN Sidoarjo, 1989; MA, 1989), yaitu kasus pencemaran lingkungan karena limbah

22.) Harian Suara Merdeka, 12 September 1996, Hal. 9.

tahu dan limbah ternak Babi di Sidoarjo. Kasus ini merupakan kasus pidana lingkungan pertama yang sampai pada tahap KASASI.

3. kasus Macan Kumbang (PN Banyuwangi, 1989).
4. kasus Limbah Singapura (PN Tanjung Pinang, 1990).
5. kasus reklamasi lahan bekas penambangan di Bogor tahun 1993, diadili oleh Pengadilan Negeri Bogor.
6. kasus pencemaran Kali Tengah dan Kali Surabaya yang baru saja diadili di Pengadilan Negeri Surabaya tahun 1995. Kasus lingkungan yang terakhir ini, disamping menuntut pelaku (petugas UPLnya) dengan pidana, juga menarik perusahaan pencemar secara bersama-sama, yaitu ada tiga perusahaan dengan gugatan perdata, namun hingga tulisan ini dibuat kasus perdatanya belum tuntas.
7. Kasus burung jalak 1993 di Semarang dan diadili oleh Pengadilan Negeri Semarang.²³⁾

Kasus-kasus lingkungan ini sebagian besar terjadi di Jawa. Sesuai dengan obyek penelitian yaitu di Jawa, maka kasus-kasus yang diangkat dan dipelajari dalam penelitian ini serta data yang dibutuhkan berkenaan dengan kasus tersebut, hanya diarahkan ke

23.) Dalam kasus nomor 7 ini, yang dilanggar bukan ketentuan dalam Undang-undang No. 4/1982, tetapi pelanggaran terhadap salah satu undang-undang sektoral di bidang lingkungan hidup. (UU Nomor 5/1990 yaitu UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya).

tiga wilayah hukum pengadilan negeri di Jawa yang mengadili beberapa diantara kasus-kasus ini.

Dari beberapa kasus yang telah divonis oleh pengadilan serta dicoba untuk dikaji disini, nampak adanya kesulitan bagi aparat penegak hukum lingkungan dalam menafsirkan serta menerapkan peraturan lingkungan terhadap kasus konkret.

Adapun kasus-kasus lingkungan yang akan penulis coba untuk mengksajinya lebih lanjut adalah :²⁴⁾

1. Kasus pencemaran lingkungan yaitu kasus pabrik tahu dan limbah babi di Sidoardjo,.
2. Kasus kerusakan lingkungan yaitu kasus reklamasi tanah di Bogor, dan
3. Kasus satwa langka (jalak putih) di Semarang.

Ad 1. Kasus Pencemaran lingkungan (Kasus limbah tahu dan kotoran Babi)

Dalam kasus pencemaran yang dilakukan oleh pabrik tahu di Sidoardjo (atau lebih dikenal dengan kasus Sidoardjo), nampak disini ketidak-

24.) Tujuan penulis mengangkat ketiga kasus ini adalah untuk melihat bagaimana aplikasi kebijakan hukum (sanksi) pidana di dalam menyelesaikan delik-delik lingkungan, serta kendala kendala apa yang ada di dalam penerapan kebijakan-kebijakan tersebut. Dipilihnya ketiga kasus tersebut didasarkan kepada ketentuan Pasal 22 UU No. 4/1982, yang membagi delik lingkungan hidup atas delik pencemaran lingkungan dan delik kerusakan lingkungan, serta menyebutkan adanya keterkaitan dengan undang-undang lain (undang-undang sektoral).

siapan Jaksa Penuntut Umum dalam menyelesaikan kasus tersebut, sehingga Hakim yang mengadili kasus ini memberikan putusan terdakwa "lepas" dari segala tuntutan hukum, (*Ontslag van recht vervolging*). Selanjutnya oleh Mahkamah Agung putusan Pengadilan Negeri Sidoarjo ini dibatalkan dan terdakwa dijatuhi hukuman berdasarkan Pasal 22 ayat (2) dari Undang-undang No. 4 tahun 1982.

Adapun kasus posisinya adalah sebagai berikut:

- a. Terdakwa adalah Direktur PT. Sido Makmur dan PT. Sido Mulyo.
- b. Bahwa antara bulan Maret 1986 - 1988 di perusahaan PT Sidomakmur dan PT Sidomulyo yang terletak di desa Sidomulyo, Kecamatan Krian, kabupaten Sidoarjo telah terjadi perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup.
- c. Bahwa sebagai pengusaha PT Sidomakmur yang memproduksi tahu membuang air limbahnya ke Kali Surabaya yang mengandung BOD 3095, 4 mg/l.
- d. Bahwa sebagai pengusaha PT Sidomulyo yang berupa peternakan babi membuang air limbah kotoran babi ke Kali Surabaya yang mengandung BOD 462,3 mg/l dan COD 1802,9 mg/l.

- e. Kandungan limbah tersebut melebihi ambang batas yang ditetapkan di dalam SK Gubernur Jawa Timur No. 43/1978, yaitu maksimum BOD 30 mg/l, dan COD 80 mg/l.
- f. Bahwa instalasi (septitank) yang dibuat tidak memenuhi daya tampung limbah kedua perusahaan tersebut, sehingga air limbah/kotoran meluber keluar dan mengalir ke Kali Surabaya.
- g. Pembuangan air limbah/kotoran kedua perusahaan tersebut menyebabkan menurunnya kualitas air Kali Surabaya dan air kekurangan oksigen, sehingga selain menyebabkan matinya kehidupan di dalam air, juga menjadikan air sungai sangat sukar diolah menjadi air bersih sebagai bahan baku air PDAM.

Selanjutnya Jaksa Penuntut Umum dalam surat dakwaannya yang terdiri atas dua lapis yaitu primer dan subsider menyatakan bahwa :

Primer :

Perbuatan terdakwa sengaja *membuang air limbah menyebabkan* menurunnya kualitas air kali Surabaya, dan menyebabkan air kekurangan Oksigen yang berakibat matinya kehidupan dalam air serta sangat sukar untuk diolah menjadi air bersih untuk PDAM, yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat Surabaya dan sekitarnya. *Melanggar Pasal 22 ayat (1) Undang-undang No. 4 tahun 1982.*

SUBSIDAIR :

Karena kelalaiannya telah menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup. Perbuatan terdakwa *melanggar Pasal 22 ayat (2) Undang-undang No. 4 tahun 1982.*

Setelah melakukan pemeriksaan saksi-saksi, termasuk saksi yang meringankan terdakwa, serta melakukan peninjauan ke lokasi, maka majelis hakim Pengadilan Negeri Sidoarjo, memutuskan :

1. Menyatakan terdakwa telah terbukti melakukan perbuatan membuang limbah industri tahu ke Kali Surabaya , tetapi perbuatan itu tidak merupakan suatu tindak pidana , yakni tidak menyebabkan tercemarnya lingkungan hidup.
2. Menyatakan oleh karena itu terdakwa diputus "lepas" dari segala tuntutan hukum.
3. Membebankan biaya perkara kepada negara.
4. Menetapkan surat-surat yang diperkirakan sebagai alat bukti tetap terlampir dalam berkas.

Terhadap putusan Majelis Hakim "lepas" dari segala tuntutan hukum, jaksa penuntut umum mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung, dengan mengajukan keberatan-keberatan sebagai berikut :

1. Bahwa Majelis Hakim tidak menerapkan atau menerapkan hukum tidak sebagaimana mestinya Pasal 253 (1) a KUHAP.

UPT-PUSTAK-UNDIP

2. Bahwa Majelis Hakim salah mengartikan surat Nomor 503/1303/4134/88 tanggal 15 Juli 1988 yang diajukan sebagai alat bukti surat. Surat itu bukanlah surat izin untuk membuang limbah ke kali Surabaya, tetapi adalah rekomendasi dari Bupati sehubungan dengan permohonan terdakwa.
3. Bahwa perihal perbedaan hasil penelitian laboratorium yang terdapat dalam perkara ini dijelaskan bahwa :
 - Pemeriksaan yang dilakukan oleh BTKL Pos Surabaya adalah atas permintaan Penyidik Khusus untuk pembuktian dalam perkara ini, dimana sampel air limbah menunjukkan BOD dan COD di atas ambang batas yang ditentukan.
 - Pemeriksaan oleh BPPI Kanwil departemen Perindustrian Jawa Timur adalah sampel yang diambil oleh karyawan terdakwa sendiri untuk laporan hasil peninjauan bagi Departemen Perindustrian sendiri.maka jelas tidak dapat diperbandingkan, karena berbeda dalam waktu serta tata cara pengambilan. Bahwa dapat dimengerti limbah itu tidak setiap kali sama kadar BOD dan CODnya.
4. Bahwa Majelis Hakim tidak cermat dalam membaca dan memeriksa bukti.

Setelah membaca serta mempelajari putusan PN Sidoarjo dan keberatan-keberatan yang diajukan pemohon kasasi, Mahkamah Agung dalam pertimbangannya, menyatakan bahwa :

- mengenai masalah pencemaran, adalah wewenang Aparatur Tata Usaha Negara untuk menentukan batas kadar keamanan untuk masing-masing obyek lingkungan yang harus dilindungi.
- Walaupun secara individual membuang limbah melebihi dari yang diperbolehkan *an sich* memang baru merupakan perbuatan yang potensial dapat mencemarkan lingkungan, namun hal ini tidak berlaku dalam perkara ini, karena dalam perkara ini perusahaan terdakwa merupakan satu dari sekian banyak perusahaan yang membuang limbahnya ke sungai, maka pembuangan limbah yang melebihi ambang batas harus dianggap mencemarkan air sungai.
- Setelah ada peringatan-peringatan dari yang berwenang, sudah ada usaha dari terdakwa untuk memperbaiki cara-cara pembuangan limbah, maka kesengajaan dari terdakwa tidak terbukti, sehingga terdakwa dibebaskan dari dakwaan primer. Tetapi berdasarkan surat-surat dan saksi-saksi yang telah diperiksa dalam persidangan, terdakwa dinyatakan telah terbukti lalai memenuhi syarat-

syarat pembuangan limbah yang baik.

memperhatikan hal-hal yang memberatkan dan meringankan, maka :

Majelis Hakim yang memeriksa perkara pada tingkat kasasi melalui putusan Reg. No. 1479 K/Pid/1989 memutuskan :

1. Membatalkan Putusan Pengadilan Negeri Sidoarjo, No. 122/Pid/B/1988/PN.
2. Membebaskan terdakwa dari dakwaan primer
3. Menghukum terdakwa pidana kurungan selama 3 (tiga) bulan, tidak usah dijalankan kecuali dalam tempo 6 (enam) bulan terakhir terdakwa melakukan tindak pidana.
4. Pidana Denda Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah). Bila tidak dibayar diganti dengan kurungan selama 3 (tiga) bulan.
5. Membayar biaya perkara pada Pengadilan Negeri Rp. 2.500 (Dua ribu lima ratus rupiah), dan pada Tingkat Kasasi Rp. 2.500 (Dua ribu lima ratus rupiah).

Analisis Terhadap Putusan Hakim.

Analisis terhadap putusan Hakim akan didasarkan kepada : kedua masalah sentral di dalam suatu kebijakan hukum pidana, yaitu tentang perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan pidana, dan

kebijakan pidana beserta pemidanaannya yang berorientasi kepada suatu kebijakan yang rasional.

Mengamati Putusan PN Sidoarjo, ini sangat menarik, hal ini disebabkan orang yang pada awalnya dituduh sebagai pelaku/yang bertanggungjawab terhadap pencemaran kali Surabaya ternyata sama sekali dilepaskan dari tuntutan hukum karena adanya keraguan Hakim, seperti tampak dalam pertimbangan putusannya. Namun sebelum menganalisis putusan Hakim baik pada tingkat Pengadilan Negeri maupun di Tingkat Mahkamah Agung, ada baiknya melihat kembali beberapa faktor yang menyebabkan lemahnya tuntutan Jaksa sehingga terdakwa lepas dari segala tuntutan hukum.

Di dalam Ketentuan Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 4 Tahun 1982, disebutkan adanya suatu perbuatan yang dapat mengakibatkan pencemaran lingkungan dan perusakan lingkungan. Dikategorikan sebagai akibat dari suatu perbuatan yang disebut kejahatan bila dilakukan dengan sengaja, dan pelanggaran bila dilakukan dengan kelalaian atau kealpaan. Untuk dapat menunjukkan secara jelas perbedaan keduanya ini maka, di dalam Pasal 22 tersebut secara jelas terdapat unsur-unsur sebagai berikut:

a. Pasal 22 ayat (1) UU No. 4/1982 :

1. Dengan Sengaja
2. Melakukan perbuatan yang menyebabkan ru-

saknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup.

b. Pasal 22 ayat (2) UU No. 4/1982 :

1. Karena kelalaiannya
2. Melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup.

c. Pasal 1 butir ke 7 UU No. 4/1982 (tercemarnya lingkungan)

1. masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan atau komponen lainnya ke dalam lingkungan (di dalam penjelasan pasal 1 butir ke 7 ini komponen lainnya mencakup informasi) dan atau;
2. berubahnya tatanan lingkungan (menurut penjelasan pasal 1 butir ke 7, tatanan lingkungan adalah susunan komponen lingkungan secara alamiah atau hasil upaya manusia);
3. unsur (a) dan (b) itu dilakukan oleh kegiatan manusia atau oleh proses alam;
4. mengakibatkan kualitas lingkungan turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan menjadi kurang atau tidak dapat berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya.

Berdasarkan sejarah, yang dapat dijadikan subyek dalam tindak pidana hanyalah "Manusia" saja, sedangkan di luar manusia bukan merupakan subyek dari tindak pidana. Hal ini nampak dari perumusan kata-kata "Barang siapa", tetapi pengertian ini lama kelamaan berubah sesuai dengan keadaan jaman.

Bila dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 4 tahun 1982, bahwa pengertian "orang" telah diperluas. Hal ini membawa suatu konsekuensi dari penerapan Pasal 22 yang mengatur tentang ketentuan pidana, sehingga dapat disimpulkan bahwa subyek dalam ketentuan yang berhubungan dengan masalah lingkungan hidup yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 ini, tidak saja manusia, tapi dapat juga berbentuk Badan Hukum. Ketentuan ini dapat kita baca dari penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982, yang menyatakan sebagai berikut:

" Yang dimaksud dengan orang adalah orang se-orang, kelompok orang atau badan hukum ".

Di dalam kasus ini, pelakunya adalah Bambang Gunawan alias Oei Ling Gwat, direktur PT Sido Makmur dan PT Sido Mulyo. Unsur kedua "dengan sengaja" atau "karena kelalaiannya", dalam hal ini membuang limbah tahu dan kotoran ternak Babi ke Kali Surabaya.

Kesulitan timbul di dalam membuktikan unsur pertama dan kedua, serta hubungan kausalitas antara

kedua unsur tersebut, dimana Jaksa harus membuktikan bahwa pencemaran kali Surabaya semata-mata dikarenakan perbuatan terdakwa membuang limbah perusahaannya ke kali tersebut.

Limbah yang menyebabkan tercemarnya kali Surabaya, setelah melalui keterangan saksi ahli dan pemeriksaan laboratorium ternyata tidak dapat dipastikan berasal dari limbah pabrik tahu dan limbah kotoran ternak. Para saksi tidak dapat memastikan bahwa pencemaran itu timbul sebagai akibat pembuangan limbah oleh perusahaan terdakwa, sebab disepanjang kali terdapat pabrik-pabrik lain yang juga membuang limbahnya ke kali Surabaya.

Adanya dua keterangan tentang ambang batas yang berasal dari dua pemeriksaan (laboratorium) dengan hasil yang berbeda, yaitu yang pengambilan sampelnya dilakukan oleh pegawai terdakwa untuk diperiksa oleh BPPI Kanwil Perindustrian (dengan menggunakan SK Gubernur Jatim No. 413/1987 sebagai dasar hukum). Serta pemeriksaan oleh BTKL Pos Surabaya, atas permintaan penyidik. Menunjukkan BOD dan COD berada pada lewat ambang batas (dengan mendasarkan pada SK Gubernur Jatim No. 414/1987). Penggunaan dua laboratorium yang berbeda ini dengan waktu dan tata cara yang berbeda juga sebagai penyebab lemahnya tuntutan pemerintah umum.

Dengan demikian, ternyata tidak semua unsur delik lingkungan terbukti, terutama dalam menetapkan adanya hubungan kausalitas antara pencemaran dengan pembuangan limbah ke kali Surabaya.

Lemahnya posisi tuntutan terhadap terdakwa juga terlihat dalam menetapkan jumlah ambang batas BOD dan COD. Penuntut umum menggunakan Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 413/1987 sebagai dasar tuntutan. Ternyata, SK No. 413/1987 sudah diganti dengan Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 414/1987, tentang penggolongan dan Baku Mutu Air Limbah di Jawa Timur. Selain itu, pelanggaran terhadap SK Gubernur tersebut tidak identik dengan perbuatan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UU No. 4/1982.

Adanya beberapa hal di atas, mengakibatkan adanya keraguan Hakim di dalam mengadili, mengakibatkan Hakim menyatakan terdakwa diputus "lepas" dari segala tuntutan hukum (*ontslag van rechts vervolging*).

Adanya putusan hakim yang demikian ini, dikarenakan hakim menyimpulkan bahwa berdasarkan pemeriksaan saksi ahli (dari PDAM Surabaya) tidak dapat memastikan bahwa pencemaran di kali Surabaya adalah semata-mata sebagai akibat perbuatan terdakwa (membuang limbah industrinya ke kali Surabaya).

Mahkamah Agung melalui putusannya Nomor 1479 K/Fid/1989, telah membatalkan putusan Pengadilan Ne-

geri Sidoarjo Nomor 122/Pid/1988/PN.Sda, serta menghukum terdakwa dengan pidana kurungan 3 bulan, dengan percobaan selama 6 bulan, ditambah denda sebanyak Rp. 1.000.000,-(satu juta rupiah).

Mahkamah Agung dapat menerima hampir keseluruhan keberatan kasasi yang diajukan oleh penuntut umum. Dari putusan Mahkamah Agung dengan pertimbangan hukumnya, antara lain dapat dicatat:

- Mahkamah Agung hanya memperhatikan, mempercayai, dan menerima alat bukti yang diajukan oleh penuntut umum mengenai hasil pemeriksaan laboratorium yang dilakukan oleh BTKL.
- Mahkamah Agung berpendapat bahwa terdakwa telah terbukti lalai di dalam memenuhi syarat-syarat pembuangan limbah yang baik.
- Tentang masalah pencemaran Mahkamah Agung berpendapat ; Standar kadar limbah yang diperbolehkan untuk dibuang ke dalam air, adalah wewenang Aparatur Tata Usaha Negara berdasarkan keahlian teknisnya untuk menetapkan kadar BOD dan COD tertentu.
- Tentang tata cara pengambilan sampel, yaitu pada titik terakhir dari saluran pembuangan yang menuju ke Kali, yang dilakukan oleh petugas BTKL.
- Mahkamah Agung juga telah menetapkan kaedah tentang perbuatan pencemaran lingkungan yaitu; per-

buatan (terdakwa/perusahaannya) telah membuang limbah industri melampaui ambang batas yang diperbolehkan sehingga menyebabkan pencemaran lingkungan.

- Sehingga meskipun terdakwa tidak sendirian membuang limbahnya ke dalam Kali Surabaya (banyak perusahaan lain yang melakukan hal serupa) maka pembuangan limbah yang melampaui ambang batas yang diperbolehkan harus dianggap mencemarkan Kali Surabaya.

Secara sepintas, bila melihat sandaran hukum yang digunakan oleh Jaksa/penuntut umum dalam kasus Sidoardjo ini, adalah melanggar SK Gubernur Jawa timur No. 413/1987 (yang telah digantikan oleh SK Gubernur Jatim No.414/1987). Pelanggaran SK Gubernur ini bukanlah perbuatan pidana seperti dimaksud oleh Pasal 22 UU No. 4/1982, hanya merupakan pelanggaran Administratif saja. Tetapi, jika dilihat akibat yang ditimbulkan, serta dengan adanya penetapan kaedah perbuatan pencemaran/perusakan lingkungan melalui putusan Mahkamah Agung terhadap kasus ini, maka tidak ada keraguan lagi untuk mengatakan, bahwa perbuatan terdakwa tergolong sebagai perbuatan pidana seperti yang dimaksudkan oleh Pasal 22 Undang-undang No.4 tahun 1982.

Putusan PN. Sidoardjo, yang melepas terdakwa dari segala tuntutan hukum, bila ditinjau dari sudut penggunaan kebijakan (hukum) pidana untuk tujuan preventif, sama sekali tidak mengena. Hal ini akan membuat calon-calon pelaku potensial pencemaran lainnya tidak akan takut untuk membuat hal yang serupa.

Sebagaimana diketahui setiap perusahaan/pabrik diwajibkan untuk memiliki Unit Pengolahan Limbah yang memenuhi standar yang telah ditentukan. Untuk pembuatan sebuah unit Pengolahan Limbah yang baik, dibutuhkan biaya yang cukup besar. Ini berarti akan mengurangi keuntungan yang akan diperoleh perusahaan tersebut. Menurut hemat penulis, ditinjau dari sudut tujuan refresif, putusan Pengadilan Negeri Sidoardjo ini tidak akan membuat jera pelaku untuk tidak mengulangi perbuatan pencemaran lingkungan dikemudian hari. Selain itu Putusan "melepas terdakwa dari segala tuntutan hukum" disamping tidak berdampak apa-apa terhadap pelaku secara pribadi, sama sekali juga tidak menimbulkan kerugian materi terhadap perusahaannya.

Melihat akibat yang ditimbulkan oleh perbuatan terdakwa (membuang limbah pabrik tahu dan limbah ternak babi ke kali Surabaya), bila ditinjau dari penetapan sanksi pidana dalam hubungannya dengan kebijakan pidana yang rasional, serta memperhatikan

masalah nilai, maka keputusan Mahkamah Agung dirasa-kan cukup tepat. Dikatakan "cukup tepat", karena limbah ternak babi tentunya mengandung bibit penya-kit. Selain itu juga, perbuatan terdakwa ini dapat juga menyinggung perasaan bagi penduduk Indonesia yang beragama Islam khususnya yang bertempat tinggal di Surabaya, karena kali Surabaya digunakan sebagai sumber air bersih bagi penduduk Surabaya.

Dengan adanya putusan Mahkamah Agung ini berarti, bila terjadi lagi kasus serupa, putusan ini dapat berlaku sebagai yurisprudensi. Dalam mengadili dan memutus delik pencemaran lingkungan, putusan Mahkamah Agung ini dapat menjadi pedoman bagi hakim terutama jika berhadapan dengan kesulitan pembuktian.

Ad 2. Kasus Perusakan Lingkungan (Kasus reklamasi Tanah di Bogor.

Duduk perkara menurut surat tuntutan pidana oleh Penuntut Umum (yang disusun secara kumulatif), pada dakwaan pertama primer adalah sebagai berikut :

Terdakwa adalah Direktur Utama PT Daya Construction Sejati (disingkat PT. DC) adalah pemegang Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD) tetap No: 540/SK-1488-Binprod/1984 tanggal 29 September 1984 yang melakukan kegiatan usaha penambangan bahan galian golongan C (terdiri dari batu dan pasir), di Desa Pagelaran Ciomas Kab. Bogor, seluas 5 Ha untuk

jangka waktu 5 tahun. Disamping itu terdakwa juga sebagai Komisaris Utama CV. Daya Usaha Trading Company (disingkat CV. DV) pemegang SIPD No. 540/SK-1487-Binprod/84 tanggal 29 September 1984 yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan kegiatan usaha penambangan bahan galian golongan C di Desa Sukaresmi Kec. Ciomas, Kab. Bogor, seluas 5 Ha untuk jangka waktu 5 tahun, terhitung sejak tanggal 29 September 1984. Di dalam kedua SIPD tersebut dicantumkan kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan oleh terdakwa antara lain wajib melaksanakan reklamasi setelah selesai penambangan sehingga kelestarian alam tetap terjaga; Bahwa SIPD No. 540/SK-1488-Binprod/84 tanggal 29 September 1984 atas nama PT DU telah dicabut dengan SK Gubernur KDH Tingkat I Jabar No. 540/SK-1494-Distamb/89 tanggal 31 Juli 1989 yang mulai berlaku tanggal 29 September 1989, dan SIPD atas nama CV. DU telah dicabut dengan SK Gubernur Jabar No. 540/SK-1495-Distamb/89 tanggal 31 Juli 1989 mulai berlaku tanggal 29 September 1989, akan tetapi terdakwa masih melakukan kegiatan penambangan hingga tahun 1992, dan melakukan penambangan melebihi dari luas yang ditetapkan dalam masing-masing SIPD; bahkan ternyata terdakwa setelah melakukan penambangan tidak melakukan reklamasi atas lahan bekas penambangan, sehingga menimbulkan perubahan langsung atau tidak

langsung terhadap lahan bekas penambangan yaitu terdapat tumpukan batu-batu berdiameter besar, lubang-lubang yang digenangi air, mengakibatkan lingkungan atau lahan bekas penambangan tidak atau kurang berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan yang berkesinambungan.

Menurut Jaksa Penuntut Umum, dengan perbuatannya ini terdakwa telah melakukan kejahatan sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 22 ayat (1) UU No. 4/1982 jo Pasal 64 KUHP.

Dakwaan Subsidiar:

Bahwa terdakwa sebagaimana diterangkan dalam dakwaan primer berturut-turut melakukan perbuatan yang berhubungan sehingga dengan demikian harus dipandang sebagai perbuatan yang diteruskan, karena kelalaiannya melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup yaitu terdakwa dalam kegiatan penambangan bahan galian golongan C, melakukan tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat-sifat fisik dan atau hayati lingkungan yang mengakibatkan lingkungan itu kurang atau tidak berfungsi dalam menunjang pembangunan yang berkesinambungan.

Atas perbuatannya, menurut Jaksa Penuntut Umum terdakwa telah melakukan pelanggaran sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 22 (2) UU No. 4/1982 jo Pasal 64 KUHP;

Dakwaan Kedua

Bahwa terdakwa Amran Wijaya (sebagaimana telah diterangkan pada dakwaan pertama primer, pen), melakukan usaha penambangan bahan galian golongan C melebihi dari luas yang ditentukan dalam kedua SIPD yakni melebihi 5 Ha dengan tidak mempunyai ijin dari Gubernur KDH Tingkat I Jabar atau setidaknya tanpa mempunyai kuasa pertambangan dari pejabat yang berwenang, bahkan terdakwa masih melakukan kegiatan penambangan bahan galian golongan C diluar areal yang ditentukan, meskipun masa berlaku kedua SIPD tersebut telah berakhir atau telah dicabut.

Menurut Jaksa Penuntut Umum, perbuatan terdakwa merupakan kejahatan sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam pasal 31 UU No. 11 tahun 1967 jo Pasal 64 KUHP.

Setelah memeriksa para saksi (antara lain saksi ahli dibidang pertanian, tata lingkungan dan ahli tanah termasuk saksi yang meringankan terdakwa), serta mengadakan peninjauan dan pemeriksaan di lapangan, maka majelis hakim Pengadilan Negeri Bogor memberikan putusannya.

PUTUSAN HAKIM PN Bogor No.331/Pid/B/1993/Pn Bgr.

1. Membebaskan terdakwa dari dakwaan kesatu primer.
2. Menyatakan terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan perbuatan karena kela-

- lainnya menyebabkan rusaknya lingkungan hidup yang dilakukan secara berturut-turut;
- menjatuhkan pidana 6 (enam) bulan kurungan dan denda Rp. 750.000,- (tujuh ratus lima puluh ribu rupiah), subsidi 3 (tiga) bulan kurungan.
3. Menyatakan terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan usaha pertambangan dengan tidak mempunyai kuasa pertambangan yang dilakukan berturut-turut;
- menjatuhkan pidana penjara selama 9 (sembilan) bulan dan denda sebanyak Rp. 500.000,- (lima ratus ribu rupiah) subsidi 3 (tiga) bulan kurungan.
4. memerintahkan agar seluruh barang bukti tetap terlampir dalam berkas perkara, dan satu buah alat penambangan dikembalikan kepada terdakwa.
5. membayar biaya perkara Rp. 5000,- (lima ribu rupiah).

Terhadap putusan Hakim, Jaksa mengajukan memori banding ke Pengadilan Tinggi Bandung.

Adapun putusan sela Pengadilan Tinggi Bandung No. 128/Pid/1994/PT.Bdg. adalah :

- menerima permohonan banding.
- memerintahkan Majelis Pengadilan Negeri Bogor menggelar kembali persidangan perkara ini dengan melakukan pemeriksaan tambahan;

- a. terhadap para saksi
- b. pemeriksaan lokasi

Analisis Kasus dan Putusan Hakim.

Dari kasus reklamasi di atas, ada beberapa hal yang nampak di dalam proses pemeriksaan di Pengadilan Negeri yaitu:

1. tumpang tindih peraturan;
2. tidak jelasnya peraturan;
3. perbedaan persepsi terhadap kapan pelaksanaan reklamasi;
4. ketidakperdulian terdakwa terhadap program pemerintah dalam melestarikan lingkungan.

Ad 1. Di dalam kasus ini terlihat banyak sekali peraturan yang terlibat dan yang dilanggar oleh terdakwa, serta terlihat adanya tumpang tindih peraturan. Ini menimbulkan perbedaan di dalam membaca dan menafsirkan isi peraturan, sehingga tidak saja menyebabkan berlarut-larutnya pemeriksaan atas kasus ini (kesulitan dalam pembuktian, sehingga banyak saksi yang dibutuhkan sedangkan untuk pemeriksaan saksi-saksi ini tentunya dibutuhkan waktu yang lebih lama).

Mengamati surat tuduhan Jaksa Penuntut Umum, dengan perbuatannya itu, terdakwa sekaligus melakukan pelanggaran terhadap beberapa peraturan yaitu:

- a. Pasal 64 Kitab Undang-undang Hukum Pidana
- b. Pasal 22 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982
- c. Pasal 31 Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967
- d. Surat Ijin Pertambangan Daerah, dan
- e. Surat Keputusan Gubernur Tingkat I Jawa Barat.

Ad 2&3. Tidak jelasnya isi peraturan turut pula menjadi kendala di dalam penegakan hukum lingkungan (khususnya terhadap kasus ini). Hal ini dapat dilihat dari adanya berbagai penafsiran terhadap kapan seharusnya tindakan reklamasi dilakukan oleh terdakwa. Di dalam surat ijin Pertambangan Daerah tetap atas nama terdakwa tidak jelas disebutkan tentang kewajiban reklamasi. Sebagian saksi menyebutkan reklamasi seharusnya dilakukan paling lama enam bulan setelah dilakukannya penggalian, dan ketika SIPD berakhir keseluruhan tanah telah selesai direklamasi, sebaliknya terdakwa beranggapan untuk melakukan reklamasi diperlukan ijin khusus. Dengan kata lain, pada kasus ini terlihat adanya perbedaan dalam menafsirkan peraturan (SIPD) tentang kewajiban melaksanakan reklamasi, apakah setiap selesai menggali harus membenahi (mereklamasi) lahan, ataukah setelah selesai seluruhnya kegiatan penambangan baru melakukan reklamasi.

Ad 4. Dari kasus ini terlihat bagaimana tingkat kesadaran hukum yang dimiliki terdakwa sebagai pengusaha terhadap upaya kelestarian lingkungan. Seharusnya sebagai seorang pengusaha, tidak semata-mata hanya memikirkan keuntungan tanpa mengindahkan kelestarian bekas galiannya. Terdakwa bahkan masih terus melakukan kegiatannya walaupun ijin telah berakhir. Faktor inilah menurut hemat penulis dapat menjadi "hal yang memberatkan" dalam pertimbangan hakim ketika menjatuhkan pidana terhadap terdakwa.

Karena yang terbukti hanyalah dakwaan pertama subsider serta dakwaan kedua maka, pidana yang dijatuhkan oleh hakim Pengadilan Negeri Bogor atas terdakwa yaitu :

1. menjatuhkan pidana 6 (enam) bulan kurungan dan denda Rp. 750.000,-(tujuh ratus lima puluh ribu rupiah), subsider 3 (tiga) bulan kurungan (untuk dakwaan kesatu subsider) dan;
2. menjatuhkan pidana penjara selama 9 (sembilan) bulan dan denda sebanyak Rp. 500.000,-(lima ratus ribu rupiah) subsider 3 (tiga) bulan kurungan untuk dakwaan kedua;

maka menurut pendapat penulis, pidana tersebut sudah sangat tepat dan rasional. Sebab, sebagai seorang yang melakukan usahanya langsung berhubungan dengan

pemanfaatan lahan/tanah, sudah sewajarnya berkewajiban untuk memulihkan aspek daya guna dan hasil guna tanah tersebut.

Karena kelalaiannya, terdakwa tidak saja telah merugikan alam karena rusaknya lingkungan hidup (lahan bekas galian), tetapi juga tidak mengindahkan hak setiap orang untuk menikmati lingkungan hidup yang baik dan sehat (Pasal 5 ayat (1) UU No. 4/1982) terutama dalam kaitannya dengan fungsi lahan bagi hajat hidup orang banyak.

Hak semua orang untuk menikmati lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak saja diakui di dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982, tetapi juga mendapat pengakuan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa.²⁵⁾

Sebagaimana disebutkan pada permulaan menganalisis kasus kedua ini, dalam proses penyelesaiannya terdapat beberapa perbedaan persepsi diantara para penegak hukum lingkungan itu sendiri, maupun antara penegak hukum dengan terdakwa. Beda persepsi diantara penegak hukum terutama terjadi antara hakim yang mengadili pada tingkat pertama dengan hakim tingkat

25.) antara lain Di dalam draft Resolution dari Kongres PBB ke-9 tentang "The Prevention Of Crime And The Treatment Of Offender", di Kairo, tanggal 29 April - 8 May 1995, page 3. Disebutkan disini, "The right to enjoy an adequate environment and the duty to preserve the environment should be established in all legislations at the national level"

banding. Menurut hakim Pengadilan Tinggi, proses pemeriksaan di tingkat pertama masih memiliki kelemahan, sehingga melalui putusan selanya hakim Pengadilan Tinggi memerintahkan agar kasus ini digelar kembali dengan melakukan pemeriksaan tambahan terhadap saksi dan lokasi kerusakan lingkungan.

Adanya putusan sela Pengadilan Tinggi yang memerintahkan agar Pengadilan Negeri Bogor melakukan pemeriksaan tambahan, menunjukkan betapa rumit dan mahalnyanya proses penyelesaian suatu kasus lingkungan hidup melalui peradilan pidana. Hingga saat tulisan ini dibuat, belum ada penyelesaian yang tuntas terhadap kasus kerusakan lingkungan ini, sehingga kasus ini belum mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

Menurut Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA), pada tiap tahap peradilan setiap perkara pidana paling lama 6 bulan harus sudah selesai. Lamanya proses penyelesaian ini, tidak saja menyimpang dari isi Surat Edaran Mahkamah Agung tersebut, tetapi juga tidak sesuai dengan asas peradilan pidana yang baik yaitu "cepat, tepat, cermat, dengan biaya ringan dan sederhana". Semakin lama proses suatu perkara di pengadilan, semakin banyak pula kerugian yang ditimbulkan, baik dari segi biaya, dari sudut kemanfaatan maupun dari segi keadilan yang diharapkan. Selain itu rasa hormat kepada lembaga peradilan dapat menja-

di berkurang. Dampak yang terbesar bagi penegakan hukum lingkungan adalah menimbulkan rasa "jera" untuk menarik pelaku pencemar maupun perusak lingkungan melalui penyelesaian secara pidana.

Ad. 3. Kasus Satwa Langka (Burung Jalak putih)

Terdakwa wiraswasta, bertempat tinggal di jl. Lebdosari 3 Rt. 04/06 kel. Kali Banteng Kulon Kodya Semarang, pada bulan April 1993 memiliki/memelihara satwa jalak putih (*Sturnus melanopterus*) yang dilindungi dalam keadaan hidup tanpa ijin dari yang berwenang (Departemen Kehutanan).

Perbuatan terdakwa melanggar:

- UU R.1. No. 5 Tahun 1990 tanggal 10 Agustus 1990, Pasal 21 ayat (2) Huruf a, yang menyebutkan:
Setiap orang dilarang untuk : menangkap, melukai, membunuh, menyimpan, memiliki, memelihara, mengangkut, dan memperniagakan satwa yang dilindungi dalam keadaan hidup.
- SK Menteri Kehutanan No. 301/Kpts-II/1991, tanggal 10 Juni 1991, tentang inventarisasi satwa yang dilindungi undang-undang dan atau bagian-bagiannya yang dipelihara atau yang dimiliki oleh perorangan.
- SK Menteri Kehutanan No. 479/Kpts-VI/1992, tanggal 27 Mei 1992, tentang batas perpanjangan waktu pelaporan dan pendaftaran satwa yang dilindungi undang-

undang dan atau bagian-bagian yang dipelihara atau yang dimiliki oleh perorangan (sampai dengan tanggal 31 Oktober 1992).

Adapun unsur-unsur dari Pasal 21 ayat (2) huruf a UU No. 5/1990 yang dituduhkan oleh Jaksa Penuntut Umum kepada terdakwa adalah sebagai berikut.

- setiap orang
- dilarang untuk menyimpan, memiliki, memelihara
- satwa yang dilindungi dalam keadaan hidup.

Hakim dalam salah satu pertimbangan hukumnya menyebutkan, bahwa terdakwa telah terbukti memiliki, memelihara satwa yang langka dengan kata lain bahwa tidak semua orang dapat memiliki satwa tersebut, sehingga patut diduga bahwa satwa langka yang dimilikinya dilindungi dengan undang-undang.

Putusan Hakim Pengadilan Negeri Semarang

1. menjatuhkan pidana penjara 2 bulan dalam masa percobaan 4 (empat) bulan (potong masa tahanan)
2. denda Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah) subsidi 1 (satu) bulan kurungan.
3. membayar ongkos perkara Rp. 1.000,- (seribu rupiah).
4. memerintahkan barang bukti berupa seekor burung jalak dikembalikan kepada sub seksi konservasi Sumber Daya Alam.

ANALISIS

Tindak pidana yang dituduhkan kepada terdakwa adalah Tindak pidana dibidang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, yaitu melanggar ketentuan pidana sebagaimana diatur di dalam Pasal 21 UU Nomor 5/1990. Undang-undang ini merupakan salah satu undang-undang sektoral di bidang lingkungan hidup, yang keberadaannya merupakan tindak lanjut dari keberadaan Pasal 11 UU No. 4/1982.

Sebagaimana telah diuraikan. Terdakwa memelihara burung Jalak Putih yang menurut SK Menteri Kehutanan No.301/Kpts-11/1991 merupakan salah satu satwa yang dilindungi ini, sekitar April 1992. tanpa ijin. Permohonan untuk memintakan ijin memelihara satwa langka berakhir (selambat-lambatnya) tanggal 31 Oktober 1992, namun hingga berakhirnya tanggal ini terdakwa tetap belum mengajukan ijin untuk memelihara, sehingga terdakwa didakwa melakukan pelanggaran sebagaimana telah dipaparkan di atas. Di dalam pemeriksaan. Hakim berpendapat, terdakwa tidak peduli terhadap usaha pemerintah untuk melestarikan sumber daya alam dan ekosistemnya

Menurut hemat penulis, ketidakpedulian ini dikarenakan oleh ketidaktahuan dan minimnya tingkat pendidikan terdakwa (tidak tamat Sekolah Lanjutan Pertama), pada akhirnya dapat dikatakan bahwa, ter-

terdakwa memiliki kesadaran hukum yang rendah (terutama terhadap upaya pelestarian sumber daya alam dan ekosistemnya), sedangkan memelihara lingkungan hidup (dimana sumber daya merupakan unsur lingkungan hidup) dan berperan serta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup adalah merupakan kewajiban setiap orang sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 6 ayat (1) undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 (yang merupakan peraturan induk dibidang lingkungan hidup).

Selain itu, tentang keberlakuan hukum (undang-undang) ada adagium yang menyebutkan setiap orang dianggap tahu hukum, sehingga ketidak tahuan dan ketidak perdulian terdakwa terhadap adanya keharusan untuk mendaftarkan satwa langka (Jalak Putih) yang dimilikinya menjadi alasan yang memberatkan sehingga terdakwa dijatuhi hukuman, dan tetap dianggap melanggar ketentuan dalam Pasal 21 ayat(1) huruf a UU No. 5/1990.

Seperti telah disebutkan, UU Nomor 5 Tahun 1990 merupakan tindak lanjut dari keberadaan (isi) Pasal 11 UU Nomor 4 Tahun 1982, yang menyebutkan; ketentuan tentang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya ditetapkan dengan undang-undang. Dengan kata lain undang-undang ini merupakan salah satu undang-undang sektoral dibidang lingkungan hidup.

Undang-undang sektoral ini memiliki kebijakan sanksi pidana sendiri, yang terdapat di dalam ketentuan Pasal 40.

Membandingkan rumusan yang diatur dalam Pasal 21 ayat (2) huruf a UU No. 5/1990 ini dengan rumusan yang terdapat dalam Pasal 22 UU No. 4 tahun 1982, rumusan yang terdapat dalam Pasal 21 ayat (2) huruf a lebih bersifat upaya preventif terhadap kelestarian sumber daya alam (hayati dan Ekosistemnya), dan tidak menempatkan ketentuan pidananya secara bersamaan dalam satu pasal, tetapi terpisah di dalam Pasal 40. Sedangkan perumusan Pasal 22 selain bersifat preventif terhadap pemeliharaan lingkungan hidup, sekaligus memuat ancaman pidana bagi pelanggarannya. Selain itu delik yang dirumuskan merupakan delik formil, sedangkan dalam UU No. 4/1982 merupakan delik materiil.

Memperhatikan hukuman yang dijatuhkan oleh Majelis Hakim yang mengadili, yaitu pidana penjara 2 (dua) bulan dalam masa percobaan 4 (empat) bulan, dan denda Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah) maka nampaknya Hakim menggunakan ketentuan pidana yang terdapat di dalam Pasal 40 UU No. 5/1990, sesuai dengan asas yang menyebutkan undang-undang yang bersifat khusus mengenyampingkan undang-undang yang bersifat umum (UU No. 4/1982) atau *Lex Speciale*

derogat lex generale, sehingga terdakwa yang walaupun karena kelalaiannya terbukti secara sah melanggar ketentuan Pasal 21 ayat (2) huruf a yaitu melakukan perbuatan memiliki, memelihara satwa yang dilindungi berupa jalak putih, hanya dijatuhi pidana yang ringan seperti disebutkan di atas.

Pidana ini jauh lebih rendah dari yang diancamkan oleh Pasal 40, yang jika dilakukan karena kelalaian diancam pidana kurungan maksimum 1 tahun penjara, denda maksimum Rp. 50.000.000-.

Menurut hemat penulis, dilihat dari jenis dan jumlah pidana yang diputuskan hakim kepada terdakwa dapat ditinjau dari beberapa sudut. Jika dipandang dari sudut besarnya kesalahan dan akibat dari perbuatan, pidana tersebut relatif cukup keras, dan pidana tersebut sudah cukup relevan.

Akan tetapi, jika kita melihatnya dari sudut tujuan dibuatnya kebijakan perlindungan terhadap satwa langka, penjatuhan jenis dan jumlah pidana yang demikian ini, tidak akan membuat orang takut/jera untuk memelihara tanpa ijin binatang yang dilindungi lainnya. Bila ini terus berlangsung maka dapat menyebabkan kerusakan (kepunahan) sumber daya alam ini, yang antara lain disebabkan hewan yang dilindungi tersebut tidak dapat berkembang biak seperti di habitat aslinya.

Kasus satwa (Jalak Bali) langka ini, bila dilihat dari jenis deliknya, merupakan kasus yang dapat diselesaikan melalui pemeriksaan yang sederhana (Pidana Summier). Menurut hemat penulis, kebijakan yang telah diambil dan diputuskan oleh hakim terhadap terdakwa, sudah sangat tepat dalam upaya menumbuhkan dan membina kesadaran hukum (terutama terdakwa). Selain itu juga, kasus ini dapat memberikan sumbang-an pendidikan hukum bagi masyarakat, terutama dalam peran sertanya memelihara lingkungan hidup, dimana sumber daya alam hayati dan ekosistemnya merupakan salah satu komponen lingkungan hidup. Jika salah satu unsur lingkungan terganggu, maka keseimbangan lingkunganpun akan terganggu pula. Dengan demikian, adanya putusan ini sudah sangat besar artinya bagi penegakan hukum dibidang lingkungan hidup, khususnya dalam bidang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

Sebenarnya, ini bukan kasus pertama tentang konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistemnya. Jauh sebelum ini telah ada kasus penyelundupan burung cenderawasih yang diadili oleh Pengadilan Negeri Sorong. Pengadilan Negeri Sorong dalam memeriksa kasus burung Cendrawasih menggunakan dua dasar hukum yaitu *Dierenbeschermings Ordonantie* 1931, dan Undang-undang Nomor 4/1982. Hakim didalam menerapkan dasar

hukum terhadap putusannya menggunakan adagium *Lex posteriore derogat legi priori* sehingga terhadap terdakwa, hakim menjatuhkan hukuman penjara 4 tahun dan denda Rp. 20.000.000,- Kasus ini merupakan perkara pidana pertama sejak lahirnya UU Lingkungan Hidup Nomor 4 Tahun 1982.

Melihat kembali apa yang telah diputuskan oleh hakim yang mengadili ketiga kasus perkara pidana lingkungan ini, sepatutnya setiap hakim dalam memberikan putusannya haruslah memperhatikan tiga hal, yaitu putusan tersebut memperhatikan asas kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.

Dari data tentang proses pemeriksaan ketiga kasus pidana lingkungan yang dicoba untuk diangkat dan dipelajari disini, ternyata didalam penegakan hukum lingkungan masih banyak ditemukan hambatan.

Salah satu hambatan adalah, belum terpadunya persepsi antara berbagai unsur yang terkait dalam penegakan hukum lingkungan ini. Ketidak paduan persepsi ini, dapat terjadi pada tahap awal pemeriksaan (tahap penyidikan), serta dapat juga terjadi pada waktu perkara sedang digelar di pengadilan. Sehubungan dengan hal ini, dicontohkan oleh Ketua

Lembaga Bantuan Hukum Surabaya, Indro Sugiarto²⁶⁾ dengan menunjuk kasus yang terjadi di Jawa Timur, yang dikenal dengan kasus "PT. Pakerin" (pencemaran kali Porong). Kasus ini terhenti pada tahap penyidikan, dengan keluarnya Surat Keputusan Penghentian Penuntutan (SKP2).

Menurut hemat penulis, hambatan yang lainnya, karena kedudukan hukum pidana didalam penegakan hukum lingkungan hanyalah sebagai "anak tiri", dalam arti bila terjadi kasus lingkungan biasanya hanya diselesaikan "cukup dengan omong-omong saja" antara pihak pemerintah dengan pengusaha (pencemar). Hal ini dimungkinkan karena, kasus lingkungan memiliki dampak yang luas pada proyek atau rencana pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah (setempat) yang bertujuan untuk kepentingan meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitarnya.

26.) Wawancara yang dilakukan pada tanggal 12 Desember 1993, di LBH Surabaya.

Penghentian penyidikan ini dikarenakan perbedaan pendapat antara pihak penegak hukum dan instansi pemerintah yang terkait. Pihak penyidik beranggapan telah terjadi pencemaran, sedangkan pihak pemerintah beranggapan tidak ada pencemaran tersebut. Penghentian penyidikan ini dilakukan oleh Kejaksaan Tinggi dengan keluarnya SKP2 No. B-01/P.5.18/EPL.1/VI/1993, dengan alasan bahwa, kali porong tidak memenuhi syarat sebagai kali Golongan B karena pada bulan April-November debitnya nol. Pengambilan sampel yang dilakukan oleh Polda Jatim kurang tepat karena dilakukan pada bulan Juni, pada saat debit air kali Porong nol.

Selain itu, kesulitan untuk menarik pelaku ke pengadilan adalah berasal dari undang-undang lingkungan hidup itu sendiri. Sehubungan dengan hal ini, Muladi mengatakan, bahwa masalah lingkungan hidup semakin kompleks, sedangkan undang-undang lingkungan yang berlaku sekarang ini masih banyak yang kabur dan kurang tegas.²⁷⁾ Apa yang dikatakan oleh Muladi ini antara lain dapat dilihat di dalam penyelesaian kasus Bogor dan kasus Sidoarjo, dimana didalam kedua kasus ini begitu banyaknya peraturan yang tersangkut di dalamnya, tetapi peraturan tersebut kurang jelas dan tidak tegas isinya. Demikian pula dengan faktor pemahaman aparat penegak hukum lingkungan, yang kurang didukung oleh pemahaman yang baik tentang berbagai peraturan tersebut. Sehubungan dengan tingkat pemahaman aparat penegak hukum lingkungan ini pada tahun 1989, LBH Surabaya bersama dengan Walhi pernah melakukan penelitian tentang efektifitas hukum terhadap pengendalian pencemaran air dengan studi kasus di daerah aliran Sungai (DAS) Kali Surabaya, menunjukkan tingkat pemahaman pengetahuan aparat tentang UULH No. 4/ 1982 sebesar 83,3 %, terhadap

27.) Muladi, dalam Seminar Pemberdayaan Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup yang diadakan oleh Lembaga Penelitian Undip, Jawa Pos, 6 Juli 1995, Hal. 6.

Permendagri No. 12 Tahun 1984 sebesar 5,5 %. Permen-
dagri No. 1 Tahun 1985 sebesar 14,6 %, dan UU No.
5/1984 sebesar 5,5 %.²⁸⁾

Mengenai rendahnya tingkat pemahaman aparat
penegak hukum tentang UULH No. 4/1982, sebenarnya
menurut hemat penulis, antara lain adalah disebabkan
oleh undang-undang itu sendiri, sebagai contoh peru-
musan Pasal 22 UULH No. 4/1982 yang mengatur mengenai
Ketentuan Pidana. Dimana dari perumusan Pasal ini
menunjukkan delik yang terdapat dalam Pasal tersebut
adalah delik materil, sehingga untuk betul-betul
dikatakan telah terjadinya pencemaran atau kerusakan
lingkungan haruslah terlebih dahulu telah timbul
akibat. Ini diketahui dari perumusan Pasal 1 ke 7 dan
ke 8 yang memberikan pengertian tentang pencemaran
lingkungan dan perusakan lingkungan. Untuk lebih
jelas maka, penulis mengutip kembali perumusan Pasal
1 ke 7 dan ke 8, sebagai berikut :

Pencemaran lingkungan adalah masuknya atau dima-
sukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan atau
komponen lain ke dalam lingkungan dan atau beru-
bahnya tatanan lingkungan oleh kegiatan manusia
atau proses alam, sehingga kualitas lingkungan
turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan
lingkungan menjadi kurang atau tidak berfungsi
lagi dalam menunjang pembangunan yang berkesinam-
bungan.

28.) Purwoko & E. Nuryanto, dalam Jawa Pos, tanggal 7 Desember
1993, Hal.IV.

Perusakan lingkungan adalah 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.

Selain itu lemah atau kurang lengkapnya peraturan juga merupakan kendala tersendiri, yang menyebabkan sulitnya menarik pelaku pencemar/perusak lingkungan ke pengadilan, sebab dari 16 Peraturan Perundangan yang dibutuhkan, baru 4 (empat) Peraturan Perundangan yang tersusun, yaitu, UU Nomor 5 Tahun 1990, PP Nomor 29/1986 yang disederhanakan dengan PP Nomor 51/1993 tentang ANDAL, PP Nomor 20/90 tentang Pengendalian Pencemaran Air, dan PP Nomor 19/ 1990 tentang B3.

Tentang pemahaman aparat penegak hukum terhadap hukum lingkungan sangatlah menarik apa yang dikatakan oleh salah seorang panitera muda pidana pada Pengadilan Tinggi Bandung, bahwa sebenarnya diakui atau tidak kendala kurangnya pemahaman ini disebabkan juga oleh kurangnya motivasi penegak hukum untuk menambah pengetahuannya dibidang hukum lingkungan, antara lain dengan banyak membaca mengenai masalah-masalah lingkungan, mengikuti pertemuan-pertemuan tentang lingkungan atas kesadaran sendiri misalnya.²⁹⁾

29.) Sumadi, Panitera Muda Pada Pengadilan Tinggi Bandung, dalam wawancara yang dilakukan pada tanggal 28 Mei 1994, di Bandung.

Indro Sugianto yang juga anggota LSM serta pengamat lingkungan di Surabaya mengatakan, salah satu penyebab sulitnya menarik pencemar maupun perusak lingkungan limbah industri ke pengadilan, karena sulitnya untuk membuktikan kesalahan sipelaku, seperti masalah laboratorium, dimana belum adanya laboratorium resmi yang ditunjuk untuk memeriksa kadar ambang batas limbah yang telah mencemari lingkungan (dalam kasus Sidoarjo digunakan dua macam laboratorium dengan hasil yang berbeda-pen), dan sulitnya menafsirkan fakta hukum terhadap fakta di lapangan.³⁰⁾ Dengan kata lain masih kurangnya tenaga ahli hukum lingkungan khususnya menyangkut masalah teknis pembuktian.

Sependapat dengan Indro adalah Ismail Hamdani Panitera Muda Pidana pada PN. Semarang,³¹⁾ kesulitan di dalam penyelesaian delik lingkungan terutama delik pencemaran, disebabkan oleh masalah teknis pembuktian. Selain itu adanya berbenturan dengan per-

30) Wawancara yang dilakukan di Kantor LBH Surabaya, pada tanggal 14 Desember 1994.

31) Dalam wawancara yang dilakukan di Pengadilan Negeri Semarang, pada tanggal 20 Oktober 1996. Lebih lanjut Ismail Hamdani mencontohkan misalnya ada perusahaan X yang mendapat ijin dari Walikota. di dalam menjalankan usahanya ternyata terdapat penyimpangan, untuk menindak perusahaan tersebut aparat penegak hukum belum memiliki keberanian (rasa sungkan) sebelum mendapat restu dari walikota.

aturan yang berupa kebijakan "penguasa" di daerah, yang kadangkala lebih 'kuat' kedudukannya dibandingkan dengan kebijakan yang lebih tinggi (yang berupa undang-undang).

Selain yang telah diuraikan di atas, kesulitan di dalam penegakan hukum lingkungan disebabkan pula oleh persoalan lingkungan hidup menyangkut aspek yang sangat luas, tidak saja aspek ekonomi, sosial budaya, ilmu pengetahuan dan teknologi, tetapi juga menyangkut aspek politis.

Dengan demikian, secara garis besar kendala-kendala tersebut dapat dibagi atas dua macam, yaitu yang berasal dari undang-undang itu sendiri, dan yang berasal dari luar undang-undang. Secara singkat dapat disebutkan sebagai berikut :

1. Yang berasal dari undang-undang:
 - a. ketidak jelasan undang-undang.
 - b. belum lengkapnya peraturan/undang-undang.
 - c. tumpang tindihnya peraturan atau masih ada peraturan yang belum sinkron antara peraturan yang lebih rendah dengan peraturan induk (pokok).
2. Yang berasal dari luar undang-undang:
 - a. belum adanya keseragaman persepsi diantara para penegak hukum.
 - b. kurangnya pemahaman aparat penegak hukum terhadap hukum lingkungan.

- c. kesulitan di dalam menafsirkan fakta hukum terhadap fakta di lapangan.
- d. belum adanya sarana dan prasarana pendukung (laboratorium) yang resmi ditunjuk/ditentukan oleh pemerintah.
- e. masih kurangnya kesadaran hukum masyarakat terhadap lingkungan.

Diantara beberapa kelemahan yang ada, menurut pendapat penulis, sebenarnya UULH atau Undang-undang Nomor 4/1982 ini juga memiliki kelebihan tersendiri antara lain yaitu :

- a. undang-undang ini merupakan peraturan dibidang lingkungan yang pertama yang dimiliki oleh Bangsa Indonesia, yang mempunyai orientasi kepada kepentingan lingkungan (*Environment-oriented law*), tidak bersifat sektoral tetapi utuh menyeluruh (*compherensive integral*), dan dinamis. Sifat-sifat inilah yang membuat UU No. 4/1982 ini memiliki ciri-ciri hukum yang moderen.
- b. Memuat aturan yang lebih lengkap, jika dibandingkan dengan beberapa undang-undang lingkungan yang dimiliki oleh negara-negara lain. UU No. 4/1982 berisikan ketentuan yang lebih lengkap, disamping mengatur pengelolaan lingkungan secara administratif dan Perdata juga secara Pidana. Undang-undang lingkungan Negara Belanda *Wet Algemene Bepalingen*

Miieuhygiene 1980, misalnya, hanya mengatur pengelolaan lingkungan secara Administratif, Amerika Serikat dengan *The National Environmental Policy Act 1970 (NEPA)*, nya juga tidak memiliki ketentuan pidana. Demikian juga dengan Negara Jepang di dalam undang-undang lingkungannya (*Basic Law for Environmental Protection 1969*) tidak terdapat ketentuan pidana. Melengkapi kekurangan tersebut, Jepang memiliki undang-undang khusus berupa *The Law for the Punishment of Crimes relating to Environmental Pollution*.³²⁾

- c. undang-undang ini memberikan suatu rumusan delik baru (delik pencemaran/perusakan lingkungan) yang selama ini belum tertampung (terjangkau) di dalam peraturan yang telah ada, baik itu peraturan yang bersifat sektoral yang berhubungan dengan lingkungan, maupun pasal-pasal yang berhubungan dengan lingkungan di dalam KUHP.
- d. jenis dan jumlah sanksi yang terdapat di dalam UU lingkungan No. 4/1982 lebih lengkap dan lebih bervariasi, sebab disamping terdapat sanksi yang bersifat perdata, pidana dan administrasi yang ditentukan di dalam Undang-undang Nomor 4/1982 itu sen-

32.) Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan Dan Kebijakan lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia*, Disertasi, Surabaya, 1986.

diri, juga diakuinya keberadaan sanksi yang terdapat di dalam undang-undang sektoral di bidang lingkungan.

e Dalam hal sistem pertanggung jawaban pidana, UU Nomor 4/1982 memungkinkan untuk menggunakan sistem pertanggung jawaban yang dikenal dengan istilah "*Strict Liability*". Berdasarkan penjelasan Pasal 21 dari UU No. 4 Tahun 1982, dinyatakan bahwa dalam kasus-kasus tertentu yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, "*Strict Liability*" digunakan secara selektif. Tetapi sampai saat ini peraturan perundang-undangan yang dimaksud berdasarkan Pasal 21 dari UU No.4 Tahun 1982 ini belum ada, sehingga sistem pertanggungjawaban mutlak ini belum dapat diterapkan.

Dari beberapa kelebihan yang ada tersebut, menurut pendapat penulis, UU Nomor 4/1982 ini sudah cukup baik dan lengkap sebagai sarana di dalam upaya pengelolaan lingkungan hidup. Akan tetapi, untuk dapat mengakomodasikan berbagai persoalan lingkungan yang sangat kompleks, perlu ditinjau kembali perumusan ketentuan pidana di dalam Pasal 22 agar menjadi lebih jelas dan tegas, sehingga fungsi aturan payung dari

pasal tersebut terhadap keseluruhan kebijakan hukum pidana dibidang lingkungan, tidak lagi menimbulkan ketidakjelasan.

Selain itu, semakin jelas dan tegasnya perumusan suatu pasal, akan sangat membantu penegak hukum lingkungan di dalam menafsirkan dan menerapkannya di lapangan. Sehubungan dengan hal ini Mardjono Reksodiputro menyatakan, bahwa merumuskan delik lingkungan bukanlah mudah, tapi perumusan yang terpaksa bersifat umum, kurang tegas dan terinci akan mengandung bahaya, bahwa ketentuan pidana yang perumusannya umum itu akan dapat menghilangkan makna asas Legalitas.³³⁾

Di dalam penegakan hukum lingkungan dengan menggunakan sarana hukum pidana, tahap penyidikan adalah tahap awal untuk sampainya suatu delik lingkungan ke pengadilan. Berpedoman kepada proses tindak pidana khusus yang didalam proses penegakan hukumnya dikenal adanya penyidik khusus, maka untuk menunjang adanya profesionalisme di dalam penegakan hukum lingkungan ini, penulis memandang ada baiknya juga dibentuk penyidik khusus untuk hukum lingkungan.

33.) Mardjono Reksodiputro, Perkembangan Delik-Delik Khusus Dalam Masyarakat Yang Mengalami Modernisasi, Makalah, Simposium BPHN, 25-27 Februari 1980.

Hal ini terutama untuk menghindari "mentahnya" kembali kasus (pidana) lingkungan yang akan diproses di pengadilan, sehingga tidak akan terjadi seperti pada kasus Pakarin. Pemikiran ini senada dengan apa yang telah dikemukakan oleh Tri Soejono, bahwa hakim cenderung hanya mempercayai data yang ada di persidangan, sehingga bila pada tahap penyidikan sudah lemah, maka akan lemah pula pada tahap penuntutan oleh Kejaksaan.

C. KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DALAM MENGANTISIPASI KEJAHATAN LINGKUNGAN DI MASA DEPAN

Kejahatan lingkungan yang terjadi semakin lama semakin canggih dan meningkat jumlahnya, serta membawa akibat yang semakin parah, yang tidak saja menyebabkan tercemarnya lingkungan, bahkan mengancam keberadaan alam beserta isinya.

Kerusakan lingkungan di bumi sudah semakin memprihatinkan, yang mau tidak mau bergandengan erat dengan perbuatan manusia, di dalam usahanya untuk meningkatkan kesejahteraannya. Usaha untuk menyelamatkan bumi beserta segenap isinya memang mutlak diperlukan, karena kerusakannya telah menyebar luas, antara lain nampak pada kenyataan-kenyataan seperti

di bawah ini: 34)

- pertama : Hampir disetiap kota besar persoalan lalu lintas dengan kemacetan yang serius dan peningkatan kadar polusi udara, membawa dampak pada kesehatan saluran pernafasan yang diakibatkan oleh zat cemar karbon mono-oksida hasil pembakaran bahan bakar minyak bumi untuk keperluan kendaraan, pusat listrik tenaga diesel dan pabrik-pabrik.
- kedua : penyusutan air tawar baik di permukaan maupun di dalam perut bumi sebagai akibat penyedotan air tawar yang melebihi kemampuan alam melalui curah hujan untuk memperbaikinya, sementara hampir semua kegiatan manusia memerlukan air tawar. Sumber air tawar tidak saja menyusut dalam volumenya, tetapi kadar air itu sendiri ikut tercemar oleh ulah perbuatan manusia sehingga membawa kematian pada kehidupan biologi dalam air dan penyakit serta maut bagi manusia.
- ketiga : naiknya permukaan laut disantero bumi akibat naiknya suhu bumi, sebagai kelanjutan dari perubahan iklim global. Laut yang digunakan sebagai sarana angkutan menyebabkan permukaannya menderita pencemaran dari kapal-kapal yang membuang muatan motornya (*ballast*) ke laut. Selain itu juga adanya penangkapan ikan secara berlebihan (*over fishing*) yang melewati ambang batas kelestarian ikan bagi dunia ini telah mulai menimbulkan keluhan semakin berkurangnya jumlah ikan di laut. Laut juga harus menampung pencemaran yang berasal dari daerah yang kadarnya tidak bisa diserap oleh laut cenderung pula semakin meningkat. Keadaan seperti ini disebabkan sebagian besar luas areal laut "merupakan milik bersama" maka timbul kecenderungan untuk

34.) Emil Salim, dari Makalah yang disampaikan dalam forum "Hari Bumi 1995" yang diselenggarakan oleh ISAFIS, 20 April 1995, di Jakarta.

- melecehkan kualitas dan kuantitas isi laut.
- keempat : Pengundulan hutan untuk memenuhi kebutuhan manusia guna keperluan pertanian, industri, pariwisata, pemukiman dan sebagainya. Setiap kegiatan manusia membutuhkan ruang, dan hanya hutan yang "menyimpan" ruang itu.
- kelima : Penyusutan keanekaragaman hayati, yang disebabkan oleh pola hidup yang berpusat pada ego-manusiawi semata, mengabaikan dampak perbuatan manusia pada kehidupan lain di lingkungan, sehingga terjadi pemusnahan jenis (*species extinction*) dan erosi ragam hayati. hal ini juga disebabkan oleh manusia yang belum sepenuhnya memahami kegunaan isi alam.
- keenam : mulai banyak turunnya hujan asam (*acid rain*) sebagai hasil proses kimiawi antara butir-butir air dengan bahan pencemaran dari kegiatan manusia, seperti karbon-oksida dan sebagainya yang ber-langsung di udara.
- ketujuh : naiknya suhu bumi dengan pengaruhnya pada perubahan iklim. Gas-gas karbon yang berasal dari pembakaran minyak fosil di daratan dilepas ke udara, dan membentuk semacam selimut bumi yang menahan panas bumi untuk naik ke udara lebih tinggi dan memantulkan kembali panas itu ke bumi sehingga suhu bumi naik. Dengan naiknya suhu bumi diikuti oleh terpengaruhnya iklim global yang sekarang tidak menentu.
- kedelapan : gejala meluasnya pasir di bumi ini. Karena hewan memakan rumput secara berlebihan hingga ke akar-akarnya, dan manusia mengeksploitasi lahan subur secara berlebihan, maka kualitas tanah berubah menjadi gurun.
- kesembilan : menimbunnya sampah limbah cair, padat dan gas yang semakin banyak di bumi ini. Dengan meningkatnya pembangunan, tidak saja produksi barang yang naik tapi juga naiknya jumlah produk sampingan berupa limbah dan sampah. Yang mencemaskan ada-

lah naiknya pula limbah beracun dan berbahaya.

kesepuluh : menipisnya lapisan ozon di udara akibat "dimakannya" lapisan ini oleh gas *Chloro-fluor-carbon* yang berasal dari industri. Kadar pencemaran industri dan konsumsi sudah begitu tinggi sehingga mampu menipiskan lapisan ozon, yang mengakibatkan sinar ultra violet matahari tidak bisa disaring baik, sehingga mampu bersinar sampai ke bumi dan mengakibatkan berbagai penyakit seperti kanker dan katarak.

Menyimak apa yang disampaikan oleh Emil Salim pada Hari Bumi di atas, tidaklah berlebihan apabila Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui hasil Kongres PBB ke-8 pada tahun 1990 di Havana Cuba di dalam Draft Resolution mengenai "*The Role of Criminal Law in the protection of nature and the environmen*", menghimbau seluruh negara anggotanya untuk mendayagunakan Hukum Pidana di dalam mengatasi masalah lingkungan hidup ini.

Bangsa Indonesia telah memiliki peraturan pokok lingkungan hidup beserta beberapa peraturan perundang-undangan sektoral di bidang lingkungan hidup. Undang-undang tersebut telah memuat berbagai kebijakan berikut sanksinya antara lain sanksi pidana sebagai upaya pemaksa. Dalam menanggapi himbauan PBB ini Linggal mendayagukannya saja dengan lebih efektif lagi.

Pada prinsipnya norma hukum dibuat untuk melindungi kepentingan, begitu juga dengan norma hukum lingkungan, yang bertujuan untuk melindungi kelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup. Perlindungan ini dengan cara mengatur pengelolaannya dengan baik dan bijaksana, terutama di dalam memanfaatkannya. Pemanfaatan sumber kekayaan alam secara tidak terencana tidak saja dapat merusak ekosistem, bahkan dapat memusnahkan sama sekali ekosistem tersebut, dan dampak rusaknya ekosistem ini, akan sangat terasa pengaruhnya bagi manusia.

Di Indonesia, pengaturan mengenai lingkungan hidup tertuang dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982, yaitu Undang-undang Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Salah satu butir pertimbangannya antara lain menyebutkan, "dalam mendayagunakan sumber daya alam untuk memajukan kesejahteraan umum seperti termuat dalam Undang-undang Dasar 1945, dan untuk mencapai kebahagiaan hidup berdasarkan Pancasila, perlu diusahakan pelestarian kemampuan lingkungan hidup yang serasi dan seimbang. Hal ini untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan, dilaksanakan dengan kebijaksanaan terpadu dan menyeluruh, serta memperhitungkan kebutuhan generasi sekarang dan mendatang". Bertitik tolak dari pertimbangan tersebut jelaslah bahwa, norma hukum ling-

kungan bertujuan untuk menjaga pelestarian lingkungan untuk kepentingan umat manusia saat ini dan saat akan datang.

Dalam rangka melindungi pelestarian lingkungan ini, undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 dilengkapi juga dengan sanksi-sanksi, yang berguna untuk menghukum pelanggar ketentuan-ketentuan yang telah diatur dalam undang-undang tersebut, dan juga undang-undang lainnya yang berkaitan dengan lingkungan hidup ini.

Akan tetapi melihat kenyataan yang terjadi, walaupun telah adanya undang-undang lingkungan yang memuat sanksi khususnya sanksi pidana yang relatif cukup keras (berat), masih saja banyak terjadi kejahatan lingkungan yang sangat merugikan kelestarian sumber daya alam beserta seluruh ekosistemnya. Perbuatan-perbuatan tersebut semakin lama semakin berkembang, seiring dengan semakin majunya teknologi dan peralatan yang digunakan dalam mengeksploitasi alam. Untuk mengantisipasi perkembangan kejahatan lingkungan ini, patut dipikirkan oleh pembuat kebijakan khususnya kebijakan hukum pidana lingkungan, bagaimanakah kebijakan hukum (pidana) lingkungan yang paling tepat untuk menghadapi kejahatan lingkungan di masa yang akan datang ?

1. Prospek Penanggulangan Tindak Pidana Lingkungan Dimasa Depan

Meskipun tidak selalu benar, bagaimanapun juga tidak dapat dipungkiri adanya anggapan bahwa hukum (undang-undang) selalu tertinggal satu langkah dari perkembangan masyarakat. Sebagai contoh keberadaan UU Nomor 4 Tahun 1982, yang keberadaannya dimaksudkan untuk melengkapi dan menyempurnakan berbagai peraturan di bidang lingkungan hidup yang telah ada sebelumnya yang kurang (baca: belum) diorientasikan kepada perlindungan lingkungan, serta menjadi pedoman bagi kebijakan hukum lingkungan yang akan dibuat oleh pembuat undang-undang. Tetapi setelah 14 tahun keberadaannya semakin terasa bahwa undang-undang ini memiliki banyak kelemahan yang justru dapat menjadi kendala di dalam penegakan hukum lingkungan itu sendiri.

Sebagaimana dikatakan oleh Marc Ancel bahwa kebijakan kriminal adalah upaya rasional masyarakat di dalam melindungi masyarakat dari kejahatan.³⁵⁾ Oleh karena itu kebijakan hukum pidana (berikut sanksi pidananya) yang merupakan

³⁵⁾ Marc Ancel, *Social defence, a Modern Approach to Criminal Problems*, Routledge & Kegan Paul Ltd, London, 1965, Page. 209.

bagian dari kebijakan kriminal juga harus bersifat rasional, demikian juga di dalam aplikasinya di masyarakat.

Sehubungan dengan penerapan kebijakan hukum pidana di dalam masyarakat, Sudarto pernah menyebutkan, dalam perwujudan dan bekerjanya hukum pidana di dalam masyarakat dapat dilihat dari tiga fase yaitu:³⁵⁾

- a. fase pengancaman pidana terhadap perbuatan yang dilarang oleh pembentuk undang-undang.
- b. penjatuhan pidana kepada seseorang (korporasi) oleh hakim atas perbuatan yang dilakukan oleh seseorang, (korporasi).
- c. pelaksanaan pidana oleh aparat eksekusi pidana atas orang yang dijatuhi pidana tersebut.

Dalam kaitannya dengan pendapat Marc Ancel tentang rasionalitas sebagai bagian dari kebijakan kriminal, di dalam perwujudannya ketiga fase ini dapat dilihat sebagai suatu proses, dalam arti ketiga tahap ini tidak saling terlepas, tetapi saling berkaitan secara rasional. Karena fase yang pertama menjadi pedoman bagi kedua fase berikutnya maka, fase pertama ini haruslah ditetapkan

35.) Sudarto, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana, Bandung, Sinar Baru, 1983, Hal. 62.

melalui suatu perencanaan yang matang, didahului oleh penelitian yang benar-benar rasional, serta melibatkan semua ahli pada bidang disiplin ilmunya. Oleh karena itu oleh G. Peter Hoefnagels dikatakan, "sanksi pidana merupakan suatu proses yang lebih bersifat sosiologis-kriminologis".³⁷⁾ Oleh Barda Nawawi Arief sebagaimana telah pernah diuraikan pada bagian terdahulu, fase pertama atau tahap legislatif ini dikatakan sebagai tahap yang paling strategis di dalam tahap-tahap kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana.

Pembahasan mengenai prospek penanganan masalah lingkungan hidup dengan hukum pidana, khususnya yang berkaitan dengan fase penetapan pidana dan penjatuhan pidana, selain tetap berpedoman pada ketentuan pidana yang tercantum dalam Pasal 22 UU Nomor 4/1982, juga mengacu kepada Konsep KUHP baru, dan Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

1.1. Fase Penetapan Pidana

Pembahasan pada fase penetapan pidana ini, akan dipusatkan pada ketiga persoalan pokok di dalam hukum pidana, yaitu mengenai kebijakan pene-

³⁷⁾ Lihat Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1992, Hal. 173.

tapan perumusan tindak pidana lingkungan hidup, kebijakan penetapan jenis sanksi pidana terhadap pelakunya, dan jumlah berat ringannya ancaman hukuman terhadap pelaku tindak pidana lingkungan.

1.1.1. Kebijakan Penetapan Perumusan Tindak Pidana Lingkungan Hidup.

Sebagaimana telah diuraikan di muka, UU No. 4/1982 sebagai hukum materiil di bidang lingkungan hidup, hanya memuat satu pasal saja tentang kebijakan di bidang hukum pidana, yaitu Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2)-nya. Pasal ini tidak secara tegas memberikan perumusan apa yang dimaksudkan dengan tindak pidana lingkungan dimana di dalam pasal ini hanya menyebutkan dua macam istilah yang berhubungan dengan tindak pidana lingkungan yaitu pencemaran dan perusakan lingkungan serta memberikan unsur delik lingkungan, yaitu tentang kesengajaan dan kealpaan yang mendasari perbuatan pelaku tersebut. Adapun kriteria yuridis dari pencemaran dan perusakan lingkungan dapat dilihat di dalam Pasal 1 butir ke 7 dan ke 8 UU No. 4/1982, yang secara essensial unsur-unsur delik pencemaran maupun perusakan lingkungan meliputi :³⁸⁾

38.) Harun M. Husein, op. cit. Hal. 177.

1. baik kerusakan maupun pencemaran lingkungan adalah aktivitas yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap lingkungan;
2. baik pencemaran maupun kerusakan lingkungan adalah aktivitas yang menyebabkan turunnya kualitas lingkungan, sehingga lingkungan kurang atau tidak berfungsi sesuai dengan peruntukannya;
3. dikaitkan dengan perumusan ketentuan Pasal 22 UU No. 4/1982, pengertian pencemaran atau kerusakan tidak mengandung perbedaan tanggung jawab yuridis bagi pelakunya;
4. tanggung jawab yuridis tersebut berhubungan erat dengan aktivitas manusia yang menimbulkan pencemaran dan atau kerusakan lingkungan, jadi tidak dipermasalahkan pencemaran atau kerusakan yang disebabkan oleh aktivitas yang bersifat alamiah.

Seperti diketahui Pasal 22 dari UU No. 4 Tahun 1982 adalah kebijakan pidana yang bersifat khusus, yaitu khusus mengatur masalah (delik) lingkungan yang berada di luar KUHP. Di dalam KUHP yang hingga kini masih berlaku, sebenarnya ada beberapa pasal yang mengatur tentang beberapa perbuatan yang berhubungan dengan masalah ling-

kungan hidup. Pengaturan ini tersebar di dalam beberapa pasal dalam Buku ke II tentang Kejahatan, dan dalam Buku ke III tentang Pelanggaran antara lain :

- Pasal 187-188; perbuatan menimbulkan kebakaran, ledakan atau banjir.
- Pasal 191; perbuatan menghancurkan dan sebagainya bangunan untuk menahan atau menyalurkan air.
- Pasal 202; memasukkan barang sesuatu (yang berbahaya) ke dalam sumber-sumber air untuk umum.
- Pasal 497; menyalakan api di jalan umum yang dapat menimbulkan bahaya kebakaran.
- Pasal 500; membuat obat ledak tanpa izin.
- Pasal 501; menjual dan sebagainya barang makanan/minuman yang dipalsukan atau busuk atau dari ternak sakit.
- Pasal 502; berburu di hutan negara tanpa izin.
- Pasal 503; membuat gaduh/berisik tetangga diwaktu malam atau dekat dengan bangunan untuk beribadah.
- Pasal 548-549; membiarkan unggas ternak berjalan di kebun/tanah benian.

Berlandaskan kepada Pasal 23 UU No. 4/1982, maka ketentuan-ketentuan pasal yang terdapat dalam KUHP tersebut di atas, masih dapat diberlakukan sepanjang tidak diatur secara khusus di dalam UU No.4/1982.

Perumusan mengenai unsur-unsur tindak pidana lingkungan hidup sebagaimana tersebut dalam Pasal 22 UU Nomor 4/1982, terlihat yang sangat luas. Hal ini menyebabkan adanya kesulitan di dalam penegakan hukum, terutama dalam menerapkannya terhadap kasus-kasus konkrit yang akan dibawa ke pengadilan.

Untuk mengantisipasi kejahatan lingkungan yang akan datang melalui sarana hukum pidana, maka menurut hemat penulis, rumusan tentang tindak pidana lingkungan yang terdapat di dalam Undang-undang Nomor 4 tahun 1982 ini perlu ditinjau kembali. Sebaiknya, untuk yang akan datang perumusan tindak pidana lingkungan ini jangan dijadikan sebagai tindak pidana materil, tapi dapat dijadikan tindak pidana formil, sebab sebagai suatu tindak pidana materil yang harus dibuktikan adalah akibatnya. Dalam praktiknya, untuk membuktikan suatu akibat (pencemaran/perusakan lingkungan) benar-benar berasal dari suatu perbuatan tidaklah mudah dan memiliki kendala yang sangat

besar, tapi kalau dijadikan sebagai tindak pidana formil, tidak perlu dibuktikan akibat yang ditimbulkan, cukup dengan perbuatan saja pelaku telah dapat dihukum.

Berbicara masalah perubahan rumusan delik lingkungan, maka ini menyangkut masalah pembaharuan hukum pidana. Pembaharuan hukum pidana itu sendiri meliputi pembaharuan dibidang perbuatannya, dan pembaharuan dibidang sanksinya, yang pada prinsipnya ini tidak terlepas dari tujuan penanggulangan kejahatan (lingkungan).

Seperti diketahui bersama, saat ini telah ada konsep KUHP baru untuk menggantikan KUHP yang berlaku sekarang ini. Di dalam konsep KUHP yang baru ini, diatur juga mengenai tindak pidana lingkungan hidup (diatur dalam Bab VII). Kebijakan mengenai tindak pidana pencemaran lingkungan hidup menurut konsep KUHP Baru tidak jauh berbeda dengan delik-delik yang berhubungan dengan lingkungan yang terdapat di dalam KUHP yang berlaku sekarang. Perbedaan yang nampak adalah, konsep lebih bersifat melengkapi perumusan tentang delik pencemaran yang ada dalam Pasal 202 dan 203 KUHP sekarang, yaitu mengenai pencemaran tanah, udara dan air permukaan.

Menurut hemat penulis, dari sudut penegakan hukum lingkungan, perluasan ruang lingkup delik pencemaran dalam konsep KUHP baru merupakan sesuatu yang sangat menguntungkan. Jangkauan hukum pidana lingkungan terhadap objek lingkungan yang harus dilindungi menjadi semakin luas. Dengan begitu, ruang gerak bagi pelaku-pelaku pencemaranpun semakin sempit. Seperti diketahui walaupun UU Nomor 4/1982 berikut undang-undang sektoral di bidang lingkungan telah menjangkau, tetapi karena hingga saat ini belum ada hukum lingkungan formal, maka seringkali penegak hukum lingkungan mengalami kesulitan dalam pembuktian. Dengan demikian, untuk menghindari kandasnya upaya menarik pelaku pencemar, Jaksa dan Hakim dapat menggunakan ketentuan pasal-pasal pencemaran dalam konsep KUHP Baru (bila kelak telah berlaku), secara bersamaan dengan peraturan di bidang lingkungan sepanjang Undang-undang lingkungan hidup tersebut tidak menentukan lain.

Badan pembuat undang-undang saat ini sedang berupaya membuat undang-undang lingkungan hidup yang baru, untuk menggantikan keberadaan UU No. 4/1982. Upaya tersebut sudah sampai pada tahap dihasilkannya sebuah Rancangan Undang-undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang mungkin

tidak lama lagi akan dimintakan pengesahan Dewan Perwakilan Rakyat.

Salah satu dasar pertimbangan dibuatnya rancangan undang-undang tentang pengelolaan lingkungan hidup tersebut adalah:

"bahwa kehidupan masyarakat dalam kaitan dengan pengelolaan lingkungan telah berkembang sedmikian rupa, sehingga dirasakan sebagian materi Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Tahun 1982 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3215) tidak memadai lagi untuk menjamin tercapainya tujuan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan".

Jika diperhatikan ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam rancangan undang-undang ini, terdapat suatu perbedaan yang sangat mendasar bila dibandingkan dengan ketentuan-ketentuan di dalam Undang-undang Nomor 4/1982. Salah satu perbedaan tersebut adalah mengenai ketentuan pidana.

Mengenai ketentuan pidana, di dalam undang-undang nomor 4 tahun 1982 hanya diatur dalam satu pasal saja yaitu Pasal 22, sedangkan dalam rancangan undang-undang lingkungan hidup yang baru, ini diatur dalam 8 (delapan) pasal mulai dari Pasal 35 sampai dengan Pasal 42, yang diatur dalam Bab X tentang ketentuan pidana.

Apa yang dimaksud dengan tindak pidana lingkungan hidup, jawabannya tidak secara jelas disebutkan pengertiannya, tetapi dari perumusan pasal 35, 36, 37, dapat diketahui unsur-unsur apa yang harus dipenuhi untuk dapat menarik pelaku tindak pidana lingkungan ke pengadilan, dengan menggunakan sarana pidana. Dalam pasal tersebut diatur :

Pasal 35

- (1) Setiap orang yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan perbuatan pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan bahaya bagi kesehatan umum atau nyawa orang lain dipidana dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 250.000.000,- (dua ratus lima puluh juta rupiah).
- (3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) mengakibatkan orang mati atau luka berat, maka pelaku tindak pidana dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 3.000.000.000,- (tiga ratus juta rupiah).

Pasal 36

- (1) Setiap orang yang karena kealpaannya melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 20.000.000,- (dua puluh juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang karena kealpaannya melakukan perbuatan tersebut pada ayat (1) yang mengakibatkan bahaya bagi kesehatan umum atau nyawa

orang lain, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 20.000.000,-(dua puluh juta rupiah).

- (3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) mengakibatkan orang mati atau luka berat maka pelaku tindak pidana dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 25.000.000,-(dua puluh lima juta).

Pasal 37

- (1) Setiap orang yang dengan melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sengaja melepaskan atau membuang zat, energi, dan atau komponen lain yang beracun atau berbahaya masuk di atas atau ke dalam tanah, ke dalam udara atau ke dalam permukaan air, melakukan impor, ekspor, memperdagangkan, mengangkut, menyimpan bahan tersebut, menjalankan instalasi yang berbahaya, padahal mengetahui atau sangat beralasan untuk menduga bahwa perbuatan tersebut dapat menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup atau membahayakan kesehatan umum atau nyawa orang lain, dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,-(seratus juta rupiah).
- (2) Diancam dengan pidana yang sama dengan pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), setiap orang yang dengan sengaja memberikan informasi palsu atau menghilangkan atau menyembunyikan atau merusak informasi yang diperlukan dalam kaitannya dengan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), padahal mengetahui atau sangat beralasan untuk menduga bahwa perbuatan tersebut dapat menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup atau membahayakan kesehatan umum atau nyawa orang lain
- (3) Setiap orang yang dengan melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku, karena kealpaannya melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana paling lama 3 (tiga) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 20.000.000,-(dua puluh juta rupiah).
- (4) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) mengakibatkan orang mati atau luka

berat, maka pelaku tindak pidana dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,-(lima puluh juta rupiah).

Ada beberapa hal yang dapat dicatat dari perumusan pasal-pasal tersebut.

Di dalam rancangan undang-undang ini kita dapati dua jenis delik lingkungan, yaitu (delik) lingkungan formiil sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 37, dan delik lingkungan materiil seperti dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) dan Pasal 36 ayat (1). Walaupun kedua pasal ini sama-sama mengatur tentang suatu delik lingkungan materiil, tetapi antara keduanya mempunyai perbedaan. Delik lingkungan yang diatur dalam Pasal 35 ayat (1) bersifat mandiri (*sui generis*) dan untuk pidanaannya tidak tergantung pada perundang-undangan yang lain. Sedangkan Pasal 36 ayat (1) adalah delik materiil yang bersifat umum.³⁹⁾

Pasal 35 dan Pasal 36 Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup ini menyebut 3 (tiga) macam akibat yang dilarang yang harus dibuktikan. Adapun yang dilarang menurut Pasal 35 dan 36 ini adalah :

39.) Penjelasan Pasal 35 ayat (1) dan penjelasan Pasal 36 ayat (1) Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

- a. melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran atau kerusakan lingkungan;
- b. melakukan perbuatan pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan bahaya bagi kesehatan umum atau nyawa orang lain;
- c. melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam (a) dan (b) mengakibatkan orang mati atau luka berat.

Seperti diketahui, akibat dari suatu pencemaran tidak selalu timbul seketika setelah perbuatan pencemaran selesai dilakukan, tetapi lama setelah delik lingkungan terjadi. Pada UU No. 4/1982, hal ini belum mendapat perhatian dari pembuat undang-undang, sehingga bila terjadi suatu delik pencemaran lingkungan sering timbul masalah dengan pembuktian kesalahan pelaku karena perbuatannya tidak (belum) menimbulkan akibat. Atau telah adanya akibat berupa pencemaran atau perusakan lingkungan tetapi penegak hukum mengalami kesulitan dalam membuktikan kausalitas antara akibat dengan perbuatan pelaku. Menurut hemat penulis, hal ini merupakan salah satu alasan dirumuskannya delik lingkungan formil dalam rancangan undang-undang lingkungan hidup yang baru ini.

Dengan adanya delik formil dalam Pasal 37 yang memuat delik dengan perumusan khusus dengan akibat dan bahaya yang masih bersifat abstrak, menunjukkan pembuat undang-undang berusaha untuk mengantisipasi jauh kedepan terhadap kejahatan lingkungan hidup. Karena delik formil penekannya lebih ditujukan pada perbuatan, Pasal 37 menyebutkan secara rinci perbuatan-perbuatan yang dilarang, karena perbuatan tersebut melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut hemat penulis, kebijakan sanksi pidana yang terdapat di dalam Pasal 37 ini, hampir sama dengan kebijakan "payung" seperti dalam Pasal 22 UU No. 4/1982. Alasan penulis mengatakan demikian adalah, pasal ini menyebutkan bagi pelanggaran beberapa perundang-undangan lain (yang menyangkut lingkungan) diancam dengan pidana menurut rancangan undang-undang lingkungan ini.

Perbuatan yang dilarang menurut pasal ini adalah :

- a. melepaskan atau membuang zat, energi, dan atau komponen lain yang beracun atau berbahaya masuk di atas atau ke dalam tanah, ke dalam udara, atau ke dalam permukaan air, melakukan impor, ekspor, memperdagangkan, mengangkut, menyimpan bahan

tersebut, menjalankan instalasi yang berbahaya.

- b. memberikan informasi palsu, atau menghilangkan atau merusak informasi yang diperlukan dalam kaitannya dengan (a).

Dari uraian di atas, dapatlah dikatakan Rancangan Undang-undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup ini, bersifat lebih tegas, lengkap dan terperinci, bila dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya. Rancangan undang-undang ini juga telah memperhatikan perkembangan internasional, mengenai antisipasi kejahatan terhadap lingkungan hidup. Perumusan Pasal 37 membuktikan bahwa, rancangan undang-undang ini telah pula memperhatikan ketentuan tentang standar minimal internasional mengenai delik-delik lingkungan yang dapat dipidana, yang terdiri dari :⁴⁰⁾

- a. Dengan sengaja menyebabkan terjadinya pencemaran udara ("air"), tanah, kumpulan/sumber air alam ("water bodies") atau ruang angkasa; atau dengan sengaja merusak unsur-unsur/komponen lingkungan yang sangat penting;
- b. Dengan sengaja memasukkan benda/zat tanpa wenang ("unauthorized") ke dalam udara, tanah,

40.) *International Meeting of Experts on The Use of Criminal Sanction in The Protection of Environment, Internationally, Domistically and Regionally*, Portland, Oregon, USA, 19-23 March 1994, Disarikan oleh Barda Nawawi Arief, Hal. 3, disajikan sebagai bahan penataran Hukum Pidana dan Kriminologi, Semarang, 3-15 Desember 1995.

tersebut, menyalakan instalasi yang berbahaya.

- b. memberikan informasi palsu, atau menghilangkan atau merusak informasi yang diperlukan dalam kaitannya dengan (a).

Dari uraian di atas, dapatlah dikatakan Rancangan Undang-undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup ini, bersifat lebih tegas, lengkap dan terperinci, bila dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya. Rancangan undang-undang ini juga telah memperhatikan perkembangan internasional, mengenaiantisipasi kejahatan terhadap lingkungan hidup. Perumusan Pasal 37 membuktikan bahwa, rancangan undang-undang ini telah pula memperhatikan ketentuan tentang standar minimal internasional mengenai delik-delik lingkungan yang dapat dipidana, yang terdiri dari :⁴⁰⁾

- a. Dengan sengaja menyebabkan terjadinya pencemaran udara ("air"), tanah, kumpulan/sumber air alam ("water bodies") atau ruang angkasa; atau dengan sengaja merusak unsur-unsur/komponen lingkungan yang sangat penting;
- b. Dengan sengaja memasukkan benda/zat tanpa wenang ("unauthorized") ke dalam udara, tanah,

40. *International Meeting of Experts on The Use of Criminal Sanction in The Protection of Environment, Internationally, Domistically and Regionally*, Fortland, Oregon, USA, 19-23 March 1994, Disarikan oleh Barda Nawawi Arief, Hal. 3, disajikan sebagai bahan penataran Hukum Pidana dan Kriminologi, Semarang, 3-15 Desember 1995.

- sumber/kumpulan air alam atau ruang angkasa yang menyebabkan kerusakan berat bagi orang, binatang atau tanaman;
- c. Dengan sengaja membuang, mengekspor atau mengimpor limbah berbahaya dengan melanggar ketentuan internasional, nasional maupun tanpa ijin yang diperlukan (*necessary permit*);
- d. Dengan sengaja :
- mengoperasikan instalasi yang berbahaya, atau
 - memperdagangkan, mengekspor atau mengimpor bahan-bahan radioaktif tertentu atau bahan-bahan kimia atau biologis tertentu lainnya yang berbahaya, dengan melanggar ketentuan internasional, larangan-larangan nasional atau tanpa ijin yang diperlukan, yang menyebabkan pencemaran udara, tanah, kumpulan/sumber air alam atau ruang angkasa atau menyebabkan kerusakan berat bagi orang, binatang atau tanaman.

sebagai hasil dari *International Meeting of Experts on The Use of Criminal Sanction in The Protection of Environment, Internationally, Domestically and Regionally*, yang diadakan di Portland, Oregon, USA, pada tanggal 19-23 Maret 1994.

1.1.2. Kebijakan Penetapan Jenis Pidana dan Jumlah Berat Ringannya Ancaman Pidana

Seperti uraian pada kebijakan penetapan rumusan tindak pidana lingkungan hidup, pada bagian ini penulis juga mulai dengan melihat apa dan bagaimana jenis serta jumlah pidana yang dapat diancamkan terhadap pelaku tindak pidana lingkungan hidup, di dalam UU Nomor 4/1982.

Adapun tentang bentuk dan jenis pidana yang terdapat di dalam undang-undang induk di bidang lingkungan ini juga diatur di dalam kebijakan

pidana dalam Pasal 22, berupa pidana penjara, pidana denda, dan pidana kurungan. Pidana ini bersifat kumulatif alternatif, yang berarti terhadap seseorang yang melakukan tindak pidana lingkungan hidup (pencemaran lingkungan atau perusakan lingkungan), dapat dijatuhi pidana penjara sekaligus denda, atau salah satu diantaranya. Karena Pasal 22 UU Nomor 4/1982 ini ada menyebut pula mengenai undang-undang lain, maka bila yang dilanggar bukan UU Nomor 4/1982 tetapi undang-undang lain di bidang lingkungan hidup (undang-undang sektoral), terhadap pelaku disamping dapat dihukum menurut ketentuan undang-undang sektoral itu sendiri, juga dapat dikenakan ketentuan pidana menurut Pasal 22 UU No.4/82. Contoh konkret dapat disebutkan disini adalah; di dalam perkara pidana perusakan lingkungan yang terkenal dengan kasus cendrawasih. Jaksa menuntut terdakwa melanggar Pasal 22 UU No. 4/1982 dan *Dierenbeschermings ordonnantie* 1931 (ordonansi Perlindungan Satwa Liar 1931) serta Ordonansi Perlindungan Satwa Liar 1931 (*Dierenbeschermingsverordening* 1931). Hakim menghukum terdakwa berdasarkan ketentuan dalam Pasal 22 UU Nomor 4/1982 tentang perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup. Dalam ajaran Ilmu Hukum pertimbangan hakim menerapkan UU No. 4/1982 sebagai dasar

keputusannya dikenal sebagai asas *Lex posterior derogat legi priori* atau undang-undang yang baru menyampingkan undang-undang yang berlaku terdahulu.

Seperti halnya jenis pidana yang dapat diancamkan terhadap pelaku tindak pidana lingkungan, berapa jumlah berat ringannya pidana yang dapat dijatuhkan kepada pelaku, juga dapat diketahui dari Pasal 22 UU Nomor 4 tahun 1982 tersebut yang membedakan perbuatan atas dua macam, yaitu yang dilakukan dengan sengaja dan yang dilakukan karena kealpaan. Bila perbuatan tindak pidana lingkungan (yang berupa pencemaran atau perusakan lingkungan) itu dilakukan dengan sengaja maka pelaku diancam dengan pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah). Tetapi jika dilakukan karena kealpaan ancaman hukuman kepada pelaku adalah pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah).

Apabila kita membandingkan jenis dan jumlah ancaman pidana ini dengan yang terdapat di dalam KUHP, pelanggaran terhadap beberapa pasal yang berhubungan dengan lingkungan hidup diancam dengan jenis pidana yang sama dengan yang diancamkan

oleh Pasal 22 UU No. 4/1982. Perbedaan terletak pada jumlah berat ringan pidana. Pelanggaran pasal-pasal mengenai lingkungan yang ada dalam buku II KUHP, diancam pidana Pidana penjara penjara mulai dari 7 (tujuh) tahun hingga penjara seumur hidup, sedangkan untuk perbuatan yang melanggar ketentuan yang bersifat pelanggaran diancam dengan pidana kurungan atau denda yang jumlahnya jauh lebih rendah dibandingkan yang dapat diancamkan oleh UU Nomor 4/1982 (dan undang-undang sektoral di bidang lingkungan hidup lainnya).

Dalam Rancangan Konsep KUHP Baru, sama sekali tidak dijumpai pidana kurungan, nampaknya tim perancang Konsep KUHP Baru memang bermaksud tidak lagi memasukkan pidana ini sebagai salah satu jenis sanksi pidana ke dalam konsep. KUHP yang saat ini masih berlaku, melihat perbuatan pidana sebagai kejahatan atau pelanggaran yang berpengaruh terhadap jumlah berat ringan-nya sanksi pidana, tidak demikian halnya dengan KUHP Baru. Dalam melihat suatu perbuatan dilihat dari bobotnya, sehingga berdasarkan bobotnya tindak pidana dibedakan atas:

1. tindak pidana "sangat ringan" yang hanya diancam dengan pidana denda kategori I

- yaitu Rp. 150.000,-(seratus lima puluh ribu rupiah) atau denda kategori II Rp. 500.000,-(lima ratus ribu rupiah);
2. tindak pidana "ringan", yang ancaman pidananya berupa pidana penjara antara 1-2 tahun, atau denda kategori III sejumlah Rp. 3.000.000,-(tiga juta rupiah);
 3. tindak pidana "sedang", yang ancaman pidananya berupa penjara 2-4 tahun, atau denda kategori IV, sejumlah Rp.7.500.000,-(tujuh juta limaratus ribu rupiah);
 4. tindak pidana "Berat", yang dapat diancam pidana penjara antara 4-7 tahun atau denda kategori IV sejumlah Rp. 7.500.000,-(tujuh juta lima ratus ribu rupiah)
 5. tindak pidana "Sangat Serious", yang dapat diancam pidana penjara diatas 7 (tujuh) tahun). Terhadap pelaku tindak pidana ini dibedakan atas pelaku orang dan badan hukum. Jika pelakunya adalah badan hukum maka selain dapat diancam dengan pidana penjara diatas 7 tahun, dialternatifkan dengan denda kategori V yaitu Rp. 30.000.000,-(tiga puluh juta rupiah) atau denda kategori VI denda sejumlah Rp. 300.000 000,-(tiga ratus juta rupiah).

Seperti diketahui, bahwa yang dapat melakukan pencemaran atau perusakan lingkungan tidak saja individu atau orang perorangan, tapi juga dapat dilakukan oleh perusahaan atau badan hukum (korporasi), atau secara bersama-sama antara orang dan badan hukum. Hal ini dapat diketahui dari isi penjelasan Pasal 5 ayat (1) dari Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982. Dihubungkan dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1), yang dimaksud dengan "barang siapa" disini jelas bahwa subjek dari tindak pidana lingkungan ini, bukan saja orang tapi juga badan hukum.

Kalau kita perhatikan saat ini, banyak pencemaran ataupun perusakan lingkungan dilakukan oleh perusahaan, yang kualitas pencemaran ataupun perusakannya lebih parah jika dibandingkan dengan yang dilakukan oleh individu.⁴¹⁾

Pasal 22 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tidak membedakan ancaman terhadap pelaku, apakah dilakukan oleh individu atau dilakukan oleh korporasi.

41.) Banyak limbah industri yang dibuang langsung ke sungai yang terdekat sehingga mencemari sungai, bahkan industri-industri ini melakukan penimbunan di bawah tanah dari limbah-limbah industri padat. Di Indonesia rata-rata produksi limbah B3 (Bahan Beracun dan Berbahaya) dari berbagai sektor industri diperkirakan berjumlah 400 ton pertahun, (Republika, 13 Juli 1994). Menurut Hamrat Hamid dari Bapedal Pusat, 50% dari limbah B3 di Indonesia berasal dari limbah rumah sakit.

Dilihat dari rasa keadilan, ancaman pidana yang termuat di dalam Pasal 22 tersebut dirasakan tidak adil.* Oleh karena itu menurut pendapat penulis, dari aspek tujuan preventif maupun aspek represif, kebijakan pidana dari Pasal 22 UU No. 4/1982 tersebut khususnya mengenai pidana denda kurang mendidik. Jumlah denda yang diancamkan tersebut hanya "menakutkan" bagi pelaku delik dari golongan "teri" saja, tidak demikian untuk golongan "kakap". Bagi pelaku atau calon pelaku pencemar maupun perusak lingkungan seperti perusahaan-perusahaan besar, jumlah tersebut "relatif" kecil dibanding dengan keuntungan yang akan didapat dari hasil delik yang dilakukannya. Dengan demikian, berpijak dari pendapat Ted Honderich sebagaimana yang telah dikutip di bab terdahulu tentang kebijakan sanksi pidana, ancaman hukuman yang terdapat dalam Pasal 22 tersebut, dapat dikatakan tidak akan mencegah dan bermanfaat bagi perlindungan dan pelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Dalam rangka untuk mengantisipasi kejahatan yang ditujukan terhadap pelestarian lingkungan hidup dan sumber daya alam, ada baiknya kita melihat ancaman sanksi yang termuat dalam konsep KUHP. Dalam konsep KUHP Baru, ancaman pidana bagi

subjek tindak pidana badan hukum, diperberat. Selain penjara juga dialternatifkan dengan pidana denda, dan apabila kejahatan tersebut menimbulkan keuntungan ekonomis/ keuangan yang cukup tinggi, pidana penjara yang diancam dapat dialternatifkan dan dikumulatifkan dengan pidana denda (sistem alternatif-kumulatif).

Bila Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tidak mengatur secara tegas mengenai badan hukum sebagai subjek delik lingkungan, sebaliknya dalam rancangan undang-undang lingkungan yang baru secara tegas disebutkan bahwa badan hukum merupakan subjek delik lingkungan hidup, bahkan ancaman pidana denda dapat diperberat dengan sepertiga. Ketentuan ini dapat kita temukan dalam Pasal 38 dari Rancangan Undang-undang lingkungan yang baru.⁴²⁾

Secara garis besar, ancaman pidana yang terdapat dalam Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup sangat berbeda, jika dibandingkan dengan yang diatur dalam UU Nomor 4/1982.

42.) Pasal 38 RUU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan :
Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada bab ini dilakukan oleh atau atas nama suatu badan hukum, perseroan, perserikatan orang, yayasan atau organisasi lainnya, maka pidana denda yang diancamkan dapat diperberat dengan sepertiga.

Dalam rancangan undang-undang lingkungan yang baru ancaman pidana dibagi dalam tiga kategori, berdasarkan akibat yang ditimbulkan. Ancaman pidana yang terdapat dalam Rancangan Undang-undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup ini nampaknya mengikuti pola penjatuhan pidana berdasarkan Konsep KUHP Baru, yang melihat dari kualitas dan bobot delik. Untuk jelasnya, dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel. 2
Ancaman Pidana Dalam Tindak Pidana Lingkungan
Materiil Menurut Rancangan Undang-Undang
Tentang Pengelolaan Lingkungan Ditinjau Dari
Pola Penjatuhan Pidana Menurut Kualitas dan Bobot
Pidana Berdasarkan Konsep KUHP Baru

PASAL	DILAKUKAN DENGAN	A K I B A T	ANCAMAN PIDANA (KUMULATIF-ALTERNATIF) MENURUT RUU LH		MENURUT KONSEP KUHP	
			PENJARA	DENDA	TERMASUK KATEGORI	BOBOT TINDAK PIDANA
35 (1)	Sengaja	Pencemaran/Perusakan Lingkungan Hidup	10 Th.	200.000.000	VI	Sangat Serious
	(2) Sengaja	Membahayakan Kesehatan Umum / Nyawa	12 Th.	250.000.000	VI	Sangat Serious
	(3) Sengaja	Mati / Luka Berat	15 Th.	300.000.000	VI	Sangat Serious
36 (1)	Kealpaan	Pencemaran/Perusakan Lingkungan Hidup	3 Th.	20.000.000	V	Sedang
	(2) Kealpaan	Membahayakan Kesehatan Umum / Nyawa	3 Th.	20.000.000	V	Sedang
	(3) Kealpaan	Mati / Luka Berat	5 Th.	25.000.000	V	Berat

Tabel. 3.
Ancaman Pidana Dalam Tindak Pidana Lingkungan Formil Menurut
Rancangan Undang-Undang Tentang Pengelolaan Lingkungan
Ditinjau Dari Pola Penjatuhan Pidana Menurut Kualitas dan Bobot
Pidana Berdasarkan KUHP Konsep.

PASAL	PERBUATAN YANG DILARANG	DIDUSA DAPAT MENIMBULKAN AKIBAT	DILAKUKAN DENGAN	ANCAMAN PIDANA (KUMULATIF-ALTERNATIF) MENURUT RUU LH		MENURUT KUHP KONSEP	
				PENJARA	DENDA	TERMASUK KATEGORI	BOBOT TINDAK PIDANA
37 (1)	melepaskan atau membuang zat, energi, dan atau komponen lain yang beracun atau berbahaya di atas atau ke dalam tanah, ke dalam udara atau ke dalam permukaan air, melakukan impor, ekspor, memperdagangkan, mengangkut, menyimpan bahan tersebut, menjalankan instalasi yang berbahaya	pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup atau membahayakan kesehatan umum atau nyawa orang lain	Sengaja	6 Th.	100.000.000,-	VI	Berat
(2)	Memberikan informasi palsu atau menghilangkan atau menyembunyikan atau merusak informasi yang diperlukan dalam kaitannya dengan perbuatan dalam ayat (1)	pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup atau membahayakan kesehatan umum atau nyawa orang lain	Sengaja	6 Th.	100.000.000,-	VI	Berat
(3)	Dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2)	Mengakibatkan orang mati atau luka berat	Sengaja	9 Th.	150.000.000,-	VI	Sangat Serius
(4)	Melanggar ketentuan yang berlaku, melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud ayat (1)	pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup atau membahayakan kesehatan umum atau nyawa orang lain	Kealpaan	3 Th.	20.000.000,-	V	Sedang
(5)	Seperti yang dimaksud ayat (4)	mengakibatkan orang mati atau luka berat	Kealpaan	5 Th.	50.000.000,-	VI	Berat

Bila diperhatikan tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa ancaman pidana dalam rancangan undang-undang lingkungan yang baru ini jauh lebih berat dibanding dengan ancaman dari UU No. 4/1982. UU No. 4/1982 mengancam dengan pidana yang sama (pidana penjara maksimal sepuluh tahun dan atau denda sebesar-besarnya Rp. 100.000.000,- juta untuk setiap delik lingkungan yang dilakukan dengan sengaja, dan pidana kurungan maksimal 1 tahun dan atau denda Rp. 1000.000,- jika dilakukan karena kelalaian), tanpa membedakan besar kecilnya akibat yang ditimbulkan.

Pencantuman jumlah ancaman pidana yang besar terhadap delik lingkungan, baik di dalam konsep KUHP baru kemudian dipertegas pula dalam undang-undang khusus (rancangan Undang-undang lingkungan yang baru), serta dirumuskannya dua macam delik lingkungan (formil dan materiil), menurut pendapat penulis, hal ini menunjukkan bukti keseriusan pemerintah di dalam penegakan hukum lingkungan, khususnya dengan menggunakan kebijakan hukum pidana (sanksi pidana). Disamping itu, kebijakan hukum pidana yang dituangkan dalam rancangan undang-undang lingkungan yang baru ini, merupakan suatu jawaban terhadap kritik-kritik yang ditujukan kepada penerapan Pasal 22 UU No. 4/1982.

Perubahan mendasar lainnya yang terdapat dalam Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Lingkungan, adalah dicantumkannya pidana tambahan terhadap pelaku tindak pidana lingkungan, berupa pembayaran uang pengganti sebanyak-banyaknya sama dengan kerugian yang diakibatkan oleh tindak pidana yang dilakukannya,⁴³⁾ dan Tindakan Tata tertib yang dirumuskan dalam Pasal 42.⁴⁴⁾

Dalam penjelasan Pasal 42 disebutkan bahwa "tindakan tata tertib merupakan bentuk sanksi dalam hukum pidana moderen disamping sanksi tradisional berupa pidana". Menurut pendapat penulis, tindakan tata tertib ini mirip dengan pidana tambahan.

43.) Pasal 41 RUU tentang Lingkungan Hidup : "Selain ketentuan pidana sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, maka sebagai pidana tambahan terhadap pelaku tindak pidana dapat dijatuhi pidana berupa pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan kerugian yang diakibatkan oleh tindak pidana yang dilakukan".

44.) Pasal 42 Rancangan Undang-undang tentang Lingkungan Hidup menyatakan : Selain ketentuan pidana sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan Undang-undang ini, terhadap pelaku tindak pidana dapat dijatuhi pula tindakan tata tertib berupa :

- a. perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana, dan atau
- b. penutupan seluruhnya atau sebagian perusahaan, dan atau
- c. perbaikan tindak pidana, dan atau
- d. mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak, dan atau
- e. meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak, dan atau
- f. menempatkan perusahaan di bawah pengampuan selama-lamanya tiga tahun.

Jenis pidana tambahan, di dalam Pasal 10 KUHP yang sekarang berlaku, ada tiga macam :

- a. pencabutan hak-hak tertentu;
- b. perampasan barang-barang tertentu;
- c. pengumuman putusan hakim.

Di dalam konsep KUHP Baru, jenis pidana tambahan adalah :

- ke-1 pencabutan hak-hak tertentu;
- ke-2 perampasan barang-barang tertentu dan tagihan;
- ke-3 pengumuman putusan hakim;
- ke-4 pembayaran ganti kerugian;
- ke-5 pemenuhan kewajiban adat.

Dalam penjelasan Pasal 60 konsep KUHP Baru dijelaskan bahwa, pidana tambahan dimaksudkan untuk menambah pada pidana pokok yang dijatuhkan suatu sanksi yang sifatnya lebih ringan dan pada dasarnya bersifat fakultatif. Karena itu sanksi ini pada dasarnya harus dicantumkan dalam rumusan tindak pidana yang bersangkutan.⁴⁵⁾

Mengenai pidana tambahan ini, bila dikaitkan antara pidana tambahan yang terdapat dalam konsep

45.) Syarat tercantumnya secara tegas dalam perumusan tindak pidana, jenis pidana tambahan di bawah ini bersifat mutlak.

- a. pencabutan hak-hak tertentu;
- b. perampasan barang-barang tertentu dan tagihan;
- c. pengumuman putusan hakim;
- d. pembayaran ganti kerugian.

Mengenai pidana tambahan ini, bila dikaitkan antara pidana tambahan yang terdapat dalam konsep KUHP, dengan pidana tambahan yang terdapat dalam Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, terdapat suatu "benang merah". Syarat tercantum dengan tegas dan jelas dalam perumusan delik bagi pidana tambahan sama-sama merupakan syarat untuk dapat ditambahkan pada pidana pokok yang dijatuhkan oleh hakim kepada pelaku delik.

Sebagaimana pernah disebutkan pada awal pembahasan mengenai rancangan undang-undang tentang lingkungan hidup, bahwa rancangan undang-undang lingkungan ini telah memperhatikan perkembangan-perkembangan Internasional dibidang hukum lingkungan.

Dicantumkannya pidana tambahan dalam Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dapat dikatakan sebagai realisasi dari hasil "Pertemuan Internasional para pakar hukum mengenai penggunaan sanksi hukum pidana dalam perlindungan lingkungan dalam ruang lingkup Internasional. Domestik dan Regional". Dari pertemuan ini dihasilkan antara lain jenis jenis pidana

tambahan, yaitu :46)

- a. larangan melakukan perbuatan/aktivitas yang dapat menyebabkan berlanjutnya atau terulangnya kejahatan itu;
- b. perintah untuk mengakhiri atau tidak melanjutkan kegiatan (untuk sementara atau selamanya), pencabutan ijin kegiatan, pembubaran usaha bisnis;
- c. perampasan kekayaan (*property/asset*) dan hasil kejahatan dengan memberi perlindungan hak-hak pihak ketiga yang bonafid (jujur/dapat dipercaya/beritikad baik);
- d. mengeluarkan/mendiskualifikasikan terpidana dari kontrak-kontrak pemerintah, keuntungan fiskal atau subsidi-subsidi;
- e. memerintahkan pemecatan manajer dan mendiskualifikasi/membatalkan petugas dari jabatannya;
- f. memerintahkan terpidana melakukan perbuatan untuk memperbaiki atau menghindari kerugian terhadap lingkungan;
- g. mengharuskan terpidana mematuhi syarat-syarat/kondisi yang ditetapkan pengadilan untuk menjamin perbuatan baik siterpidana dan untuk mencegah terpidana mengulangi lagi perbuatannya atau melakukan kejahatan lingkungan lainnya;
- h. memerintahkan publikasi fakta-fakta yang berhubungan dengan putusan pengadilan;
- i. memerintahkan terpidana untuk memberitahu orang-orang yang dirugikan oleh perbuatannya;
- j. memerintahkan terpidana (apabila merupakan organisasi) untuk mengungkap/memberitahukan kepada publik di semua negara tempat beroperasi organisasi itu mengenai pertanggungjawaban atau sanksi yang dikenakan kepadanya, kepada cabang-cabangnya, kepada para direktur, petugas, manajer atau karyawannya.
- k. memerintahkan terpidana untuk melakukan pelayanan/kerja sosial (*community service*).

46.) Beberapa Hasil International Meeting of Experts on The Use of Criminal Sanction in The Protection of Environment, Internationally, domestically and Regionally (Portland, Oregon, USA, 19-23 March 1994) hal.8-9, Disarikan oleh Barda Nawawi Arief, Bahan Penataran Hukum Pidana dan Kriminologi, Semarang, 3-15 Desember 1995.

I.2. Fase Penjatuhan Pidana

Pada hakikatnya undang-undang adalah sarana untuk mencapai tujuan. Dalam kaitannya dengan tahap penjatuhan pidana ini, untuk tercapainya tujuan yang diharapkan, diperlukan suatu kebijakan yang berfungsi sebagai pegangan bagi hakim yang seharusnya telah ditetapkan pada tahap penetapan pidana oleh badan legislatif, yaitu tentang tujuan pembedanaan dan pedoman pembedanaan.

KUHP yang ada saat ini sama sekali tidak memberikan ketentuan tersebut, demikian juga dengan undang-undang nomor 4/1982, sedangkan baik tujuan pembedanaan maupun pedoman pembedanaan merupakan sesuatu yang sangat esensi bagi hakim di dalam memberikan putusan yang sebaik-baiknya dan seadil-adilnya.

Pentingnya tujuan dan pedoman pembedanaan tersebut telah dipikirkan oleh Tim pembentuk KUHP Baru, yaitu sebagai fungsi pengendali/kontrol sekaligus memberikan dasar filosofis, dasar rasionalitas dan motivasi pembedanaan yang jelas dan terarah.

Pentingnya tujuan dan pedoman pembedanaan dimasukkan ke dalam rancangan Konsep KUHP Baru di-

dasarkan kepada:⁴⁷⁾

1. Pada hakikatnya, undang-undang merupakan suatu sistem (hukum) yang bertujuan (*purposive system*). Dirumuskannya pidana dan aturan pidana dalam undang-undang pada hakikatnya hanya merupakan sarana untuk mencapai tujuan.
2. Dilihat secara fungsional dan operasional, pemidanaan merupakan suatu rangkaian proses dan kebijakan yang konkretisasinya sengaja direncanakan melalui beberapa tahap yang dimulai dari tahap "formulasi" oleh pembuat undang-undang (tahap kebijakan legislatif), kemudian tahap "aplikasi" oleh badan yang berwenang (tahap kebijakan yudikatif) dan akhirnya tahap "eksekusi" oleh aparat atau instansi pelaksana pidana (tahap kebijakan eksekutif/administratif). Agar diantara ketiganya ada keterjalinan sebagai satu kesatuan sistem pemidanaan maka diperlukan perumusan tujuan dan pedoman pemidanaan.
3. Sistem pemidanaan yang bertolak dari faham individualisasi pidana, tidak berarti memberi kebebasan sepenuhnya kepada hakim dan aparat-aparat lainnya tanpa pedoman atau kendali/kontrol.

^{47.)} Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 152-153.

Ketika membicarakan tentang kasus konkret tindak pidana lingkungan hidup dalam Bab IV bagian ke dua, hakim terkesan ragu-ragu di dalam memberikan putusannya, sehingga cenderung memberikan hukuman yang menguntungkan kepada terdakwa. Dihubungkan dengan tujuan pemidanaan, terlepas dari apakah hakim telah memahami adanya kecenderungan tujuan pemidanaan seperti yang dirumuskan oleh Tim perancang KUHP Konsep atau tidak, bila hakim selalu memberikan putusan yang demikian maka menurut pendapat penulis, tujuan perlindungan pelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup akan terabaikan, karena putusan hakim "seolah-olah" lebih berpihak kepada pelaku daripada kepentingan masyarakat dan sumber daya alam itu sendiri.

Menurut hemat penulis, sebenarnya hakim dapat mengatasi keragu-raguan ini dengan jalan menggunakan ketentuan yang terdapat pada bab percobaan dari KUHP, yaitu ketentuan yang terdapat dalam Pasal 53 KUHP. Dalam Pasal 53 ini, ditentukan bahwa cukup adanya permulaan pelaksanaan, yang mana pelaksanaan tersebut tidak selesai karena bukan kehendak dari dalam diri pelaku itu sendiri. Sehingga putusan hakim yang mengadili perkara pencemaran atau perusakan terhadap lingkungan hidup dengan menggunakan Pasal 22 dari UU No. 4 tahun

1982, dapat berbunyi Melanggar Pasal 22 UU No. 4 Tahun 1982 jo Pasal 53 KUHP. Penggunaan ketentuan Pasal 53 KUHP ini dimungkinkan dengan adanya ketentuan yang terdapat pada Pasal 103 KUHP, karena di dalam UU No. 4 Tahun 1982 ini tidak ada pengaturannya (tentang percobaan), sehingga ketentuan Pasal 103 ini dapat diterapkan sebagai pasal jembatan.

1.2.1. Tujuan Pidanaan.

Di dalam Pasal 51 KUHP Konsep disebutkan adanya 4 (empat) macam tujuan pidanaaan, yang keempatnya menunjukkan adanya keseimbangan antara perlindungan kepentingan pelaku dengan kepentingan masyarakat.

Adapun tujuan pidanaaan tersebut adalah :

Ayat 1

1. mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakan norma hukum bagi pengayoman masyarakat.
2. memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadikannya orang yang baik dan berguna.
3. menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat.

4. membebaskan rasa bersalah pada terpidana.

Sedangkan pada ayat 2 ditegaskan bahwa pembedanaan tidak bermaksud untuk menderitakan dan tidak diperkenankan merendahkan martabat manusia. Hal ini dipertegas dalam Penjelasan Pasal 51 Konsep KUHP Baru. Di dalam penjelasannya dikatakan sekalipun pidana itu pada hakikatnya merupakan suatu nestapa, namun pembedanaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan tidak diperkenankan merendahkan martabat manusia.

Apabila dikaji secara lebih mendalam, tujuan pembedanaan yang dirumuskan dalam Konsep KUHP tersebut tidak saja penting bagi hakim ketika akan menjatuhkan sanksi pidana kepada terdakwa, tapi juga penting bagi pembuat kebijakan pidana pada fase penetapan pidana. Dengan mempertimbangkan tujuan pembedanaan tentunya pembuat kebijakan dapat lebih tepat dalam memilih dan menentukan sarana berupa jenis pidana tertentu untuk mencapai tujuan yang diinginkan dengan dibuatnya suatu kebijakan. Selain itu, adanya perumusan tujuan pembedanaan ini dapat pula membantu aparat pelaksana pembedanaan dalam menjalankan tugasnya. Dengan demikian, keterjalinan yang erat sebagai suatu proses dari ketiga fase penegakan hukum (pidana) dapat pula terwujud dengan adanya pedoman pembedanaan ini.

Di dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 khususnya yang berhubungan dengan kebijakan pidana lingkungan, tidak disebutkan secara tegas tujuan diadakannya kebijakan hukum pidana berikut sanksi pidananya. Akan tetapi, dengan mempelajari asas dan tujuan dari UU No. 4/1982 maka tujuan dirumuskannya sanksi pidana dalam Pasal 22 tersebut adalah sama dengan tujuan dari diundangkannya UU No.4/1982 itu, yaitu dalam rangka melindungi kelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup dengan cara mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup tersebut sebaik-baiknya. Dengan adanya pedoman pemidanaan ini, bila terjadi suatu delik lingkungan, sepanjang menurut hakim, terdakwa memang telah terbukti tidak mengindahkan kelestarian alam dan lingkungan, hakim tidak akan ragu-ragu dalam menjatuhkan pidananya.

1.2.2. Pedoman Pemidanaan

Agar putusan hakim benar-benar adil dan bermanfaat, hakim dalam menjatuhkan putusannya selain memperhatikan tujuan pemidanaan, juga memperhatikan pedoman pemidanaan sebagai bahan pertimbangan.

Tujuan diadakannya pedoman pemidanaan ini antara lain adalah:⁴⁸⁾

1. Untuk memberikan sifat fleksibilitas dalam rangka menghindari sifat kaku/absolut dari suatu sistem perumusan ancaman pidana, baik perumusan tunggal maupun perumusan alternatif. Dengan adanya pedoman pemidanaan ini dimungkinkan :
 - a. Suatu sistem perumusan tunggal seolah-olah menjadi sistem sistem alternatif atau kumulatif.
 - b. Suatu sistem alternatif seolah-olah menjadi sistem kumulatif.
2. Sebagai jembatan untuk menginformasikan prinsip-prinsip atau ide-ide yang melatarbelakangi disusunnya konsep (KUHP). Ide-ide ini antara lain:
 - a. Prinsip subsidiaritas si dalam memilih jenis sanksi pidana (menurut Barda Nawawi Arief ini sering terlupakan).
 - b. Ide individualisasi pidana.
 - c. Ide untuk mengefektifkan jenis pidana yang bersifat non-custodial atau meng-

⁴⁸⁾ Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit.hal. 118-119.

efektifkan jenis alternatif pidana selain pidana perampasan kemerdekaan dalam rangka menghindari/membatasi penggunaan pidana penjara (kebijakan selektif dan limitatif).

- d. Ide untuk mengeffektifkan penggabungan jenis sanksi yang bersifat "pidana" (*straf/punishment*) dan yang lebih bersifat tindakan (*maatregel/treatment*).
- e. Ide untuk menghindari eksekusi pidana pendek.

3. Pedoman pemidanaan ini penting bagi hakim dalam kaitannya dengan kedudukan dan peranan korban, sebagai faktor yang perlu mendapat perhatian dalam penjiatahan pidana, baik sebagai pihak yang perlu mendapat perlindungan, maupun sebagai faktor yang dapat memperberat atau memperingan pidana terhadap pelaku.

Ada tiga macam bentuk pedoman pemidanaan yaitu:

1. Pedoman pemidanaan yang bersifat umum, bertujuan untuk memberikan pengarahannya kepada hakim mengenai hal-hal apa yang sepatutnya dipertimbangkan dalam menjatuhkan pidana.

2. Pedoman pemidanaan yang lebih bersifat khusus, untuk memberi pengarahan kepada hakim dalam memilih atau menjatuhkan jenis-jenis pidana tertentu.
3. Pedoman bagi hakim dalam menerapkan sistem perumusan ancaman pidana yang digunakan dalam perumusan delik.

Pedoman pemidanaan yang bersifat umum diatur dalam Pasal 48 Konsep, berupa daftar atau *check-list* dari hal-hal yang wajib dipertimbangkan oleh Hakim, namun tidak bersifat limitatif, dalam arti masih dimungkinkan bagi hakim untuk memberikan pertimbangan lainnya ketika akan memberikan putusannya, yaitu :

- ke-1 kesalahan pembuat;
- ke-2 motif dan tujuan dilakukannya tindak pidana;
- ke-3 cara melakukan tindak pidana;
- ke-4 sikap batin pembuat;
- ke-5 riwayat hidup dan keadaan sosial ekonomi pembuat;
- ke-6 sikap dan tindakan pembuat sesudah melakukan tindak pidana;
- ke-7 pengaruh pidana terhadap masa depan pembuat;
- ke-8 pandangan masyarakat terhadap tindak pidana yang dilakukan;
- ke-9 pengaruh tindak pidana terhadap korban atau keluarga korban;
- ke-10 apakah tindak pidana dilakukan dengan berencana.

KUHP yang kini masih berlaku tidak mencantumkan masalah pedoman pemidanaan di dalam pasal-pasal-pasal.

Dengan adanya pedoman pemidanaan ini maka apabila sebelumnya tidak terdapat keseragaman tentang faktor-faktor apa yang dapat menjadi pertimbangan bagi hakim ketika akan memberikan putusannya, dengan adanya kriteria minimal yang diberikan oleh undang-undang (konsep), diharapkan akan ada pula keseragaman pedoman bagi semua hakim di Indonesia, pada tahap penjatuhan pidana (fase yudikatif).

Sedangkan mengenai sistem perumusan ancaman pidana yang ditetapkan di dalam konsep terdiri dari :

- a. sistem tunggal,
- b. sistem alternatif, dan
- c. sistem kumulatif-alternatif.

Dalam kaitannya dengan Undang-undang Lingkungan Hidup nomor 4 Tahun 1982, pedoman pemidanaan ini sebenarnya dapat pula digunakan oleh hakim dalam memutus delik lingkungan. Daftar atau *check-list* dapat membantu mempermudah hakim dalam menetapkan takaran atau ukuran berat ringannya pidana, sehingga bila selama ini hakim terkesan sering ragu-ragu dalam menjatuhkan hukuman kepada pelaku delik lingkungan, pedoman pemidanaan yang terdapat di dalam konsep KUHP ini dapat pula dipedomani oleh hakim jika menghadapi keraguan itu.

Sistem perumusan ancaman pidana yang terdapat dalam Pasal 22 UU Nomor 4/1982, adalah sistem kumulatif-alternatif. Sedangkan undang-undang sektoral di bidang lingkungan menganut ketiga sistem yang juga terdapat di dalam rancangan KUHP Konsep (telah diuraikan di dalam tabel Jenis dan Jumlah ancaman pidana bagi delik lingkungan hidup di dalam undang-undang induk dan undang-undang sektoral di bidang lingkungan).

Sistem kumulatif-alternatif dalam Pasal 22 UU Nomor 4/1982 sedikit berbeda dengan sistem yang sama menurut Konsep KUHP. Perbedaan ini antara lain adalah:

1. menurut konsep KUHP, sistem gabungan hanya dikenakan secara khusus untuk tindak pidana yang dapat menimbulkan keuntungan ekonomis/keuangan yang cukup tinggi, pidana penjara dapat dikumulatikan dengan pidana alternatif (sistem alternatif-kumulatif). Sedangkan UU Nomor 4 /1982 tidak memberikan kriteria demikian.
2. Denda yang dikumulatikan tersebut adalah denda kategori V (maksimal 30 juta rupiah). Sedangkan denda di dalam UULH dapat dikumulatikan dengan pidana penjara maksimal berjumlah Rp 100.000.000,- (untuk

kejahatan), dan Rp 1.000.000,- untuk delik pelanggaran.

Bila dibandingkan dengan delik lingkungan hidup yang berkualitas sebagai 'kejahatan', dengan ancaman pidana penjara maksimum 10 tahun, jika dilihat dari sudut ancaman menurut KUHP konsep, kejahatan yang diancam dengan hukuman 10 tahun adalah tergolong kejahatan berat.

Sistem perumusan alternatif dalam KUHP konsep dimungkinkan (pidana penjara atau pidana denda), tetapi melalui pedoman pemidanaan. Tentang sistem perumusan alternatif ini diatur di dalam Pasal 51.

Didalam melakukan pilihan, hakim diingatkan:

- a. selalu berorientasi pada "tujuan pemidanaan"
- b. lebih mengutamakan pidana yang lebih ringan, bila pidana yang lebih ringan tersebut telah mencerminkan tujuan pemidanaan. Ketentuan ini dicantumkan di dalam Pasal 51 (1) Konsep KUHP.
- c. Walaupun diancam dengan hukuman alternatif, hakim tetap dapat menjatuhkan secara kumulatif dengan catatan tidak boleh lebih dari 1/2 (maksimum penjara ditambah maksimum denda)

Tentang perumusan pidana alternatif ini, Barda Nawawi Arief di dalam bukunya Perbandingan Hukum Pidana antara lain mengatakan,⁴⁹⁾ "sistem alternatif yang dianut di dalam KUHP Norwegia hampir sama dengan dengan yang dianut oleh KUHP Konsep, perbedaan adalah di dalam KUHP Norwegia perumusan pidana yang lebih ringan lebih didahulukan dari yang lebih berat, seperti fines or jailing; jailing or imprisonment; atau fines or jailing or imprisonment. Lebih lanjut Barda Nawawi Arief mengatakan, perumusan yang demikian lebih sesuai dengan prinsip subsidiaritas".

Mengenai sistem penerapan pidana yang bersifat tunggal di dalam perundangan lingkungan hidup, terdapat di dalam perundang-undangan lingkungan sektoral, antara lain dapat dilihat di dalam sanksi pidana dalam UU No. 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, dimana di dalam Pasal 16 (1) terdapat ancaman pidana denda sejumlah Rp 225.000.000,- (dua ratus dua puluh lima juta) bagi pelanggar ketentuan Pasal 5 (1), Pasal 6 dan Pasal 7 undang-undang ini.

49.) Barda Nawawi Arief, Perbandingan Hukum Pidana, Badan Penyediaan Bahan Kuliah Fakultas Hukum UNDIP, 1990.

Menurut Barda Nawawi Arief,⁵⁰⁾ sistem tunggal memiliki kelemahan yaitu:

- a. mempunyai sifat sangat kaku, absolut dan imperatif. Ketentuan ini sama sekali tidak memberi kesempatan bagi hakim menerapkan pidana yang dianggap paling sesuai untuk terdakwa, sehingga hakim kurang mampu dalam melakukan individualisasi pemidanaa yang berorientasi pada orang, khususnya dalam menentukan jenis pidana.
- b. Sistem ini merupakan peninggalan atau pengaruh yang sangat menyolok dari aliran klasik yang ingin mengobyektifkan hukum pidana, sehingga sangat membatasi kebebasan hakim dalam memilih dan menetapkan jenis pidana.
- c. Dikaitkan dengan penetapan pidana dengan sistem masyarakatan di Indonesia, adanya sistem ini menunjukkan adanya kontradiksi ide, dimana konsepsi masyarakatan bertolak dari ide rehabilitasi, resosialisasi dan individualisasi pidana.
- d. Selain hal-hal diatas, hasil penelitian menunjukkan ada hubungan erat antara ba-

50.) Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, op cit. hal. 156-157.

nyaknya jumlah pidana penjara yang dijatuhkan hakim dengan sistem perumusan tunggal yang kaku. Ini kurang menunjang, adanya kecenderungan di banyak negara (berdasarkan kongres-kongres internasional) untuk mengembangkan kebijakan yang selektif dan limitatif dalam menggunakan pidana penjara sebagai sarana politik kriminal.

Sebagai katup pengaman terhadap sistem perumusan tunggal, konsep merumuskan suatu pedoman;

- a. kewenangan hakim untuk tidak menjatuhkan pidana penjara yang dirumuskan secara tunggal;
- b. keadaan-keadaan atau syarat-syarat untuk dapat tidak menjatuhkan pidana penjara;
- c. alternatif sanksi yang dapat dijatuhkan oleh hakim sebagai pengganti dari pidana penjara yang tidak dijatuhkan itu.

Untuk tidak menjatuhkan pidana penjara, maka Pasal 49 menyebutkan syarat-syarat yang harus dipenuhi:

- a. terdakwa melakukan tindak pidana yang hanya diancam dengan pidana penjara secara tunggal;

b. pengadilan berpendapat tidak perlu menjatuhkan pidana penjara setelah mempertimbangkan :

1. tujuan pemidanaan;
2. pedoman pemidanaan;
3. pedoman penjatuhan pidana.

Dari apa yang telah diuraikan mengenai bagaimana pentingnya tujuan maupun pedoman pemidanaan, maka sangatlah wajar tim pembuat KUHP Baru merumuskan keduanya ini di dalam rancangan konsep KUHP Baru.

Adanya perumusan tujuan maupun pedoman pemidanaan tidak saja penting bagi penerapan KUHP, sebagai induk dari seluruh kebijakan pidana materiil. KUHP dapat pula menjadi pedoman bagi pembuat kebijakan di bidang pidana lainnya, termasuk kebijakan pidana di bidang lingkungan hidup.

Dengan demikian, dalam penyelesaian kasus lingkungan hidup sebelum menjatuhkan putusannya sudah seharusnya hakim memperhatikan tujuan maupun pedoman pemidanaan yang terdapat dalam KUHP.

II. Hukum Pidana Sebagai *Primum Remedium*

Setelah membahas tentang perwujudan sanksi hukum pidana di dalam masyarakat maka sampai kepa

pidana dalam mengatasi persoalan lingkungan hidup untuk masa yang akan datang?

Seperti diketahui dalam penegakan norma hukum lingkungan, kedudukan kebijakan hukum pidana di dalam UU No. 4/1982 hanyalah merupakan mata rantai yang terakhir (*ultimum remedium*). Ini berarti bila upaya lain masih dapat dilakukan di dalam mengatasi persoalan hukum lingkungan, maka upaya melalui hukum pidana tidak digunakan.

Dewasa ini penempatan sanksi pidana sebagai senjata pamungkas atau upaya terakhir mulai diragukan keeffektifannya, sebab semakin hari intensitas pencemaran dan perusakan lingkungan semakin meningkat.⁵¹⁾

Khususnya dalam bidang penegakan hukum lingkungan, menurut hemat penulis kedudukan kebijakan hukum (sanksi) pidana yang sebagai *ultimum remedium* sudah saatnya untuk dialihkan menjadi *primum remedium*. Pendapat ini didasarkan kepada, hukum pidana memiliki apa yang tidak dimiliki oleh bidang hukum yang lain yaitu memiliki upaya pemaksa, yang bersifat nestapa/menderitakan bagi siapa saja yang dikenakan sanksi tersebut. Kemudian, seperti pernyataan yang disampaikan oleh Kapolri

⁵¹⁾ Harun M. Husein, op cit. Hal. 171.

dan ketua Divisi Hukum Lingkungan pada LBH Surabaya sebagaimana telah dikutip sebelumnya, bahwa dari 104 kasus lingkungan yang terjadi dalam kurun waktu antara 1991-1996, hanya 6 kasus saja yang telah diselesaikan melalui proses peradilan pidana. Kenyataan ini menunjukkan adanya anggapan bahwa dengan fungsi hukum pidana sebagai *ultimum remedium*, menimbulkan sikap selalu menunggu di kalangan aparat penyidik (polisi dan jaksa), sedangkan delik lingkungan adalah delik biasa bukan merupakan delik aduan, berarti aparat penyidik dituntut untuk bekerja secara aktif dalam menemukan kasus-kasus pencemaran dan perusakan lingkungan. Tetapi selama ini inisiatif untuk menjerang pelaku pencemaran lebih banyak berasal dari masyarakat atau LSM. Sejalan dengan ini adalah pendapat Oudijk yang mengatakan:⁵²⁾ meski anggapan hukum pidana sebagai sarana untuk melawan tindak pidana lingkungan merupakan "*ultimum remedium* semakin lama makin ditinggalkan, asumsi ini masih dianut cukup banyak sarjana. Anggapan atau asumsi ini mengandung bahaya, dalam arti dapat memunculkan kemalasan atau sikap menunggu

52.) Mr. J.C. Oudijk, ketika membahas tentang Peranan dan Fungsi Sanksi Di Dalam Hukum Pidana Ekonomi Mengenai Lingkungan, dalam D. Schaffmeister, Kekhawatiran Masa Kini, terjemahan oleh Tristam P. Moeliono, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, Hal. 464.

dikalangan keijaksanaan. Padahal seringkali mereka justru dituntut untuk bekerja secara aktif.

Selain kedua alasan di atas, penyelesaian melalui jalan musyawarah maupun penyelesaian melalui bidang hukum lainnya (dengan sanksi administrasi dan hukum perdata) ternyata tidak membuat jera pelaku-pelaku pelanggaran norma lingkungan, bahkan baik secara kualitas maupun kuantitas delik lingkungan semakin meningkat.

Berdasarkan pada beberapa alasan tersebut, maka bila tadinya hukum pidana menempati urutan terakhir, dengan beralihnya fungsi hukum pidana menjadi *primum remedium* maka hukum pidana dengan sanksi yang dimilikinya itu menjadi pilihan yang pertama di dalam menyelesaikan persoalan-persoalan lingkungan.

Jika fungsi hukum pidana telah beralih menjadi jalan keluar yang utama di dalam mengatasi permasalahan lingkungan, maka yang masih perlu untuk dipikirkan oleh pembuat kebijakan di bidang lingkungan hidup selain melengkapi peraturan perundangan yang masih belum lengkap, adalah persoalan pembuktian yang di dalam hukum lingkungan keterlibatan saksi ahli merupakan hal yang mutlak, terutama dalam mencari kebenaran materiil (*de materiele waarheid*), sesuai dengan sifat hukum

pidana itu sendiri yang mempunyai tujuan mewujudkan kebenaran materil.

Menempatkan kebijakan hukum pidana, sebagai upaya utama untuk menangguhkan pencemaran maupun kerusakan lingkungan, terutama dengan adanya rancangan kesusilaan baru dengan berbagai kebijakan yang terdapat di dalamnya sebagaimana diuraikan di atas, dapat membawa harapan cerah bagi penegakan hukum lingkungan di masa depan.

Sebagaimana telah disebutkan dalam uraian sebelumnya, bahwa tidak akan lama lagi akan disahkan Undang-undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup untuk menggantikan Undang-undang Pokok Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Ada baiknya melihat bagaimana fungsi kebijakan hukum pidana di dalam rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Lingkungan.

Dicelaskan bahwa berlakunya kebijakan hukum pidana tetap memperhatikan asas subsidiaritas, yaitu hukum pidana hendaknya baru didayagunakan apabila sanksi hukum lain (sanksi administrasi, perdata dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan tidak efektif). Menurut pengamatan penulis, kebijakan hukum pidana dalam rancangan undang-undang ini tidak saja bersifat *ultimum remedium* tetapi juga bersifat *primum remedium*.

Bersifat *primum remedium* bila berhadapan dengan delik lingkungan yang mendatangkan risiko yang sangat besar (membahayakan nyawa atau matinya orang). Ini berarti pada kasus tindak pidana lingkungan seperti ini kebiakan hukum pidana (sanksi pidana) dapat langsung berperan tanpa menunggu penerapan sanksi hukum lainnya terlebih dahulu.

Dalam rangka menyelesaikan kasus pidana lingkungan yang kompleks, dapat dibentuk tim penyidik khusus, yang melibatkan instansi terkait dan para ahli untuk melakukan penyidikan secara terpadu.

Berdasarkan penjelasan dari Pasal 34 Rancangan Undang undang tentang Lingkungan Hidup, tindak pidana lingkungan yang kompleks didasarkan pada :

- a. menimbulkan multi interpretasi;
- b. menimbulkan keresahan sosial yang besar;
- c. proses pembuktian yang sulit;
- d. belum ada yurisprudensi tetap tentang kasus pidana lingkungan yang bersangkutan;
- e. tindak pidana lingkungan yang bersangkutan menimbulkan dampak lingkungan yang mas;
- f. tindak pidana lingkungan yang bersangkutan merupakan tindak pidana lingkungan yang mandiri

Diharapkan, dengan diletakkan dan diterapkannya kebijakan hukum dan sanksi pidana di barisan paling depan, di dalam mengawal Sumber Daya Alam dan lingkungan hidup, sebagai salah satu modal dasar yang dimiliki oleh Bangsa Indonesia seperti tercantum di dalam GBHN, maka cita-cita untuk mewariskannya kepada generasi yang akan datang dapat terwujud.

BAB IV

P E N U T U P

Dari pembahasan terhadap ketiga permasalahan pokok di dalam penulisan ini, maka dapat ditarik dua macam kesimpulan, kesimpulan umum dan kesimpulan khusus.

A. KESIMPULAN UMUM

Lingkungan hidup adalah milik bersama yang harus dijaga kelestariannya, tidak saja untuk kepentingan manusia yang ada sekarang tetapi juga untuk kepentingan generasi mendatang.

Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dilaksanakan pembangunan, yaitu sebagai upaya sadar untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam guna meningkatkan mutu kehidupan rakyat. Semakin meningkatnya kebutuhan manusia, semakin meningkat pula kebutuhan akan sumber daya alam, sehingga pelaksanaan pembangunan mau tidak mau mengandung risiko pencemaran maupun perusakan lingkungan, yang dapat mengakibatkan terganggunya daya dukung lingkungan, dan menurunnya kualitas lingkungan hidup.

Untuk mengatasi problem lingkungan inilah perlu dikembangkan pengelolaan lingkungan sebagai suatu sistem dengan keterpaduan sebagai ciri utamanya, untuk itu diperlukan adanya suatu kebijak-

sanaan nasional mengenai pengelolaan lingkungan hidup.

Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum, sistem pengelolaan lingkungan harus pula mendapat dasar hukum yang jelas. Oleh karena itu untuk menjaga keberadaan lingkungan hidup beserta Ekosistemnya pemerintah mengeluarkan UU Nomor 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, sebagai undang-undang pokok. Undang-undang ini adalah undang-undang yang memiliki fungsi undang-undang payung, dalam arti sebagai dasar bagi semua kebijakan di bidang lingkungan, serta menjadi landasan untuk menilai dan menyesuaikan semua peraturan perundang-undangan lingkungan, baik yang telah ada, maupun yang akan dibuat. Dengan kata lain UU Nomor 4/1982 ini adalah undang-undang yang mempunyai tujuan untuk merangkum keseluruhan kebijakan hukum lingkungan ke dalam satu sistem hukum lingkungan Indonesia.

Undang-undang ini dilengkapi dengan berbagai kebijakan hukum berikut sanksinya sebagai penguat. Salah satu dari kebijakan hukum tersebut adalah kebijakan hukum pidana dengan sanksi pidananya. Namun karena fungsi sanksi pidana di dalam kebijakan lingkungan sebagai ultimum remedium, maka keberadaan sanksi ini cenderung kurang dimanfaatkan dalam penanganan kasus lingkungan.

Sejak lahirnya UULH Nomor 4/1982 tanggal 11 Maret 1982, hanya terdapat 7 kasus pelanggaran (delik) lingkungan yang telah diproses dipengadilan. Enam kasus diantaranya merupakan pelanggaran Pasal 22 UU Nomor 4/1982, dan 1 (satu) kasus berupa pelanggaran UU Nomor 5/1990 tentang Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Dari ketujuh kasus lingkungan tersebut, 5 (lima) kasus terjadi di Jawa.

B. KESIMPULAN KHUSUS

Dari pembahasan terhadap permasalahan pokok yang pertama, dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Kebijakan hukum pidana diatur di dalam ketentuan Pasal 22 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982. Didalam pasal tersebut, undang-undang ini menyebutkan dua macam delik lingkungan hidup, yaitu delik pencemaran lingkungan dan delik perusakan lingkungan. Perumusan delik di dalam Pasal 22 ini merupakan delik materil, akibat dari perbuatan merupakan unsur esensial yang harus dibuktikan. Sehingga untuk dapat memidana pelaku delik lingkungan, haruslah dibuktikan bahwa perbuatan pelaku menimbulkan akibat yang dilarang (pencemaran atau perusakan lingkungan). Dengan kata lain, harus ada kausalitas

antara perbuatan dengan akibat yang ditimbulkan.

2. Undang-undang ini membedakan perbuatan pencemaran ataupun perusakan lingkungan yang dilakukan dengan sengaja (kejahatan), dan yang dilakukan karena kelalaian (pelanggaran). Perbedaan tersebut membawa konsekuensi bagi ancaman pidana terhadap pelakunya. Terhadap delik lingkungan yang dilakukan dengan sengaja, diancam dengan pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 100.000.000,- (seratus juta rupiah), dan pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 1.000.000,- (satu juta rupiah) bila dilakukan karena kelalaian. Dengan demikian, maka kebijakan sanksi pidana dalam undang-undang ini menganut sistem kumulatif-alternatif.
3. Sebagai undang-undang payung, ketentuan pidana Pasal 22 UU No. 4/1982 tidak secara konsisten diikuti oleh oleh perundang-undangan lingkungan sektoral yang lebih rendah.
4. Tidak konsistennya antara undang-undang induk dengan undang-undang sektoral, menunjukkan bahwa tujuan dibentuknya undang-undang ini, untuk menjadi pedoman bagi seluruh kebijakan di

bidang lingkungan hidup, kurang mencapai sasaran. Hal ini terutama jika dilihat sebagai suatu sistem kebijakan, walaupun dari sudut penegakan hukum dapat diatasi dengan berbagai adagium yang dapat digunakan khusus untuk menanggulangi terjadinya konflik hukum.

Dari pembahasan terhadap permasalahan pokok yang kedua, maka kesimpulan yang dapat ditarik adalah sebagai berikut :

1. Penegakan hukum lingkungan melalui sarana hukum (sanksi) pidana berdasarkan ketentuan dalam Pasal 22 UU No. 4/1982 masih belum berjalan sebagaimana diharapkan. Hal ini disebabkan masih banyaknya kendala di dalam penegakan hukum melalui sarana pidana. Fungsi hukum pidana sebagai *Ultimum Remedium* khususnya di dalam kebijakan hukum lingkungan, juga menjadi salah satu penyebab rendahnya kasus pidana lingkungan yang sampai ke pengadilan.
2. Kendala tersebut ada yang berasal dari undang-undang lingkungan hidup itu sendiri, maupun yang berasal dari luar undang-undang. Undang-undang ini mengatur delik materiel, sehingga menimbulkan kesulitan dalam pembuktian.
3. Dalam penyelesaian kasus lingkungan melalui kebijakan hukum pidana, khususnya terhadap ketiga kasus yang dipelajari dalam penulisan

ini, kendala yang paling banyak terjadi adalah berbedanya persepsi diantara para penegak hukum. Perbedaan ini tidak saja merugikan bagi upaya pemeliharaan lingkungan, bahkan dapat mengakibatkan lepasnya pelaku dari ancaman hukuman. Selain perbedaan persepsi, kurangnya pengetahuan para penegak hukum lingkungan terhadap hukum lingkungan, sikap segan dalam menanggapi dan menangani suatu kasus lingkungan, terutama yang berhubungan dengan kebijakan "penguasa", dan kesulitan pembuktian yang dihadapi, terutama menyangkut pembuktian teknis, merupakan faktor yang sangat menentukan dalam kegagalan penegakan hukum pidana lingkungan.

Sedangkan dari pembahasan terhadap permasalahan pokok yang ketiga, kesimpulan yang dapat ditarik adalah sebagai berikut :

1. Perkembangan di dalam kehidupan masyarakat, dalam kaitannya dengan pengelolaan lingkungan lingkungan hidup, menyebabkan sebagian materi UU Nomor 4/1982 sudah tidak memadai lagi bagi upaya pelestarian lingkungan hidup.
2. Perkembangan tersebut diikuti oleh meningkatnya kebutuhan akan norma hukum yang lebih memperhatikan kesadaran masyarakat terhadap ling-

kungan, perkembangan lingkungan global, serta instrumen hukum internasional yang berkaitan dengan masalah lingkungan.

3. Kenyataan tersebut menimbulkan tekad dari pemerintah untuk mengadakan pembaharuan terhadap kebijakan hukum lingkungan yang tertuang dalam UU Nomor 4/1982. Tekad ini telah terwujud dengan adanya Rancangan Undang-undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang mungkin tidak akan lama lagi akan disahkan menjadi Undang-undang tentang Lingkungan Hidup.
4. Dalam Rancangan Undang-undang lingkungan hidup ini, terdapat banyak perbedaan yang mendasar jika dibandingkan dengan UU No. 4/1982. Perbedaan tersebut antara lain mengenai kebijakan pidana lingkungan.
5. Dalam Rancangan Undang-undang ini selain delik lingkungan materiel diatur pula mengenai delik lingkungan formil. Diadakannya delik lingkungan yang bersifat formil, untuk mengantisipasi kesulitan pembuktian yang sering terjadi pada penegakan hukum pidana lingkungan menurut ketentuan Pasal 22 UU No. 4/1982.
6. Demikian pula mengenai sanksi pidana. Ada kecenderungan pembuat rancangan undang-undang ini mengikuti pola pemidanaan menurut Konsep KUHP. Ancaman pidana terhadap pelaku delik lingkung-

an, tidak seragam sebagaimana terdapat dalam Pasal 22 UU Nomor 4/1982, tetapi didasarkan kepada besar kecilnya akibat yang ditimbulkan atau yang diduga dapat terjadi dari suatu perbuatan.

C. SARAN

Berdasarkan uraian dan pembahasan di dalam bab-bab terdahulu, diharapkan keberadaan undang-undang lingkungan hidup yang baru (jika telah disahkan menjadi undang-undang), menggantikan UU Nomor 4/1982, kendala-kendala yang terdapat di dalam penegakan hukum lingkungan sebagaimana terjadi dalam penegakan Pasal 22 UU No. 4/1982, tidak terjadi lagi.

Sehubungan dengan akan disahkannya Rancangan Undang-undang tentang Lingkungan Hidup, menggantikan Undang-undang Nomor 4/1982, maka untuk menjamin terlaksananya fungsi undang-undang ini sebagai pengawal bagi pelestarian sumber daya alam, khususnya melalui sarana hukum pidana, perlu dipersiapkan kemampuan aparat penegak hukum. Kemampuan tersebut tidak saja meliputi penguasaan materi undang-undang yang baru ini, tetapi juga mengetahui masalah teknis dibidang lingkungan. Hal ini untuk menghindari terulangnya kembali perbedaan persepsi diantara mereka ketika berhadapan dengan

permasalahan lingkungan di lapangan sebagaimana terjadi pada penegakan UU Nomor 4/1982.

Sedikitnya delik lingkungan yang diselesaikan melalui peradilan pidana, menunjukkan bahwa, fungsi hukum pidana di dalam kebijakan hukum lingkungan sebagai *ultimum remedium* sudah saatnya untuk dialihkan menjadi upaya yang pertama (*primum remedium*) di dalam penegakan hukum lingkungan. Hal ini didasarkan kepada kenyataan bahwa, penyelesaian melalui upaya hukum yang lain (bukan melalui sanksi pidana) maupun upaya melalui non hukum bagi penyelesaian kasus lingkungan kurang membawa hasil yang maksimal.

Dibentuknya laboratorium lingkungan dengan metode dan kriteria yang seragam untuk seluruh Indonesia.

Disamping penyidik khusus dibidang lingkungan hidup (yang akan dibentuk sebagaimana disebutkan dalam rancangan undang-undang lingkungan), disarankan pula adanya Jaksa khusus yang menyidiki kasus lingkungan, yang dalam hal ini Jaksa tersebut dibekali dengan pengetahuan-pengetahuan dibidang lingkungan. Dengan adanya penyidik maupun Jaksa khusus ini diharapkan akan ada penyidik-penyidik yang profesional dalam menangani kasus lingkungan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan Indonesia*, Alumni, Bandung: 1979.
- Ancel, Marc, *Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problems*, Routledge & Kegan Paul, London: 1965.
- Danusaputro, St. Munadjat, *Hukum Lingkungan, Buku IV: Global*, Binacipta, Bandung: 1980.
- , *Seri : Hukum dan Lingkungan Hidup No. 3/HLH/1978, Publisistik dan Hukum Lingkungan*, Litera, Bandung: 1978.
- , *Hukum Lingkungan, Buku I Umum*, Binacipta, Bandung: 1981.
- Faure, M.G. et.all, *Kekhawatiran Masa Kini, Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan Dalam Teori dan Praktek*, Terjemahan Tristam P. Moeliono, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Hardjasoemantri, Koesnadi, *Hukum Tata Lingkungan*, Cetakan kedelapan, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1991.
- , *Hukum Perlindungan Lingkungan, Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya*, Edisi pertama, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1991.
- Husein, M. Harun, *Lingkungan Hidup, Masalah, Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya*, Bumi Aksara, Jakarta: 1993.
- Hoefnagels, G. Peter, *The Other Side of Criminology, An Inversion of the Concept of Crime*, Kluwer Deventer, Holland: 1973.
- Koeswadii, Hermien Hadiati, *Hukum Pidana Lingkungan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1953.
- Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Edisi Revisi, Alumni, Bandung, 1992.
- , *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1992.
- M Hussein, Harun, *Lingkungan Hidup, Masalah Pengelolaan Dan Penegakan Hukumnya*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993.

- Nasution, S dan M Thomas. *Buku Penuntun membuat Thesis Disertasi Skripsi Report Paper*. Jemmars, Bandung, 1980.
- Nawawi Arief, Bards. *Perbandingan Hukum Pidana*, Badan Penyediaan Bahan Kuliah, Fakultas hukum UNDIP, 1990.
- , *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*. Badan Penerbit Universitas diponegoro, Semarang, 1996.
- , *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Packer, Herbert L. *The Limits of The Criminal Sanction*, Stanford University Press, California, 1998.
- Bahardjo, Satjipto. *Hukum dan Perubahan Sosial*. Alumni, Bandung, 1983.
- Rangkuti, St Sundari. *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Dalam proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia*, Disertasi, Surabaya, 1987.
- Salim, Emil. *Lingkungan Dan Pembangunan*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, Cetakan kedelapan, 1991.
- Sudarto. *Capita Selekta Hukum Pidana*. Alumni, Bandung, 1981.
- , *Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat, Kajian Terhadap Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1983.
- , *Hukum Dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1983.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Dan Jurimetri*, Yudistira, Semarang, 1988.
- Sumaatmadja. Nursid. *Studi Lingkungan Hidup*, Alumni, Bandung: 1989.
- Suratmo, F. gunawan, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Gadjah Mada university Press, Yogyakarta: 1990.
- Siahaan. NHT. *Ekologi Pembangunan dan Hukum Tata Lingkungan*, Erlangga, Jakarta: 1987.
- Sshetapy, JE, dan B. Mardjono Reksodiputro, *Parados Dalam Kriminologi*,

Vold and Thomas J. Bernard, *Theoretical Criminology*, Third Edition, Oxford University Press, New York: 1986.

Kamus/Encyclopedia

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cetakan kedua, Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Indonesia Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Jakarta: 1989.

Kamus Inggris - Indonesia, Edisi Dwi Bahasa, Pt Bentar Antar Asia, Jakarta: 1984.

The Encyclopedia Americana, International Edition, Vol.8, Danbury, 1929.

Makalah/Laporan/Pidato/Surat Kabar

Emil Salim, Makalah Disampaikan pada *Forum Hari Bumi 1995*, yang diselenggarakan oleh ISAFIS, 20 April 1995, di Jakarta.

Hasil *International Meeting of Experts on The Use of Criminal Sanction in The Protection of Environment, Internationally, Domestically and Regionally*, Portland, Oregon, USA, 19-23 March 1994.

Linda F. Duncan, *Kumpulan Makalah Dalam Serangkaian seminar Lingkungan*, yang diadakan di Semarang, Surabaya, dan Medan, pada bulan Februari 1991, EMDI, 1991.

Laporan Kongres PBB ke VIII tentang *Pencegahan Kejahatan Dan Pembinaan Narapidana*, Tim Pengkajian Masalah Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Narapidana, BPHN, 1990-1991.

Muladi, *Kerjasama Internasional Dalam Pencegahan dan Peradilan Pidana*, Penataran Hukum Pidana dan Kriminologi untuk Dosen-Dosen Fakultas Hukum PTN/PTS se Indonesia, Semarang: 1993.

-----, *Proyeksi Hukum Pidana Materiiil Indonesia Di Masa Datang*, Pidato Pengukuhan, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1990.

-----, *Masalah Penegakan Hukum Pidana Terhadap Tindakan Pidana Ekonomi Dan Tindak Pidana Lingkungan Hidup*, Bahan Penataran Nasional Hukum Pidana, Angkatan keempat, Kerjasama Hukum Indonesia - Belanda, FH. UNSOED, Purwokerto, 1990.

Mardiono Reksodiputro, *Perkembangan Delik-Delik Khusus dalam Masyarakat yang Mengalami Modernisasi*, Disampaikan pada simposium BPHN, 25-27 Februari 1980.

Ninth United Nations Congress On The Prevention Of Crime And The Treatment Of Offenders, Cairo, Egypt, 29 April - 8 May 1995.

Jawa Pos, 20 Juni 1993, 7 Desember 1993, 11 April 1995.
Suara Merdeka, 12 September 1996.
Republika, 13 Juli 1994

Himpunan Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Himpunan Peraturan Dibiidang Lingkungan Hidup 1991, Eko Jaya, Jakarta: cetakan ketiga 1991.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1985 Tentang Perikanan, Departemen Pertanian, Direktorat Jenderal Perikanan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1984 Tentang Perindustrian, dalam Sanksi dan Hukum Pencemaran Lingkungan Hidup Perumahan dan Pemukiman (UU No. 4 Tahun 1982), Kloang Klede Jaya, Jakarta, 1992.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1983 Tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, Di dalam Leiden Marpaung, Tindak Pidana Wilayah Perairan (Laut) Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 1993.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Dan Ekosistemnya, dalam M. Ariel Hurdana & Nursyam B. Sudharsono, Hukum Lingkungan, Perundang-Undangan Serta Berbagai Masalah dalam Penegakannya, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Naskah Rancangan KUHP Baru, Panitia Penyusun RUU KUHP 1991/1992.

Rancangan Undang-undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.