



**KEBIJAKAN HUKUM PIDANA  
DALAM PENANGGULANGAN DAMPAK LINGKUNGAN HIDUP  
AKIBAT PENGUSAHAAN PERTAMBANGAN BATUBARA**

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh:

**NIRMALA SARI**  
B4A. 096. 018

Pembimbing:  
**Prof. Dr. H. BARDA NAWAWI ARIEF, SH.**

**PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
1999**

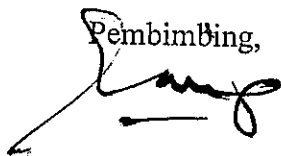
**KEBIJAKAN HUKUM PIDANA  
DALAM PENANGGULANGAN DAMPAK LINGKUNGAN HIDUP  
AKIBAT PENGUSAHAAN PERTAMBANGAN BATUBARA**

Disusun Oleh:

**NIRMALA SARI  
NIM B4A. 096. 018**

Dipertahankan di depan Dewan Penguji  
Pada tanggal 16 Agustus 1999

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

Pembimbing,  




Mengetahui,  
Ketua Program Magister Ilmu Hukum

Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH.  
NIP. 130 350 519

Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH.  
NIP. 130 350 519

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena hanya atas izin, berkah dan rahmatNya semata jualah penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis dengan judul **Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Dampak Lingkungan Hidup Akibat Pengusahaan Pertambangan Batubara** ini.

Penulis menyadari bahwa meskipun penelitian dan penyusunan tesis ini telah dilakukan dengan sungguh-sungguh, namun karena keterbatasan pengetahuan yang ada maka tesis ini masih jauh dari sempurna. Kritik dan saran demi perbaikan tesis ini sangat diharapkan.

Dalam penyusunan tesis ini penulis telah banyak menerima bantuan dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk itu maka dalam kesempatan ini dengan segala kerendahan hati penulis menghaturkan ucapan terimakasih dan penghargaan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, sekaligus pembimbing yang telah memberikan bimbingan dan arahan yang sangat berarti sehingga tulisan ini dapat terwujud.
2. Bapak Prof. H. Purwahid Patrik, SH. yang telah memberikan masukan yang bermanfaat pada saat *review* proposal tesis ini berlangsung.

3. Bapak Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH. yang telah memberikan pengetahuannya yang mendalam tentang metodologi penelitian hukum pada kesempatan perkuliahan maupun pada kesempatan lainnya.
4. Bapak Prof. Dr. I.S. Susanto, SH. yang telah memberikan masukan yang sangat berharga baik pada saat *review* proposal tesis ini, maupun pada kesempatan lainnya.
5. Ibu Dr. Esmi Warasih Pujirahayu, SH. yang telah memberikan masukan bermanfaat pada saat *review* proposal tesis ini berlangsung.
6. Bapak Prof. Ir. H. Alfian Noor, selaku Rektor Universitas Lambung Mangkurat, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti Program Magister (S2) pada Universitas Diponegoro
7. Bapak H. Riduan Syahrani, SH., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat, yang telah memberikan kesempatan dan bantuan selama penulis menempuh dan menyelesaikan studi
8. Bapak Prof. H. Idham Zarkasi, SH., baik selaku Ketua Bagian Hukum Pidana pada Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat, maupun selaku pribadi yang telah banyak memberikan dorongan moril kepada penulis
9. Ibu Hj. Yurliani, SH., yang selalu memberikan dukungan moril selama penulis menjalani program studi
10. Bapak Ir. Hadi Darmawan Said, selaku Kepala Kantor Wilayah Departemen Pertambangan dan Energi Propinsi Kalimantan Selatan, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melakukan penelitian di wilayah Propinsi Kalimantan Selatan.

11. Bapak Darwoto selaku Kasi Bimbingan Pertambangan Kanwil Departemen Pertambangan dan Energi Propinsi Kalimantan Selatan beserta Staf yang telah banyak membantu penulis dalam memperoleh data yang dibutuhkan.
12. Bapak Drs. Asmawi Agani selaku Direktur PT. Adaro Indonesia yang telah memberikan izin, bahan-bahan dan masukan yang sangat berharga.
13. Bapak Ir. Eddy Suwignyo selaku General Affairs Manager beserta Staf PT. Adaro Indonesia yang telah banyak membantu penulis dalam memperoleh data.
14. Bapak Ir. Ali Mudjani baik secara formal selaku staf BAPEDALDA TK. I Propinsi Kalimantan Selatan, maupun secara informal telah banyak membantu penulis dalam mempermudah perolehan data.
15. Pengurus dan Karyawan KUD Bersama yang secara terbuka menerima dan memberikan data yang sangat penulis butuhkan.
16. Pengurus dan Karyawan KUD Usaha Karya yang telah memberikan data yang sangat diperlukan.
17. Mbak Uning, Ridwan, Sigid, Pak Jhon, Pak Untung, Pak Mursid dan Ibu Setyowati yang telah banyak memberikan masukan dan bantuan moril kepada penulis.
18. Seluruh handai taulan yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang masing-masing telah memberikan bantuan bagi penulis.
19. Ibunda Hj. Rusnani dan dan almarhum Ayahanda H. Yusri Kaderi, kakak-kakak dan adik-adik penulis yang tiada henti memberikan dorongan moril serta membantu dengan do'a yang sangat berarti bagi penulis.

Semoga Allah SWT memberikan imbalan yang sepadan atas segala amal baik yang telah diberikan kepada penulis.

Akhirnya, dengan segala keterbatasan yang ada, penulis berharap kiranya tesis ini dapat bermanfaat, terutama bagi pihak-pihak yang membutuhkannya.

Semarang, Agustus 1999

Penulis,

Nirmala Sari

*'The nation's wisdom in preserving and carrying the nature  
shows its commitment to a better future life'*

*Dengan sepenuh ketulusan, kupersembahkan buat  
orang-orang yang selalu berdo'a dan berkorban untukku:*

*Suamiku : Bapak Prof. H. Hamdhany Tenggara, SH.  
Anak-anakku : - Ayodya Pradhipta Tenggara  
- Ananda Pradhitya Tenggara*

## RINGKASAN

Indonesia memiliki cadangan batubara yang sangat besar dan menduduki posisi ke-4 di dunia sebagai negara pengekspor batubara. Di masa yang akan datang batubara menjadi salah satu sumber energi alternatif potensial untuk menggantikan potensi minyak dan gas bumi yang semakin menipis.

Pengembangan perusahaan pertambangan batubara secara ekonomis telah mendatangkan hasil yang cukup besar, baik sebagai pemenuhan kebutuhan dalam negeri maupun sebagai sumber devisa. Bersamaan dengan itu, eksploitasi besar-besaran terhadap batubara secara ekologis sangat memprihatinkan karena menimbulkan dampak yang mengancam kelestarian fungsi lingkungan hidup dan menghambat terselenggaranya *sustainable eco-development*.

Untuk memberikan perlindungan terhadap kelestarian fungsi lingkungan hidup, maka kebijakan hukum pidana sebagai penunjang ditaatinya norma-norma hukum administrasi (*administrative penal law*) merupakan salah satu kebijakan yang perlu mendapat perhatian, karena pada tataran implementasinya sangat tergantung pada hukum administrasi.

Diskresi luas yang dimiliki pejabat administratif serta pemahaman sempit terhadap fungsi hukum pidana sebagai *ultimum remedium* dalam penanggulangan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, seringkali menjadi kendala dalam penegakan norma-norma hukum lingkungan. Akibatnya, ketidaksinkronan berbagai peraturan perundang-undangan yang disebabkan tumpang tindih kepentingan antar sektor mewarnai berbagai kebijakan di bidang pengelolaan lingkungan hidup.

Bertitik tolak dari kondisi di atas, maka selain urgennya sinkronisasi kebijakan hukum pidana, diperlukan pula pemberdayaan upaya-upaya lain untuk mengatasi kelemahan penggunaan sarana hukum pidana, dalam rangka memberikan perlindungan terhadap kelestarian fungsi lingkungan hidup dan korban yang timbul akibat degradasi fungsi lingkungan hidup.

## DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Persembahan	vii
Ringkasan	viii
Daftar Isi	ix
Daftar Tabel	xii
Daftar Singkatan	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	13
C. Kerangka Konseptual	15
D. Tujuan dan Kontribusi Penelitian	23
E. Metodologi Penelitian	24
F. Sistematika Penulisan	30
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Dampak Lingkungan Hidup Akibat Pengusahaan Pertambangan Batubara	

1. Pengertian dan Ruang Lingkup Kebijakan Hukum Pidana	31
2. Kedudukan Kebijakan Hukum Pidana dalam Kebijakan Hukum Lingkungan	41
3. Peranan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Dampak Lingkungan Hidup akibat Pengusahaan Pertambangan Batubara	50
<b>B. Pengusahaan Pertambangan Batubara</b>	
1. Tinjauan Umum tentang Batubara	66
2. Kebijakan Pengembangan Pertambangan Batubara	75
<b>C. Kemungkinan Dampak Lingkungan Hidup dan Korban yang Timbul Akibat Pengusahaan Pertambangan Batubara</b>	
1. Tinjauan Umum tentang Dampak Lingkungan Hidup Akibat Pengusahaan Pertambangan Batubara	85
2. Tinjauan Umum tentang Korban Akibat Pengusahaan Pertambangan Batubara	91

### **BAB III HASIL PENELITIAN**

<b>A. Kebijakan Hukum Pidana dalam Perundang-undangan yang Berkaitan dengan Penanggulangan Dampak Lingkungan Hidup Khususnya Akibat Pengusahaan Pertambangan Batubara</b>	
1. Kebijakan Hukum Pidana dalam Beberapa Perundang-undangan yang Berkaitan dengan Penanggulangan Dampak Lingkungan Hidup	100
2. Kebijakan Hukum Pidana dalam Perundang-undangan di Sektor Pertambangan Batubara	112

3. Hubungan Kebijakan Hukum Pidana dengan Hukum Administrasi dalam Penanggulangan Dampak Lingkungan Hidup Akibat Pengusahaan Pertambangan Batubara	118
B. Kebijakan Hukum Pidana di Masa yang Akan Datang dalam Menanggulangi Dampak Lingkungan Hidup dan Memberikan Perlindungan Terhadap Korban Akibat Pengusahaan Pertambangan Batubara	
1. Dampak Lingkungan Hidup dan Korban yang Timbul Akibat Pengusahaan Pertambangan Batubara	139
2. Sinkronisasi Kebijakan Hukum Pidana dan Pemberdayaan Upaya Nonpenal dalam Penanggulangan Tindak Pidana Lingkungan Hidup	158
<b>BAB IV PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan	211
B. Rekomendasi/Saran	215
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 Cadangan Batubara di Indonesia	68
Tabel 2 Sanksi dalam Beberapa Undang-undang yang Berkaitan dengan Penganggulan TPLH	104
Tabel 3 Reklamasi dan Vegetasi Lahan Bekas Tambang Batubara	140

## DAFTAR SINGKATAN

1. AMDAL : Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
2. ANDAL : Analisis Dampak Lingkungan
3. B3 : Bahan Berbahaya dan Beracun
4. BML : Baku Mutu Lingkungan
5. BAPEDAL : Badan Pengendalian Dampak Lingkungan
6. BAPEDALDA : Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah
7. DLH : Dampak Lingkungan Hidup
8. DPE : Departemen Pertambangan dan Energi
9. HA : Hukum Administrasi
10. HP : Hukum Pidana
11. HL : Hukum Lingkungan
12. HO : Hinder Ordonantie
13. KHP : Kebijakan Hukum Pidana
14. KHA : Kebijakan Hukum Administrasi
15. KHL : Kebijakan Hukum Lingkungan
16. KP : Kuasa Pertambangan
17. KKB : Kontrak Karya Batubara
18. KUHP : Kitab Undang-undang Hukum Pidana
19. LH : Lingkungan Hidup
20. PMA : Penanaman Modal Asing

21. PMDN : Penanaman Modal Dalam Negeri
22. PP : Peraturan Pemerintah
23. PPB : Perusahaan Pertambangan Batubara
24. SKB : Surat Keputusan Bersama
25. RKUHP : Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana
26. RKL : Rencana Pengelolaan Lingkungan
27. RPL : Rencana Pemantauan Lingkungan
28. TP : Tindak Pidana
29. TPLH : Tindak Pidana Lingkungan Hidup
30. UKL : Upaya Pengelolaan Lingkungan
31. UPL : Upaya Pemantauan Lingkungan
32. UULH : Undang-undang Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan  
Lingkungan Hidup
33. UUPH : Undang-undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
34. UUPU : Undang-undang Tentang Pertambangan Umum

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Bangsa Indonesia menyadari bahwa kekayaan alam adalah anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang wajib dilestarikan dan dikembangkan agar dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup manusia serta makhluk hidup lainnya demi kelangsungan dan peningkatan kualitas kehidupan itu sendiri. Hal tersebut sejalan dengan apa yang diamanatkan oleh Undang-undang Dasar 1945 bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Sebagai landasan operasional, Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN)<sup>1</sup> menegaskan antara lain bahwa Pembangunan Nasional bertujuan membangun manusia Indonesia seutuhnya. Hal tersebut menunjukkan bahwa bangsa Indonesia menghendaki kemakmuran rakyat dalam keselarasan hubungan antara manusia dengan Tuhannya, manusia dengan sesama manusia, serta manusia dengan lingkungan alam sekitarnya. Jadi pembangunan nasional pada hakikatnya merupakan upaya sadar dalam mengolah dan memanfaatkan sumber daya alam dalam rangka meningkatkan kemakmuran rakyat untuk mencapai kesejahteraan lahir dan kepuasan batin. Oleh karena itu penggunaan sumber daya alam harus selaras, serasi dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidup.

Dalam rangka pendayagunaan sumber daya alam sebagai pokok-pokok kemak-

---

<sup>1</sup> Tujuan Pembangunan Nasional, dikutip dari Tap MPR No. II/MPR/1998

muran rakyat, maka pembangunan dilakukan secara terencana, rasional, optimal, bertanggungjawab dan sesuai dengan kemampuan daya dukungnya dengan mengutamakan sebesar-besar kemakmuran rakyat serta memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup bagi pembangunan yang berkelanjutan. Tata ruang nasional yang berwawasan nusantara dijadikan pedoman bagi perencanaan pembangunan agar penataan lingkungan hidup dan pemanfaatan sumber daya alam dapat dilakukan secara aman, tertib, efisien, dan efektif.<sup>2</sup>

Pembangunan ekonomi yang mengelola kekayaan bumi Indonesia seperti kehutanan dan pertambangan, dilakukan dengan memperhatikan bahwa pengelolaan sumber daya alam di samping untuk memberi kemanfaatan masa kini, juga harus menjamin kehidupan masa depan. Sumber daya alam yang dapat diperbaharui (*renewable resource*) seperti hutan, harus dikelola secara bijaksana sehingga fungsinya dapat selalu terpelihara, sedangkan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui (*non-renewable resource*) seperti bahan tambang minyak dan gas (migas), batubara, biji besi dan lain-lainnya harus digunakan secara rasional dan bijaksana sehingga pemanfaatannya dapat bertahan selama mungkin.<sup>3</sup> Hal ini berarti sangat disadari bahwa tanpa pengelolaan yang rasional dan bijaksana, sebesar apapun sumber daya alam itu tidak akan mendatangkan kemanfaatan yang maksimal bagi kesejahteraan bangsa, khususnya generasi yang akan datang.

Pembangunan di masa depan sangat bergantung pada ketersediaan jangka panjang energi, padahal sumber energi primer masa kini sebagian besar bersifat tak dapat diperbaharui seperti migas. Menurut perhitungan para ahli, hingga saat ini tidak satupun

---

<sup>2</sup> Arah Pembangunan Jangka Panjang Kedua (PJP II), dikutip dari Tap MPR No. II/MPR/1998

<sup>3</sup> Ibid. Lihat juga Emil Salim, (I), Pembangunan Berwawasan Lingkungan, LP3ES, Jakarta, Cetakan keenam, 1993, hal. 169

sumber atau gabungan beberapa sumber energi yang ada dapat memenuhi kebutuhan masa depan tersebut.<sup>4</sup> Meskipun sebenarnya sumber energi primer lainnya seperti matahari, angin dan gelombang masih sangat besar, akan tetapi pemanfaatannya memerlukan teknologi tinggi yang berarti memerlukan biaya besar pula.

Salah satu sumber energi yang diharapkan dapat menggantikan bahan bakar migas di masa yang akan datang adalah batubara.<sup>5</sup> Saat ini Indonesia memiliki cadangan batubara sekitar 36.344.954 juta ton yang tersebar di beberapa pulau, khususnya Sumatera dan Kalimantan.<sup>6</sup> Dengan potensi cadangan batubara -disamping bahan tambang lainnya- yang besar, kebijakan di sektor pertambangan diarahkan untuk menghasilkan bahan tambang sebagai bahan baku bagi industri dalam negeri sehingga dapat menghasilkan nilai tambah yang setinggi-tingginya dan menciptakan lapangan kerja yang sebesar-besarnya. Pembangunan sektor ini juga harus membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi pengembangan wilayah, pembangunan daerah, dan peningkatan taraf hidup rakyat.<sup>7</sup>

Untuk keperluan tersebut di atas, maka ketentuan tentang perusahaan pertambangan dituangkan dalam Undang-undang No. 11 tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan Umum (UUPU) serta berbagai peraturan pelaksanaannya. Peraturan perundang-undangan tersebut tujuannya disamping untuk memacu perkembangan kegiatan pertambangan juga untuk memberikan landasan legalitas yang kuat sebagai jaminan

---

<sup>4</sup> Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan, Hari Depan Kita Bersama, PT. Gramedia, Jakarta, 1988, hal. 229

<sup>5</sup> Lihat: Soetaryo Sigit,(I), Industri Pertambangan Batubara Indonesia, PT. Geoservices (LTD), Bandung, 1997, hal. xid

<sup>6</sup> Jumlah ini kemungkinan masih akan bertambah sejalan dengan penyelidikan umum terhadap potensi tambang batubara yang masih terus dilakukan di berbagai tempat. Lihat: Direktorat Batubara vide Ambyo (1993), dalam Sukandarrumidi, Batubara dan Gambut, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1995, hal. 7

<sup>7</sup> GBHN 1998

perlindungan hukum bagi investor serta masyarakat pada umumnya.

Berdasarkan peraturan-peraturan pertambangan itulah eksploitasi terhadap tambang batubara terus digalakkan guna memenuhi kebutuhan dalam negeri serta menghasilkan devisa bagi negara. Dengan dilakukannya eksploitasi besar-besaran terhadap tambang batubara, maka timbul permasalahan yang merupakan dampak negatif dari pengusahaan pertambangan tersebut. Dampak itu antara lain berupa pencemaran dan perusakan lingkungan hidup baik dalam skala lokal maupun global yang potensial menimbulkan berbagai penyakit.<sup>8</sup> Dalam skala lokal, hasil penelitian menunjukkan bahwa bekas lahan penambangan batubara yang tidak segera dilakukan reklamasi mengakibatkan timbulnya kerusakan morfologi dan bentang alam seperti struktur tanah bekas penambangan. Tanah yang pada mulanya berbentuk perbukitan, berubah menjadi goa-goa besar, danau-danau raksasa yang airnya meluap keluar dan membanjiri daerah permukiman penduduk, di musim hujan tebing "danau-danau" itu longsor dan menutupi daerah persawahan. Limbah cair bekas penambangan mencemari sungai-sungai sehingga mengakibatkan turunnya kualitas air yang menjadi sumber kehidupan penduduk di sekitarnya. Debu tanah dan debu batubara yang tebal menyebabkan turunnya kualitas udara yang sangat potensial menimbulkan berbagai macam penyakit, khususnya berbagai jenis penyakit pernafasan.<sup>9</sup>

Dampak secara global yang kemungkinan besar akan terjadi,<sup>10</sup> adalah semakin panasnya temperatur bumi akibat pembakaran batubara, perombakan hutan untuk melakukan penambangan yang tidak terkendali (*deforestation*) yang dapat merusak lapisan

---

<sup>8</sup> Lihat: Laporan Analisis Dampak Lingkungan Penambangan Batubara di Kec. Paringin, Kab. Hulu Sungai Utara Kalimantan Selatan, PT. Adaro Indonesia, Jakarta, 1991, hal. 153-174

<sup>9</sup> Lihat: Nirmala Sari, Laporan Penelitian tentang Pelaksanaan Reklamasi Lahan Bekas Penambangan Batubara di Propinsi Kalimantan Selatan, 1997

<sup>10</sup> Dampak lingkungan tidak serta merta terjadi begitu kegiatan dilakukan. (pen.)

ozon yang berfungsi melindungi kehidupan makhluk dan tata lingkungan permukaan bumi. Lobang pada ozon merupakan ancaman serius bagi bumi<sup>11</sup> karena panas yang makin memuncak akan mengakibatkan naiknya permukaan air laut dan mencairnya gunung-gunung es di Kutub Utara. Meningkatnya temperatur bumi (efek rumah kaca) akan mengakibatkan pula tenggelamnya beberapa pulau di muka bumi.

Sejalan dengan meningkatnya kepedulian terhadap kelestarian fungsi lingkungan hidup pada tingkat internasional, khususnya dengan diselenggarakannya Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup Manusia di Stockholm pada tahun 1972, maka Indonesia mencanangkan pola pembangunan berwawasan lingkungan sebagaimana yang tertuang dalam GBHN 1978.

Salah satu bentuk kepedulian Indonesia terhadap kelestarian fungsi lingkungan ini antara lain tertuang dalam Undang-undang Nomor 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Lingkungan Hidup (UULH) yang diganti dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH).

Dalam kaitannya dengan kegiatan perusahaan sumber daya alam, pada dasarnya UUPLH menekankan pentingnya konservasi sumber daya alam, yakni pengelolaan sumber daya alam tak terbarui untuk menjamin pemanfaatannya secara bijaksana dan sumber daya alam yang terbarui untuk menjamin kesinambungan ketersediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai serta keanekaragamannya. Mengenai pengelolaan sumber daya alam secara bijaksana ini, Emil Salim mengemukakan:<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Lihat: John Naisbitt, *Global Paradox*, (Terj. Budijanto), Binarupa Aksara, Jakarta, 1994, hal. 171. Lihat juga: John Salindeho, *Undang-undang Gangguan dan Masalah Lingkungan*, Sinar Grafika, Ujung Pandang, 1988, hal. 11

<sup>12</sup> Emil Salim, op cit., hal. 184

“Pembangunan berkelanjutan mengharuskan kita mengelola sumber alam serasional mungkin. Ini berarti bahwa keempat kelompok sumber alam seperti pertambangan, hutan pelestarian alam, hutan lindung dan hutan produksi bisa diolah asalkan secara rasional dan bijaksana. Untuk ini diperlukan pendekatan pembangunan dengan pengembangan lingkungan hidup yaitu *eco-development*. Pendekatan ini tidak menolak diubah dan diolahnya sumber alam untuk pembangunan dan kesejahteraan manusia. Tetapi “kesejahteraan manusia” mengandung makna lebih luas, mencakup tidak hanya kesejahteraan material, pemenuhan kebutuhan generasi kini, tetapi juga mencakup kesejahteraan nonfisik, mutu kualitas hidup dengan lingkungan hidup yang layak dihidupi (*liveable environment*) dan jaminan bahwa kesejahteraan terpelihara kesinambungannya bagi generasi depan. Pengelolaan sumber daya alam yang tidak rasional dan kurang bijaksana harus dicegah agar kesejahteraan generasi masa kini dicapai dengan tidak menghancurkan lingkungan bagi peningkatan kesejahteraan generasi masa depan. Dalam pendekatan ini berlaku dalil apa yang diambil dari alam harus kembali kepada alam, sekurang-kurangnya diganti dengan hal yang berperan serupa kepada alam”

Saling keterkaitan antara pembangunan (*development*) dan kualitas lingkungan hidup (*quality of life environment*) saat ini menjadi isu sentral dunia internasional, keterkaitan antara kedua masalah tersebut menjadi pokok perhatian sebagaimana yang terlihat dalam perkembangan Kongres-kongres PBB mengenai *The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* pada dua dekade terakhir ini.<sup>13</sup>

Kongres-kongres tersebut menyoroti bentuk-bentuk dimensi kejahatan terhadap pembangunan (*crimes against development*), kejahatan terhadap kesejahteraan sosial (*crimes against social welfare*) dan kejahatan terhadap kualitas lingkungan hidup (*crimes against the quality of life environment*). Ketiga bentuk kejahatan ini saling berhubungan erat, karena tidak dapat dipisahkan keterkaitan masalah-masalah pembangunan dengan masalah kesejahteraan masyarakat dan masalah lingkungan hidup.<sup>14</sup>

Hubungan erat itu terlihat dalam salah satu laporan kongres PBB ke-7 yang menya-

---

<sup>13</sup> Barda Nawawi Arief, dalam Muladi & Barda Nawawi Arief (I), Bunga Rampai Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1992, hal. 169

<sup>14</sup> Ibid

takan, bahwa kejahatan lingkungan (*ecological/environmental crimes*) itu:<sup>15</sup>

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

Kecenderungan perhatian yang besar terhadap lingkungan hidup dalam skala internasional, menyebabkan maraknya isu tentang tindak pidana lingkungan (TPLH). Hal ini dikaitkan dengan kerugian yang timbul baik dari sudut pandang sosial, ekonomi maupun politik akibat eksploitasi sumber daya alam, khususnya dalam hubungannya dengan masalah hak-hak asasi manusia.

Apa yang dikemukakan di atas tidak berlebihan, karena hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang sehat (*the right to a healthy environment*) merupakan salah satu hak asasi manusia (HAM) yang diatur di dalam *Universal Declaration of Human Right 1948* (*article 25*), dan diatur pula dalam *International Covenant on Economic, Social Rights* (*article 11*).<sup>16</sup>

Untuk mengamankan dan menunjang kebijakan-kebijakan pembangunan sekaligus melindungi kelestarian fungsi lingkungan hidup maka diperlukan sarana hukum, baik di bidang administrasi, perdata, maupun pidana. Kebijakan untuk menggunakan sarana hukum pidana (*penal policy*) dalam rangka memberikan jaminan ditaatinya ketentuan per-

<sup>15</sup> Ibid. Lihat Juga: Muladi (II), Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1997, hal. 187

<sup>16</sup> *United Nations, A Compilation of International Instrument, Human Rights, Volume I (First Part)*, New York, 1993, hal. 8 dan 12

undang-undangan di bidang pertambangan dan lingkungan hidup ini merupakan fungsi hukum pidana sebagai *administrative penal law*, yang merupakan penunjang/pendukung sanksi administratif.

Upaya penanggulangan masalah lingkungan hidup dengan hukum pidana ini ditegaskan pula dalam Kongres PBB ke-8 tahun 1990 di Havana, Cuba dan Kongres PBB ke-9 tahun 1995 di Kairo, Mesir. Di dalam *Draft Resolusion mengenai The Role of Criminal Law in the Protection of Nature and the Environment*, antara lain dinyatakan bahwa di samping tindakan-tindakan berdasarkan hukum administrasi dan pertanggungjawaban berdasarkan hukum perdata, juga perlu diambil tindakan-tindakan berdasarkan hukum pidana terhadap masalah lingkungan hidup. Negara-negara anggota (PBB) dihimbau untuk mengimplementasikan secara efektif hukum nasional (termasuk hukum pidana), yang berhubungan dengan perlindungan lingkungan hidup.<sup>17</sup>

Dalam kebijakan hukum pidana ini pada dasarnya terdapat dua masalah sentral, yakni penentuan perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada pelanggar.<sup>18</sup> Penganalisisan terhadap dua masalah sentral tersebut menurut Barda Nawawi Arief, tidak dapat dilepaskan dari

konsepsi integral antara kebijakan kriminal dengan kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan nasional. Ini berarti pemecahan masalah-masalah di atas harus pula diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dari kebijakan sosial politik yang telah ditetapkan. Dengan demikian kebijakan hukum pidana harus pula dilakukan dengan

---

<sup>17</sup> Dokumen No. A/CONF.144/L.4 tanggal 3 September 1990 dan Dokumen No. A/CONF.169/L.2 tanggal 13 Desember 1994. Lihat juga: Barda Nawawi Arief, dalam dalam Muladi & Barda Nawawi Arief (I), op cit, hal. 169

<sup>18</sup> Lihat: Barda Nawawi Arief (I), Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 32

pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*).<sup>19</sup> Hal tersebut dikemukakan pula dalam tulisan Satjipto Rahardjo<sup>20</sup> yang menyatakan bahwa tidak dijumpai perbedaan antara fungsi hukum sebelum dan sesudah kemerdekaan. Perbedaannya terletak pada keputusan politik yang diambil dalam kedua masa tersebut. Apabila keputusan politik yang diambil setelah kemerdekaan 17 Agustus 1945 adalah mengutamakan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya, maka keputusan demikian harus dirumuskan dalam kaidah-kaidah hukum dan struktur hukumnyapun harus menyediakan kemungkinan untuk melakukan hal itu. Sudarto juga pernah mengemukakan bahwa apabila hukum pidana hendak digunakan hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau "*social defence planning*" dan harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.<sup>21</sup>

Apa yang dikemukakan para pakar di atas dapat dilihat dalam UUPU, di mana kebijakan pembangunan dititikberatkan pada pemberian kesempatan seluas-luasnya bagi pengusaha pertambangan demi mendukung pembiayaan pembangunan. Kebijakan pembangunan demikian tercermin pula dalam kebijakan hukum pidana yang tertuang dalam UUPU tersebut, yakni memberikan perlindungan yang cukup besar terhadap investor pemegang Kuasa Pertambangan (KP). Barangsiapa yang melakukan penambangan tanpa memegang KP merupakan pelaku kejahatan yang diancam dengan pidana yang cukup berat.<sup>22</sup>

Mengingat UUPU lahir jauh sebelum kebijakan pola pembangunan berkelanjutan

---

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Satjipto Rahardjo, dalam Barda Nawawi Arief (I), Ibid, hal. 33

<sup>21</sup> Sudarto, (I), Hukum dan Hukum Pidana, Alumi, Bandung, 1981, hal. 104

<sup>22</sup> Lihat: Pasal 31 UUPU

dicanangkan, maka perlindungan terhadap lingkungan hidup sebagai dampak pengusahaan pertambangan batubara tersebut belum tercermin dalam pasal-pasal nya. Hal tersebut terlihat jelas dalam pasal 33 UUPU di mana Pemegang KP yang melalaikan kewajibannya melakukan pemulihan lahan bekas penambangan (reklamasi)<sup>23</sup> hanya diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan, atau denda sebanyak-banyaknya Rp.50.000,00 (limapuluhribu rupiah) karena tindak pidana ini merupakan pelanggaran.

Dengan berlakunya UUPH yang merupakan undang-undang induk atau undang-undang payung (*kader-wet atau umbrella act*) bagi setiap peraturan-perundang-undangan yang mengatur TPLH,<sup>24</sup> maka ketentuan pidana yang tertuang dalam UUPU sepanjang menyangkut perbuatan/kegiatan yang menimbulkan pencemaran/perusakan lingkungan mengacu pada UUPH. Di samping pula, UUPH juga menyatakan bahwa perundang-undangan di luar UUPH masih tetap berlaku secara administratif.

Masih berlakunya UUPU secara administratif mempunyai pengaruh terhadap penerapan sanksi pidana yang diancamkan oleh UUPH, hal ini merupakan suatu keterkaitan (bahkan ketergantungan) hukum pidana terhadap pertimbangan administratif dalam penanggulangan dampak pertambangan batubara.<sup>25</sup> Dengan ketergantungan ini, hanya pemegang KP yang melanggar peraturan perundang-undangan pertambangan dan mengakibatkan timbulnya perusakan/pencemaran lingkungan yang dapat dikenakan sanksi pidana, sedangkan bagi pemegang KP yang tidak melanggar ketentuan perundang-undang-

---

<sup>23</sup> Salah satu kewajiban pemegang KP adalah melakukan pemulihan lahan bekas penambangan (reklamasi) Lihat: Pasal 30 dan Pasal 33 UUPU

<sup>24</sup> Barda Nawawi Arief, dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief (I), op cit., hal. 176

<sup>25</sup> Lihat: M. G. Faure, Dampak Ketergantungan Administratif Hukum Pidana Lingkungan: Suatu Inventarisasi Permasalahan, dalam Kekhawatiran Masa Kini, Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan dalam Teori dan Praktek, (Terj. Tristam P. Muliono), PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hal.31-38

an pertambangan, ketentuan pidana ini tidak bisa diterapkan. Secara ekologis ketergantungan ini tentu saja sangat merugikan karena tidak sedikit pemegang KP yang tidak melakukan pelanggaran peraturan-perundang-undangan pertambangan -dalam arti memenuhi segala kewajibannya, seperti telah memiliki Analisis Dampak lingkungan (ANDAL), membuat Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL) dan Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL), melakukan reklamasi, membayar pajak dan iuran, membuat laporan secara berkala kepada lembaga yang berwenang dan lain sebagainya- tetapi masih menimbulkan kerusakan/tercemarnya lingkungan hidup, ketentuan pidana dalam UUPLH tidak dapat diterapkan. Secara yuridis hal ini menimbulkan kurangnya kepastian hukum dan keadilan.

Pola ketergantungan kebijakan hukum pidana terhadap kebijakan di sektor administrasi pertambangan ini karena adanya fragmentasi tanggung jawab secara sektoral, dan organisasi sektoral cenderung mengejar tujuan-tujuan sektoral dan memandang dampaknya pada sektor lain sebagai efek samping. Pandangan sektoral inilah yang masih melekat pada pembuat kebijakan, sehingga timbul kekurangserasian/ kekurangselarasan pada kebijakan-kebijakan yang dihasilkan. Padahal kebijakan di bidang hukum -khususnya kebijakan hukum pidana- tidak bisa berdiri sendiri dan sangat tergantung pada berfungsinya banyak hal, termasuk sistem administrasi dan birokrasi. Keadaan tersebut sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan:<sup>26</sup>

“Kelemahan pokok dalam pendekatan menurut cakupan permasalahan adalah bahwa masalah lingkungan diperlakukan sebagai masalah sektoral yang seolah-olah memiliki dunianya sendiri. Sebagai sektor, maka sering dipertentangkan dengan pembangunan sehingga orang seakan-akan dihadapkan pada pilihan antara “lingkungan” di satu pihak dengan “pembangunan” di pihak lain. Padahal lingkungan merupakan masalah yang saling kait mengkait dengan pembangunan. Sifat interdependensi yang terdapat dalam lingkungan menyebabkan sulit memperlakukannya sebagai sektor yang terisolasi

<sup>26</sup> Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan (*The World Commission on Environment and Development*), Hari Depan Kita Bersama, PT. Gramedia, Jakarta, 1988, hal.xxiii

dengan dunianya sendiri. Oleh karena dirasa perlu mencari cakupan permasalahan yang mempertautkan lingkungan dengan pembangunan, maka tumbuh kebutuhan untuk mengusahakan agenda alternatif, yakni suatu agenda yang memungkinkan pendekatan lintas sektoral dan melarutkan pandangan lingkungan dalam pembangunan.”

Agenda yang memungkinkan pendekatan lintas sektoral tersebut hanya dapat dilakukan apabila terdapat sinkronisasi dalam kebijakan-kebijakan, khususnya kebijakan kriminalnya. Tanpa adanya sinkronisasi, maka akan sulit diperoleh kesamaan visi dalam menyelesaikan suatu masalah lingkungan hidup yang timbul akibat kebijakan di sektor pembangunan lainnya.

Menurut Muladi, sinkronisasi sesuai dengan makna dan ruang lingkup sistem dapat bersifat fisik dalam arti sinkronisasi struktural (*structural synchronisation*), dapat bersifat substansial (*substantial synchronisation*) dan dapat pula bersifat kultural (*cultural synchronisation*).<sup>27</sup> Jadi secara struktural kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan dampak pertambangan batubara harus sesuai/tertib secara hirarkis dengan perundang-undangan lainnya, secara substansial diperlukan ketaatasasan hukum pidana dalam setiap kebijakan, dan secara kultural, menjadi keharusan adanya integralisasi dan koordinasi dalam penegakan hukum pidana oleh setiap pihak yang terkait.

Dengan memperhatikan hal-hal yang tertuang dalam uraian di atas, maka selain memerlukan sinkronisasi kebijakan hukum pidana diperlukan pula pemberdayaan upaya-upaya preventif dalam menanggulangi dampak pertambangan batubara, hal tersebut didasarkan pada antara lain:

**Pertama**, bahwa perusahaan pertambangan batubara merupakan salah satu sumber pembiayaan penting bagi pembangunan, akan tetapi perusahaan pertambangan

---

<sup>27</sup> Muladi (I), Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1995, hal 1

batubara sangat potensial menimbulkan pencemaran dan perusakan pada lingkungan hidup serta menimbulkan korban. Sehingga diperlukan re-evaluasi dan re-orientasi terhadap berbagai ketentuan-ketentuan yang mengaturnya.

**Kedua,** Kebijakan hukum pidana di bidang lingkungan hidup yang tertuang dalam UUPH sangat tergantung pada aspek administratif dari perusahaan pertambangan batubara. Ketergantungan secara administratif dari hukum pidana, potensial mempengaruhi efektivitas penegakan hukum pidana dalam memberikan perlindungan baik terhadap lingkungan hidup maupun korban yang timbul akibat perusahaan pertambangan batubara.

**Ketiga,** Kebijakan hukum pidana yang tertuang dalam perundang-undangan yang mengatur dampak lingkungan dari perusahaan batubara seyogyanya tertib secara hirarkis perundang-undangan, taat asas, memperhatikan perkembangan pembangunan sistem hukum nasional, serta mengacu pula pada perkembangan standar-standar baku internasional untuk menjamin kepastian hukum dan keadilan.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, maka masalah yang dibahas dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan hukum pidana dalam perundang-undangan yang berkaitan dengan penanggulangan dampak lingkungan hidup, khususnya akibat perusahaan pertambangan batubara?
2. Bagaimana kebijakan hukum pidana di masa yang akan datang dalam menanggulangi dampak lingkungan hidup serta memberikan perlindungan terhadap korban akibat perusahaan pertambangan batubara?

Dengan permasalahan yang cukup luas tersebut, maka dalam pembahasan selanjutnya akan dibatasi pada hal-hal berikut:

1. Pada permasalahan pertama, dilakukan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penanggulangan dampak lingkungan hidup seperti pertambangan, kehutanan, perindustrian, agraria dan lain lain. Inventarisasi ini dilakukan untuk dapat mendeskripsikan kebijakan hukum pidana yang meliputi tindak pidana, penentuan sanksi serta pertanggungjawaban pidana. Selanjutnya dilakukan analisis dan evaluasi terhadap kebijakan hukum pidana yang tertuang dalam perundang-undangan tersebut, khususnya di sektor pertambangan batubara, sebagai konsekuensi logis adanya keterkaitan dan ketergantungan hukum pidana terhadap hukum administrasi.
2. Pada permasalahan kedua, pada intinya adalah analisis terhadap kebijakan hukum pidana di masa yang akan datang, dalam rangka menanggulangi dampak lingkungan hidup serta korban yang timbul akibat perusahaan pertambangan batubara. Sebelumnya dilakukan pembahasan terhadap dampak lingkungan hidup serta korban yang timbul akibat perusahaan pertambangan batubara. Pembahasan meliputi dampak lingkungan hidup dan korban yang timbul baik pada tahap penambangan, tahap pengangkutan, maupun tahap pemanfaatan batubara. Analisis terhadap kebijakan hukum pidana di masa yang akan datang dalam rangka menanggulangi dampak lingkungan hidup serta korban yang timbul akibat perusahaan pertambangan batubara, meliputi sinkronisasi kebijakan hukum pidana serta pemberdayaan upaya-upaya preventif. Pembahasan sinkronisasi kebijakan hukum pidana meliputi sinkronisasi struktural, substansial dan kultural, sedangkan pemberdayaan upaya preventif meliputi

beberapa alternatif yang dapat dilakukan guna mencegah terjadinya tindak pidana lingkungan hidup (TPLH). Meskipun pembahasan menitikberatkan pada kebijakan hukum pidana di bidang pertambangan batubara, namun tetap dalam konteks perlindungan lingkungan hidup dan korban secara umum. Dalam mengemukakan alternatif, pembahasan mengacu pada perkembangan pembangunan sistem hukum nasional dan memperhatikan perkembangan standar-standar baku internasional.

### C. Kerangka Konseptual

#### 1. Kebijakan Hukum Pidana

Secara terminologis, kebijakan berasal dari kata *policy* (bahasa Inggris) atau *politiek* (bahasa Belanda) yang diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya; pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran; garis haluan.<sup>28</sup>

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

---

<sup>28</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Indonesia Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hal. 115

Barda Nawawi Arief menggunakan istilah kebijakan di dalam pembahasannya tentang kebijakan hukum pidana dan kebijakan kriminal yang merupakan terjemahan dari *penal policy dan criminal policy*.<sup>29</sup> Demikian pula Sutan Zanti Arbi dan Wayan Ardhana menterjemahkan kata *policy* menjadi kebijakan.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> Pada umumnya di kalangan administrasi negara kata kebijakan juga mengandung arti penetapan tujuan dan sarana.<sup>32</sup> Dari makna tersebut, dapat dilihat bahwa di dalam suatu kebijakan terkandung hal-hal sebagai berikut:

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

Apabila kita mengaitkannya dengan kebijakan hukum pidana, maka tersirat makna bahwa kebijakan hukum pidana ini didasarkan pada suatu prinsip atau sistem nilai yang hidup dan diyakini oleh masyarakat Indonesia, yang tertuang dalam falsafah bangsa Indonesia yakni Pancasila.

---

<sup>29</sup> Barda Nawawi Arief, (I), Op. cit, hal. 27

<sup>30</sup> Barda Nawawi Arief, (IV), Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, CV. Ananta, Semarang, 1994, hal. 63

<sup>31</sup> Ibid, hal. 63

<sup>32</sup> Siti Sundari Rangkuti, Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia, Disertasi, Surabaya, 1987, hal. 5

Kebijakan hukum pidana (*penal policy*) sebagai bagian dari kebijakan kriminal (*criminal policy*) diartikan sebagai kebijakan untuk menggunakan sarana penal (hukum pidana) dalam menanggulangi kejahatan. Sedangkan kebijakan kriminal sebagai bagian dari kebijakan sosial merupakan kebijakan penanggulangan kejahatan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat (*social defence*) dengan tujuan akhir demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).

Adapun tahapan dalam kebijakan hukum pidana meliputi tahap formulatif/legislasi, aplikatif/aplikasi, dan eksekutif/eksekusi. Dari ketiga tahapan ini tahap formulatif/legislasi merupakan tahap yang paling strategis dan krusial, karena merupakan landasan dan pedoman bagi tahap-tahap kebijakan selanjutnya, serta merupakan tahap yang sangat menentukan bagi pencapaian tujuan dari kebijakan hukum pidana itu sendiri. Fokus pembahasan dalam penelitian ini adalah kebijakan hukum pidana pada tahap formulatif/legislasi.

## 2. Pengusahaan Pertambangan Batubara

Secara terminologis pengusahaan berasal dari kata usaha<sup>33</sup> yang berarti kegiatan dengan mengarahkan tenaga, pikiran atau badan untuk mencapai sesuatu maksud; pekerjaan (perbuatan, daya upaya, ikhtiar) untuk mencapai sesuatu maksud.

Pengusahaan adalah perbuatan (hal dan sebagainya) mengusahakan, penyelenggaraan, pengerjaan dan sebagainya.<sup>34</sup> Dalam penelitian ini pengusahaan pertambangan batubara diartikan sebagai keseluruhan upaya baik yang dilakukan oleh pihak pengusaha

---

<sup>33</sup> W. J. S. Poerwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1996, hal. 1136

<sup>34</sup> *Ibid.*, hal. 1137

maupun pemerintah dalam mengelola tambang batubara, untuk memperoleh hasil yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran bangsa Indonesia.

### 3. Lingkungan Hidup (LH) dan Dampak Lingkungan Hidup (DLH)

Pengertian 'lingkungan hidup' oleh para pakar seringkali tidak dibedakan dengan pengertian 'lingkungan'. Namun pada umumnya istilah yang digunakan adalah 'lingkungan' (*environment*) karena dianggap lebih luas daripada istilah 'lingkungan hidup' (*life environment*).

Lingkungan adalah segala sesuatu yang berada di sekeliling manusia sebagai pribadi atau di dalam proses pergaulan hidup. Hubungan antara berbagai organisme hidup di dalam lingkungan pada hakikatnya merupakan kebutuhan primer yang bisa terjadi secara sadar maupun kurang sadar.<sup>35</sup>

Menurut Pasal 1 ayat (1) UUPLH, Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

Lingkungan hidup biasanya dibagi dalam 3 (tiga) kelompok dasar. Pertama, lingkungan fisik (*physical environment*), yaitu segala sesuatu di sekitar manusia yang berbentuk benda mati; kedua, lingkungan biologis (*biological environment*), yaitu segala sesuatu di sekitar manusia yang berupa organisme hidup selain manusianya itu sendiri;

<sup>35</sup> Bandingkan: Henry Campbell Black, et. al., *Black's Law Dictionary, Sixth Edition, St. Paul, Minn, West Publishing Co, 1990*, hal. 534, *Environment, the totality of physical, economic, cultural, aesthetic, and social circumstances and factors which surround and affect the desirability and value of property and which also affect the quality of peoples' lives. The surrounding conditions influences or forces which influence or modify.*

dan ketiga, lingkungan sosial (*social environment*), yaitu manusia-manusia lain yang ada di sekitarnya.

Baik lingkungan fisik, lingkungan biologis maupun lingkungan sosial selalu mengalami perubahan-perubahan; agar lingkungan tersebut dapat mempertahankan kehidupannya secara serasi, maka manusia melakukan penyesuaian diri atau adaptasi terhadap perubahan-perubahan itu. Sifat lingkungan hidup ditentukan oleh bermacam-macam faktor, yaitu:<sup>36</sup>

- a. jenis dan jumlah masing-masing jenis unsur lingkungan hidup tersebut;
- b. hubungan atau interaksi antara unsur dalam lingkungan hidup itu;
- c. kelakuan atau kondisi unsur lingkungan hidup; dan
- d. faktor nonmateril, yaitu keadaan, suhu, cahaya, energi, dan kebisingan.

Unsur-unsur tersebut di atas yang mempengaruhi sifat-sifat lingkungan hidup tidak merupakan unsur-unsur yang terlepas satu sama lain. Unsur-unsur itu mempunyai pola hubungan tertentu yang bersifat tetap dan teratur serta saling mempengaruhi.

Di antara keseluruhan hubungan atau interaksi antara unsur-unsur dalam lingkungan hidup, maka interaksi antara manusia dengan lingkungan fisik dan lingkungan biologis tidak jarang mengakibatkan pencemaran maupun kerusakan lingkungan hidup yang dapat menurunkan kuantitas maupun kualitas lingkungan hidup secara keseluruhan.

Pencemaran lingkungan hidup adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya. Sedangkan

---

<sup>36</sup> R. M. Gatot P. Sumartono, Hukum Lingkungan Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hal.13

Perusakan lingkungan hidup adalah tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik dan/atau hayatinya yang mengakibatkan lingkungan hidup tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkelanjutan.<sup>37</sup> Menurunnya kuantitas maupun kualitas lingkungan hidup merupakan dampak negatif dari suatu usaha atau kegiatan manusia, yang sering dikenal dengan istilah dampak lingkungan hidup.

Menurut Pasal 1 ayat (20) UUPH, dampak lingkungan hidup (DLH) adalah pengaruh perubahan pada lingkungan hidup yang diakibatkan oleh usaha dan/atau kegiatan. Dalam penelitian ini dampak lingkungan hidup diartikan sebagai pengaruh negatif berupa turunnya kuantitas dan/atau kualitas pada lingkungan hidup, akibat pengusahaan pertambangan batubara sehingga menimbulkan kerugian bagi kelestarian fungsi lingkungan hidup.

#### **4. Tindak Pidana Lingkungan Hidup (TPLH)**

Lingkungan hidup sebagai kesatuan ruang dengan semua benda, daya keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang membentuk suatu tatanan berupa ekosistem sangat dipengaruhi oleh sumber daya manusia yang memiliki keistimewaan ilmu dan teknologi (iptek). Oleh karena itu melalui suatu proses yang menggunakan iptek (sumber daya) manusia yang dilandasi oleh motivasi lingkungan sosial ekonomi dan sosial budayanya membentuk/membangun sumber daya binaan, baik berupa industri, jembatan, waduk, maupun kegiatan pariwisata. Dalam membangun sumber daya binaan itu manusia mengeksploitir sumber daya alam (hayati dan nonhayati) untuk memenuhi kebutuhan

---

<sup>37</sup> Pasal 1 ayat 12 dan 14 UUPH

hidupnya seoptimal mungkin, satu dan lain hal karena sifat kodrati yang ada pada manusia yang “antroposentris”.<sup>38</sup>

Lingkungan hidup sebagai obyek hukum (dan hukum pidana) ini justru secara mendasar diatur oleh UUPH yang berlandaskan asas yang mengubah visi manusia terhadap unsur LH dari pemanfaat (sampai pada perusak), menjadi pelindung dan pelestari kemampuan LH. Eksploitasi yang tidak mengenal batas oleh manusia yang bersenjatakan iptek itulah yang menjadi tujuan utama dari UUPH, yaitu melalui pengelolaan LH secara terpadu dalam pemanfaatan, pemulihan, dan pengembangannya.<sup>39</sup>

Dalam konteks inilah maka diperlukan ketentuan-ketentuan yang dapat memberikan perlindungan terhadap kelestarian fungsi LH. Selain ketentuan administratif, maka diperlukan pula sarana penunjang agar ketentuan administratif itu dapat ditaati. Sarana penunjang tersebut antara lain adalah sanksi pidana, yakni dengan mengancam sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana lingkungan hidup (TPLH).

TPLH diartikan sebagai tindak pidana yang mengakibatkan kerugian pada kelestarian fungsi lingkungan hidup. TPLH bisa berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Oleh karenanya pelaku TPLH (orang dan/atau badan hukum) diancam dengan sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>38</sup> Hermien Hadiati Koeswadji, Hukum Pidana Lingkungan, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal.145-146

<sup>39</sup> Ibid.

Bandingkan: Hermin Hediati Koeswadji, Ibid, “Apabila hal tersebut di atas dikaitkan dengan hukum pidana umum yang ada dalam KUHP, maka perbuatan manusia baik sebagai perorangan dan/atau badan hukum dalam memanfaatkan LH dapat mengakibatkan unsur/komponen LH itu menjadi berkurang fungsinya daripada semula, bahkan dapat berakibat degradasi fungsinya sampai pada tahap tercemarnya dan/atau rusaknya LH. Dalam keadaan inilah LH menjadi korban dari perbuatan manusia dan/atau badan hukum (vide Ps. 34 ayat (1) dan Ps. 35 (3) UUPH). Dalam keadaan yang demikian inilah LH menjadi ‘korban’ dari perbuatan manusia yang tidak mengenal batas dalam mengeksploitasinya”.

## 5. Korban

Secara terminologis korban (*victim*) adalah orang atau sekelompok orang yang menderita kerugian akibat dilakukannya suatu kejahatan. Dalam Black's Law Dictionary disebutkan bahwa, *Victim, the person who is the object of crime or tort, as the victim of a robbery is the person robbed. Person who court determines has suffered pecuniary damages as result of defendant's criminal activities, that person may be individual, public or private corporation, goverment, partnership, or unincorporated association.*<sup>40</sup>

Korban dalam pengertian yang cukup luas dinyatakan dalam *Declaration on Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, korban (*victim*) ialah:<sup>41</sup>

*"person who, individually or colletively, have suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substansial impairment of their fundamental rights, thought acts or ommisions that are in violation of criminal laws operative within member states, including those laws proscribing criminal abuse of power".*

Menurut kesepakatan internasional yang tertuang dalam Resolusi MU-PBB tersebut di atas dinyatakan bahwa, yang dimaksud dengan 'korban' ialah orang-orang, baik secara individual maupun kolektif, yang menderita kerugian akibat perbuatan (tidak berbuat) yang melanggar hukum pidana yang berlaku di suatu negara, termasuk peraturan-peraturan yang melarang penyalahgunaan kekuasaan. Dalam bagian lain dinyatakan, khususnya sewaktu menjelaskan '*Victims of Abuse of Power*', bahwa dalam penegertian 'korban' termasuk juga orang-orang yang menjadi korban dari perbuatan-perbuatan (tidak berbuat) yang walaupun belum merupakan pelanggaran terhadap hukum pidana nasional yang berlaku,

<sup>40</sup> Henry Campbell Black, et. al., Op. cit., hal. 1567

<sup>41</sup> *Declaration on Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* (MU-PBB No.40/34 Tgl. 29 November 1985). Bandingkan : Muladi (II), op cit., hal. 11

tetapi sudah merupakan pelanggaran menurut norma-norma HAM yang diakui secara internasional.<sup>42</sup> Dalam perkembangan selanjutnya korban diartikan lebih luas lagi, yaitu segala sesuatu (orang, orang-orang, lembaga, lingkungan hidup, dan lain sebagainya) yang dirugikan akibat dilakukannya suatu perbuatan.

Pengertian korban dalam penelitian ini adalah korban dalam pengertian yang luas. Korban di sini juga meliputi korban nyata (*real victim*) maupun korban potensial (*potensial victim*), yang timbul akibat pengusahaan pertambangan batubara.

#### **D. Tujuan dan Kontribusi Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kebijakan hukum pidana yang tertuang dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penanggulangan dampak lingkungan hidup, khususnya akibat pengusahaan pertambangan batubara.
2. Untuk mengetahui dampak lingkungan serta korban yang timbul akibat pengusahaan pertambangan, dan untuk memperoleh gambaran kebijakan hukum pidana di masa yang akan datang dalam rangka menanggulangi dampak lingkungan hidup serta memberikan perlindungan terhadap korban akibat pengusahaan pertambangan batubara.

Kontribusi penelitian ini adalah:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran tentang kebijakan hukum pidana dalam menanggulangi dampak lingkungan serta korban yang timbul akibat pengusahaan pertambangan batubara. Hasil penelitian ini diharapkan pula dapat

---

<sup>42</sup> United Nations, A Compilation of International Instrument, Volume I, New York, 1993, hal. 382 dan seterusnya, khususnya butir No. 1 dan 18. Bandingkan: Barda Nawawi Arief, (III), Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hal. 53

bermanfaat sebagai masukan bagi lembaga legislatif dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan, dalam rangka mengantisipasi perkembangan perusahaan pertambangan batubara dimasa yang akan datang.

2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi tentang langkah-langkah apa yang sebaiknya diambil para pelaksana yang terlibat langsung di lapangan, baik dalam menanggulangi dampak lingkungan hidup maupun dalam rangka memberikan perlindungan terhadap korban yang timbul akibat perusahaan pertambangan batubara.

## E. Metodologi Penelitian

### 1. Jenis dan Metode Pendekatan

Bertolak dari permasalahan yang mendasari penelitian ini, maka penelitian<sup>43</sup> ini termasuk jenis penelitian yang bersifat deskriptif dan berbentuk perskriptif. Penelitian deskriptif di sini dimaksudkan sebagai penelitian yang bertujuan untuk memecahkan masalah yang ada pada masa sekarang dengan mengumpulkan data, menyusun, mengklasifikasikan, menganalisis dan menginterpretasikan. Sedangkan penelitian preskriptif yakni penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada, dan sifat analisisnya mengarah pada prediksi masa yang

---

<sup>43</sup> Lihat: Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif - Suatu Tinjauan Singkat, CV. Rajawali, Jakarta, 1985, hal.1: "Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi, karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten". Lihat juga: Ronny Hanitijo Soemitro, (II), Metodologi Penelitian Hukum, disampaikan pada Pelatihan Metodologi Penelitian Ilmu Sosial, Bagian Hukum dan Masyarakat, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 14-15 Mei 1999, hal. 10 (Kompilasi Makalah Pelatihan): "Penelitian merupakan suatu proses yang terdiri dari suatu rangkaian langkah-langkah yang dilakukan secara terencana dan sistematis untuk memperoleh pemecahan permasalahan atau untuk mendapatkan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tertentu".

akan datang, guna menemukan kebijakan yang seyogyanya (yang diharapkan).<sup>44</sup> Selain itu pula, penelitian ini dapat dikategorikan sebagai penelitian hukum normatif.<sup>45</sup>

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini bertitik tolak dari masalah pokok, yakni masalah kebijakan hukum pidana dalam menanggulangi dampak lingkungan akibat perusahaan pertambangan batubara. Meskipun penelitian kebijakan merupakan perpaduan intensif antara berbagai unsur, yaitu antara ilmu, keprigelan (kepiawaian: penulis) dan seni,<sup>46</sup> namun penelitian ini lebih memfokuskan pada kebijakan hukum pidana dari sudut pandang ilmu (hukum).

Dengan memfokuskan kebijakan hukum pidana dari sudut pandang hukum, maka penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis-normatif. Metode normatif dipergunakan dengan pertimbangan bahwa titik tolak penelitian adalah analisis terhadap peraturan perundang-undangan pidana di bidang pertambangan, khususnya pertambangan batubara yang berlaku sebagai hukum positif di Indonesia.

Pendekatan ini ditunjang dan dilengkapi pula dengan pendekatan yuridis-empiris<sup>47</sup> Pendekatan yuridis-empiris digunakan karena dalam penelitian ini juga akan digambarkan

<sup>44</sup> Lihat: Bambang Waluyo, Penelitian Hukum dalam Praktek, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hal. 7-9

<sup>45</sup> Lihat: Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 11: "Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder". Lihat juga: Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Op cit., hal. 15. Penyebutan lainnya dari penelitian hukum normatif adalah: 'kajian/penelitian dogmatik' atau 'kajian/penelitian hukum dengan metode doktrinal'. Lihat: Soetandyo Wignjosobroto, Masalah Metodologik dalam Penelitian Hukum Sehubungan dengan Masalah Keragaman Pendekatan Konseptualnya, disampaikan pada Pelatihan Metodologi Penelitian Ilmu Sosial, Bagian Hukum dan Masyarakat, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 14-15 Mei 1999, hal. 30 (Kompilasi Makalah Pelatihan)

<sup>46</sup> Sudarwan Danim, Pengantar Studi Penelitian Kebijakan, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, hal. 21

<sup>47</sup> Lihat: Barda Nawawi Arief (II), op cit., hal. 61. Lihat juga: Barda Nawawi Arief, (VI), Penelitian Hukum Normatif (Suatu Upaya Reorientasi Pemahaman), Disajikan Pada Penataran Metodologi Penelitian Hukum UNSOED, Purwokerto, 11-15 September 1995, hal. 4, Lihat juga: Sunaryati Hartono, Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20, Alumni, Bandung, 1994, hal. 164-165. Lihat juga: Fred N. Kerlinger, Asas-asas Penelitian Behavioral, Cet. kelima, (Terj: Landung R. Simatupang), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 17

realitas dampak lingkungan serta korban yang timbul sebagai konsekuensi logis dari kebijakan hukum pidana yang tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan batubara.

## 2. Bahan Penelitian

Bahan penelitian yang dijadikan dasar pembahasan meliputi bahan kepustakaan dan bahan penelitian lapangan. Bahan penelitian kepustakaan terutama untuk membahas bagaimana kebijakan hukum pidana yang tertuang dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penanggulangan dampak lingkungan hidup, khususnya akibat perusahaan pertambangan batubara. Sedangkan bahan penelitian lapangan digunakan untuk mengetahui bagaimana dampak lingkungan serta korban yang timbul akibat perusahaan pertambangan batubara.

### a. Penelitian Kepustakaan

#### 1) Bahan Penelitian

##### a) Bahan Hukum Primer, yang terdiri dari:

- (1) Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup;  
Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pertambangan batubara;
- (2) Peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya hukum pidana di bidang lingkungan hidup.

Selain ketiga bahan hukum primer di atas, digunakan juga UUD 1945, GBHN 1998 dan REPELITA sebagai bahan rujukan.

b) Bahan hukum sekunder

- (1) Tulisan atau pendapat pakar hukum, ekonomi, pertambangan dan lingkungan mengenai dampak perusahaan pertambangan batu bara;
- (2) Tulisan atau pendapat pakar hukum pidana mengenai kejahatan di bidang ekonomi dan lingkungan;
- (3) Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana tahun 1991/1992 (revisi tahun 1993).
- (4) Berbagai hasil pertemuan ilmiah baik di tingkat nasional maupun internasional yang ada kaitannya dengan kebijakan hukum pidana, lingkungan dan pembangunan.

c) Bahan hukum tersier

- (1) Ensiklopedia Indonesia;
- (2) Encyclopedia of Crime and Justice;
- (3) Kamus Hukum;
- (4) Kamus Besar Bahasa Indonesia;
- (5) Berbagai majalah dan jurnal tentang hukum, ekonomi dan lingkungan hidup.

2) Alat Penelitian

Alat penelitian yang dipakai untuk bahan kepustakaan ini adalah studi dokumenter dan literer.

## b. Penelitian Lapangan

### 1) Narasumber

Kantor Wilayah Pertambangan dan Energi Propinsi Kalimantan Selatan, Pemegang Kuasa Pertambangan (KP) Batubara di Propinsi Kalimantan Selatan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan ahli hukum lingkungan maupun ahli hukum pidana, berdasarkan anggapan bahwa mereka mengetahui dan menguasai permasalahan di dalam penelitian ini.

### 2) Alat Penelitian

Alat penelitian dalam penelitian lapangan adalah wawancara. Wawancara dilakukan secara langsung dalam bentuk dialog melalui penyampaian pertanyaan yang sifatnya terbuka.

### 3. Populasi dan Teknik Sampling

Karena penelitian ini lebih menitikberatkan pada pendekatan yuridis-normatif di mana sumber utamanya adalah data sekunder, maka sebenarnya masalah sampel dan teknik sampling bukanlah sesuatu yang urgen.<sup>48</sup> Namun karena penelitian ini juga dilengkapi dengan data empiris yang bersumber dari data primer guna menunjang kajian normatif tersebut,<sup>49</sup> maka perlu sedikit dikemukakan hal yang berkaitan dengan populasi dan teknik pengambilan sampel.

Populasi penelitian ini meliputi dampak lingkungan dan korban yang timbul akibat

---

<sup>48</sup> Lihat: Philippus M. Hadjon, Pengkajian Ilmu Hukum, Disajikan dalam Penataran dan Lokakarya Sehari "Menggagas Usulan dan Laporan Penelitian Hukum Normatif", FH. Universitas Brawijaya, Malang, 22 Februari, 1997, hal. 2-3

<sup>49</sup> Lihat Barda Nawawi Arief, (VI), Op cit., hal. 4-8

pengusahaan pertambangan batubara di Indonesia. Untuk memperoleh data primer, penelitian ini menggunakan teknik "*purposive sampling*"<sup>50</sup> dalam menentukan 3 (tiga) lokasi pertambangan batubara di Pripinsi Kalimantan Selatan. Lokasi pertambangan batubara dimaksud adalah: (1) PT. Adaro Indonesia; (2) KUD Usaha Karya; dan (3) KUD Bersama.

#### 4. Metoda Analisis Data

Data yang bersifat kualitatif setelah dikumpulkan lalu identifikasikan dan dikategorikan dalam sistematika tertentu, selanjutnya dianalisis dengan mempergunakan metoda analisis kualitatif. Menurut Niles dan Huberman, langkah-langkah untuk menganalisis data meliputi pengumpulan data, reduksi data, display data dan perumusan kesimpulan.<sup>51</sup> Metoda analisis kualitatif ini pada dasarnya mempergunakan pemikiran logis-analitis.<sup>52</sup> Sedangkan data yang bersifat kuantitatif yang dipergunakan sebagai pendukung data kualitatif, akan disajikan dalam bentuk tabel untuk kemudian diinterpretasikan.

<sup>50</sup> Teknik "*purposive sampling*" biasanya dipilih karena alasan waktu, tenaga dan biaya, sehingga tidak dapat mengambil sampel yang besar jumlahnya dan jauh letaknya, yang ditentukan dengan berdasarkan tujuan tertentu dan harus memenuhi persyaratan antara lain: didasarkan pada ciri-ciri, sifat-sifat atau karakteristik tertentu yang merupakan ciri-ciri utama populasi; subyek yang diambil sebagai sampel harus benar-benar merupakan subyek yang paling banyak mengandung ciri-ciri yang terdapat pada populasi, dan penentuan karakteristik populasi dilakukan dengan teliti dalam studi pendahuluan. Lihat: Ronny Hanitijo Soemitro, Op cit., hal. 51

<sup>51</sup> Niles dan Huberman, dalam Esmi Warassih, Metodologi Penelitian Bidang Ilmu Humaniora, disampaikan pada Pelatihan Metodologi Penelitian Ilmu Sosial, Bagian Hukum dan Masyarakat, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 14-15 Mei 1999, hal. 51-52 (Kompilasi Makalah Pelatihan). Bandingkan: Matthew B. Milles & A. Michael Huberman, Analisis Data Kualitatif. (Terj. Tjetjep Rohendi Rohidi), UI-Press, Jakarta, 1992, hal.15-21

<sup>52</sup> Lihat: M. Sommers, Logika, Alumni, Bandung, 1992, hal. 2. Lihat juga: Jujun S. Suriasumantri, Filsafat Ilmu -Sebuah Pengantar Populer-, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hal. 43. Lihat juga: Tatang M. Amirin, Menyusun Rencana Penelitian, CV. Rajawali, Jakarta, 1996, hal. 95

## F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan di sini dibagi menjadi empat bab. **Bab Pertama** merupakan Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, perumusan masalah, kerangka konseptual, tujuan dan kontribusi penelitian, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

**Bab Kedua**, berisi Tinjauan Pustaka yang menguraikan tentang kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan dampak lingkungan hidup akibat perusahaan pertambangan batubara; perusahaan pertambangan batubara; dan kemungkinan dampak lingkungan hidup dan korban yang timbul akibat perusahaan pertambangan batubara.

**Bab Ketiga**, berisi Hasil Penelitian dan Pembahasan atas permasalahan yang diteliti. Terdapat 2 (dua) pokok bahasan, yaitu: Pertama, kebijakan hukum pidana dalam perundang-undangan yang berkaitan dengan penanggulangan dampak lingkungan hidup khususnya akibat perusahaan pertambangan batubara; Kedua, dampak lingkungan hidup dan korban yang timbul akibat perusahaan pertambangan batubara serta kebijakan hukum pidana di masa yang akan datang dalam menanggulangi dampak lingkungan hidup dan memberikan perlindungan terhadap korban akibat perusahaan pertambangan batubara.

**Bab keempat**, merupakan Penutup yang memuat kesimpulan yang terdiri dari kesimpulan umum dan kesimpulan khusus, serta rekomendasi/saran yang dapat diberikan berdasarkan analisis terhadap hasil penelitian yang dilakukan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Dampak Lingkungan Hidup Akibat Pengusahaan Pertambangan Batubara

##### 1. Pengertian dan Ruang Lingkup Kebijakan Hukum Pidana

###### a. Landasan Pemahaman Kebijakan Hukum Pidana

Perkembangan masyarakat di jaman modern yang begitu pesat akibat pembangunan yang sedang dilaksanakan, perlu diikuti dengan kebijakan di bidang hukum sebagai sarana untuk menertibkan dan melindungi masyarakat dalam mencapai kesejahteraannya.

Munculnya kejahatan-kejahatan dengan dimensi baru yang merupakan dampak negatif dari perkembangan masyarakat dan pembangunan dewasa ini khususnya dengan timbulnya dampak lingkungan hidup sebagai akibat eksploitasi sumber daya alam yang mengancam terlaksananya kesinambungan pembangunan itu sendiri, perlu ditanggulangi dengan berbagai upaya penanggulangan yang lebih efektif, dalam hal ini salah satunya adalah penanggulangan dengan sarana hukum pidana.

Semakin kompleksnya permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat dan aparat penegak hukum dalam menanggulangi kejahatan modern perlu diimbangi dengan pembenahan dan pembangunan sistem hukum pidana secara menyeluruh yang meliputi pembangunan budaya, struktur dan substansi hukum pidana. Jelaslah bahwa kebijakan

hukum pidana (*Penal Policy*) menduduki posisi yang sangat strategis dalam pengembangan hukum pidana modern.<sup>53</sup>

#### b. Tinjauan tentang Pengertian dan Ruang Lingkup Kebijakan Hukum Pidana

Istilah kebijakan dalam hal ini berasal dari bahasa Inggris: "*policy*" atau dalam bahasa Belanda: "*politiek*" yang secara umum dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah (dalam arti luas) termasuk pula aparat penegak hukum -pen- dalam mengelola, mengatur atau menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang-bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan pengaplikasian hukum/peraturan, dengan suatu tujuan (umum) yang mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat (warga negara).<sup>54</sup>

Selanjutnya politik hukum (*law policy/rechtspolitiek*) dapat diartikan sebagai:<sup>55</sup>

- a. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat;
- b. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan pera-

<sup>53</sup> Dalam hal ini Marc Ancel mengatakan bahwa "*modern criminal science*" terdiri dari tiga komponen yaitu "*Criminology*", "*Criminal Law*" dan "*Penal Policy*". Selanjutnya Marc Ancel mengatakan "*Between the study of criminological factor on the one hand and the legal technique on the other there is the room for science which observes legislatives phenomenon and for a rational act whithin which scholar and practitioners, criminologist and lawyers can come together, not as antagonist or in fratricidal strife, but as fellowworkers engaged in common task, which is first and foremost to bring into effect a realistic, and healtily progresive penal policy*". Lihat: Barda Nawawi Arief, (I) op. cit., hal 23-24

<sup>54</sup> Lihat: Henry Campbell Black, et. al., ad., *Black's Law Dictionary, Sixth Edition, St. Paulminn West Publishing C. O.*, 1990, hal. 1157. Antara lain disebutkan bahwa *Policy* merupakan: "*the general principples by which government is guided in its management of public affairs, or the legislator in its measures ... this term, as applied to a law, ordinance, or rule of law, denotes its general purpose or tendency considered as directed to the welfare or prosperity of the state community*".

<sup>55</sup> Sudarto, (I), Hukum dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1977, hal. 159 dan Sudarto, (II), Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Sinar Baru, 1983, hal. 20

turan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

Dengan demikian kebijakan hukum pidana (*penal policy/criminal law policy/strafrechtspolitik*) dapat didefinisikan sebagai “usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa yang akan datang.”<sup>56</sup> Kata “sesuai” dalam pengertian tersebut mengandung makna “baik” dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna.<sup>57</sup>

Dari definisi tersebut di atas sekilas nampak bahwa kebijakan hukum pidana identik dengan Pembaharuan Perundang-undangan Hukum Pidana”, namun sebenarnya pengertian kebijakan hukum pidana tidak sama dengan pembaharuan perundang-undangan hukum pidana dalam arti sempit. Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut: Hukum pidana sebagai suatu sistem hukum yang terdiri dari budaya, struktur dan substansi hukum, sedangkan undang-undang merupakan bagian dari substansi hukum. Dengan demikian pembaharuan hukum pidana tidak sekedar memperbaharui perundang-undangan hukum pidana saja namun juga memperbaharui sektor-sektor lain seperti ilmu hukum pidana dan ide-ide hukum pidana melalui proses pendidikan dan pemikiran akademik.

Ruang lingkup kebijakan hukum pidana sebenarnya lebih luas daripada pembaharuan hukum pidana, hal ini disebabkan karena kebijakan hukum pidana dilaksanakan melalui tahap-tahap konkretisasi/operasionalisasi/fungsionalisasi hukum pidana yang terdiri dari:

---

<sup>56</sup> Dalam hal ini Marc Ancel mendefinisikan *penal policy* sebagai “yaitu ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif (dalam hal ini hukum pidana) dirumuskan secara lebih baik. Lihat Barda Nawawi Arief, (I), Op. cit., Hal. 28

<sup>57</sup> Ibid.

- a. Kebijakan formulatif/legislatif, yaitu tahap perumusan/penyusunan hukum pidana;
- b. Kebijakan aplikatif/yudikatif, yaitu tahap penerapan hukum pidana;
- c. Kebijakan administratif/eksekutif, yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana.

Dalam hal ini pembaharuan hukum pidana lebih banyak berkaitan dengan tahap perumusan atau pembuatan hukum pidana atau berkaitan dengan kebijakan formulatif. Di samping itu pula, kebijakan hukum pidana tidak dapat dipisahkan dari sistem hukum pidana, sebagaimana yang dikemukakan oleh Marc Ancel yang menyatakan bahwa setiap masyarakat yang terorganisir memiliki sistem hukum pidana yang terdiri dari peraturan-peraturan hukum pidana beserta sanksinya, suatu prosedur hukum pidana dan suatu mekanisme pelaksanaan pidana.<sup>58</sup> A. Mulder mengemukakan pula bahwa kebijakan hukum pidana ialah garis kebijakan untuk menentukan:<sup>59</sup>

- 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 dilaksanakan.

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

---

<sup>58</sup> Ibid., hal. 29

<sup>59</sup> *Strafrechtspolitik is de beleidslijn om te bepalen: in welk opzicht de bestaande strafbepalingen herzien dienen te worden; ... gedaan kan worden op strafrechtelijk gedrag te voorkomen; hoe de opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van straffen dient te verlopen*". Lihat: Barda Nawawi Arief (I), Ibid., hal. 28-29

hukum pidana formal (hukum acara pidana) dan hukum pelaksanaan pidana. Selanjutnya kebijakan hukum pidana dapat dikaitkan dengan tindakan-tindakan:

- a. Bagaimana upaya pemerintah untuk menanggulangi kejahatan dengan hukum pidana;
- b. Bagaimana merumuskan hukum pidana agar sesuai dengan kondisi masyarakat;
- c. Bagaimana kebijakan pemerintah untuk mengatur masyarakat dengan hukum pidana;
- d. Bagaimana menggunakan hukum pidana untuk mengatur masyarakat dalam rangka mencapai tujuan yang lebih besar.

### **c. Hubungan antara Kebijakan Hukum Pidana dengan Kebijakan Kriminal dan Kebijakan Sosial**

Dari uraian pada subbab di atas, nampak bahwa kebijakan hukum pidana bukan merupakan suatu kebijakan yang berdiri sendiri. Sebagai bagian dari upaya untuk menanggulangi kejahatan dalam rangka mensejahterakan masyarakat, maka tindakan untuk mengatur masyarakat dengan sarana hukum pidana terkait erat dengan berbagai bentuk kebijakan dalam suatu proses kebijakan sosial yang mengacu pada tujuan yang lebih luas.

Sebagai salah satu alternatif penanggulangan kejahatan maka kebijakan hukum pidana adalah bagian dari kebijakan kriminal (*criminal policy*).<sup>60</sup> Dengan demikian dalam rangka penanggulangan kejahatan secara terpadu maka kebijakan hukum pidana (pendekatan penal) dalam pengembangannya harus senantiasa memperhatikan alternatif

---

<sup>60</sup> Marc Ancel mendefinisikan kebijakan kriminal sebagai "*the rational organization of the control of crime by society*", G. Peter Hoefnagels mengemukakan bahwa "*criminal policy is the rational organization of social reactions to crime*", sedangkan Sudarto mengemukakan tiga arti mengenai kebijakan kriminal yaitu: dalam arti sempit, ialah keseluruhan asas dan metoda yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana; dalam arti luas, ialah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi; dalam arti yang paling luas (diambil dari Jorgen Japson) ialah keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat. Lihat: Ibid. Hal. 1-2.

penanggulangan yang lain yaitu pendekatan non penal, yaitu upaya menanggulangi kejahatan dengan mempergunakan sarana lain selain hukum pidana. Pendekatan penal yang cenderung mengarah kepada upaya represif dalam pelaksanaannya mengandung keterbatasan, sehingga dalam hal ini perlu diimbangi dengan pendekatan nonpenal yang cenderung merupakan upaya preventif. Bahkan jika dilihat dari sudut politik kriminal secara makro dan global, maka upaya-upaya nonpenal menduduki posisi kunci dan strategis dari keseluruhan upaya politik kriminal.<sup>61</sup> Namun hal ini tidak berarti bahwa upaya penal tidak penting atau dapat dikesampingkan begitu saja. Justru upaya penal merupakan sarana yang sangat vital dalam proses penegakan hukum (*law enforcement*) dalam menanggulangi kejahatan.

Hal tersebut di atas dipertegas dalam salah satu kesimpulan Seminar Kriminologi ke-3 tahun 1976 yang mengemukakan antara lain bahwa hukum pidana hendaknya dipertahankan sebagai salah satu sarana untuk *social defence* dalam arti melindungi masyarakat terhadap kejahatan dengan memperbaiki atau memulihkan kembali (*rehabilitatie*) si pembuat tanpa mengurangi keseimbangan kepentingan perorangan (pembuat) dan masyarakat.<sup>62</sup>

Kebijakan kriminal yang dilakukan baik melalui pendekatan penal maupun pendekatan nonpenal sebagai sarana untuk melindungi masyarakat terhadap kejahatan (*social defence*) merupakan bagian integral dari Kebijakan Sosial (*Social Policy*) yang bersama-sama dengan kebijakan untuk mensejahterakan masyarakat (*Social Welfare Policy*) mengupayakan tercapainya suatu tujuan akhir yang lebih luas yaitu "perlindungan

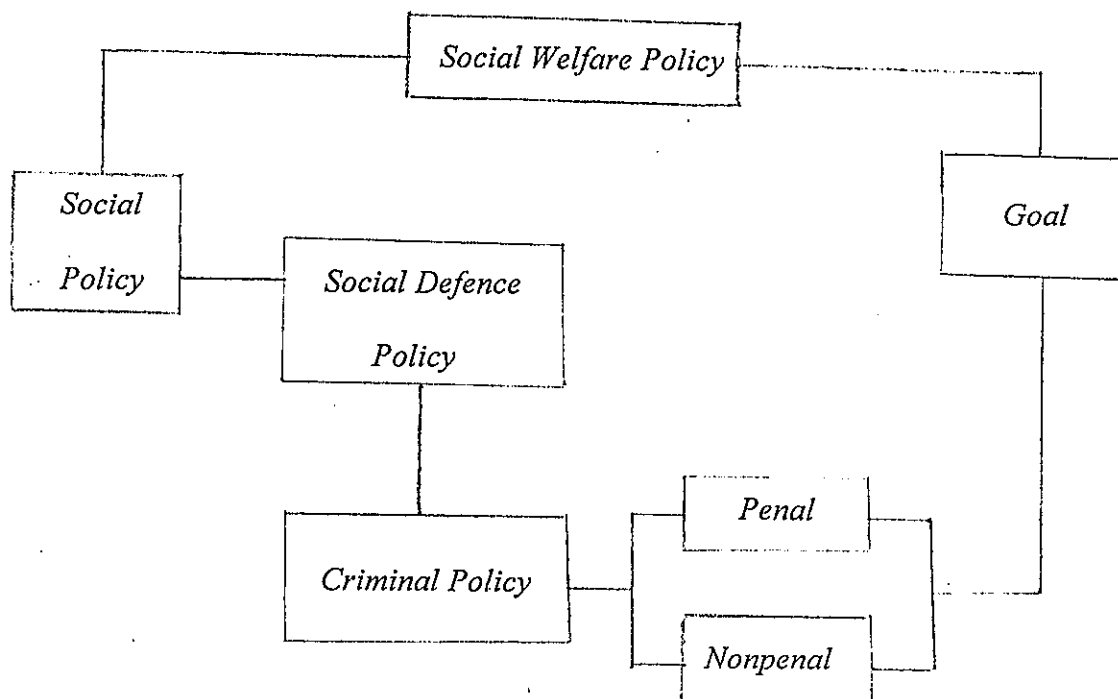
---

<sup>61</sup> Ibid. Hal. 49

<sup>62</sup> Barda Nawawi Arief, dalam: Muladi dan Barda Nawawi Arief, (II), Teori-teori dan Kebijakan Pidana, Alumni, Bandung, 1992, hal. 92.

masyarakat untuk kesejahteraan masyarakat".<sup>63</sup>

Dari uraian tersebut di atas nampak bahwa kebijakan hukum pidana merupakan bagian integral dari kebijakan-kebijakan yang lain, terutama dengan kebijakan kriminal dan kebijakan sosial yang lebih jelasnya dapat digambarkan dengan bagan sebagai berikut:<sup>64</sup>



Berdasarkan uraian dan bagan di atas maka upaya penanggulangan kejahatan perlu ditempuh dengan pendekatan kebijakan secara terpadu (integral), dalam arti: ada keterpaduan antara upaya penanggulangan dengan sarana penal dan nonpenal. Selanjutnya upaya

<sup>63</sup> Dalam salah satu laporan Kursus Latihan ke-34 yang diselenggarakan oleh UNAFEI di Tokyo tahun 1973 antara lain menyatakan: "Most of group members agreed some 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 terms like 'happiness of citizens', 'a wholesome and cultural living', 'social welfare' or 'equality'." Lihat Barda Nawawi Arief, (I), Op. cit., hal. 2-3

<sup>64</sup> Barda Nawawi Arief, Kebijakan Kriminal (Criminal Policy), Bahan Penataran Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 9 - 13 September 1991, hal. 3. Bandingkan dengan: Barda Nawawi Arief, (I), Op. cit., hal. 3

penanggulangan kejahatan yang terintegrasi dalam kebijakan sosial perlu diintegrasikan pula dalam perencanaan pembangunan nasional guna mencapai tujuan nasional.<sup>65</sup>

#### d. Beberapa Pendekatan dalam Kebijakan Hukum Pidana

Dua masalah sentral dalam kebijakan hukum pidana yang penganalisisannya tidak dapat dilepaskan dari konsepsi integral antara kebijakan pembangunan nasional adalah masalah penentuan: (a) perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana; dan (b) sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada sipelanggar.<sup>66</sup> Hal ini berarti bahwa kebijakan hukum pidana berkaitan erat dengan masalah kriminalisasi dan penalisasi, oleh sebab itu dalam menangani masalah sentral tersebut di atas, terutama masalah sentral yang pertama, harus pula dilakukan dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*). Dengan demikian maka kebijakan hukum pidana harus dilaksanakan dengan pertimbangan-pertimbangan yang sangat hati-hati, cermat dan rasional dengan memperhatikan berbagai faktor yang relevan. Apalagi sebagaimana diuraikan tadi, bahwa kebijakan hukum pidana antara lain berkaitan dengan masalah kriminalisasi, maka dalam menentukan dan menyusun ketentuan pidana harus memperhatikan pertimbangan atas faktor kebijakan sebagai berikut:<sup>67</sup>

- a. Tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil makmur secara material dan spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka (penggunaan

<sup>65</sup> Penegasan perlunya upaya penanggulangan kejahatan diintegrasikan dengan keseluruhan kebijakan sosial dan perencanaan pembangunan tersebut terungkap dalam pernyataan-pernyataan para ahli seperti Sudarto dan W. Cliford dan dalam berbagai Kongres PBB mengenai "*Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*" Periksa: Ibid., hal 4-8

<sup>66</sup> Ibid., hal. 32

<sup>67</sup> Disarikan dari pendapat Sudarto dan Bassioni, serta dari Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional di Semarang pada bulan Agustus 1980. Lihat: Ibid., hal. 33-36. Lihat pula: Sudarto, (I), Op.cit., hal.44-48

hukum) pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan pengucuran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.

- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, tidak disukai atau dibenci oleh warga masyarakat yaitu perbuatan yang merugikan (material atau spiritual) atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban. Selain itu harus pula dipertimbangkan sejauhmana perbuatan-perbuatan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai fundamental yang berlaku dalam masyarakat.
- c. Perhitungan prinsip biaya dan hasil (*cost benefit principle*) dari penggunaan hukum pidana tersebut, yaitu apakah biaya mengkriminalisasi seimbang dengan hasilnya yang akan dicapai, artinya *cost* pembuatan undang-undang, pengawasan dan penegakan hukum, serta beban yang dipikul oleh korban dan pelaku kejahatan itu sendiri harus seimbang dengan situasi tertib hukum yang akan dicapai.
- d. Kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*) dan memadainya sarana-sarana yang digunakan dalam hubungannya dengan hasil-hasil yang ingin dicapai.
- e. Pengaruh sosial dari kriminalisasi dan dekriminalisasi.

Berdasarkan faktor-faktor tersebut di atas nampak bahwa penentuan kebijakan kriminal dengan sarana hukum pidana senantiasa mengacu pada kebijakan yang lebih luas yaitu kebijakan sosial. Selanjutnya, karena masalah sentral dalam kebijakan hukum pidana tidak hanya terbatas penentuan perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, namun juga sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan pada si pelanggar, maka

di samping pertimbangan beberapa faktor kebijakan tersebut di atas, harus pula dipertimbangkan hal-hal yang berkaitan dengan efektivitas dari bermacam-macam sanksi.

Dalam hal ini Bassioni menegaskan bahwa sanksi pidana harus disepadankan dengan kebutuhan untuk melindungi dan mempertahankan kepentingan-kepentingan sosial seperti: pemeliharaan tertib masyarakat; perlindungan warga masyarakat dari kerugian atau bahaya-bahaya yang tidak dapat dibenarkan, yang dilakukan oleh orang lain; memasyarakatkan kembali (resosialisasi) para pelanggar hukum; dan memelihara atau mempertahankan integritas pandangan-pandangan dasar tertentu mengenai keadilan sosial, martabat kemanusiaan dan keadilan individu.<sup>68</sup>

Dengan demikian maka penetapan kebijakan hukum pidana harus diawali dengan penelitian atau pengkajian yang mendalam dengan berbagai pendekatan, baik yang bersifat pragmatis dan rasional, maupun yang bersifat humanistik. Ini berarti bahwa kebijakan hukum pidana harus dilakukan dengan dua pendekatan yaitu pendekatan kebijakan (dalam hal ini adalah kebijakan sosial, kebijakan kriminal, dan kebijakan penegakan hukum) dan pendekatan nilai (dengan cara melakukan reorientasi dan reevaluasi nilai-nilai sosiopolitik, sosiofilosofik dan sosiokultural yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif dan substantif hukum pidana yang dicita-citakan).<sup>69</sup> Hal ini berarti pula bahwa kebijakan hukum pidana bukan semata-mata bersifat yuridis normatif saja, namun juga bersifat yuridis faktual (dengan pendekatan sosiologis, historis, kom-

---

<sup>68</sup> Barda Nawawi Arief, (I), Op. cit., hal. 39-40

<sup>69</sup> Ibid., hal. 31-32. Lihat pula dalam: Barda Nawawi Arief, (IV), Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana: Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia, Naskah Pidato Pengukuhan. Diucapkan pada Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 25 Juli 1994, hal. 16.

paratif dan komprehensif).<sup>70</sup> Orientasi ilmiah tersebut sangat diperlukan agar penetapan kebijakan hukum pidana dapat mencapai tujuan yang diharapkan, tanpa mengakibatkan eksese yang antara lain berupa *overcriminalization* dan atau *overreach of the criminal law*.

## 2. Kedudukan Kebijakan Hukum Pidana dalam Kebijakan Hukum Lingkungan

### a. Kebijakan Hukum Lingkungan

Pada awalnya isu mengenai lingkungan hidup hanya menjadi pembahasan terbatas di kalangan 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 hanya dianggap sebagai persoalan negara-negara maju. Negara berkembang menganggap persoalan pembangunan memberantas kemiskinan lebih penting, sehingga masalah lingkungan dilihat sebagai masalah yang terpisah dari pembangunan.

---

<sup>70</sup> Selain itu pula harus diingat bahwa analisis kebijakan diidentifikasi didasarkan pada efisiensi, efektivitas, feasibilitas, dan etik. Analisis kebijakan adalah seseorang yang bekerja berpasangan dengan penyusun kebijakan dengan mengkaji informasi-informasi yang relevan yang berkaitan dengan pilihan-pilihan nilai yang dihadapi dalam penyusunan keputusan. Lihat: Robert R. Meyer dan Ernest Greenwood, Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial. (*The Design of Social Policy Research*), Alih Bahasa oleh: Sutan Santi Arbi, et. al., Rajawali, Jakarta, 1984, hal. 27

Di dalam perkembangan selanjutnya ternyata disadari bahwa pembangunan berjalan seiring dengan semakin memburuknya kondisi lingkungan, antara lain sebagai akibat proses pembangunan yang lebih banyak mengeksploitasi sumber daya alam untuk membiayai pembangunan itu sendiri. Muncullah kemudian konsep “Pembangunan berkelanjutan”.

Bagi bangsa Indonesia, masalah lingkungan hidup ini bukanlah masalah yang sederhana, sehingga pemerintah merasa perlu untuk menangani secara nasional. Hal ini dikarenakan:<sup>71</sup>

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.

Selain alasan-alasan di atas, lahirnya Undang-undang No. 4 tahun 1982 tentang Ketentuan Pokok Lingkungan Hidup (UULH) yang diganti dengan Undang-undang No. 23 tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) merupakan realisasi dari Repelita III Bab 7 tentang Sumber Alam dan Lingkungan Hidup. Undang-undang dan peraturan di bidang lingkungan yang telah ada kurang memuat segi lingkungan hidup,

---

<sup>71</sup> Emil Salim (II), Lingkungan dan Pembangunan, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, Cet. Ke-8, 1991, hal. 23-26

tidak lagi dapat memenuhi kebutuhan dengan semakin meningkatnya kesadaran hukum dalam masyarakat, di mana kesadaran terhadap lingkungan semakin meningkat, baik di kalangan produsen selaku perusak lingkungan potensial dan di kalangan konsumen selaku korban 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 UULH dan sesudahnya.

Dipandang dari sudut sifatnya, peraturan perundangan yang mengatur aspek lingkungan hidup sampai dengan diterbitkannya UULH sebagian besar adalah produk hukum kolonial yang bersifat sektoral, serta tidak berorientasi kepada penggunaan lingkungan di dalam ketentuan kebijakan hukumnya.<sup>72</sup> Sebagian besar dari peraturan di bidang lingkungan tersebut, belumlah ditujukan untuk melindungi lingkungan hidup secara menyeluruh, namun hanya menjangkau sebagian kecil saja dari aspek lingkungan hidup.

Sehubungan dengan pengaturan pengelolaan lingkungan hidup ini, dapat pula dibedakan antara hukum lingkungan klasik dan hukum lingkungan modern. Hukum lingkungan modern berorientasi kepada lingkungan atau "*environmental-oriented law*", sedangkan hukum lingkungan klasik berorientasi kepada penggunaan lingkungan atau "*use oriented law*".

Dari sudut kebijakan yang terdapat di dalam peraturan tersebut dapat pula dibedakan antara keduanya, seperti yang dikemukakan oleh Koesnadi Hardjasoemantri, hukum lingkungan modern menetapkan ketentuan dan norma-norma guna mengatur tindak

---

<sup>72</sup> Ibid., hal. 91

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 semaksimal mungkin, dan dalam jangka waktu yang sesingkat-singkatnya.<sup>73</sup>

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.<sup>74</sup>

Hukum lingkungan modern 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 modern 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 pendekatan ini telah melandasi perkembangan Hukum Lingkungan di Indonesia.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, (I), Hukum Tata Lingkungan, Cet. Kedelapan, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1991, hal.

<sup>74</sup> Lihat: Siti Sundari Rangkuti (I), Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia, Disertasi, Surabaya, 1987, hal 5

<sup>75</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, (I), Op. cit., hal. 14

## b. UUPH Sebagai Undang-undang Payung

UULH yang diganti dengan UUPH hanya mengatur aspek-aspek pokok dari pengelolaan lingkungan hidup, pengaturan lebih lanjut diatur dalam peraturan yang lebih rendah (peraturan pelaksanaannya). UUPH hanya berisikan dasar-dasar kebijakan tentang lingkungan hidup, yaitu menjadi landasan hukum bagi keseluruhan kebijakan lingkungan hidup di Indonesia, seperti penyusunan peraturan pelaksanaan yang akan dibentuk oleh pembuat kebijakan.

UUPH ini berfungsi untuk menilai dan menyesuaikan semua peraturan di bidang lingkungan hidup yang telah ada sebelumnya. Berdasarkan undang-undang ini pula semua ketentuan-ketentuan yang telah ada sebelumnya (yang bersifat sektoral) tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UUPH.

Secara ringkas, dapat dikatakan bahwa UUPH berfungsi untuk merangkum semua peraturan perundangan lingkungan hidup ke dalam suatu 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 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*.

Menurut Harun M. Husein,<sup>76</sup> ciri-ciri demikian merupakan hal yang lumrah dalam hukum lingkungan. Untuk jelasnya, ciri-ciri tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

---

<sup>76</sup> Harun M. Husien, Lingkungan Hidup, Masalah, Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya, Bumi Aksara, Jakarta, 1993, hal. 54-56

1. Bersifat Insidental (*incidentally profile*) lahirnya produk peraturan tanpa direncanakan 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 bukan ditujukan untuk dan berkenaan dengan mutu tata lingkungan semata-mata;
3. Bersifat Parsial, 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 dalam praktek, dimana seharusnya secara substansial membutuhkan regulasi yang lebih tinggi (undang-undang), 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 UUPH 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 undang-undang ini. Dengan demikian maka bilamana terdapat peraturan di bidang

lingkungan yang tidak sejalan dengan UUPH maka ketentuan tersebut tidak berlaku.

Banyaknya peraturan di bidang lingkungan hidup di luar UUPH yang masih dimungkinkan berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UUPH ini, apabila dikaitkan dengan terjadinya kegiatan pencemaran atau perusakan lingkungan, berhadapan pula dengan beraneka ragamnya ancaman pidana yang terdapat dalam berbagai peraturan di bidang lingkungan.

Berfungsinya UUPH ini sebagai undang-undang payung dipertegas lagi dalam Penjelasan Umum UUPH yang menyatakan bahwa undang-undang ini memuat norma hukum lingkungan hidup. Selain itu UUPH akan menjadi landasan untuk menilai dan menyesuaikan semua peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang lingkungan hidup yang berlaku, yaitu peraturan perundang-undangan mengenai pengairan, pertambangan dan energi, kehutanan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, industri, pemukiman, penataan ruang, tata guna tanah, dan lain-lain.

### c. Ketentuan Pidana dalam UUPH

Lingkungan hidup (LH) adalah subyek hukum<sup>77</sup> yang memiliki kualitas hidup sebagaimana lazimnya subyek hukum dalam lalu lintas perhubungan hukum. Sebagai subyek hukum ia membawa konsekuensi terhadap pemanfaatan atas LH tersebut, yaitu dalam masalah pengelolaannya.

Apabila terjadi pelanggaran terhadap norma hukum lingkungan maka salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah melalui kebijakan hukum pidana (sanksi pidana). Sebagaimana fungsi sanksi dalam hukum pidana pada umumnya yang bersifat *ultimum*

---

<sup>77</sup> Hermien Hadiati Koeswadji, Hukum Pidana Lingkungan, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal. 112

*remedium*, di dalam kebijakan hukum lingkungan ancaman sanksi pidana juga merupakan sanksi paling akhir (*ultimum remedium*) yang dapat dikenakan kepada pelaku apabila sanksi yang lain tidak mampu mengatasinya. Jaro Madya dalam bukunya *The Penal Protection of Environment* menyatakan, bahwa sanksi pidana dalam proteksi lingkungan hidup dipergunakan sebagai *ultimum remedium*, yang kemudian diraggukan keefektifannya.<sup>78</sup>

Kebijakan hukum pidana (KHP) yang tertuang dalam Pasal-pasal 41 - 48 UUPH mengandung 3 (tiga) masalah pokok, yakni penentuan perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana lingkungan hidup (TPLH), sanksi yang dapat dikenakan terhadap pelaku TPLH, serta pertanggungjawabannya.

Menurut UUPH, terdapat 2 (dua) perbuatan yang dikategorikan sebagai TPLH, yaitu:

1. Perbuatan yang mengakibatkan tercemarnya LH (pencemaran LH); dan
2. Perbuatan yang mengakibatkan rusaknya LH (perusakan LH).

Pencemaran LH adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam LH oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan LH tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya.<sup>79</sup> Sedangkan perusakan LH adalah tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik dan/atau hayatinya yang mengakibatkan LH tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkelanjutan.<sup>80</sup>

Sanksi pidana yang diancamkan terhadap pelaku TPLH adalah pidana penjara dan

---

<sup>78</sup> Jaro Madya, dalam Harun M. Husein, Op. cit, hal. 170

<sup>79</sup> Pasal 1 butir 12 UUPH

<sup>80</sup> Pasal 1 butir 14 UUPH

pidana denda, yang dapat dijatuhkan secara alternatif maupun kumulatif. Ancaman pidana penjara maksimal adalah 15 (limabelas) tahun, sedangkan ancaman pidana denda maksimal adalah Rp.750.000.000,00 (tujuhatus limapuluh juta rupiah). Kualifikasi TPLH secara keseluruhan adalah kejahatan.

Disamping sanksi pidana di atas, pelaku TPLH dapat pula dikenakan tindakan tata tertib (Pasal 46 (1) UUPH). Tindakan tata tertib sebagaimana tertuang dalam Pasal 47 UUPH berupa:

- a. Perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; dan/atau
- b. Penutupan seluruhnya atau sebagian perusahaan; dan/atau
- c. Perbaikan akibat tindak pidana; dan/atau
- d. Mewajibkan mengerjakan apa yang dilakukan tanpa hak; dan/atau
- e. Meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau
- f. Menempatkan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 (tiga) tahun.

Pelaku TPLH dapat bersifat perorangan maupun kolektif, badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan atau organisasi lainnya. Dengan demikian dalam TPLH pertanggungjawaban bukan hanya ada pada orang, tetapi juga pada korporasi.

Pertanggungjawaban korporasi dalam TPLH berdasarkan Pasal 46 (1) UUPH berada pada : (a) badan hukum; (b) yang memberi perintah atau yang bertindak sebagai pimpinan; atau (c) kedua-duanya.

Disamping hal-hal tersebut di atas, UUPH juga mengakomodasi perundang-undangan lainnya seperti peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan, pertambangan, perindustrian dan lain-lain, yang berkaitan dengan pengelolaan LH (UU sektoral).

Dalam hal ini UUPH juga mengancamkan sanksi terhadap pelaku TPLH yang melanggar UU sektoral tersebut.

Hubungan antara UUPH dengan UU sektoral yang lebih banyak bersifat administratif lebih didasarkan pada fungsi sanksi pidana sebagai penunjang ditaatinya ketentuan administratif. Hal ini tertuang dalam Penjelasan Umum UUPH yang antara lain menyebutkan bahwa, sebagai penunjang hukum administrasi, berlakunya ketentuan hukum pidana tetap memperhatikan asas subsidiaritas yaitu bahwa hukum pidana hendaknya didayagunakan apabila sanksi bidang hukum lain seperti sanksi administrasi dan sanksi perdata, dan alternatif penyelesaian sengketa LH tidak efektif dan/atau tingkat kesalahan pelaku relatif berat dan/atau akibat perbuatannya relatif besar dan/atau perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat.

### **3. Peranan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Dampak Lingkungan Hidup Akibat Pengusahaan Pertambangan Batubara**

#### **a. Pengusahaan Pertambangan Batubara (PPBB) Sebagai Bagian dari Kebijakan Sosial**

Salah satu kebijakan sosial yang sedang dilaksanakan melalui program pembangunan nasional dalah pengembangan usaha pertambangan. Pengusahaan pertambangan adalah salah satu sektor kebijakan di bidang ekonomi<sup>81</sup> yang merupakan

---

<sup>81</sup> Bidang Ekonomi meliputi sektor-sektor: Industri, Pertanian, Koperasi, Perdagangan, Tenaga Kerja, Transportasi, Pos, Telekomunikasi, dan Informatika, Pariwisata, Pertambangan, Energi, Kehutanan, Pembangunan Daerah, Transmigrasi, Kelautan, Kedirgantaraan, Usaha nasional, Keuangan, Lingkungan hidup, pertanian, dan Investasi. (GBHN 1998)

bagian penting dari kegiatan pembangunan. Oleh karena itu kebijakan di sektor pertambangan ini tidak bisa dilepaskan dengan kebijakan-kebijakan di sektor lainnya. Sebagai sektor di bidang ekonomi pula, maka tujuan pengusahaan pertambangan tidak terlepas pula pada sasaran yang ingin dicapai dengan kebijakan pembangunan di bidang ekonomi itu sendiri.

Sasaran pembangunan di bidang ekonomi antara lain adalah terciptanya perekonomian yang mandiri dan andal, dengan peningkatan kemakmuran rakyat yang merata. Perekonomian yang mandiri dan andal ini bercirikan industri yang kuat dan maju, koperasi yang sehat dan kuat, serta perdagangan yang maju dengan sistem distribusi yang mantap, didorong oleh kemitraan usaha antara badan usaha koperasi, negara dan swasta serta pendayagunaan sumber daya alam yang optimal yang kesemuanya didukung oleh sumber daya manusia.<sup>82</sup>

Hal ini berarti bahwa pengusahaan pertambangan tidak hanya bertujuan meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat secara ekonomis, tetapi juga meningkatkan kesejahteraan secara ekologis, karena lingkungan hidup menjadi satu kesatuan dalam kebijakan pembangunan secara keseluruhan. Kebijakan pembangunan dengan memperhatikan kemampuan fungsi lingkungan hidup dikenal dengan pola kebijakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup (*sustainable eco-development*).

Pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan hidup pada hakikatnya adalah upaya sadar dan berencana untuk menggunakan dan mengelola sumber daya secara bijaksana dalam pembangunan nasional yang berkesinambungan untuk meningkatkan mutu hidup. Dengan konsep ini berarti bangsa Indonesia menyelenggarakan pembangunan untuk

---

<sup>82</sup> Dikutip dari Tap MPR No. II/MPR/1998 Tentang GBHN

kesejahteraan generasi masa kini dengan memberikan jaminan bagi generasi yang akan datang untuk mampu melanjutkan pembangunan dan menikmati kesejahteraan pula.

Untuk mewujudkan tujuan maupun sasaran pembangunan tersebut di atas diperlukan hukum untuk melandasi dan mengamankan kebijakan-kebijakan pelaksanaan pembangunan nasional, khususnya yang berkaitan dengan kecenderungan timbulnya dampak negatif dalam pembangunan itu sendiri.

Salah satu sasaran bidang hukum adalah agar mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, serta mampu mengamankan dan mendukung pembangunan nasional, yang didukung oleh aparat hukum, sarana, dan prasarana yang memadai serta masyarakat yang sadar dan taat hukum.<sup>83</sup>

Kebijaksanaan pembangunan materi hukum diarahkan pada terwujudnya sistem hukum nasional sesuai tuntutan perkembangan zaman, dengan prioritas penyiapan materi hukum yang mampu mendukung pembangunan untuk menghadapi pasar bebas dunia dan persaingan global.<sup>84</sup>

Adanya kebijaksanaan untuk melakukan penggantian terhadap peraturan perundang-undangan peninggalan kolonial maupun produk nasional yang bertentangan baik secara horizontal maupun vertikal satu dengan yang lainnya merupakan suatu indikasi bahwa masih banyak terdapat berbagai peraturan perundang-undangan nasional yang masih belum sinkron satu dengan yang lainnya. Hal tersebut sangat relevan mengingat kecenderungan global menghendaki adanya sinkronisasi dalam setiap kebijakan. Kebijakan

---

<sup>83</sup> Ibid

<sup>84</sup> Ibid.

suatu negara terhadap keseluruhan proses pembangunan, khususnya yang berkaitan dengan HAM dan lingkungan hidup, turut mempengaruhi penilaian dan sikap dunia internasional terhadap negara tersebut.

Salah satu kebijakan yang sangat penting adalah kebijakan dalam penanggulangan kejahatan yang timbul sebagai akibat pembangunan. Dalam hal ini pembangunan itu sendiri bukanlah bersifat kriminogen. Akan tetapi pembangunan yang tidak direncanakan dan dilaksanakan dengan baik turut memicu timbulnya perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat, misalnya timbulnya pencemaran dan perusakan pada lingkungan hidup. Dalam hal ini, diperlukan kebijakan kriminal untuk menanggulangi masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung maupun tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhkan suburkan kejahatan.<sup>85</sup>

Sejarah pengendalian dan penanggulangan kejahatan telah berlangsung sepanjang usia kehidupan manusia, karena kejahatan pada hakikatnya merupakan proses sosial (*criminaliteit als social progress*), sehingga politik kriminal (*criminal policy*) harus dilihat dalam kerangka politik sosial (*social policy*), yakni usaha dari masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan warganya.<sup>86</sup> Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*). Oleh karena itu dapat dikatakan, bahwa tujuan utama dari politik kriminal adalah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Lihat: Barda Nawawi Arief (I), op cit., hal. 10

<sup>86</sup> Muladi (I), Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hal. 18

<sup>87</sup> Barda Nawawi Arief (I), op cit. hal. 2

Untuk itu diperlukan kebijakan yang rasional dan terpadu (integral) dari seluruh upaya penanggulangan kejahatan, baik dengan menggunakan sarana hukum pidana (penal), maupun sarana lainnya (non-penal).

Dalam membuat suatu kebijakan yang rasional menurut Samodra Wibawa pembuat kebijakan harus mengetahui dengan pasti (dapat dibuktikan secara ilmiah: *pen*) berbagai hal berikut:<sup>88</sup>

- a. Preferensi nilai masyarakat dan kecenderungannya;
- b. Pilihan-pilihan dan alternatif kebijakan yang tersedia;
- c. Konsekuensi dari setiap pilihan kebijakan;
- d. Rasio yang dicapai bagi setiap nilai sosial yang dikorbankan pada setiap alternatif kebijakan; dan
- e. Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

Hal tersebut sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Marc Ancel bahwa *criminal policy* ialah pengaturan atau penyusunan secara rasional usaha-usaha pengendalian kejahatan oleh masyarakat.<sup>89</sup> Suatu politik kriminal yang rasional tidak lain daripada penerapan metode-metode yang rasional ("*...the characteristic of a rational criminal policy is nothing more than applications of rational methode*").<sup>90</sup> Menurut G.P. Hoefnagels suatu politik kriminal harus rasional; kalau tidak demikian tidak sesuai dengan definisinya sebagai *a rational total of the responses to crime*. Hal ini penting karena

---

<sup>88</sup> Samodra Wibawa, Kebijakan Publik Proses dan Analisis, Intermedia, Jakarta, 1994, hal. 10. Lihat juga: Miftah Thoha, Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara, Rajawali, Jakarta, 1986, hal. 74. Lihat juga: Charles O. Jones, Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hal. 48-49

<sup>89</sup> Marc Ancel, dalam Barda Nawawi Arief (II), Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Badan penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1996, hal. 31

<sup>90</sup> Karl O. Christiansen, dalam Barda Nawawi Arief (II), *Ibid*, hal.38

konsepsi mengenai kejahatan dan kekuasaan atau proses untuk melakukan kriminalisasi sering ditetapkan secara emosional.<sup>91</sup>

Pendekatan yang rasional memang merupakan pendekatan yang seharusnya melekat pada setiap langkah kebijakan. Hal ini merupakan konsekuensi logis, karena seperti yang dikatakan oleh Sudarto, “dalam melaksanakan politik, orang mengadakan penilaian dan melakukan pemilihan dari sekian banyak alternatif yang dihadapi.”<sup>92</sup> Untuk memilih yang paling baik dan paling sesuai tentu diperlukan pertimbangan-pertimbangan yang rasional.

Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi kebijakan hukum pidana (*penal policy*) juga merupakan bagian dari kebijakan kriminal (*criminal policy*). Dengan perkataan lain, dilihat dari sudut politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian “kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana”.<sup>93</sup>

Sebagai bagian dari politik kriminal, Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa kebijakan hukum pidana harus merupakan suatu usaha atau langkah-langkah yang dibuat dengan sengaja dan sadar. Ini berarti memilih dan menetapkan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan harus benar-benar telah memperhitungkan semua faktor yang dapat mendukung berfungsinya atau bekerjanya hukum pidana itu dalam kenyataannya. Jadi diperlukan pula pendekatan yang fungsional; dan inipun merupakan pendekatan yang melekat (*inheren*) pada setiap kebijakan yang rasional.<sup>94</sup> Pentingnya

---

<sup>91</sup> GP. Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, Kluwer, Deventer, Holland, 1973, hal. 99, 102 dan 106. Lihat juga dalam: Barda Nawawi Arief, (II), Op. cit., hal.38

<sup>92</sup> Sudarto (I), Op. cit., hal 161

<sup>93</sup> Barda Nawawi Arief (I), Op. cit., hal. 29

<sup>94</sup> Barda Nawawi Arief (II), Op. cit., hal. 38

perhitungan terhadap semua faktor yang mampu mendukung dan berfungsinya hukum pidana itu agar jangan sampai hukum pidana diterapkan melebihi daya dukung sarana dan prasarana yang mengakibatkan mubazirnya kebijakan tersebut.

Dilihat secara lebih luas, kebijakan perundang-undangan pidana merupakan bagian integral dari kebijakan perencanaan pembangunan nasional. Mengenai hubungan antara kebijakan pembangunan dan masalah peningkatan kejahatan, telah berulang kali dibicarakan dalam Kongres PBB mengenai *The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*. Dalam salah satu laporan Kongres PBB ke VI tahun 1980 di Venezuela antara lain menyatakan bahwa:<sup>95</sup> “...the correlation between development and increasing criminality could not be accepted as a principle ... development was not criminogenic per se, but could become such if it was not rationally planned, disregarded cultural and moral values and did not include integrated social defence strategies”.

Dalam konteks penyelenggaraan pembangunan di sektor pertambangan batubara sebagai kebijakan sosial (*social policy*) yang bertujuan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur sekaligus memberikan perlindungan terhadap masyarakat, di dalamnya tercakup pula kebijakan kriminal (*criminal policy*) untuk menanggulangi segala bentuk kejahatan yang timbul sebagai dampak kebijakan di bidang pertambangan batubara tersebut. Salah satu cara yang dapat ditempuh untuk menanggulangi kejahatan sebagai dampak negatif kebijakan pembangunan di sektor pertambangan batubara adalah dengan menggunakan sarana hukum pidana (*penal policy*).

---

<sup>95</sup> *Sixth United Nations Congress, Report*, 1981, hal. 42

**b. Hukum Pidana sebagai *Administrative Penal Law* dalam Penanggulangan Tindak Pidana Lingkungan Hidup Akibat Pengusahaan Pertambangan Batubara**

Menyadari bahwa tiap masyarakat mensyaratkan adanya tertib sosial, yaitu seperangkat peraturan-peraturan yang tidak hanya sesuai dengan kebutuhan untuk kehidupan bersama tetapi juga dengan aspirasi-aspirasi warga masyarakat pada umumnya,<sup>96</sup> maka peranan yang besar dari hukum pidana merupakan kebutuhan yang tidak dapat dielakkan bagi suatu sistem hukum, yakni sebagai satu kesatuan yang integral dari setiap kebijakan penanggulangan kejahatan.

Konsepsi kebijakan penanggulangan kejahatan yang integral mengandung konsekuensi bahwa segala usaha yang rasional untuk menanggulangi kejahatan harus merupakan kesatuan yang terpadu. Ini berarti kebijakan untuk menanggulangi kejahatan dengan menggunakan sanksi pidana, harus pula dipadukan dengan usaha-usaha lain yang bersifat non penal.<sup>97</sup>

Sungguh tepat apa yang dikemukakan oleh Marc Ancel bahwa kebijakan hukum pidana (*penal policy*) adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.<sup>98</sup> Selanjutnya dikemukakan oleh Marc Ancel pula

---

<sup>96</sup> Marc Ancel, Barda Nawawi Arief, dalam: Muladi & Barda Nawawi Arief (II), Teori-teori dan Kebijakan Pidana, Alumni, Bandung, 1992, Hal. 154

<sup>97</sup> Barda Nawawi Arief (II), *op cit*, hal. 33

<sup>98</sup> Marc Ancel, dalam Barda Nawawi Arief (I), hal. 23

bahwa sistem hukum pidana abad XX masih tetap harus diciptakan. Sistem demikian hanya dapat disusun dan disempurnakan oleh usaha bersama semua orang yang beritikad baik dan juga oleh semua ahli di bidang ilmu-ilmu sosial.<sup>99</sup>

Dengan dilatar belakangi apa yang dikemukakan oleh Marc Ancel tersebut, Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa pada hakikatnya masalah kebijakan hukum pidana bukanlah semata-mata pekerjaan teknik perundang-undangan yang dapat dilakukan secara yuridis normatif dan sistematik-dogmatik. Disamping pendekatan yuridis normatif, kebijakan hukum pidana juga memerlukan pendekatan yuridis faktual yang dapat berupa pendekatan sosiologis, historis dan komparatif, bahkan memerlukan pula pendekatan komprehensif dari berbagai disiplin sosial lainnya dan pendekatan integral dengan kebijakan sosial dan pembangunan nasional pada umumnya.<sup>100</sup>

Dalam kerangka politik hukum, menurut Sudarto, politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Selanjutnya beliau mengemukakan pula bahwa melaksanakan politik hukum pidana berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.<sup>101</sup>

Berhubungan dengan upaya mewujudkan perundang-undangan hukum pidana yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan jaman, kebijakan hukum pidana (*strafrechtspolitik*) menurut A. Mulder merupakan garis kebijakan untuk menentukan:<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> Marc Ancel, dalam Barda Nawawi Arief (I), Ibid, hal 24

<sup>100</sup> Ibid

<sup>101</sup> Sudarto (I), op cit., hal. 93, 109 dan 161

<sup>102</sup> A. Mulder, dalam Barda Nawawi Arief (I), op cit, hal. 28

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

Herbert L. Packer<sup>103</sup> mengemukakan bahwa usaha pengendalian perbuatan anti sosial dengan mengenakan pidana pada seseorang yang bersalah melanggar peraturan pidana, merupakan "suatu problem sosial yang mempunyai dimensi hukum yang penting". Hal tersebut disebabkan oleh karena banyaknya kelemahan dan efek samping yang dapat timbul dalam masyarakat dari pengenaan pidana itu sendiri. Oleh karena itu pula pidana seharusnya hanya dipanggil (*ultimum remedium*) manakala sarana lain sudah tidak mampu menyelesaikan suatu problem sosial yang mengganggu atau mengancam ketertiban sosial.

Herbert L. Packer yang juga membicarakan masalah pidana ini dengan segala keterbatasannya di dalam bukunya "*The Limits of Criminal Sanction*", akhirnya menyimpulkan antara lain sebagai berikut:<sup>104</sup>

- a. Sanksi pidana sangatlah diperlukan; kita tidak dapat hidup sekarang maupun di masa yang akan datang, tanpa pidana (*The criminal sanction is indispensable; we could not, now or in the foreseeable future, get along without it*).
- b. Sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang kita miliki untuk menghadapi kejahatan atau bahaya besar dan segera serta untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya. (*the criminal sanction is the best available device we have for dealing with gross and immediate harms and threats of harms*).

<sup>103</sup> Herbert L. Packer, *The Limits of Criminal Sanction*, Stanford University Press, California, 1968, hal. 3. Lihat juga Barda Nawawi Arief (II), op cit, hal. 17

<sup>104</sup> H.L. Packer, dalam Barda Nawawi Arief, dalam: Muladi & Barda Nawawi Arief (II), Ibid, hal. 155-156

- c. Sanksi pidana suatu ketika merupakan “penjamin yang utama/terbaik” dan suatu ketika merupakan “pengancam yang utama” dari kebebasan manusia. Ia merupakan penjamin apabila digunakan secara hemat cermat dan secara manusiawi; ia merupakan pengancam apabila digunakan secara sembarangan dan secara paksa. (*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*).

Dengan memahami keterbatasan-keterbatasan sanksi pidana, maka penggunaan hukum pidana, menurut Sudarto harus memperhatikan hal-hal yang pada intinya sebagai berikut:<sup>105</sup>

- a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan penguguran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan spiritual) atas warga masyarakat.
- c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip-prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*).
- d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya

---

<sup>105</sup> Sudarto, dalam Barda Nawawi Arief (I), op cit, hal. 33 dan 34

kerja dari badan-badan penegak hukum, jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

Dalam rangka menanggulangi dampak pertambangan batubara dengan menggunakan sarana hukum pidana, maka tahap formulasi<sup>106</sup> merupakan tahap penting dan strategis karena merupakan dasar/landasan untuk tahap aplikasi dan eksekusi. Pada tahap formulasi inilah ditentukan perbuatan/kegiatan apa saja yang seharusnya dikriminalisasi, sanksi apa yang paling sesuai diterapkan pada pelaku, dan bagaimana sistem pertanggungjawabannya.

Hal ini nampak dari program kerja *The Commission on Crime Prevention and Criminal Justice* 1992-1996 yang menyoroti secara khusus dan diprioritaskannya keterkaitan antara masalah lingkungan hidup dengan sistem peradilan pidana. Atas dasar itulah, Kongres ke-9 PBB tentang Pencegahan kejahatan dan pembinaan pelaku kejahatan pada tanggal 29 April - 8 Mei 1995 di Cairo, menjadikan masalah lingkungan hidup sebagai salah satu agenda utama.<sup>107</sup>

Di dalam *draft* resolusi yang diajukan, dan kemudian menjadi resolusi, sepanjang menyangkut "*environmental protection*" diajukan beberapa proposal sebagai berikut:<sup>108</sup>

- a. *The right to enjoy an adequate environment and the duty to preserve the environment should be established in all legislations at the national level;*
- b. *A chapter concerning environmental offenses should be included in penal codes;*
- c. *The necessary measures should be introduced to ensure that damage to the environment is repaired, either by transgressors themselves or by the state;*
- d. *Cooperation agreements should be established between states, including provisions for the exchange of experiences on prevention programmes and legislative effectiveness;*
- e. *The subject of environmental protection should be included at all educational level, and specifically in curricula for the study of criminal law, and human*

<sup>106</sup> Lihat: Muladi (I), op cit., hal 13. Lihat juga: Muladi dan Barda Nawawi Arief (II), op cit., hal. 173

<sup>107</sup> Muladi (II), Hak Asasi manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1997, hal. 187

<sup>108</sup> Ibid, Hal 187-188

- resources should also be developed to deal with these new problems, by means of degree courses, post graduate, seminars and any other form of training;*
- f. *Not only should environment offences be established as a class of offence in penal codes, but also, in the administrative area, offending enterprises should be subject to financial penalties;*
  - g. *Regarding penal sanctions themselves, the principle of subjective culpability should be maintained.*

Sehubungan dengan itu para anggota PBB diminta untuk:

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

Selama ini telah menjadi sesuatu yang dianggap wajar pada setiap perundang-undangan mencantumkan ketentuan pidana yang mengatur tentang jenis tindak pidana, ancaman pidana, maupun pertanggungjawaban pidana bagi yang melakukan pelanggaran ketentuan-ketentuan yang diatur oleh undang-undang tersebut. Ketentuan pidana yang tercantum dalam undang-undang di luar hukum pidana itu dapat dikategorikan sebagai *administrative penal law* atau *public welfare offenses (ordnungswidrigkeiten)*<sup>109</sup> yang memberi kesan ringannya perbuatan tersebut. Dalam hal ini fungsi hukum pidana bersifat menunjang sanksi-sanksi administratif untuk ditaatinya norma-norma hukum administrasi.

<sup>109</sup> Muladi (III), Prinsip-prinsip Dasar Hukum Pidana Lingkungan dalam Kaitannya dengan UU No. 23 Tahun 1997, Makalah, disampaikan pada Seminar nasional Kajian dan Sosialisasi UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UNDIP, Semarang, 21 Februari 1998, hal. 18 dan 19. Lihat juga: Muladi (IV), dalam Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi, Vol. I/Nomor 1/1998, ASPEHUPIKI & PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 9

Dengan sifatnya sebagai penunjang untuk ditaatinya norma-norma administratif, maka pertimbangan-pertimbangan dalam kebijakan hukum pidana yang dituangkan dalam ketentuan pidananya juga mengacu pada kepentingan sektor yang diatur undang-undang tersebut.

Sebagai penunjang ketentuan administratif pula, maka kebijakan hukum pidana sebagaimana tertuang di dalam perundang-undangan pertambangan tidak bisa dilepaskan dari kebijakan pembangunan nasional yang menitik beratkan pada pertumbuhan ekonomi yang didasari pertimbangan-pertimbangan rasional bahwa peningkatan ekonomi akan menjadi penggerak utama dan mempercepat penyelenggaraan pembangunan itu sendiri. Dengan pertimbangan yang demikian, maka dapat dipahami apabila kebijakan hukum pidananya pun juga berorientasi pada pertumbuhan ekonomi.

Hal tersebut dapat dilihat dalam UUPU dimana kebijakan pembangunan sektor pertambangan adalah melakukan perusahaan penambangan sebesar-besarnya untuk menghasilkan devisa bagi negara, sehingga rumusan ketentuan pidananya lebih menitik-beratkan perlindungan hukum terhadap investor daripada terhadap lingkungan maupun korban yang timbul akibat perusahaan pertambangan. Dalam ketentuan pidana UUPU ini dinyatakan bahwa setiap orang yang melakukan kegiatan penambangan secara tidak sah diancam dengan pidana penjara selama-lamanya enam tahun dan/atau denda setinggi-tingginya RP 500.000,00 (limaratusribu rupiah) dan perbuatan itu merupakan kejahatan. Akan tetapi bagi pemegang KP yang tidak melaksanakan kewajibannya dalam melakukan pemulihan lahan bekas penambangan batubara (yang menimbulkan kerusakan lingkungan hidup), hanya merupakan pelaku pelanggaran yang diancam dengan pidana kurungan

selama-lamanya tiga bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp 50.000,00 (limapuluhribu rupiah).<sup>110</sup>

Sebagai penunjang untuk ditaatinya norma-norma administratif, maka ketentuan pidana yang tertuang di satu peraturan perundang-undangan seharusnya sinkron dengan ketentuan pidana di dalam peraturan perundang-undangan yang lain yang mengatur sektor yang sama. Dalam penanggulangan dampak terhadap lingkungan akibat pertambangan batubara, maka seharusnya ketentuan pidana yang tercantum dalam perundang-undangan pertambangan, perindustrian, kehutanan, pengelolaan lingkungan, dan lain-lain yang saling berkaitan serasi/sesuai secara horizontal. Demikian pula peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan itu sendiri, secara vertikal harus serasi/sesuai dengan peraturan-peraturan yang ada di atasnya.

Penggunaan sanksi pidana (disamping sanksi administratif) pada berbagai peraturan di luar hukum pidana, termasuk di bidang pertambangan dan lingkungan hidup, juga pada perundang-undangan lainnya, masih menimbulkan sikap pro dan kontra di berbagai kalangan, sebagaimana pandangan terhadap keefektifan dari sanksi pidana itu sendiri dalam menanggulangi kejahatan yang selalu dipersoalkan.

Persoalan tindak pidana lingkungan menjadi semakin kompleks karena juga merupakan masalah etika baik sosial maupun bisnis, jadi yang dilindungi hukum pidana juga meliputi masa depan kemanusiaan yang kemungkinan menderita akibat degradasi lingkungan hidup (*the anthropocentric aproach*), sehingga timbul istilah "*the environmental-laws carry penal sanction that protect a multitude of interest*"<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Pasal 33 UUPU. Lihat juga: Pasal 67 PP. No. 32/1969 Tentang Pelaksanaan Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan.

<sup>111</sup> Muladi (III), op cit.

Keterkaitan yang erat antara pembangunan, lingkungan hidup, dan hukum menimbulkan urgennya sinkronisasi kebijakan khususnya hukum pidana di ketiga bidang tersebut. Jadi sinkronisasi kebijakan hukum pidana di sini berarti, bahwa kebijakan hukum pidana yang tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan untuk menanggulangi dampak pertambangan batubara, serasi secara vertikal sesuai hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, tata urutan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-undang/Perpu
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya: seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan seterusnya.

Tinjauan taraf sinkronisasi vertikal ini dapat dilakukan secara kronologis sesuai dengan urutan-urutan waktu dikeluarkannya peraturan perundang-undangan tersebut. Selain itu perlu pula penelaahan fungsi masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut, seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri, Instruksi Menteri dan lain sebagainya.<sup>112</sup>

Secara horizontal undang-undang di sektor pertambangan dapat dilihat apakah sudah selaras dengan undang-undang sektor lain yang mengatur tentang dampak terhadap

---

<sup>112</sup> Lihat: Ronny Soemitro Hanitjo (I), Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 29-30

lingkungan hidup. Dalam hal ini sinkronisasi<sup>113</sup> dalam taraf horizontal berarti penyesuaian dari segala usaha dan kegiatan dengan rencana induk, sehingga ruang waktu dan urutan pekerjaan dapat diselaraskan secara serasi, berdaya guna dan berhasil guna.

## **B. Pengusahaan Pertambangan Batubara**

### **1. Tinjauan Umum tentang Batubara**

#### **a. Pembentukan Batubara**

Dalam pengertian geologi, batubara termasuk batuan sedimen yang terbentuk dari akumulasi pengendapan bahan tetumbuhan (fosil) dalam kondisi tertutup dari udara, serta mengalami kenaikan temperatur dan proses pepadatan. Proses sedimentasi (pengendapan) yang berlangsung dalam suatu "cekungan" (basin) dapat berlangsung lama apabila dasar cekungan mengalami proses penurunan terus menerus. Semakin lama proses pengendapan berlangsung akan semakin tebal lapisan pengendapan (batuan ataupun batubara) yang terbentuk.<sup>114</sup>

Sesuai proses pembentukannya, lapisan batubara terdapat dalam susunan formasi batuan sedimen lainnya (biasanya lempung, pasir, lempung pasiran yang sedikit berkapur dan sebagainya) yang sama-sama terendapkan dalam satu cekungan yang sama. Dalam keadaan asli dan 'belum terganggu', letak lapisan batubara dan batu sedimen lainnya biasanya rata (tidak menunjukkan kemiringan). Proses geologi yang menimbulkan gerakan

---

<sup>113</sup> Lihat: Ateng Syafrudin, Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal. 78

<sup>114</sup> Soetaryo Sigit, (I), Industri Pertambangan Batubara Indonesia, PT. Geoservices (LTD), Bandung, 1997, hal. 3

dapat menyebabkan formasi batuan dan lapisan-lapisan batubara di dalamnya terangkat, terlipat, patah, tergeser, dan lain sebagainya.

Formasi batuan sedimen dengan lapisan-lapisan batubara yang terangkat oleh proses geologi membentuk tanah tinggi atau perbukitan. Proses erosi, pelapukan batuan, degradasi dan seterusnya menyebabkan tersingkapnya lapisan-lapisan batuan dan batubara yang semula tidak tampak dipermukaan.

Dilihat dari sifatnya, batubara merupakan salah satu jenis bahan bakar untuk pembangkit energi,<sup>115</sup> disamping gas alam dan minyak bumi. Berdasarkan atas cara penggunaannya sebagai penghasil energi diklasifikasikan :

- a. Penghasil energi primer, dimana batubara langsung dipergunakan untuk industri misalnya pemakaian batubara sebagai *burner* dalam industri semen dan pembangkit listrik tenaga uap; pembakaran kapur, bata, genting; bahan bakar lokomotif; pereduksi proses metalurgi; kokas konvensional; bahan bakar tidak berasap (*smokeless fuels*).
- b. Penghasil energi sekunder dimana batubara yang tidak langsung dipergunakan untuk industri misalnya pemakaian batubara sebagai bahan bakar padat (briket); bahan bakar cair (konversi menjadi bahan bakar air) dan gas (konversi menjadi bahan bakar gas); bahan bakar dalam industri penuangan logam (dalam bentuk kokas). Selain itu batubara dipergunakan bukan sebagai bahan bakar antara lain sebagai reduktor pada peleburan timah, pabrik ferro nikel, industri besi dan baja; pemurnian pada industri kimia (dalam bentuk karbon aktif); pembuatan kalsium karbida (dalam bentuk kokas atau semi kokas).

---

<sup>115</sup> Secara umum, nilai kalor yang dihasilkan 1 ton batubara equivalent dengan 3 bbl minyak bumi. Lihat: Sukandarrumidi, Op cit. Hal. 25

### b. Perkiraan Cadangan Batubara di Indonesia

Berdasarkan dari mutunya/tingkatannya batubara dikelompokkan menjadi kelas antrasit, bitumine, subbitumine dan lignit. Perhitungan cadangan dalam Tabel 1 berikut ini termasuk cadangan terukur, terunjuk (terindikasi, tereka dan hipotesis).

**Tabel 1**  
**Cadangan Batubara di Indonesia (dalam juta ton)**

No	Daerah	Terukur	Terunjuk	Tereka	Hipotesis	Jumlah
A.	<u>Sumatera</u>	2.887.881	11.165.455	2.279.911	8.342.990	24.676.237
	1. Sumatera Utara	-	1.272.000	2.000	433.000	1.707.000
	2. Sumatera Tengah	717.820	2.370.939	58.000	1.019.000	4.165.759
	3. Sumatera Selatan	2.143.024	7.505.500	2.204.000	6.890.990	18.743.514
	4. Bengkulu	27.037	17.016	15.911	-	59.964
B.	<u>Kalimantan</u>	1.985.613	1.494.268	3.789.503	4.231.241	11.500.625
	1. Kalimantan Selatan	1.112.730	668.219	1.848.277	-	3.629.226
	2. Kalimantan Barat	1.801	68.921	211.477	1.837.900	2.120.099
	3. Kalimantan Tengah	871.082	-	-	436.310	436.310
	4. Kalimantan Timur		757.128	1.729.749	1.957.031	5.314.990
C.	<u>Jawa</u>	12.148	28.616	-	19.953	60.717
D.	<u>Sulawesi</u>	5.476	12.169	6.616	-	24.261
E.	<u>Irian Jaya</u>	-	79.500	3.614	-	83.114
	Jumlah	4.891.118	12.780.008	6.079.644	12.594.184	36.344.594
	Produksi 1965 - 1993	75.000				
	Jumlah Seluruhnya	4.966.118	12.780.008	6.079.644	12.594.184	36.344.954

Sumber : Direktorat Batubara vide Ambyo (1993)

### c. Peranan Batubara di Indonesia

Masyarakat pemakai sumber daya energi di Indonesia terutama yang menggunakan energi untuk keperluan pembakaran dalam jumlah besar seperti Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) dan industri semen, mulai menyadari bahwa penggunaan batubara mempunyai kelebihan.<sup>116</sup> Kelebihan tersebut antara lain adalah biaya operasi yang dapat ditekan karena harga batubara (per satuan energi) yang lebih murah daripada jenis energi yang lain.

Masyarakat industri mulai sadar akan manfaat batubara dalam melaksanakan kegiatannya. Sesudah terjadi krisis minyak pada tahun 1973/1974 yang melambungkan harga minyak babak pertama (US\$.10 - US\$.12/bbl) yang kemudian diperkuat lagi dengan krisis minyak kedua pada waktu pecah perang Iran-Irak 1979 menyebabkan harga minyak melambung sampai US\$.40/bbl.

Dengan terjadinya krisis minyak, dunia mulai sadar bahwa konsumsi energi terlalu besar bertumpu pada minyak dan hal ini tentu saja tidak mengenakkan, sehingga diperlukan energi alternatif. Energi alternatif yang dimaksud bukan saja terdiri dari batubara tetapi sementara itu sumber daya gas alam, dan nuklir telah pula dimanfaatkan dalam jumlah yang tidak sedikit dan juga dikembangkan tenaga geotermal dan tenaga-tenaga yang dapat diperbaharui. Di dalam pemilihan energi alternatif yang dapat menggantikan sebagian besar peranan yang diambil oleh minyak terutama dalam situasi dan kondisi Indonesia, diantara sekian energi alternatif yang tersedia, batubara akan mengambil peranan yang cukup besar.

---

<sup>116</sup> peranan batubara dibandingkan dengan sumber energi yang lain sampai pada akhir tahun 1984 masih sangat rendah, ialah hanya 0,51% dari total konsumsi energi, sedangkan pada tahun 1994 telah meningkat menjadi sekitar 8,8%.

Beberapa faktor obyektif yang mendukung asumsi tersebut adalah:<sup>117</sup>

- a. Diantara bahan bakar hidrokarbon yang terdapat di dunia (juga di Indonesia) Batubara merupakan bahan yang paling melimpah;
- b. Batubara dapat diusahakan/disediakan sampai jauh di abad ke 21 bahkan abad ke 22;
- c. Penambangan dan penggunaan batubara merupakan teknologi yang sudah dikenal dan dapat diandalkan;
- d. Batubara dapat diangkut dan ditimbun dengan mudah;
- e. Batubara merupakan bahan bakar murah, bahkan kemungkinan besar yang termurah dihitung per satuan energi.

#### **d. Sejarah Pertambangan Batubara**

Pertambangan batubara di Indonesia dimulai pada tahun 1849 di Pengaron, Kalimantan Selatan. *NV. Oost Borneo Maatchappij* suatu perusahaan swasta memulai kegiatan pada tahun 1888 di Pelarang, sebelah tenggara Samarinda. Menjelang Perang Dunia I ada beberapa perusahaan kecil yang bekerja di Kalimantan Timur. Di Sumatera kegiatan pertama untuk melakukan penambangan batubara secara besar-besaran dimulai tahun 1880 di lapangan Sungai Durian di Sumatera Barat. Usaha ini gagal karena kesulitan pengangkutan. Setelah penyelidikan seksama pada tahun 1868-1873, yaitu setelah ditemukannya lapangan batubara pada tahun 1868 dibukalah pada tahun 1892 Tambang Batubara Ombilin. Di Sumatera Selatan, penyelidikan antara tahun 1915-1918 menghasilkan pembukaan Tambang Batubara Bukit Asam pada tahun 1919. Tambang Batubara

---

<sup>117</sup> Ibid., hal. 3-4

Ombilin dan Bukit Asam segera menjadi dua penghasil batubara terpenting di Indonesia.<sup>118</sup>

Antara tahun-tahun 1923-1927, kegiatan penyelidikan terhadap batubara Indonesia mengambil bentuk lain, yaitu usaha untuk membuat kokas dari batubara Indonesia sehubungan dengan keinginan sementara kalangan pengusaha dan Pemerintah (Hindia Belanda) untuk mengembangkan industri besibaja di Indonesia. Penyelidikan ini tidak memberikan hasil yang diharapkan, diperoleh petunjuk bahwa pada umumnya batubara Indonesia tidak memiliki sifat-sifat meng-kokas, tetapi sebaliknya cukup baik sebagai bahan bakar karena kadar abunya cukup rendah, kadar bahan terbang (*volatile matter*) tinggi, nilai kalori cukup tinggi sedang kadar belerangnya rata-rata sangat rendah.<sup>119</sup>

Antara tahun-tahun 1943-1945 kita ketahui bahwa Pemerintah Pendudukan Jepang telah sempat pula mengembangkan, atau mencoba mengembangkan, beberapa tambang batubara baru, antara lain di Pulau Laut, Jawa Barat, Sumatera Tengah dan lain sebagainya.

Setelah perang selesai, terbukti bahwa usaha-usaha masa perang ini sesungguhnya tidak satupun yang ekonomis. Setelah Perang Dunia II berakhir, pasaran bagi batubara Indonesia menyusut dengan cepat. Ekspor menurun dan kemudian berhenti, sedang kapal-kapal laut kebanyakan tidak lagi menggunakan tenaga uap. Produksi tambang-tambang batubara yang adapun menurun terus, dan keadaan perusahaan semakin mundur.

Antara tahun 1954-1965 Pemerintah masih mengadakan penyelidikan kokas secara besar-besaran dalam rangka Proyek Besibaja, tanpa memberikan hasil-hasil baru. Sementara itu Rencana Pembangunan Semesta I yang tersusun dalam tahun 1960 masih mencanangkan proyek pengembangan kembali batubara Indonesia secara terintegrasi

---

<sup>118</sup> Ibid., hal. 7

<sup>119</sup> Soetaryo Sigid, (II), Kemungkinan Peranan Batubara dalam Pola Pengembangan Energi Nasional, Jakarta, 27 Juli 1974.

(khususnya dengan usaha peningkatan perlistrikan dan perkeretaapian). Tetapi rencana ini kandas di jalan, dan pola pengembangan batubara yang telah tersusun ketika itu menjadi terlupakan sama sekali karena dengan harga minyak bumi yang begitu murah ketika itu (US\$.1 per barel), sulit bagi batubara untuk mendapatkan kembali pemasarannya.

Jangka waktu antara 1966-1973 merupakan periode kemunduran besar-besaran bagi pertambangan batubara Indonesia. Pada tahun 1970 tiga tambang batubara masih bekerja, yaitu Tambang Batubara Ombilin di Sumatera Barat, Bukit Asam di Sumatera Selatan dan Mahakam di Kalimantan Timur disatukan dalam PN. Batubara yang didirikan berdasarkan atas Peraturan pemerintah Nomor 23 tahun 1968. Ketiga tambang ini dikenal pula sebagai Unit I, Unit II dan Unit III.

#### **e. Hakekat dan Ciri Usaha Pertambangan Batubara**

Pada dasarnya hakekat dan ciri usaha pertambangan bersifat khas, karena :

1. Lokasi, cara dan juga umur perusahaan sudah ditentukan oleh proses alam sebelumnya;
2. Risiko usaha tinggi, khususnya pada tahapan survey dan eksplorasi;
3. Tidak "*quick yielding*", memerlukan tahap pra produksi antara 5 - 10 tahun;
4. Pada umumnya padat modal, harus menggunakan cara dan teknologi canggih untuk dapat bersaing;
5. Umur usaha terbatas oleh besar kecilnya cadangan mineral/bahan tambang yang tidak dapat ditumbuhkan ("*depleting asset*");
6. Pada umumnya produk usaha tambang dijual di pasaran internasional dan harus menghadapi persaingan global;

7. Fluktuasi harga produk tambang di pasaran internasional sangat tidak menentu, sering berlangsung berkepanjangan dan menimbulkan akibat parah pada dunia usaha.

Perizinan di bidang pertambangan dikaitkan dengan pemberian Kuasa Pertambangan (KP). Istilah KP untuk pertama kali digunakan dalam UU No. 37 Prp tahun 1960. Undang-undang ini mencabut *Indiesche Mijnwet* (Stb 1899/214 jo. Stb 1906/434). Peraturan pelaksanaannya yaitu *Mijn Ordonantie* 1930 (Stb 1930/38) tetap berlaku.

Kuasa Pertambangan (KP) menggantikan pengertian konsesi atas dasar *Indiesche Mijnwet*, karena hak yang ada pada pemegang konsesi adalah kuat, tidak sesuai dengan ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945. Dengan pernyataan sebagaimana tercantum dalam pasal 33 ayat (3) tersebut, maka semua bahan-bahan galian dikuasai oleh Negara dan dipergunakan oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>120</sup>

Di dalam penjelasan Pasal 2 UUPU berkaitan dengan istilah KP, dikemukakan bahwa perbedaan pokok antara pengertian konsesi lama dengan KP ialah bahwa yang diberikan dengan KP hanyalah kekuasaan untuk melaksanakan usaha pertambangan kepada si pemegang KP. Dalam Keputusan menteri yang memberikan KP dijelaskan sampai seberapa jauh pemberian KP tadi serta usaha pertambangan apa yang diliputi oleh KP itu.

Jadi yang dimaksud dengan KP adalah wewenang yang diberikan oleh Pemerintah kepada Badan/Perorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan. Usaha pertambangan hanya dapat dilakukan oleh Badan/Perorangan apabila kepadanya telah diberikan KP.

Bentuk-bentuk Kuasa Pertambangan (KP):

---

<sup>120</sup> Koesnadi Hardjosoemantri, (II), Hukum Tata Lingkungan, Edisi keenam Cetakan keduabelas, Gajahmada University Press, 1996, hal. 146

1. SK Penugasan Pertambangan, diberikan kepada Instansi Pemerintah yang ditunjuk oleh Menteri Pertambangan dan Energi;
2. SK. Perjanjian Kontrak Karya, diberikan kepada Badan Usaha PMA/PMDN setelah berkonsultasi dengan DPR, untuk semua jenis bahan galian kecuali batubara, migas dan bahan radioaktif;
3. SK Pemberian Kuasa Pertambangan, diberikan oleh Direktur Jenderal Pertambangan Umum untuk dan atas nama Menteri Pertambangan dan Energi kepada Perusahaan Negara/Daerah/Badan/Koperasi/Perorangan untuk bahan galian Gol. A dan B;
4. SK Ijin Pertambangan Rakyat, diberikan oleh Menteri Pertambangan dan Energi kepada rakyat setempat, untuk usaha pertambangan secara kecil-kecilan dengan luas terbatas atau diberikan oleh Gubernur kepada rakyat setempat, untuk usaha kecil-kecilan, peralatan sederhana dan luas terbatas;
5. SK Ijin Pertambangan Daerah, diberikan oleh Gubernur/Dinas Pertambangan kepada Perusahaan Negara/Daerah/Koperasi/Badan Usaha/Perorangan untuk mengusahakan bahan galian Gol. C.

Jenis-jenis Kuasa Pertambangan (KP) terdiri dari:

1. KP Penyelidikan Umum, adalah penyelidikan secara geologi umum, geofisika, di daratan, perairan dan udara, segala sesuatu dengan maksud untuk membuat peta geologi umum atau untuk menetapkan tanda-tanda adanya bahan galian pada umumnya;
2. KP Eksplorasi, adalah segala penyelidikan geologi pertambangan untuk menetapkan lebih teliti/seksama adanya dan sifat letakan bahan galian. Kegiatan tersebut termasuk

kegiatan Studi Kelayakan, Studi AMDAL dan persiapan pembangunan fasilitas eksploitasi;

3. KP. Eksploitasi, adalah usaha pertambangan dengan maksud untuk menghasilkan bahan galian dan memanfaatkannya ;
4. KP. Pengolahan dan Pemurnian, adalah pekerjaan untuk mempertinggi mutu bahan galian serta untuk memperoleh unsur-unsur yang terdapat pada bahan galian itu ;
5. KP. Pengangkutan dan Penjualan, adalah usaha pemindahan dan penjualan bahan galian dari tempat eksploitasi atau tempat pengolahan/pemurnian.

## **2. Kebijakan Pengembangan Pertambangan Batubara**

### **a. Kebijakan Pertambangan di Indonesia**

Kebijakan pertambangan Indonesia memberikan kesempatan dan dorongan cukup besar kepada modal swasta nasional maupun asing untuk turut serta mengembangkan usaha pertambangan di Indonesia.

Peraturan dasar yang mengatur usaha pertambangan di Indonesia adalah:

- a. Undang-undang Nomor 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 32 tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 11 tahun 1967.

Pokok-pokok terpenting dalam undang-undang pertambangan Indonesia dapat dirangkum sebagai berikut:

UPT-PUSTAK UMBIR

- a. Segala bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia adalah kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.
  - (1) Bahan galian dibagi atas tiga golongan, yaitu Golongan A (strategis), Golongan B (vital) dan Golongan C (yang tidak termasuk strategis maupun vital). Batubara termasuk bahan galian Golongan A (strategis).
- c. Pada dasarnya, pelaksanaan penguasaan negara dan pengaturan usaha pertambangan untuk bahan galian Gol. A dan B dilakukan oleh menteri yang membidangi tugas bidang pertambangan.
- d. Usaha bahan galian Gol. A hanya dapat dilakukan oleh instansi pemerintah dan/atau perusahaan milik negara.
- e. Usaha pertambangan dapat meliputi kegiatan-kegiatan:
  - (1) Penyelidikan umum;
  - (2) Eksplorasi;
  - (3) Eksploitasi;
  - (4) Pengolahan dan pemurnian;
  - (5) Pengangkutan dan penjualan.
- f. Pada dasarnya usaha pertambangan bahan galian Gol. A dan B hanya dapat dilakukan oleh perusahaan atau perorangan berdasarkan Kuasa Pertambangan (KP) yang diberikan dengan surat keputusan menteri. Usaha pertambangan bahan galian Gol. C dapat dilakukan dengan Surat Ijin Pertambangan Daerah (SIPD).
- g. Menteri dapat menunjuk pihak lain, termasuk swasta nasional maupun swasta asing sebagai kontraktor guna melaksanakan pekerjaan yang belum atau tidak dapat ditangani

sendiri oleh instansi pemerintah atau perusahaan negara pemegang Kuasa Pertambangan; dalam hubungan ini pelaksanaan pekerjaan oleh kontraktor didasarkan pada Perjanjian Karya. Apabila usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh kontraktor menyangkut eksploitasi bahan galian Gol. A, atau Perjanjian Karyanya berbentuk penanaman modal asing, maka Perjanjian Karya tersebut mulai berlaku setelah disahkan oleh pemerintah sesudah berkonsultasi dengan DPR.

- h. Untuk memberikan kesempatan lebih luas kepada pihak swasta nasional dan rakyat secara perorangan, masih dibuka kesempatan dan pengecualian untuk pengembangan cadangan berukuran terbatas sebagai berikut :
- (1) Bahan galian Gol. A dapat pula diusahakan oleh pihak swasta nasional yang memenuhi syarat, apabila memenuhi pendapat menteri berdasarkan pertimbangan ekonomi dan penambangan, cadangan bahan galian tersebut akan menguntungkan bagi negara apabila diusahakan oleh swasta;
  - (2) Dengan memperhatikan kepentingan daerah khususnya dan negara pada umumnya, menteri dapat menyerahkan pengaturan usaha penambangan bahan galian vital tertentu kepada pemerintah daerah tingkat I tempat terdapatnya bahan galian itu;
  - (3) Apabila jumlah cadangan bahan galian Gol. A tertentu sedemikian kecilnya sehingga menurut pendapat menteri akan lebih menguntungkan jika diusahakan secara sederhana atau kecil-kecilan, maka cadangan bahan galian tersebut dapat diusahakan secara pertambangan rakyat, yang perijinannya diatur oleh pemerintah daerah.
- i. Pihak yang berhak atas muka tanah diwajibkan mengizinkan pemegang Kuasa Pertambangan untuk melaksanakan usahanya, setelah ada kemufakatan mengenai ganti rugi hak tanah yang bersangkutan.

- j. Pemegang KP wajib membayar iuran tetap, iuran eksplorasi, iuran eksploitasi dan/atau pembayaran lain yang berhubungan dengan KP.
- k. Apabila selesai melakukan usaha pertambangan, pemegang Kuasa Pertambangan wajib mengembalikan tanah sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan penyakit atau bahaya bagi masyarakat sekitarnya.
- l. Jangka waktu berlakunya KP (sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 32 tahun 1969 tentang Pelaksanaan UU No. 11/1967) adalah:
  - (1) untuk KP Penyelidikan Umum: selama-lamanya satu tahun dan dapat diperpanjang selama satu tahun lagi ;
  - (2) untuk KP Eksplorasi: selama-lamanya tiga tahun, dan dapat diperpanjang sebanyak dua kali, masing-masing untuk satu tahun ;
  - (3) untuk KP Eksploitasi : selama-lamanya 30 tahun dan dapat diperpanjang dua kali, masing-masing untuk 10 tahun.

Dengan terbitnya Undang-undang Nomor 4 tahun 1982 (UULH) yang diperbaharui dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 1997 (UUPLH), maka rencana eksplorasi dan eksploitasi pertambangan yang akan mempunyai dampak terhadap lingkungan hidup harus dilengkapi dengan "Analisa Mengenai Dampak Lingkungan" (AMDAL), Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL) dan Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL).

#### **b. Kebijakan Pengembangan Pengusahaan Pertambangan Batubara (PPBB)**

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa pertambangan batubara di Indonesia sempat berkembang dengan baik sejak akhir abad ke 19 sampai pecah perang Pacific (1942). Meskipun setelah selesai Perang Dunia II, beberapa tambang sempat direhabilitasi,

tetapi usaha pertambangan batubara terus mengalami kemunduran sejak akhir tahun 1950-an sampai dengan pertengahan tahun 1970-an.

Kemunduran usaha pertambangan batubara ini antara lain disebabkan oleh:

- a. Saingan dari bahan bakar minyak yang sangat murah;
- b. Terus berkurangnya pasaran batubara di Indonesia;
- c. Kurangnya pengetahuan kita mengenai potensi cadangan batubara Indonesia (terutama yang ada di Kalimantan);
- d. Tidak adanya kebijaksanaan diversifikasi sumber energi di Indonesia;
- e. Kurangnya perhatian pemerintah dan tiadanya minat investor (khususnya dari luar) untuk mengembangkan batubara Indonesia.

Krisis minyak bumi tahun 1973/1974 merupakan titik awal perubahan perkembangan batubara Indonesia. Berturut-turut terjadi perkembangan berikut:

- a. Harga bahan bakar minyak naik tajam, batubara mampu menyaingi harga minyak bumi;
- b. Perusahaan asing *Shell Mijnbouw NV* masuk Indonesia dan mengadakan kontrak bagi hasil dengan PT. Tambang Batubara;
- c. Terbitnya Instruksi Presiden RI dalam tahun 1976 yang menginstruksikan Menteri Perindustrian dan Pekerjaan Umum untuk memprioritaskan pemakaian sumber energi batubara (untuk industri dan PLTU).

Mengacu pada UUPU, kebijakan pengembangan pertambangan batubara di Indonesia dapat dirangkum sebagai berikut :

- a. Daerah-daerah cadangan batubara berpotensi besar dijadikan cadangan negara dan dikembangkan sendiri oleh pemerintah cq. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

ataupun oleh BUMN bekerjasama dengan kontraktor swasta (dalam rangka PMA ataupun PMDN);

- b. Daerah-daerah cadangan batubara berpotensi kecil ataupun terbatas (sampai lebih kurang 10 juta ton) dapat dikembangkan oleh swasta nasional, koperasi ataupun penambangan rakyat;
- c. Usaha pertambangan batubara oleh pemerintah disatukan dalam satu BUMN saja sejak tahun 1990, yaitu PT. Tambang Batubara Bukit Asam;
- d. BUMN maupun pihak-pihak swasta bebas melakukan pemasaran dan ekspor batubara;
- e. Batubara dipacu pengembangannya untuk juga menjadi penghasil devisa, disamping peningkatan peranannya sebagai sumber energi di dalam negeri;
- f. Pengembangan batubara yang memerlukan pembangunan sarana angkutan darat dan air berkapasitas besar, perlu dikaitkan dengan usaha pembukaan daerah dan pengembangan wilayah.

Dalam bidang penelitian, kegiatan yang berkaitan dengan perbatubaraan antara lain ditujukan pada:

- a. Pemakaian batubara sebagai sumber energi untuk industri kecil dan rumah tangga;
- b. Mengatasi masalah kerusakan lingkungan dan bahaya akibat pertambangan batubara.

Kebijaksanaan pengembangan batubara Indonesia yang cukup baik akan mampu memacu perkembangan batubara dengan cepat karena:

- a. Potensi cadangan batubara Indonesia sangat besar;
- b. Dengan kadar abu dan kadar belerangnya yang rendah, batubara Indonesia berpeluang besar memasuki pasaran internasional secara meluas;

- c. Biaya produksi batubara Indonesia cukup murah, antara lain karena rendahnya upah tenaga kerja, sistem penambangan secara terbuka, lokasi kebanyakan tambang yang berdekatan dengan sungai besar atau pantai, serta iklim/cuaca yang memungkinkan pelaksanaan kegiatan pertambangan berlangsung sepanjang tahun;
- d. Pasaran batubara di dalam negeri memiliki prospek cerah, khususnya dengan rencana pengembangan proyek-proyek PLTU berukuran besar;
- e. Stabilitas politik dalam negeri cukup mendukung perkembangan usaha.

Menghadapi kebutuhan pengembangan batubara secara besar-besaran dikemudian hari, Indonesia masih perlu menyiapkan kebijaksanaan yang bersifat menyeluruh dan terpadu mencakup seluruh proses pemanfaatan batubara, dari sejak eksplorasi dan eksploitasi, pengangkutan, penumpukan/penyimpanan, pemasaran, sampai dengan penggunaannya.

Dengan terbitnya Keppres No. 75 tahun 1996, maka penanaman modal swasta (PMA maupun PMDN) dalam bidang usaha pertambangan batubara tidak lagi didasarkan pada kerjasama antara pihak investor swasta dengan BUMN (d.h.i. PT. Bukit Asam) tetapi antara pihak swasta langsung dengan pemerintah. Pola kontraknya tidak lagi berbentuk Kontrak Kerjasama Pengusahaan Batubara (KKSPB) melainkan merupakan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B).

Keputusan Presiden No. 75/1996 tentang Ketentuan Pokok Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) pada intinya dapat dirangkum sebagai berikut:

- a. Pola perjanjian adalah Kontrak Karya antara investor swasta sebagai kontraktor dan pemerintah sebagai prinsipal;

- b. Kontraktor bertanggungjawab penuh atas perusahaan dan pengelolaan, serta menanggung semua biaya dan risiko proyek;
- c. Impor barang modal dan bahan bebas bea masuk, pungutan impor dan bea balik nama sesuai peraturan perundangan yang berlaku;
- d. Kontraktor wajib membayar kepada pemerintah:
  - (1) 13,5% dari harga hasil produksi batubara;
  - (2) Pajak-pajak sesuai peraturan yang berlaku;
  - (3) Pungutan-pungutan daerah yang disahkan oleh Pemerintah Pusat;
  - (4) Biaya administrasi umum;
  - (5) Iuran tetap berdasarkan luas wilayah Kontrak Karya Pertambangan.

Keppres No. 75/1996 ini dilengkapi dengan Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 680.K/29/RI.PE/1997 tentang Pelaksanaan Keppres No. 75/1996, yang pada intinya memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. Beralihnya urusan mengenai perusahaan pertambangan batubara dari PT. Tambang Batubara Bukit Asam kepada Menteri Pertambangan dan Energi dan dilaksanakan oleh Dirjen Pertambangan Umum;
- b. Wilayah Kuasa Pertambangan berubah menjadi Wilayah Perjanjian Karya Perusahaan Pertambangan Batubara;
- c. Produksi batubara bagian pemerintah, baik yang telah diterima maupun yang belum/akan diterima PT. Tambang Batubara Bukit Asam, disetorkan langsung ke rekening Kas Negara pada Bank Indonesia.

**c. Jaminan Reklamasi Lahan Bekas Penambangan Batubara**

Salah satu kewajiban pemegang Kuasa Pertambangan berdasarkan UUPU dan peraturan-peraturan pelaksanaannya adalah bahwa apabila telah selesai melakukan kegiatan penambangan, maka pemegang KP wajib mengembalikan lahan sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan bahaya bagi masyarakat sekitarnya.

Mengacu pula pada Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 1211.K/008/M.PE/1995 tanggal 17 Juli 1995 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Perusakan dan Pencemaran Lingkungan pada Kegiatan Usaha Pertambangan Umum, dimana dalam Pasal 29 ditentukan bahwa untuk menjamin terlaksananya reklamasi secara tepat tanpa membebani iklim investasi di bidang pertambangan umum, maka dikeluarkan Keputusan Direktur Jenderal Pertambangan Umum Nomor 336.K/271/DDPJ/1996 tentang Jaminan Reklamasi.

Keputusan Dirjen Pertambangan Umum mengenai Jaminan Reklamasi tersebut di atas, pada intinya dapat dirangkum sebagai berikut:

- a. (1) Jaminan reklamasi adalah dana yang disediakan oleh perusahaan pertambangan sebagai jaminan untuk melakukan reklamasi di bidang pertambangan umum;
  - (2) Reklamasi adalah kegiatan yang bertujuan memperbaiki atau menata kegunaan lahan yang terganggu sebagai akibat kegiatan usaha pertambangan umum agar dapat berfungsi dan berdaya guna sesuai peruntukannya;
  - (3) Jaminan reklamasi dikenakan bagi seluruh perusahaan pertambangan pada tahap penambangan atau operasi produksi ;
- b. Jumlah jaminan reklamasi ditetapkan berdasarkan biaya reklamasi sesuai dengan Rencana Tahunan Pengelolaan Lingkungan (RTPL) untuk jangka waktu lima tahun.

- c. Bentuk jaminan reklamasi dapat berupa deposito berjangka yang ditempatkan pada bank pemerintah atas nama Dirjen qq. Perusahaan yang bersangkutan dan/atau "accounting reserve" dan/atau jaminan pihak ketiga.
- d. Jaminan reklamasi harus ditempatkan sebelum melakukan kegiatan penambangan dan perusahaan yang bersangkutan harus mengajukan kepada Dirjen untuk jaminan yang akan ditempatkan, yang akan menerbitkan Surat Perintah pelaksanaan Jaminan Reklamasi.
- e. Pencairan dana jaminan reklamasi dapat dilakukan sesuai tahapan pelaksanaan reklamasi, yaitu :
- (1) 60% setelah selesai :
    - a) Pengisian kembali lahan bekas tambang dan penataan lahan bagi pertambangan yang kegiatannya dilakukan pengisian kembali ; atau
    - b) Bagi kegiatan pertambangan yang kegiatannya tidak dapat dilakukan pengisian kembali, penataan kegunaan lahan dilakukan sesuai dengan peruntukannya sebagaimana disepakati dalam RTPL.
  - (2) 20% setelah selesai:
    - a) Melakukan revegetasi kecuali ditentukan lain;
    - b) Pekerjaan sipil dan/atau kegiatan reklamasi lainnya sebagaimana disepakati dalam RTPL.
  - (3) 20% setelah kegiatan reklamasi dinyatakan selesai oleh Direktur Jenderal.
- f. Bagi perusahaan pertambangan yang telah mendapatkan penghargaan lingkungan, maka kepada perusahaan tersebut akan diberikan 50% keringanan dari besarnya jumlah jaminan reklamasi yang telah ditetapkan untuk satu tahun berikutnya.

g. Sanksi-sanksi:

- (1) Dirjen memberikan peringatan secara tertulis kepada perusahaan pertambangan apabila tidak menunjukkan kesungguhan, gagal atau lalai dalam melaksanakan reklamasi sesuai dengan RTPL;
- (2) Apabila dalam jangka waktu 60 hari setelah menerima surat peringatan, perusahaan pertambangan tersebut tidak melaksanakan reklamasi, Dirjen melakukan tindakan sebagai berikut:
  - a) Menunjuk pihak ketiga untuk menyelesaikan reklamasi dengan menggunakan sebagian atau seluruh jaminan reklamasi yang ditempatkan;
  - b) Menghentikan atau menutup sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha pertambangannya.
- (3) Perusahaan pertambangan yang kegiatan usaha pertambangannya dihentikan karena lalai atau gagal melaksanakan kewajiban reklamasi, maka perusahaan pertambangan dan pemegang saham mayoritas tidak diberikan lagi kesempatan untuk berusaha di bidang pertambangan umum.

### **C. Kemungkinan Dampak Lingkungan Hidup dan Korban yang Timbul Akibat Pengusahaan Pertambangan Batubara (PPB)**

#### **1. Tinjauan Umum tentang Dampak Lingkungan Akibat PPB**

Embargo minyak dari negara-negara Arab (OPEC) pada tahun 1973 sebagai salah satu akibat dari Perang Teluk, menyentak seluruh dunia dan menimbulkan kesadaran bahwa minyak bukanlah bahan bakar yang tidak terbatas jumlahnya, padahal minyak

merupakan sumber energi utama yang menyangkut kebutuhan yang sangat penting dalam kehidupan. Karena itu kelangkaan dan kenaikan harga minyak sangat mempengaruhi perekonomian hampir seluruh negara (baik negara maju maupun negara berkembang), dan pada gilirannya mengguncang seluruh sistem perekonomian internasional.<sup>121</sup>

Kesadaran akan vitalnya energi, menimbulkan gejala bahwa orang bersedia untuk sedikit atau banyak mengorbankan lingkungan hidup (LH). Hal ini tidak lain karena dalam banyak hal orang memandang permasalahan LH bersifat abstrak, dan kerusakan/pencemaran LH tersebut akibatnya tidak dirasakan seketika. Misalnya di Amerika Serikat, salah satu akibat embargo minyak ialah dikendorkannya 'baku mutu udara' oleh Nixon. Dengan pengendoran itu, bahan bakar yang mengandung lebih banyak belerang dapat digunakan, padahal pembakaran bahan bakar ini akan menaikkan gas SO<sub>2</sub> dalam udara. Hal ini juga dapat terjadi di Indonesia. Eksploitasi bahan bakar akan terus meningkat termasuk batubara yang banyak mengandung belerang.<sup>122</sup>

Di Indonesia, perusahaan pertambangan batubara telah memperlihatkan hasil positif khususnya yang berhubungan dengan peningkatan perekonomian baik tingkat nasional, daerah, maupun dalam skala yang lebih kecil, yakni peningkatan penghasilan masyarakat di sekitar lokasi penambangan karena terbukanya kesempatan kerja dan peluang berusaha.

Namun sudah menjadi hukum alam, setiap kegiatan manusia selalu menimbulkan akibat positif dan negatif. Demikian pula dengan perusahaan pertambangan batubara ini.

---

<sup>121</sup> Lihat: Christopher Flavin & Nicholas Lenssen, Gelombang Revolusi Energi, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1995, hal. 17-19.

<sup>122</sup> Otto Soemarwoto, Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan, (Ed. Rev. Cet. ke-7), Penerbit Djambatan, Jakarta, 1997, hal. 13. Bandingkan: John O. Blackburn, Energi Terbaru -Menyongsong Kemakmuran Tanpa Enerji Nuklir dan Batubara-, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 2-3.

Disamping dampak positif yang ditimbulkannya, maka dampak negatif juga menyertainya, khususnya yang berhubungan dengan kerusakan lingkungan.

Pengusahaan pertambangan batubara mencakup berbagai tahap kegiatan, yang terdiri dari: (a) tahap penambangan, pencucian dan penumpukan; (2) tahap pengangkutan dan penimbunan-penyimpanan; dan (c) tahap penggunaan/pemanfaatan.

Dari keseluruhan rangkaian kegiatan usaha pertambangan batubara, kegiatan pada tahap penambangan merupakan kegiatan yang paling besar menyebabkan kerusakan pada lingkungan, karena kegiatan ini pada hakekatnya adalah membongkar tanah dan batuan untuk mengambil sesuatu yang berharga (batubara) yang terkandung di dalamnya.

Teknik penambangan juga turut menentukan tingkat kerusakan lingkungan. Sistem dan cara penambangan secara umum dapat digolongkan menjadi tiga yaitu:

a. Tambang Terbuka (*surface mining*), yaitu sistem penambangan endapan bahan galian yang pelaksanaannya berbatasan langsung dengan udara bebas atau atmosfer. Sistem penambangan ini dibagi lagi berdasarkan jenis endapan bahan galian yang dikerjakan yaitu :

- (1) *Open pit-mining*, untuk penambangan endapan bijih (ore) seperti batubara;
- (2) *Alluvial mining*, untuk penambangan endapan-endapan alluvial, misalnya: timah sekunder, emas sekunder, pasir besi dan lain-lain;
- (3) *Strip mining*, untuk endapan sedimen yang letak endapannya kurang lebih mendatar, misalnya: batubara, garam batu dan lain-lain;
- (4) *Quaary*, untuk endapan bahan galian industri, yaitu batu gamping, batu kalsit, marmer dan lain-lain.

- b. Tambang bawah tanah, yaitu sistem penambangan yang seluruh aktivitas kerjanya tidak berhubungan secara langsung dengan udara atau atmosfer. Pada garis besarnya penambangan dengan sistem ini terdiri dari :
- (1) Sistem terowongan vertikal (ke bawah) ;
  - (2) Sistem terowongan horizontal (mendatar) ; dan
  - (3) Sistem kombinasi terowongan vertikal dan dan horizontal.
- c. Tambang bawah air, yaitu sistem penambangan untuk endapan bahan galian yang seluruhnya terdapat di bawah permukaan air. Berdasarkan lokasi endapan bahan galian, dibagi menjadi: (1) Bawah permukaan air darat (sungai, rawa, danau dan lain-lain) ; dan (2) Bawah permukaan laut (dangkal, dalam).

Berdasarkan data dari hasil penyelidikan umum dapat diketahui dimana terdapatnya dan bagaimana cara terbentuknya bahan galian, maka dapat ditentukan pula bagaimana cara penambangan yang paling tepat. Dalam pengusahaan penambangan batubara, sistem penambangan yang dipakai pada umumnya adalah sistem tambang terbuka khususnya *open pit-mining*.

Dengan adanya kegiatan penambangan batubara, terjadi perubahan-perubahan terhadap kualitas tanah, air dan udara, seperti morfologi dan bentang alam; erosi tanah; kualitas air; dan kualitas udara baik dalam skala lokal maupun global.<sup>123</sup>

Dampak lingkungan yang dapat timbul akibat pengusahaan pertambangan batubara pada setiap tahapannya adalah sebagai berikut:

1. Tahap penambangan, dampak yang timbul antara lain:

---

<sup>123</sup> Lihat: Laporan Worldwatch Institute, (Peny. Lester R. Brown), Jangan Biarkan Bumi Merana, Yayasan Obor Indonesia, 1993, hal. 225. Lihat juga: Lester R. Brown, et al., Tanda-tanda Zaman Era 90-an, Yayasan Obor Indonesia, 1995, hal. 117-121

- Kerusakan dan perubahan muka tanah
  - Debu tanah dan debu batubara
  - Pembuangan/ penimbunan tanah kupasan/galian
  - Erosi dan pembuangan air dari tambang
  - Pembuangan air limbah cucian batubara
  - Gangguan kebisingan suara
  - Kesehatan dan keselamatan kerja tambang
  - Kesehatan masyarakat di sekitar lokasi penambangan
  - Bahaya kebakaran batubara
2. Pada tahap pengangkutan dan penumpukan-penyimpanan, dampak yang timbul antara lain:
- Ceceran batubara dan pengotoran lingkungan
  - Bahaya kebakaran batubara
  - Bahaya lalu lintas angkutan
  - Gangguan ketenangan lingkungan
3. Sedangkan pada tahap penggunaan/pemakaian, dampak yang timbul antara lain:
- Pelepasan abu ke udara (*fly ash*)
  - Pengotoran udara dan kesehatan lingkungan
  - Emisi gas yang mengandung  $SO_x$ ,  $NO_x$  dan  $CO_2$
  - Hujan asam, kerusakan fauna dan flora
  - Perubahan iklim (efek rumah-kaca)
  - Pembuangan/penumpukan debu sisa pembakaran.

Dari uraian di atas, dapat dirinci juga komponen lingkungan hidup<sup>124</sup> yang terkena dampak akibat kegiatan perusahaan pertambangan batubara. Komponen-komponen tersebut meliputi:

1. Fisik - Kimia yang mencakup: morfologi, geoteknik dan air tanah, tanah, hidrooseanografi, kualitas air, serta iklim dan kualitas udara.
2. Biologi, yang mencakup: (a) biota darat: flora darat dan fauna darat; dan (b) biota perairan
3. Sosial Budaya yang mencakup: a) kesempatan kerja; dan b) migrasi

Pengusahaan pertambangan batubara sebagai kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang potensial menimbulkan perubahan ekosistem yang mendasar. Perencanaan kegiatan tersebut perlu dilengkapi dengan analisis terhadap dampak lingkungan sebagaimana yang ditentukan dalam PP No. 51 Tahun 1993 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL).

AMDAL merupakan hasil studi mengenai dampak penting suatu kegiatan yang direncanakan terhadap lingkungan hidup, yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan. Hasil studi ini terdiri dari beberapa dokumen, yakni Analisis Dampak Lingkungan (ANDAL), Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL).<sup>125</sup>

(RKL) berfungsi sebagai pedoman dalam menanggulangi dampak. Dengan demikian RKL dapat mengikat semua pihak untuk membantu menanggulangi kemungkinan dampak negatif dalam pembangunan. Sedangkan RPL merupakan pedoman

---

<sup>124</sup> Lihat: Chafid Fandeli, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Prinsip Dasar dan Pemananannya dalam Pembangunan. (Edisi Revisi), Liberty, Yogyakarta, 1995, hal.119

<sup>125</sup> Ibid, hal. 34-51

yang lebih rinci tentang bagaimana seharusnya pemantauan lingkungan dilaksanakan, kapan dilaksanakan dan siapa yang bertanggungjawab.

## 2. Tinjauan Umum tentang Korban yang Timbul Akibat Pengusahaan Pertambangan Batubara (PPB)

Pemahaman terhadap korban akibat tercemarnya atau rusaknya lingkungan hidup (LH) dapat dimulai dengan konsep hak mendasar setiap orang (HAM) atas lingkungan hidup yang sehat. Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUPH, setiap orang mempunyai hak yang sama atas LH yang baik dan sehat (*the right to a healthy environment*).<sup>126</sup>

Tercemarnya dan/atau rusaknya LH merupakan pelanggaran terhadap HAM yang dikategorikan sebagai tindak pidana lingkungan hidup (TPLH), pelakunya dapat bersifat perorangan atau kolektif. Dampak lingkungan hidup akibat pengusahaan pertambangan batubara (PPB) dapat menimbulkan korban baik terhadap LH itu sendiri, perorangan, maupun kelompok. Dalam pengertian yang cukup luas dinyatakan dalam *Declaration on Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, korban (*victim*) ialah:<sup>127</sup>

*“person who, individually or collectively, have suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, thought acts or omissions that are in violation of criminal laws operative within Member states, including those laws proscribing criminal abuse of power”.*

Dalam kaitannya dengan korban pencemaran/perusakan LH, maka perlu diingat

<sup>126</sup> Lihat: The International Bill of Human Rights (art. 25), lihat juga: *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (art. 11), lihat juga: *The Rio Declaration on Environment and Development (Principles 2)*.

<sup>127</sup> Bandingkan : Muladi (III), op cit., hal. 11

bahwa dalam TPLH hal yang paling mendasar adalah kualifikasinya sebagai tindak pidana ekonomi (*economic crimes*).<sup>128</sup> Tindak pidana ekonomi seringkali diistilahkan sebagai *white collar crime* yang menimbulkan kerugian pada kepentingan negara dan kepentingan masyarakat, karena tindak pidana ekonomi selalu berkaitan dengan sistem ekonomi suatu bangsa.<sup>129</sup>

Selain lingkungan hidup dan sistem perekonomian negara, korban-korban potensial dari tindak pidana lingkungan hidup ini adalah:

- a. Manusia perorangan atau kolektif yang menderita fisik maupun mental;
- b. Perusahaan saingan yang kalah efisien karena taat pada ketentuan pengelolaan lingkungan hidup yang memerlukan biaya yang besar;
- c. Karyawan (*employees*) karena bekerja pada lingkungan yang tidak aman/sehat.<sup>130</sup>

Melihat luasnya cakupan korban yang timbul akibat TPLH, maka perlindungan terhadap korban merupakan suatu keharusan sebagai bagian dari pemenuhan hak asasi manusia dan kelangsungan masa depan kemanusiaan. Masalah perlindungan korban dan HAM mempunyai keterkaitan yang erat, seperti yang dinyatakan oleh Zvonimir-Paul Separovic, "*the rights of the victim are a component part of the concept of human rights*".<sup>131</sup>

Masalah perlindungan korban termasuk salah satu masalah yang juga mendapat

<sup>128</sup> Di Belanda secara umum dirumuskan sebagai: "*any non-violent, illegal activity which principally involves deceit, misrepresentation, concealment, manipulation, breach of trust, subterfuge or illegal circumvention*" Lihat: Muladi (III), op cit., hal. 11-14

<sup>129</sup> Lihat: Muladi (III), ibid. Lihat juga: Tom Canon, *Corporate Responsibility*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 1992, hal. 195-197

<sup>130</sup> Bandingkan dengan: Marshall B. Clinard & Peter C. Yeager, *Corporate Crime*, The Free Press, A Division of Macmillan Publishing Co., Inc., New York, Collier Macmillan Publishers, London, 1980, hal. 123

<sup>131</sup> Zvonimir-Paul Separovic, *Victimology, Studies of Victims*, dalam Barda Nawawi Arief (III), *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hal. 53

perhatian dunia internasional. Dalam Kongres PBB VII/1985 di Milan (tentang *Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*) dikemukakan bahwa, hak-hak korban seyogyanya dilihat sebagai bagian integral dari keseluruhan sistem peradilan pidana (*victim's rights should be perceived an integral aspect of the total criminal justice system*).<sup>132</sup> Dari Kongres ini pula diajukan rancangan resolusi tentang perlindungan korban ke Majelis Umum PBB, yang kemudian menjadi Resolusi MU-PBB No. 40/34 tertanggal 29 November 1985 tentang "*Declaration of Basic Principles of Justice for Victim of Crime and Abuse of Power*".

Ruang lingkup dan tipologi korban telah banyak dibahas. Menurut kesepakatan internasional yang tertuang dalam Resolusi MU-PBB tersebut di atas dinyatakan<sup>133</sup> bahwa, yang dimaksud dengan 'korban' ialah orang-orang, baik secara individual maupun kolektif, yang menderita kerugian akibat perbuatan (tidak berbuat) yang melanggar hukum pidana yang berlaku di suatu negara, termasuk peraturan-peraturan yang melarang penyalahgunaan kekuasaan. Dalam bagian lain dinyatakan, khususnya sewaktu menjelaskan '*Victims of Abuse of Power*', bahwa dalam pengertian 'korban' termasuk juga orang-orang yang menjadi korban dari perbuatan-perbuatan (tidak berbuat) yang walaupun belum merupakan pelanggaran terhadap hukum pidana nasional yang berlaku, tetapi sudah merupakan pelanggaran menurut norma-norma HAM yang diakui secara internasional.<sup>134</sup>

Patut dicatat, bahwa pengertian 'kerugian' (*harm*) menurut resolusi tersebut, meliputi kerugian fisik maupun mental (*physical or mental injury*), penderitaan emosional

<sup>132</sup> Barda Nawawi Arief, (III), Ibid.

<sup>133</sup> United Nations, A Compilation of International Instrument, Volume I, New York, 1993, hal. 382 dan seterusnya, khususnya butir No. 1 dan 18

<sup>134</sup> Bandingkan: Richard Quiney, *Who is the Victim*, dalam *Victimology* (ed. Israel Drapkin and Emilio Viano), D.C. Heath and Company, Lexington, Massachusetts Toronto, London, 1974, hal. 103

(*emotional suffering*), kerugian ekonomi (*economic loss*), atau perusakan substansial dari hak-hak asasi mereka (*substantial impairment of their fundamental rights*).

Selanjutnya dikemukakan pula bahwa seseorang dapat dipertimbangkan sebagai korban tanpa melihat apakah si pelaku kejahatan itu sudah diketahui, ditahan, dituntut, atau dipidana dan tanpa memandang hubungan keluarga antara si pelaku dengan korban. Sekiranya cukup layak, istilah 'korban' juga dapat mencakup keluarga dekat atau orang-orang yang menjadi tanggungan korban, dan juga orang-orang yang menderita kerugian karena berusaha mencegah terjadinya korban.

Dalam hukum pidana positif, perlindungan korban lebih banyak merupakan 'perlindungan abstrak' atau 'perlindungan tidak langsung'. Artinya dengan adanya perumusan tindak pidana dalam peraturan perundang-undangan selama ini, berarti pada hakikatnya telah ada perlindungan '*in abstracto*' secara tidak langsung terhadap berbagai kepentingan hukum dan has-hak asasi korban.<sup>135</sup>

Dikatakan demikian, karena tindak pidana menurut hukum pidana positif tidak dilihat sebagai perbuatan menyerang/melanggar kepentingan hukum seseorang (korban) secara pribadi dan konkrit, tetapi hanya dilihat sebagai pelanggaran 'norma/tertib hukum *in abstracto*'. Akibatnya, perlindungan korbanpun tidak secara langsung dan '*in concreto*', tetapi hanya '*in abstracto*'. Dengan kata lain, sistem sanksi dan pertanggungjawaban pidananya tidak tertuju pada perlindungan korban secara langsung dan konkrit, tetapi hanya perlindungan korban secara tidak langsung dan abstrak. Jadi pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku bukanlah pertanggungjawaban terhadap kerugian/penderitaan korban secara langsung dan konkrit, tetapi lebih tertuju pada pertanggungjawaban yang bersifat

---

<sup>135</sup> Barda Nawawi Arief (III), Op. cit, hal. 55. Bandingkan: Richard Quiney, *ibid*, hal. 104

pribadi/individual.

Dalam hal-hal tertentu, hukum pidana positif (material/formal) memberi perhatian juga kepada korban secara langsung. Seperti yang terlihat dalam Pasal 14c KUHP, di mana hakim dapat menetapkan syarat khusus bagi terpidana untuk 'mengganti kerugian' (semua/sebagian) yang ditimbulkan dari tindak pidana. Jadi ganti rugi di sini seolah-olah berfungsi sebagai pengganti pidana pokok.

Penetapan ganti rugi ini dalam praktek jarang diterapkan karena mengandung beberapa kelemahan, antara lain:<sup>136</sup>

- a. penetapan ganti rugi ini tidak dapat diberikan sebagai sanksi yang berdiri sendiri di samping pidana pokok, ia hanya dapat dikenakan dalam hal hakim bermaksud menjatuhkan pidana bersyarat, jadi hanya sebagai 'syarat khusus' untuk tidak dilaksanakannya/dijalaninya pidana pokok yang dijatuhkan kepada terpidana;
- b. penetapan syarat khusus berupa ganti rugi inipun hanya dapat diberikan apabila hakim menjatuhkan pidana penjara paling lama satu tahun atau pidana kurungan;
- c. syarat khusus berupa ganti rugi inipun menurut KUHP hanya bersifat fakultatif, tidak bersifat imperatif.

Bab XIII (Pasal 98-101) KUHP (UU No. 8/1981) memberi kemungkinan penggabungan perkara gugatan ganti kerugian dalam perkara pidana. Dalam putusan, hakim berwenang menetapkan hukuman "pengganti biaya yang telah dikeluarkan oleh pihak yang dirugikan (korban)". Namun perlu dicatat, bahwa hukuman pengganti biaya di sini tetap bersifat keperdataan, bukan sebagai sanksi pidana. Di samping itu kelemahannya ialah, bahwa menurut Pasal 100 (2) KUHP, apabila terhadap perkara pidana tidak

---

<sup>136</sup> Barda Nawawi Arief (III), *ibid*, hal. 57

diajukan permintaan banding, maka permintaan banding mengenai putusan ganti rugi tidak diperkenankan. Di satu sisi ketentuan seperti ini memang bisa menguntungkan korban, tetapi juga dapat merugikan.

Menurut Muladi, persoalan TPLH menjadi semakin kompleks karena juga merupakan masalah etika baik sosial maupun bisnis, jadi yang dilindungi hukum pidana juga meliputi masa depan kemanusiaan yang kemungkinan menderita akibat degradasi LH (*the anthropocentric approach*), sehingga timbul istilah "*the environmental laws carry penal sanction that protect a multitude of interest*".<sup>137</sup>

Masa depan kemanusiaan yang kemungkinan menderita akibat degradasi fungsi lingkungan, merupakan korban potensial yang tidak serta merta dapat dilihat begitu terjadinya pencemaran dan/atau perusakan LH. Namun para pakar telah memprediksikan bahwa di masa yang akan datang akan terjadi kemerosotan besar-besaran terhadap kualitas lingkungan hidup yang bersifat global. Dalam konteks inilah hak setiap orang yang paling mendasar (HAM) untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dipenuhi.

Kekhawatiran akan degradasi kualitas LH berupa hujan asam, pemanasan global, perubahan iklim (efek rumah kaca) dan rusaknya lapisan ozon merupakan kekhawatiran semua bangsa.<sup>138</sup> Terjadinya hujan asam disebabkan oleh pencemaran udara yang berasal dari pembakaran bahan bakar fosil (BBF), seperti gas bumi, minyak bumi dan batubara. Pembakaran ini menghasilkan gas oksida belerang (SO<sub>2</sub>) dan oksida nitrogen (NO<sub>2</sub>).

<sup>137</sup> Muladi, (III), Op. cit.

<sup>138</sup> Lihat: Harlan Cleveland, Lahirnya Sebuah Dunia Baru, Yayasan Obor Indonesia, 1995, hal. 256-264  
Lihat juga: Kirkpatrick Sale, Revolusi Hijau -Sebuah Tinjauan Historis-Kritis Gerakan Lingkungan Hidup di Amerika Serikat-, Yayasan Obor Indonesia, 1996, hal.91-99

Kedua jenis gas itu dalam udara mengalami reaksi kimia dan berubah menjadi asam (asam sulfat dan asam nitrat). Asam itu bisa langsung terbawa angin ke permukaan bumi dan mengenai makhluk hidup dan bangunan (deposisi kering), sebagian lagi asam itu terbawa angin ke atas dan terbawa hujan turun ke bumi (deposisi basah). Deposisi kering dan deposisi basah secara populer disebut hujan asam.

Hujan asam telah menyebabkan kematian banyak organisme air di sungai dan danau. Beribu danau di Amerika Utara dan Eropa telah mengalami kematian. Di Eropa sekitar 50 juta hektar hutan telah mengalami kerusakan oleh hujan asam. Hujan asam juga menaikkan kelarutan beberapa jenis logam, yang sangat berbahaya bilamana kelarutan logam mempengaruhi air yang dikonsumsi masyarakat.

Pemanasan global merupakan peristiwa naiknya intensitas efek rumah kaca (ERK). ERK terjadi karena adanya gas dalam atmosfer yang menyerap sinar panas, yaitu sinar inframerah, yang dipancarkan oleh bumi. Gas itu disebut gas rumah kaca (GRK). Dengan penyerapan itu sinar panas terperangkap sehingga naiknya suhu permukaan bumi.<sup>139</sup>

Tanpa GRK tidak ada ERK dan suhu permukaan bumi rata-rata hanya  $-18^{\circ}\text{C}$  saja, dengan adanya ERK suhu bumi rata-rata  $15^{\circ}\text{C}$ . Jadi ERK sangat berguna bagi kehidupan di bumi. Tetapi akhir-akhir ini tercatat naiknya kadar GRK dalam atmosfer, yaitu  $\text{CO}_2$  dan beberapa gas lain. Dengan naiknya kadar GRK maka ERK akan meningkat, dan suhu permukaan bumi akan meningkat pula keadaan inilah yang disebut dengan pemanasan global.

Dampak pemanasan global ini antara lain ialah: (1) perubahan iklim sedunia, yaitu

---

<sup>139</sup> Lihat: Gerald Foley, Pemanasan Global -Siapakah yang Merasa Panas?-, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hal. 3-17. Lihat juga: Eggi Sudjana, (I), HAM, Demokrasi dan Lingkungan Hidup -Perspektif Islam-, Yayasan As-syahidah, Bogor, 1998, hal. 96-101

perubahan curah hujan yang sangat berpengaruh pada sistem pertanian; (2) menaikkan frekuensi dan intensitas badai, seperti yang dialami Banglades dan Filipina, (3) menaikkan suhu permukaan laut, yang menimbulkan bertambahnya volume air; (4) melelehkan es abadi di pegunungan dan di daerah kutub.

Dengan laju kenaikan kadar GRK seperti sekarang, diperkirakan pada sekitar tahun 2030 suhu akan naik 1,5 - 4,5o C. Kenaikan suhu ini akan menyebabkan naiknya permukaan laut sampai dengan 25 - 140 Cm. Dampak naiknya permukaan laut ialah tergenangnya daerah pantai yang rendah, seperti tambak, sawah, dan bagian kota yang rendah, seperti daerah pantai Jakarta, Surabaya dan Semarang. Selain itu, laju erosi pantai, peresapan air laut di sungai dan di tanah yang semakin sulit, juga merupakan dampak dari naiknya permukaan laut akibat pemanasan global, yang pada gilirannya menimbulkan kerugian sosial ekonomi yang tidak terhingga.

Selain hujan asam dan efek rumah kaca, kerusakan lapisan ozon juga merupakan kekhawatiran global. Ozon merupakan senyawa kimia yang terdiri atas tiga atom oksigen. Di lapisan atmosfer yang sangat rendah ia mengganggu kesehatan, di lapisan atas atmosfer ia melindungi makhluk hidup dari sinar ultraviolet yang dipancarkan oleh matahari. Apabila kadar ozon dalam lapisan itu berkurang, kadar sinar ultraviolet yang sampai ke bumi bertambah. Keadaan ini menimbulkan risiko untuk mengidap penyakit kanker kulit, katarak dan menurunnya kekebalan tubuh akan meningkat.

Dalam tahun 1985 sebuah tim peneliti Inggris di daerah kutub selatan Antartika menemukan penurunan yang drastis kadar ozon dalam stratosfer pada permulaan musim semi. Kejadian ini kemudian ditemukan pula di atas daerah kutub utara Afrika. Ada bukti kuat yang menunjukkan, penurunan itu disebabkan karena rusaknya ozon oleh segolongan

zat kimia yang disebut Chlorofluorocarbon (CFC). CFC banyak digunakan dalam industri dan kehidupan kita sehari-hari.

Dengan gambaran ancaman bahaya kesehatan dan kesejahteraan umat manusia baik secara regional maupun global tersebut, harapan untuk dapat diambilnya tindakan yang tepat nampaknya semakin besar. Misalnya pada tahun 1985 telah disetujui sebuah persetujuan internasional yang dikenal dengan nama Konvensi Wina. Konvensi ini bertujuan untuk membatasi dan akhirnya melarang penggunaan CFC dan zat lain yang menyebabkan kerusakan lapisan ozon di stratosfer.

Pada bulan Juni 1992, di Rio de Janeiro, Brasil, telah diadakan Konferensi PBB tentang LH dan Pembangunan (*United Nations Conference on Environment and Development*). Konferensi ini terkenal dengan nama KTT Bumi. KTT Bumi yang dihadiri lebih dari 100 kepala negara dan kepala pemerintahan telah menghasilkan Deklarasi Rio; Konvensi tentang Perubahan Iklim; Konvensi tentang Keaneka-an Hayati; Prinsip tentang Hutan; dan Agenda 21.

Deklarasi Rio mengandung prinsip-prinsip kesepakatan, di mana dinyatakan bahwa tujuan KTT Bumi ialah untuk mengembangkan kemitraan global baru yang adil. Deklarasi ini menyatakan bahwa manusia adalah pusat perhatian pembangunan berkelanjutan. Hal ini menunjukkan dengan jelas pandangan antroposentris. Deklarasi itu berusaha untuk mengurangi bahaya itu dengan menyatakan bahwa manusia berhak atas kehidupan yang sehat dan produktif yang serasi dengan alam.<sup>140</sup>

---

<sup>140</sup> Lihat: Ditjen Pembinaan Pers dan Grafika, Departemen Penerangan RI, Konferensi Tingkat Tinggi Bumi, Rio de Janeiro, 3 - 14 Juni 1992

### BAB III

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### A. Kebijakan Hukum Pidana dalam Perundang-undangan yang Berkaitan dengan Penanggulangan Dampak Lingkungan Hidup Khususnya Akibat Pengusahaan Pertambangan Batubara

#### 1. Kebijakan Hukum Pidana dalam Beberapa Perundang-undangan yang Berkaitan dengan Penanggulangan Dampak Lingkungan Hidup (DLH)

Interaksi antara manusia dengan lingkungan hidup (LH) dapat mengakibatkan turunnya kuantitas dan/atau kualitas LH, sehingga menimbulkan kerugian bagi kelestarian fungsi LH. Timbulnya kerugian bagi kelestarian fungsi LH ini merupakan dampak lingkungan akibat perbuatan atau kegiatan manusia. Dalam konteks inilah diperlukan berbagai kebijakan yang dapat memberikan perlindungan terhadap kelestarian fungsi LH itu sendiri.

Salah satu kebijakan yang bertujuan melindungi kelestarian fungsi LH dari perbuatan pencemaran dan/atau perusakan LH dituangkan dalam kebijakan hukum pidana yang mengatur tentang tindak pidana lingkungan hidup (TPLH) di dalam beberapa perundang-undangan.

Beberapa perundang-undangan yang berkaitan dengan penanggulangan dampak lingkungan hidup ini antara lain adalah:

- a. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

b. Undang-undang Tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU No. 23/1997)

c. Hinderordonantie (Stb. 1926 No. 226)

d. Undang-undang Tentang Ketentuan Pokok Agraria (UU No. 5/1960)

e. Undang-undang Tentang Ketentuan Pokok Kehutanan (UU No. 5/1967)

f. Undang-undang Tentang Ketentuan Pokok Pertambangan Umum (UU No. 11/1967)

g. Undang-undang Tentang Pengairan (UU No. 11/1974)

h. Undang-undang Tentang Perindustrian (UU No. 5/1984)

i. Undang-undang Tentang Perikanan (UU No. 9/1985)

j. Undang-undang Tentang Konservasi Sumber Daya Alam (UU No. 5/1990)

Kebijakan hukum pidana yang dituangkan dalam perundang-undangan tersebut di atas sebagian besar tidak secara langsung memusnakan perbuatan-perbuatan yang dikategorikan sebagai TPLH, tetapi hanya menyebutkan perbuatan-perbuatan yang implisit berkaitan dengan upaya perlindungan kelestarian fungsi lingkungan.

Permusan TPLH yang tidak secara langsung antara lain dapat dilihat dalam

Hinderordonantie yang mengatur kewajiban untuk mendapatkan izin Pendirian bangunan/instalasi yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian atau kesusahan/gangguan

(hinder); UU No. 5/1960 yang mengatur kewajiban memelihara tanah (termasuk

kesuburannya dan mencegah kerusakannya); UU No. 11/1967 yang mengancam dengan

pidana terhadap kegiatan usaha pertambangan tanpa izin, merintangi kegiatan usaha

pertambangan yang sah, dan tidak memenuhi kewajiban sebagai pemegang izin kegiatan

usaha pertambangan (Ps. 31, 32 dan 33).

UPT-POSTAL-INDIA

Demikian pula halnya dalam UU No. 11/1974 yang mengancam dengan pidana terhadap tindakan melakukan penguasaan air tidak sesuai dengan undang-undang dan tidak melakukan pencegahan terjadinya pengotoran air (Ps. 8, 11, 13 dan 15); UU No. 5/1984 yang mengancam dengan pidana perbuatan-perbuatan: mendirikan perusahaan industri baru atau perusakan tanpa Izin Usaha Industri (Ps.13 (1)), tidak menyampaikan informasi industri secara berkala (mengenai kegiatan dan hasil produksinya) kepada pemerintah (Ps.14 ayat 1), melanggar kewajiban perusahaan industri untuk melaksanakan upaya keseimbangan dan kelestarian sumber daya alam serta pencegahan timbulnya kerusakan dan pencemaran lingkungan akibat kegiatan industri yang dilakukannya (Ps. 27 jo Ps. 21 (1)) ; dan UU No. 9/1985 yang mengancam dengan pidana perbuatan melakukan usaha perikanan (di wilayah perikanan RI), di bidang penangkapan ikan tanpa izin (Ps. 25 jo Ps.10), melakukan saha perikanan di bidang 'pembudidayaan ikan tanpa izin' (Ps. 26 jo Ps.10), melaksanakan pengelolaan sumber daya ikan yang tidak memenuhi ketentuan Menteri (Ps. 27 (1) jo Ps. 4).

Perumusan TPLH secara implisit ini terlihat pula dalam PP No. 28/1985 tentang Perlindungan Hutan yang menentukan ancaman pidana untuk perbuatan menggunakan kawasan hutan tanpa izin (Ps. 5 (2)); mengerjakan kawasan hutan tanpa izin (Ps. 6 (1)); eksploitasi dan eksploitasi dalam kawasan hutan tanpa izin atau tidak sesuai dengan petunjuk yang berwenang (Ps. 7); mengambil/memungut hasil hutan tanpa izin (Ps. 9 (3)).

Perumusan TPLH secara eksplisit antara lain dapat dilihat dalam KUHHP yang mengancam dengan pidana terhadap perbuatan-perbuatan seperti menimbulkan kebakaran, ledakan atau banjir (Ps. 187-188), menghancurkan dan sebagainya bangunan untuk menahan atau menyalurkan air (Ps. 191), dan memasukkan barang sesuatu (yang ber-

bahaya) ke dalam sumber-sumber air untuk umum (Ps. 202). Demikian pula dalam UU No. 9/1985 yang mengancam dengan pidana perbuatan-perbuatan seperti melakukan kegiatan penangkapan dan pembudidayaan ikan dengan menggunakan bahan dan/atau alat yang dapat membahayakan kelestarian sumber daya ikan dan lingkungannya (Ps. 6(1)), melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan kerusakan sumber daya ikan dan lingkungannya (Ps. 7 (1)). Selain itu pula, UU No. 5/1990 merumuskan perbuatan-perbuatan yang diancam dengan pidana yakni melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan kawasan suaka alam (Ps. 19 (1)); dan melakukan kegiatan an yang tidak sesuai dengan fungsi zona pemanfaatan dan zona lain dari Taman Nasional, Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam (Ps. 33 (3)).

Sebagai undang-undang terbaru dan berfungsi sebagai undang-undang payung, maka UU No. 23/1997 (UUPH) merupakan undang-undang yang paling tegas merumuskan perbuatan-perbuatan yang dikategorikan sebagai TPLH, sebagaimana tertuang dalam:

- Pasal 41: Sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusahaan LH
- Pasal 42: Karena kealpaan melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusahaan LH
- Pasal 43 jo perundang-undangan yang berlaku (sektoral): Sengaja melakukan kegiatan yang patut diduga dapat menimbulkan pencemaran dan/atau perusahaan LH
- Pasal 44 jo perundang-undangan yang berlaku (sektoral): Karena kealpaan melakukan kegiatan yang patut diduga dapat menimbulkan pencemaran dan/atau perusahaan LH:

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa perumusan TPLH di dalam perundang-undangan sektoral lebih banyak dikaitkan dengan kewajiban pemenuhan kewajiban administratif seperti persyaratan perizinan. Jadi pengkategorian suatu perbuatan sebagai TPLH lebih dikarenakan perbuatan melalaikan kewajiban administratif tersebut secara langsung maupun tidak langsung dapat merugikan kelestarian fungsi LH.

Berkeanaan dengan jenis dan lamanya sanksi dalam beberapa undang-undang yang berkaitan dengan penanggulangan tindak pidana lingkungan hidup (TPLH) berbeda-beda satu sama lain. Demikian pula halnya dengan sistem ancaman pidana, sebagian ada yang bersifat tunggal, alternatif, ada pula yang kumulatif.

Gambaran mengenai sanksi dalam beberapa undang-undang yang berkaitan dengan penanggulangan TPLH dapat dilihat dalam tabel 2 berikut ini.

Tabel 2

## Sanksi dalam Beberapa Undang-undang

## yang Berkaitan dengan Penanggulangan TPLH

No.	UU Induk dan UU Sektoral LH	Jenis Delik (Melanggar Ketentuan)	Penjara	Kurungan	Denda	Tambahan/ Tindakan	Sistem Ancaman Pidana
I.	UU No. 23/1997 (UUP LH)	Kejahatan: Ps. 41 (1) Ps. 41 (2) Ps. 42 (1) Ps. 42 (2) Ps. 43 (1) dan (2) Ps. 43 (3) Ps. 44 (1) Ps. 44 (2)	10 Tahun	--	500 juta	Tindakan Tata Tertib (Ps. 47)	Kumulatif
			15 Tahun	--	750 juta	dapat pula	Kumulatif
			3 Tahun	--	100 juta	dikenakan	Kumulatif
			5 Tahun	--	150 juta	pada	Kumulatif
			6 Tahun	--	300 juta	Korporasi	Kumulatif
			9 Tahun	--	450 juta	yang	Alternatif
			3 Tahun	--	100 juta	melakukan	Alternatif
			5 Tahun	--	150 juta	TPLH (Ps. 46)	



6.	UU No. 5/1967 (Kehutanan)	Ps. 19 (1): Peraturan pelaksanaan dari UU ini dapat memuat sanksi pidana penjara, atau kurungan dan /atau denda Ps. 19 (2) jo Ps. 19 (1) PP No. 28/1985 Kejahatan: Ps. 18(1) jo Ps 6(1) atau Ps. 9 (2) jo Ps. 10(1) Ps. 18 (2) jo Ps. 6(1) atau Ps. 9 (2) Ps. 18 (3) a) jo Ps. 5(2), atau Ps. 7(1), (2),(3) atau Ps. 8(2) b) Karena kelalaian menimbulkan c) kebakaran hutan Pelanggaran: Ps. 18 (4) jo Ps. 4(2), Ps. 9(3), Ps. 11(1), Ps. 14(1) Ps. 18 (5) jo Ps. 6(2) atau Ps. 9(1)	10 Tahun	--	100 Juta	Penyitaan terhadap Kayu dan/atau hasil hutan lain nya, dan benda-benda lain yang diperoleh, dan digunakan dalam melakukan Tindak Pidana	Alternatif Alternatif Alternatif Alternatif
7.	UU No. 11/1967 (Pertambangan)	Kejahatan: Ps. 31 (1) jo Ps. 14 dan Ps. 15 Pelanggaran: Ps. 31 (2) Ps. 32 (1) Ps. 32 (2) Ps. 33	6 Tahun	--	500.000	Kumulatif/ Alternatif	Kumulatif/ Alternatif Kumulatif/ Alternatif Kumulatif/ Alternatif Kumulatif/ Alternatif Kumulatif/ Alternatif

Sumber: Diolah dari Data Sekunder

Sebagai undang-undang payung yang mengatur pengelolaan LH, selain memuat ancaman sanksi pidana, UUPH juga mencantumkan jenis sanksi berupa tindakan tata tertib sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 47. Tindakan tata tertib ini berupa:

a. perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; dan/atau

b. penutupan seluruhnya atau sebagian perusahaan; dan/atau

c. perbaikan akibat tindak pidana; dan/atau

d. mewajibkan mengerjakan apa yang dilakukan tanpa hak; dan/atau

e. meniadakan apa yang dilalakan tanpa hak; dan/atau

f. menempatkan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 (tiga) tahun.

Jenis sanksi tindakan tata tertib yang berbentuk restitusi dan kompensasi ini

merupakan bagian dari hak-hak korban (baik korban nyata maupun korban potensial),

sebagaimana yang dinyatakan dalam berbagai Kongres PBB mengenai *The Prevention of*

*Crime and The Treatment of Offenders*, bahwa hak-hak korban (antara lain untuk

mendapatkan restitusi dan kompensasi) harus dilihat sebagai bagian dari keseluruhan

sistem penegakan hukum pidana (menurut istilah Kongres ke-7 disebut sebagai *'an*

*integral aspect of total criminal justice system*). Khusus mengenai ganti rugi atau restitusi,

laporan Kongres ke-7 itu antara lain menyatakan: "*it was agreed that the judge ought*

*generally to have the possibility of using restitution as a sentencing tool*". Dengan

dicantumkannya sanksi tindakan tata tertib dalam UUPLH, maka ada kesamaan dengan

kebijakan pembuat undang-undang TPE, karena pada hakekatnya TPLH termasuk dalam

pengertian dan ruang lingkup TPE dalam arti luas. Di samping itu pula sanksi berupa

tindakan tata tertib ini sangat perlu, karena dalam TPLH badan hukum dapat menjadi

subyek tindak pidana.<sup>141</sup>

Jenis sanksi pidana menurut UUPLH hanya berupa pidana penjara dalam waktu

tertentu (maksimum 15 tahun) dan/atau pidana denda (maksimum 750 juta rupiah). Semua

<sup>141</sup> Lihat: Barda Nawawi Arief, (III), Op. cit., hal. 195

TPPLH adalah kejahatan. Di sini terlihat perbedaan kebijakan pidana yang ditetapkan pembuat undang-undang terhadap TPE yang mengenal pidana mati, penjara seumur hidup dan penjara 20 tahun serta minimum khusus 1 tahun pidana penjara. (UU No. 7 Dst. 1955 jjs Pempres No. 5/1959 dan Perpu No. 21/1959).

Terhadap delik-delik pencemaran dan perusahaan LH yang diatur oleh undang-undang lain, UUPPLH menentukan ancaman pidana yang lebih rendah, yakni pidana penjara (maksimum 6 tahun) dan/atau denda (maksimum 300 juta rupiah). Dengan demikian delik-delik dalam undang-undang sektoral yang diancam dengan pidana yang diatur dalam UUPPLH antara lain terlihat dalam:

- a. Pasal 27 (1) jo. Pasal 21 (1) UU No. 5/1984 tentang Perindustrian;
- b. Pasal 24 jo. Pasal 6 (1) dan Pasal 7 (1) UU No. 9/1985 tentang Perikanan;
- c. Pasal 33 UU No. 11/1967 tentang Pertambangan.

Pembedaan ancaman maksimum pidana bagi delik-delik lingkungan yang diatur UUPPLH dan undang-undang sektoral lain ini atas dasar perbedaan kualitas delik yang diatur dalam undang-undang sektoral dan UUPPLH. Delik-delik LH dalam undang-undang sektoral pada umumnya merupakan delik formal seperti delik yang diatur dalam Pasal 33 UUPU, sedangkan delik-delik yang diatur dalam UUPPLH meliputi delik formal dan delik material.

Ide 'aturan payung' dari UUPPLH, masih menimbulkan pertanyaan, apakah hanya untuk memayungi maksimal pidana terhadap 'delik-delik perusahaan dan pencemaran LH', ataukah juga terhadap 'delik-delik lain yang berhubungan dengan masalah LH' yang diatur dalam undang-undang sektoral lainnya. Karena di dalam undang-undang sektoral 'delik-delik yang berhubungan dengan LH' biasanya lebih banyak

dibandingkan dengan 'delik-delik perusahaan atau pencemaran LH. Misalnya Pasal 31 UUPU (larangan melakukan kegiatan pertambangan tanpa izin), Pasal 16 (1) UU No. 5/1983 (larangan melakukan kegiatan-kegiatan di Zona Eksklusif Indonesia tanpa izin), dan lain sebagainya. Tindak pidana-tindak pidana dalam Pasal-pasal tersebut pada umumnya bersifat formal. Kalau ide aturan payung juga meliputi seluruh tindak pidana yang ada hubungannya dengan lingkungan hidup, maka maksimal ancaman pidana harus pula mengacu pada UUPH.

Dalam kaitannya dengan masalah pertanggungjawaban (hukum) pidana yang tertuang dalam UUPH dan beberapa undang-undang lingkungan sektoral yang telah dikemukakan di atas, terlihat bahwa sistem pertanggungjawaban pidana dalam TPLH meliputi pelaku TPLH atau subyek yang dapat dipertanggungjawabkan dan pertanggung-

jawaban pidana terhadap pelaku TPLH.

Pelaku atau subyek yang dapat dipertanggungjawabkan dalam TPLH dapat dilihat dalam Pasal 41 UUPH yang diawali dengan kata 'Barangsiapa' sehingga menunjuk pada pengertian 'orang'. Menurut Pasal 1 butir 24, Orang adalah perseorangan dan/atau kelompok orang dan/atau badan hukum. Selanjutnya menurut Pasal 6 (1), setiap 'orang' berkewajiban memelihara kelestarian fungsi LH serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusahaan LH. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa, 'orang' dan 'badan hukum' dapat menjadi subyek TPLH dan dapat dipertanggungjawabkan. Perumusan secara eksplisit bahwa badan hukum (korporasi) merupakan subyek tindak pidana terlihat antara lain di dalam Pasal 34 UU No. 11/1967 tentang Pertambangan, jika pemegang Kuasa Pertambangan (KP) atau wakilnya adalah suatu perseoran, maka pidana dijatuhkan kepada para anggota pengurus, demikian pula dalam Pasal 6 (1), Pasal 7 (1) dan Pasal 10

(1) UU No. 9/1985 tentang Perikanan. Perumusan secara implisit dapat dilihat dalam Pasal 21 (1) jo. Pasal 1 butir 7 UU No. 5/1984 tentang Perindustrian, di mana subyek yang dapat dipertanggungjawabkan menurut undang-undang tersebut adalah 'perusahaan industri'.<sup>142</sup>

Walaupun badan hukum dimungkinkan menjadi subyek TPLH namun disayangkan tidak ada ketentuan lebih lanjut mengenai sistem dan prosedur pertanggungjawaban terhadap badan hukum itu seperti halnya Pasal 15 UU No. 7 Dst 1955 (TPE) atau Pasal 17 UU No. 11/1963 (Tentang Subversi). Menurut Barda Nawawi Arief, kekurangan pasal serupa itu jangan sampai mengurangi prinsip yang tertuang dalam Pasal 41 jo. Pasal 6 (1), bahwa badan hukum tetap dapat dipertanggungjawabkan (pengurus dan/atau badan hukum itu sendiri) dan bagaimana prosedurnya, dapat dipecahkan dan dikembangkan lewat teori dan praktik yurisprudensi. Apabila badan hukum tidak dipertanggungjawabkan dalam sebuah delik lingkungan, maka tidaklah ada artinya UUPLH yang dibuat untuk tujuan perlindungan LH.<sup>143</sup> Telah dikemukakan bahwa kasus-kasus pencemaran dan perusahaan LH sangat erat hubungannya dengan kegiatan di bidang perekonomian, bisnis dan industri. Usaha atau kegiatan badan hukum justru di bidang-bidang tersebut, sehingga wajar badan hukumpun harus dapat dilibatkan dalam pertanggungjawaban pidananya apabila terjadi pencemaran dan/atau perusahaan LH.

<sup>142</sup> Sebagai tambahan: A. Pohan, menguraikan beberapa penyimpanan dari KUHP (yang secara umum mengannut asas *naturlijke persoon*), antara lain: (a) Korporasi diakui dapat melakukan TP, tetapi pertanggungjawabannya masih dibebankan pada pengurus korporasi (Ps. 35 UU NO.3/1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan); (b) Pertanggungjawaban dibebankan kepada 'yang memberi perintah' dan/atau 'yang bertindak sebagai pimpinan' (Ps. 4 (1) UU No. 38/1960 tentang Penggunaan dan Peneetapan Luas Tanah untuk Tanaman Tertentu); (c) pertanggungjawaban dibebankan pada wakil atau kuasa di Indonesia bagi perusahaan yang berkedudukan di luar wilayah Indonesia (Ps. 34 UU No. 2/1981 tentang Metrologi Legal); dan (d) Korporasi secara tegas diakui dapat menjadi pelaku dan dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana (Ps. 15 UU No. 7 Dst/1955 tentang TPE dan Ps. 49 UU No. 9/1976 tentang Narkotika). Lihat: Mardjono Reksoodiputro, *Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan -Kumpulan Karangan Buku Kesatu-*. Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI, Jakarta, 1994, hal. 70

<sup>143</sup> Lihat: Barda Nawawi Arief (III), *Op. cit.*, hal. 193

Dengan dicantumkan unsur 'sengaja' dan 'kealpaan' dalam ketentuan pidana yang tertuang dalam UUPH jelas terlihat bahwa, pertanggungjawaban menurut UUPH di dasarkan pada prinsip '*liability based on fault*' (pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan). Jadi didasarkan pada 'asas kesalahan' atau 'asas culpabilitas'.

Bertolak dari asas kesalahan itu, maka di dalam pertanggungjawaban tidak dimungkinkan adanya 'pertanggungjawaban mutlak' (sering dikenal dengan sebutan '*strict liability*') seperti dalam pertanggungjawaban perdata yang terlihat dalam Pasal 34 UUPH (berhubungan dengan masalah ganti rugi dan dan/atau melakukan tindakan tertentu). Secara teoretis sebenarnya dalam pertanggungjawaban pidanaupun dimungkinkan adanya penyimpangan terhadap asas kesalahan dengan menggunakan ajaran '*Strict liability atau Vicarious liability*'. Terlebih memang tidak mudah membuktikan adanya kesalahan pada delik-delik LH dan kesalahan pada badan hukum.

Pembedaan TPLH yang dilakukan dengan sengaja dan karena kealpaan, juga membedakan sanksi pidana yang diancamkan, meskipun tidak lagi dibedakan antara kejahatan dan pelanggaran, namun TPLH yang dilakukan karena kealpaan ancaman pidananya relatif lebih ringan. Dilihat dari sudut subjektif (sikap batin pelaku) memang kealpaan lebih ringan daripada kesengajaan. Namun apabila dilihat dari sudut obyektif, yaitu dilihat dari akibat atau kerugiannya bagi masyarakat luas, tidak berbeda. Bahkan dalam delik culpa tertentu, akibat yang ditimbulkannya bisa jauh lebih besar ketimbang delik dolus.<sup>144</sup>

## 2. Kebijakan Hukum Pidana Dalam Perundang-undangan di Sektor

### Pertambangan Batubara

Kebijakan hukum pidana dapat dilihat dalam beberapa perundang-undangan di sektor pertambangan batubara. Mengingat peraturan perundang-undangan dimaksud mencakup ruang lingkup yang cukup luas, yakni meliputi pengaturan teknis, administratif, pengawasan, dan tumpang tindih lahan antara sektor pertambangan dan sektor lainnya, maka kebijakan hukum pidana hanya dapat dilihat dalam perundang-undangan yang di dalamnya tercantum ketentuan pidana. Sebagai gambaran umum, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengusahaan pertambangan batubara baik yang mencantumkan ketentuan pidana ataupun tidak antara lain adalah:

(a) Undang-undang No. 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok

Pertambangan Umum (UUPU)

(b) Peraturan Pemerintah No. 32 tahun 1969 Tentang Pelaksanaan UU No. 11 tahun 1967

(c) Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor: 1158 K/008/M.PE/1989 tentang

Ketentuan Pelaksanaan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan dalam Usaha

Pertambangan dan Energi

(d) Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri

Kehutanan No: 969.K/05/M.PE/1989-429/Kpts-II/1989 Tentang Pedoman Pengaturan

Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Energi dalam Kawasan Hutan

(e) Keputusan Presiden No. 32/1990 Tentang Pengelolaan Kawasan Lindung

(f) Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri

Kehutanan Nomor: 1101 K/702/M.PE/1991- 436/Kpts-II/1991 Tentang Pembentukan

Team Koordinasi Tetap Departemen Pertambangan dan Energi dan Departemen

Kehutanan dan Perubahan Tata Cara Pengajuan Izin Usaha Pertambangan dan Energi  
dalam Kawasan Hutan

(g) Peraturan Pemerintah No. 51/1993 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan  
Pengawasan atas Pelaksanaan Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) dan Rencana  
Pemantauan Lingkungan (RPL) dalam Bidang Pertambangan dan Energi

(i) Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor: 620.K/008/M.PE/1994 Tentang  
Komisi AMDAL Pusat Dep. Pertambangan dan Energi

(j) Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor: 389.K/008/M.PE/1995 Tentang  
Pedoman Teknis Penyusunan Upaya Pengelolaan Lingkungan (UKL) dan Upaya  
Pemantauan Lingkungan (UPL) untuk Kegiatan Pertambangan Umum, Minyak dan  
Gas Bumi serta Listrik dan Pengembangan Energi

(k) Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 55/Kpts-II/1994 Tentang Pedoman Pinjam  
Pakai Kawasan Hutan

(l) Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor: 1211.K/008/M.PE/1995 Tentang  
Pencegahan dan Penanggulangan Perusakan dan Pencemaran Lingkungan pada  
Kegiatan Usaha Pertambangan Umum

(m) Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor: 389.K/008/M.PE/1995 Tentang  
Pedoman Teknis Penyusunan Upaya Pengelolaan Lingkungan (UKL) dan Upaya  
Pemantauan Lingkungan (UPL) untuk Kegiatan Pertambangan Umum, Minyak dan  
Gas Bumi serta Listrik dan Pengembangan Energi

(n) Keputusan Presiden No. 75/1996 Tentang Ketentuan Pokok Perjanjian Karya  
Pengusahaan Pertambangan Batubara

(o) Keputusan Dirjen Pertambangan Umum No. 336.K/271/DDPJ/1996 tentang Jaminan Reklamasi

(p) Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor: 146/Kpts-II/1999 Tentang Pedoman Reklamasi Bekas Tambang dalam Kawasan Hutan

(q) Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun

Dari beberapa perundang-undangan di sektor pertambangan batubara di atas, perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana, adalah:

1. Melakukan usaha pertambangan tanpa izin (Ps. 31 (1) UUPU)
2. Melakukan usaha pertambangan sebelum memenuhi kewajiban-kewajiban terhadap yang berhak atas tanah (Ps. 31 (2) UUPU)

3. Yang tidak berhak atas tanah, merintang atau mengganggu usaha pertambangan yang sah (Ps. 32 (1) UUPU).

4. Yang berhak atas tanah merintang atau mengganggu usaha pertambangan yang sah, setelah pemegang Kuasa Pertambangan (KP) memenuhi syarat-syarat yang berlaku (Ps. 32 (2) UUPU)

5. Pemegang Kuasa Pertambangan (KP) yang tidak memenuhi atau tidak melaksanakan syarat-syarat yang berlaku; pemegang KP yang tidak melakukan perintah-perintah dan/atau petunjuk-petunjuk yang berwajib (Ps. 33 jo Ps. 13 UUPU)

Tindak pidana dimaksud Pasal 31 (1) di atas dikualifikasikan sebagai kejahatan, sedangkan tindak pidana lainnya adalah pelanggaran.

Sanksi pidana yang diancamkan terhadap tindak pidana di sektor pertambangan batubara meliputi:

1. Pidana Penjara selama-lamanya 6 (enam) tahun dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 500.000,00 (limaratusribu rupiah) terhadap barang siapa yang melakukan usaha pertambangan tanpa izin (Ps. 31 (1) UUPU)
  2. Pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun dan/atau denda setinggi-tingginya Rp.50.000,00 (limapuluhribu rupiah) bagi barang siapa yang melakukan usaha pertambangan sebelum memenuhi kewajiban-kewajiban terhadap yang berhak atas tanah (Ps. 31 (2) UUPU)
  3. Pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun dan/atau denda setinggi-tingginya Rp.50.000,00 (limapuluhribu rupiah) bagi barang siapa yang tidak berhak atas tanah merintangi usaha pertambangan yang sah (Ps. 32 (1) UUPU)
  4. Pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp.10.000,00 (sepuluhribu rupiah) bagi yang berhak atas tanah merintangi usaha pertambangan yang sah, setelah pemegang KP memenuhi syarat-syarat yang berlaku (Ps.32 (2) UUPU)
  5. Pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp.10.000,00 (sepuluhribu rupiah) terhadap pemegang KP yang tidak memenuhi atau tidak melaksanakan syarat-syarat yang berlaku; dan tidak melakukan perintah-perintah dan/atau petunjuk-petunjuk yang berwajib (Ps. 33 (1) UUPU)
- Menurut Pasal 34 ayat (1) UUPU, jikalau pemegang KP atau wakilnya adalah suatu perseroan, maka sanksi pidana yang diancamkan di atas dijatuhkan kepada para anggota pengurus.
- Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa perbuatan-perbuatan yang dilarang dan diancam pidana di sektor pertambangan batubara adalah perbuatan-perbuatan melalaikan

keajiban-keajiban sebagai pemegang Kuasa Pertambangan (KP). Kewajiban-keajiban tersebut tidak hanya tertuang dalam UUPU tetapi juga dalam Peraturan Pemerintah dan peraturan pelaksanaan lainnya. Beberapa kewajiban pemegang KP yang berkaitan dengan pengendalian dampak lingkungan hidup antara lain adalah:

1. Membayar ganti rugi atas tanah yang dipakai kepada yang berhak (Ps. 25 UPU)
2. Membayar iuran-iuran/pajak-pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Ps. 28 UPU jo Ps. 52-63 PP No. 32/1969)

3. Menyampaikan laporan kegiatan triwulan/tahunan tentang kegiatannya (Ps. 32-37 PP No. 32/1969)

4. Mengembalikan tanah sedemikian rupa (setelah selesai melakukan penambangan), sehingga tidak menimbulkan bahaya penyakit atau bahaya lainnya bagi masyarakat sekitarnya (Ps. 30 UPU).

5. Mengikuti petunjuk-petunjuk khusus dari Menteri, apabila kuasa pertambangan berakhir. (Ps 39 UPU jo PP No. 11/1969)

6. Mengembalikan bagian-bagian dari wilayah KP apabila sudah tidak diperlukan lagi (Ps. 43 jo PP No. 11/1969).

7. Melakukan pengamanan terhadap benda-benda, bangunan-bangunan maupun tanah di sekitarnya yang dapat membahayakan keamanan umum, sebelum meninggalkan bekas wilayah KP (Ps. 46 (4) dan (5) UPU jo PP No. 11/1969).

8. Melakukan tindakan-tindakan untuk menjamin konservasi sumberdaya alam dan pelestarian lingkungan hidup sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>145</sup>

<sup>145</sup> Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor: 1158 K/008/M.PE/1989 tentang Ketentuan Pelaksanaan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan dalam Usaha Pertambangan dan Energi

9. Melaporkan pelaksanaan rencana kegiatan dan program kerja usaha penyediaan

umum dan eksplorasi.<sup>146</sup>

10. Melaksanakan upaya perlindungan terhadap lingkungan hidup dan melaksanakan rehabilitasi daerah bekas penambangannya, sehingga kawasan lindung dapat berfungsi kembali.<sup>147</sup>

11. Menyusun Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL).<sup>148</sup>

12. Melaksanakan reklamasi, menanggung biaya reklamasi lahan bekas tambang serta melakukan usaha perlindungan dan pengamanan atas kawasan hutan yang dipinjampakai.<sup>149</sup>

13. Menempatkan dana dalam bentuk deposito sebagai jaminan untuk melaksanakan reklamasi dan revegetasi.<sup>150</sup>

Dari beberapa kewajiban tersebut, maka kita dapat melihat bahwa kewajiban hukum

pidana untuk menentukan suatu perbuatan terlarang atau tidak sangat

berkaitan erat dengan kebijakan lembaga administrasi dalam menentukan perbuatan-

perbuatan apa saja yang menjadi kewajiban pemegang KP, karena penentuan kewajiban

tersebut terdapat dalam peraturan-peraturan pelaksanaan yang dibuat oleh Presiden,

Menteri, Dirjen dan lain-lainnya, sebagai apatur pelaksana.

<sup>146</sup> Ibid

<sup>147</sup> Keputusan Presiden No. 32/1990 Tentang Pengelolaan Kawasan Lindung

<sup>148</sup> Peraturan Pemerintah (PP) No. 51/1993 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan

<sup>149</sup> Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor: 146/Kpts-II/1999 Tentang Pedoman Reklamasi

Bekas Tambang dalam Kawasan Hutan

<sup>150</sup> Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No. 1211.K/008/M.PE/1995 Tentang Pencegahan dan

Penanggulangan Perusahaan dan Pencemaran Lingkungan pada Kegiatan Usaha Pertambangan Umum jo

Keputusan Dirjen Pertambangan Umum No. 336.K/271/DDP/1996 tentang Jaminan Reklamasi

### 3. Hubungan Kebijakan Hukum Pidana dengan Administrasi dalam

#### Penanggulangan Dampak Lingkungan Hidup Akibat Pengusahaan

##### Pertambangan Batubara

Dari uraian pada kedua subbab di atas dapat kita lihat bahwa implementasi

kebijakan hukum pidana dalam rangka penanggulangan dampak lingkungan yang timbul

akibat pengusahaan pertambangan batubara berkaitan erat dengan kebijakan hukum

administrasi yang merupakan bagian tidak terpisahkan dengan kebijakan publik (*public*

*policy*).<sup>151</sup> Dalam hal ini pemerintah menyelenggarakan berbagai kegiatan yang

menyangkut kepentingan umum, untuk keperluan tersebut pemerintah mempunyai berbagai

alternatif penentuan langkah yang dengan singkat dirumuskan oleh Dye: "*public policy is*

*whatever governments choose to do or not to do*".<sup>152</sup> Dalam merumuskan kebijakan,

pemerintah lazimnya menetapkan tujuan yang hendak dicapai, sebagaimana dinyatakan

oleh Friedrich: "*it is essential for the policy concept that there be a goal, objective, or*

*purpose*".<sup>153</sup> Tujuan yang hendak dicapai ini lazimnya tertuang dalam undang-undang yang

mengatur bidang atau sektor yang bersangkutan, misalnya tujuan perusahaan pertambang-

an batubara yang tertuang dalam konsiderans UUPU adalah untuk mempercepat

terlaksananya pembangunan ekonomi Nasional dalam menuju masyarakat Indonesia yang

adil dan makmur. Dalam konteks ini kita dapat melihat bahwa undang-undang yang dibuat

merupakan sarana rekayasa sosial dalam rangka mewujudkan tujuan nasional.

Sebagai sarana rekayasa sosial undang-undang memuat kebijakan yang ingin di-

<sup>151</sup> Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, third edition, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1978, hal. 3 : *public policy: "it is concerned with what governments do, why they do it, and what*

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> Friedrich, dalam Thomas R. Dye, *Ibid.*

capai pemerintah, sedangkan kebijakan pada hakekatnya merupakan penetapan prioritas.<sup>154</sup>

Dalam hal hubungan antara kebijakan dan undang-undang, Koopmans mengemukakan bahwa undang-undang merupakan landasan yang menjadi dasar pelaksanaan kebijakan pemerintah. Dalam hubungan ini terdapat kaitan dan arti penting hukum bagi kebijakan dan sebaliknya, hukum merupakan serangkaian alat yang ada pada pemerintah untuk mewujudkan kebijakan.<sup>155</sup> Dalam konteks ini maka undang-undang, Peraturan pemerintah dan peraturan pelaksanaan lainnya merupakan instrumen kebijakan (*instrumenten van beleid*). Sifat UUPH sebagai "kaderwet" atau "raamwet" atau "umbrella provision" yang menampung kebijakan LH di Indonesia mengkehendaki penjabaran lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan LH. Ditinjau dari segi banyaknya tugas pemerintah, Dye lebih lanjut menyatakan: "Thus, public policies may be regulative, organizational, distributive, or extractive, or all these things at once".<sup>156</sup>

Selanjutnya, peranan hukum terhadap perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan lebih dapat dimengerti dengan mendalami konsep tentang *legal policy* yang semula dikemukakan oleh Petrazycki: "The essence of the problem of the policy of law consists in scientifically justified prediction of the effects of certain legal enactments are introduced and elaborating principles which will bring about some desirable effects".<sup>157</sup> Dengan demikian, *legal policy* merupakan sarana rekayasa sosial dalam menerapkan

<sup>154</sup> Koopmans: "... de stelling dat de wet dan eens een van de vele-juridisch sterk divergerende-middelen is ter uitvoering van een tevoren reeds uitgestippeld beleid" dalam Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Airangga University Press, Surabaya, 1996, hal. 94  
<sup>155</sup> " ... De wet blijft ten slotte, ongeacht onder wiens of wier invloed hij tot stand komt, het juridische fundament waarop het gevoerde overheidsbeleid rust; dat wil zeggen de geldigheid van alle handelingen wordt aan de wet afgemeten. De wet is als het ware in juridische zin de constitutie van het beleid" Ibid.  
<sup>156</sup> Thomas R. Dye, Op, cit., hal. 4  
<sup>157</sup> Adam Podgorecki, *Law and Society*, Routledge & Kegan Paul Ltd., London and Boston, 1974, hal.241.  
 Lihat: Siti Sundari Rangkuti, Op, cit., hal. 95

hukum sebagai instrumen dasar untuk mengarahkan masyarakat menerima nilai-nilai baru. Lazimnya dalam ketatanegaraan, garis kebijakan yang terpenting ditarik oleh pembentuk undang-undang, sedangkan badan eksekutif melaksanakan penjabarannya lebih lanjut. Namun demikian, Koopmans mengakui bahwa terdapat tendensi pergeseran pembentukan kebijakan dari pembentuk undang-undang kepada pemerintah.

Dari pembahasan tersebut di atas dapat dipahami bahwa kebijaksanaan lingkungan di Indonesia menyangkut pertanyaan "apa yang ingin dicapai, bagaimana dan jalan apa, dengan sarana apa pengelolaan dilaksanakan"? Menurut UUPLH, tujuan pengelolaan lingkungan hidup adalah untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan YME.<sup>158</sup>

Bagaimana, dengan jalan dan sarana apakah tujuan pengelolaan ini dicapai akan tercernin dari kebijaksanaan lingkungan yang ditetapkan pemerintah melalui berbagai peraturan perundang-undangan lingkungan. Kalau dibandingkan dengan negara lain, pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia mempunyai tujuan yang cukup luas bila dibandingkan dengan negara maju misalnya:<sup>159</sup>

a. Belanda: Memberikan perlindungan terhadap lingkungan fisik, flora dan fauna dari perbuatan manusia dalam rangka memperoleh keseimbangan antara manusia dan LH

(*De doelstelling van het milieuhygiënisch beleid is gericht op de bescherming van de*

*kwatiteit van het fysieke milieu met het oog op de mens, de flora en de fauna, tegen de achtergrond van de inpasbaarheid van het menselijke handelen in een stelsel van evenwicht van mens en natuurlijk milieu)*

b. Amerika Serikat: *To restore, maintain and enhance the quality of our environment*

Salah satu jalan agar tujuan pengelolaan lingkungan itu dapat tercapai adalah melalui upaya penegakan hukum lingkungan itu sendiri. Dalam pemilihan alternatif upaya penegakan hukum lingkungan dapat kita temukan berbagai kemungkinan. Penguasa dapat mendorong tumbuhnya penegakan hukum internal, yang artinya sedapat mungkin tanggung jawab dan pengawasan atas pentataan aturan-aturan hukum lingkungan dan pemeliharaan lingkungan dibebankan kepada perusahaan-perusahaan. Kemanapun arah perkembangan pemeliharaan internal, penegakan hukum lingkungan oleh penguasa tetap akan dibutuhkan. Penguasa, dalam hal ini dapat mendayagunakan sarana penegakan hukum dalam bidang hukum pidana, administrasi, maupun perdata.

Pendayagunaan sarana hukum pidana (sanksi) dalam penegakan hukum lingkungan ini pada dasarnya hanya sebagai penunjang sanksi administrasi, agar ketentuan administrasi yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan lingkungan lebih mempunyai daya paksa untuk ditaati. Hukum pidana dalam hal ini menjadi sangat tergantung dengan hukum administrasi, baik dalam kriminalisasi, pertanggungjawaban pidana, maupun penentuan sanksi sebagaimana telah diraikan pada subbab di atas.

Dari Tabel 2 kita dapat melihat penentuan sanksi pidana yang pada umumnya merupakan penunjang sanksi administratif, karena tindakan yang diancam dengan sanksi pidana tersebut adalah tindakan yang melanggar kewajiban administratif yang untuknya telah diancamkan pula sanksi administratif. Dalam perusahaan pertambangan batubara,

sanksi administratif ini biasanya berupa 'peringatan tertulis' dari instansi yang berwenang,

misalnya terhadap pemegang KP yang tidak menunjukkan kesungguhan, gagal atau lalai

dalam melaksanakan reklamasi sesuai dengan Rencana Tahunan Pengelolaan LH<sup>160</sup>

Secara teoritis, dapat ditunjukkan beda sanksi pidana dan sanksi administratif. Pada

dasarnya, sanksi (hukum) administratif hanya berkenaan dengan penyesuaian situasi faktual

dengan peraturan perundang-undangan/hukum. Hal tersebut dapat dilihat misalnya apabila

pemegang KP tidak melaksanakan reklamasi, maka Dirjen Pertambangan Umum dapat

menunjuk pihak ketiga untuk melaksanakan reklamasi dengan menggunakan dana jaminan

reklamasi yang ditempatkan oleh pemegang KP.<sup>161</sup> Unsur pengenaan penderitaan yang

dalam sanksi pidana justru memainkan peranan sentral tidak terkandung dalam pengenaan

sanksi tersebut.

Perbedaan tersebut sebenarnya masih dapat diperdebatkan. Pertama-tama, dari

berbagai sanksi administratif yang ada ternyata lebih dari sekedar menyesuaikan fakta

dengan norma hukum tertentu. Di dalam berbagai jenis sanksi administratif terkandung juga

unsur pengenaan penderitaan, misalnya berupa penjatuhan denda fiskal, pengurangan

jumlah tunjangan (subsidi), menghentikan atau menutup sementara kegiatan usaha

pertambangan.<sup>162</sup> Kedua, di dalam UUPLH dapat kita temukan beberapa sanksi pidana dan

tindakan lainnya yang juga mengandung sifat administratif. Jenis sanksi ini tidak terutama

ditujukan pada pengenaan penderitaan, tetapi lebih ditujukan pada menghilangkan

keuntungan yang telah diperoleh dari TPLH yang telah dilakukan atau pencegahan TPLH

lainnya misalnya denda yang diancamkan sebagai alternatif dari pidana penjara (Ps. 44

<sup>160</sup> Ibid

<sup>161</sup> Ibid Ps. 17 (2)

<sup>162</sup> Ps. 17 (1) Keputusan Dirjen Pertambangan Umum No. 336.K/271/DDJP/1996

UUPLH). Dalam hal cara pelaksanaan kedua jenis sanksi ini, maka dapat dilihat bahwa penjatihan sanksi administratif berupa penutupan usaha maupun menutup kesempatan untuk berusaha di bidang pertambangan<sup>163</sup> lebih terasa sebagai penderitaan-meskipun ini bukan tujuan awalnya-dibandingkan dengan penganan sanksi pidana seperti misalnya denda. Kesemuanya ini berarti bahwa dilihat dari sudut substansi maupun cara pelaksanaan-an, sanksi pidana dan sanksi administratif saling mendekati dan condong berbau. Secara formal masih dapat ditunjukkan adanya perbedaan besar antara kedua jenis sanksi tersebut, yaitu sanksi pidana hanya dapat dijatuhkan melalui peradilan pidana, sedangkan sanksi administratif dijatuhkan melalui peradilan administratif/tata usaha.

Kenyataan bahwa sanksi pidana dan sanksi administratif tidak dapat dibedakan secara tegas membawa konsekuensi tertentu, yakni:<sup>164</sup>

1. Tidak dapat diberlakukan prinsip prioritas, dalam arti mendahulukan upaya penegakan hukum melalui sarana hukum administratif atau upaya penegakan hukum melalui sarana hukum pidana (sifat hukum pidana sebagai *ultimum remedium* dalam upaya penegakan hukum lingkungan masih diperdebatkan, pen). Pertimbangan-pertimbangan praktis kadangkala juga menjadi pertimbangan misalnya kemampuan penegakan hukum pidana lingkungan dari lembaga peradilan pada satu pihak dan pihak pemerintah pada pihak lainnya. (optimalisasi kinerja lembaga peradilan berada di tangan pemerintah, manakala lembaga ini tidak memiliki kinerja yang optimal, berarti prioritas telah dilakukan, bahwa upaya penegakan hukum lingkungan lebih ditekankan melalui hukum

<sup>163</sup> Ibid Ps.17 (3)

<sup>164</sup> Th. G. Drupsteen/C.J. Kleijs-Wijnmobel, Upaya Penegakan Hukum Lingkungan melalui Hukum Perdata-Administratif- dan Hukum Pidana, dalam M.G. Faure, et al., Kekawatiran Masa Kini. (Terj. Trisam P. Moelliono), Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 19-22

administrasi. (Dalam keadaan demikian sanksi pidana tidak harus ditempatkan dalam urutan terakhir.Pen.)

2. Dalam penjatuhan kedua sanksi tersebut secara bersamaan, prinsip *ne bis in idem*<sup>165</sup>

tidak mudah untuk diabaikan dengan menunjuk pada perbedaan ruang lingkup kedua macam sanksi tersebut. Pelaksanaan upaya paksa di samping penjatuhan sanksi pidana dapat saja terjadi, upaya paksa bertujuan untuk menghilangkan akibat kerusakan lingkungan, sedangkan sanksi pidana bertujuan mengenakan penderitaan. Menurut pandangan yang berlaku, larangan *ne bis in idem* tidak berkenaan dengan penjatuhan sanksi pidana dan sanksi administratif secara bersamaan atas suatu tindak pidana yang sama. Penyelesaian suatu kasus melalui penjatuhan sanksi administratif tidak akan menghalangi penuntutan pidana atas kasus yang sama. Pandangan ini kurang tepat dan masih harus dilakukan perbedaan yang didasarkan atas sifat sanksi administratif tersebut. Jika sanksi administratif tidak mengandung sifat reparatoir, namun retributif (bersifat menghukum dan memberikan penderitaan), maka seharusnya tertutup kemungkinan untuk menjatuhkan sanksi ini bersamaan dengan sanksi pidana.

3. Dengan memperhatikan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik, hakim dapat menilai kesesuaian/keseimbangan antara tindak pidana yang telah dilakukan dengan sanksi yang dijatuhkan terhadap si pelaku.

Pemilihan upaya penegakan hukum mana yang cocok dalam suatu kasus tertentu harus ditentukan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan praktis yang berbeda dari satu kasus ke kasus lainnya. Karena itu haruslah diciptakan keselarasan antara upaya penegakan hukum melalui sarana hukum pidana dengan sarana hukum administrasi. Selain itu, perlu

<sup>165</sup> Prinsip yang melarang dilakukannya penuntutan pidana untuk kedua kalinya atas satu kasus yang sama.

pula diciptakan koordinasi yang baik diantara bidang pemerintahan umum dan lembaga kejaksaan.<sup>166</sup>

Dalam masyarakat yang cukup berkembang, termasuk Indonesia, hukum pidana memenuhi dua fungsi, yaitu penegakan norma-norma etis dan juga penegakan norma-pengatur lainnya yang non-etis seperti peraturan tertib ekonomi, pemeliharaan lingkungan hidup, perlindungan kesehatan masyarakat dan lain-lain yang diperlukan demi pengaturan keterlibatan kehidupan sosial. Namun dalam praktik, khususnya dalam menghadapi suatu perbuatan yang berkenaan dan mengancam LH sulit untuk membedakan atau memisahkan kedua macam norma tersebut.<sup>167</sup>

Dalam konteks penegakan hukum lingkungan, hukum pidana lebih sebagai penjang hukum administrasi. Namun demikian peranan hukum pidana cukup penting, hal mana dapat dilihat dengan bereaksinya penguasa atas pelanggaran norma-norma LH dengan cara penjatuhan hukuman atau penderitaan. Meskipun demikian, tidak berarti bahwa beban yang ditimpakan pada hukum pidana harus melebihi kapasitas yang dimilikinya.

Gagasan bahwa upaya penegakan hukum serta para penegak hukumlah yang harus bertanggungjawab atas pelestarian LH yang layak merupakan sebuah pikiran yang naif atau terlalu sederhana. Mengingat faktor-faktor yang mengancam LH yang beragam dan kompleks tidak mungkin hanya mengandalkan upaya penegakan hukum sebagai sarana penyelesaiannya. Masalah LH membutuhkan penyelesaian melalui kebijakan yang di dalamnya terkandung soal pelaksanaan dan aturan-aturan hukum. Peraturan-

<sup>166</sup> Bandingkan: M. Wladimiroff, dalam Th. G. Drupsteen/C.J. Kleijs-Wijnobel, ibid, hal. 29-30  
<sup>167</sup> Bandingkan: M. Wladimiroff, dalam Th. G. Drupsteen/C.J. Kleijs-Wijnobel, Upaya Penegakan Hukum Lingkungan melalui Hukum Perdata-Administratif- dan Hukum Pidana, Op. cit., hal. 7

peraturan hukum ini, pada prinsipnya akan berada di bidang publik, yakni oleh karena peraturan tersebut harus mendasari dan menjadi sarana untuk mewujudkan berbagai kebijakan lingkungan.

Keterkaitan antara implementasi kebijakan di bidang LH dan upaya penegakan hukum LH berarti juga penegakan hukum LH harus diselenggarakan sesuai dengan kebijakan/arahan yang telah dibuat. Namun akhir-akhir ini ada kekhawatiran terhadap lembaga penegak hukum yang lebih berorientasi terhadap kebijakan, yang dapat mengakibatkan adanya kekaburan mengenai tanggungjawab lembaga peradilan terhadap persoalan LH. Kekhawatiran tersebut dapat dipahami karena dalam hal-hal tertentu rancangan kebijakan (*beleidsplan*) tidak terlepas dari pengaruh yang ditimbulkan oleh formulasi maksud-tujuan kebijakan yang semi-eksak yang sekarang ini sedang menjadi tend.<sup>168</sup>

Kekhawatiran tersebut menimbulkan pemikiran agar hukum pidana dikembalikan pada inti klasiknya, yaitu sebagai "*sanctierecht*" (hukum di bidang penatuhan sanksi) yang merupakan sarana penguasa dalam hal menangani tingkah laku warga yang secara etis tidak dapat dibenarkan. Pemikiran tersebut didasari pertimbangan bahwa penggunaan hukum pidana dalam rangka penegakan berbagai perundang-undangan dan pencapaian tujuan-tujuan kemasyarakatan lain akan merupakan penyimpangan dari inti hukum pidana sebagai *sanctierecht*. Penyimpangan mana akan berakibat terlalu luasnya beban yang ditimpakan pada hukum pidana dan aparat penegak hukumnya yang selanjutnya dapat mengakibatkan "*denaturering*" (hilangnya karakter inti) bidang hukum ini.<sup>169</sup>

<sup>168</sup> Bandingkan: Th. G. Drupsteen/C.J. Kleijs-Wijnobel, Op. cit., hal. 4  
<sup>169</sup> Bandingkan: M. Wladimiroff, dalam Th. G. Drupsteen/C.J. Kleijs-Wijnobel, ibid, hal. 5

Menurut Th. G. Drupsteen/C.J. Kleijs-Wijnmobel permikiran tersebut di atas, baik dari perspektif penegakan hukum lingkungan maupun inti historis hukum pidana tidak terlalu tepat. Dari sudut pandang hukum lingkungan cukup jelas bahwa kemungkinan untuk mengatur masalah-masalah LH dengan bantuan hukum pidana sangatlah terbatas. Pengaturan masalah LH terutama harus dicapai melalui pelaksanaan kebijakan lingkungan oleh pihak pemerintah.<sup>170</sup>

Dalam hal kebijakan lingkungan yang dituangkan dalam norma-norma hukum (dalam perundang-undangan), maka upaya penegakan hukum melalui sarana hukum pidana lebih merupakan pelengkap daripada instrumen pengatur. Berkaitan dengan itu maka penguasaan sanksi dan penegakan norma juga akan merupakan pertimbangan penting dalam upaya penegakan hukum lingkungan melalui sarana hukum pidana.<sup>171</sup>

Oleh karena hukum pidana memang merupakan penjabaran penderitaan, maka hukum ini hanya boleh digunakan bilamana sarana lain telah dicoba dan tidak berhasil. Dalam bidang LH, sarana lain ini berarti: sarana atau upaya administratif. Melalui suatu analisis mendalam, Van de Bunt dalam bukunya *Bestuurlijke Verwachtingen en Ervaringen*<sup>172</sup> berkesimpulan bahwa asas '*ultimum remedium*' seolah-olah memberikan dasar pembedaan untuk bersikap menahan diri (tidak berbuat apa-apa).

Dengan pemahaman seperti di atas, pembuat undang-undang di kebanyakan negara-negara Eropa-Barat memilih untuk memperluas upaya perlindungan melalui hukum pidana dengan cara mengkaitkan ketentuan pidana dengan adanya kemungkinan ancaman bahaya terhadap obyek hukum ekologi. Dengan cara ini, hukum pidana memasuki bidang kajian

<sup>170</sup> Th. G. Drupsteen/C.J. Kleijs-Wijnmobel, ibid

<sup>171</sup> Ibid, hal. 6

<sup>172</sup> Van de Bunt, dalam P.C. van Duynne, Ibid, hal. 389

hukum administrasi. Pembuatan undang-undang khusus merupakan perwujudan dari pengambilan keputusan di mana harus diambil jalan terbaik antara usaha untuk melindungi kepentingan individu dan masyarakat atas lingkungan hidup yang bersih di satu pihak, dengan hak-hak atau kebebasan yang dimiliki pihak pencemar serta kepentingan umum dari pengembangan atau kemajuan ekonomi dan teknologi, pada pihak lain. Dengan mempertimbangkan kedua kepentingan di atas, hukum administrasi lingkungan seringkali membolehkan atau membolehkan (bahkan setelah sebelumnya melarang tindakan tersebut) dilakukannya suatu tindakan yang dapat mengakibatkan kerusakan lingkungan. Salah satu contoh adalah larangan melakukan kegiatan usaha (termasuk usaha pertambangan) di kawasan hutan cagar alam sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Konservasi, yang kemudian diperbolehkan asal memiliki izin Menteri.

Dalam melakukan pemisahan atau perbedaan antara hukum pidana dengan hukum administrasi, baik secara struktural maupun dari sudut hukum acara, maka harus dihindari dikhotomi yang berlebihan dalam melakukan penilaian terhadap suatu masalah tertentu, sehingga tangan yang satu tidak mengambil apa yang telah diberikan tangan yang lain. Bagi hukum pidana hal ini berarti bahwa 'tidak ada suatu perbuatan yang dapat dinyatakan sebagai tindak pidana bilamana perbuatan yang sama secara eksplisit diperkenankan atau tidak dilarang oleh tertib hukum (bidang hukum) lain'.

Dari uraian di atas, dapat kita tarik kesimpulan bahwa hukum pidana tidak mungkin untuk tidak memperhatikan peraturan perundang-undangan (hukum) administratif yang berkenaan dengan pencemaran L.H. Dalam penanggulangan dampak lingkungan akibat pengusahaan pertambangan batubara, 'ketergantungan administratif hukum pidana

lingkungan' ini mempunyai konsentrasi logis dalam penjabaran kebijakan hukum pidana

yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Seringkali, suatu peraturan yang diatur di dalam hukum pidana lingkungan agar

dapat dinyatakan sebagai tindak pidana membutuhkan pengaturan lebih lanjut di dalam hukum administratif. Dalam penanggulangan dampak lingkungan yang timbul akibat pengusahaan pertambangan batubara, pengaruh ketergantungan hukum pidana lingkungan tersebut antara lain dapat terlihat dalam perumusan tindak pidana lingkungan hidup (TPLH), sanksi dan pertanggungjawaban pidana.

Peraturan perundangan di bidang lingkungan hidup (LH) sebagian besar terdiri dari aturan-aturan yang menetapkan pencemaran lingkungan macam apa yang sama sekali dilarang dan tindak pencemaran mana yang diperkenankan asalkan untuknya telah didapatkan izin terlebih dahulu. Peraturan perundang-undangan lingkungan ini juga mengatur atas dasar syarat-syarat apa pihak pemerintah (melalui sistem perizinan) dapat membiarkan atau memperbolehkan dilakukannya suatu tindak pencemaran lingkungan tertentu. Pejabat administratif memiliki keleluasaan bertindak tertentu, maka 'de facto' pihak penguasa berwenang untuk menetapkan syarat-syarat pemberian izin, menetapkan kondisi-kondisi di mana pencemaran boleh atau tidak boleh dilakukan. Kekuasaan pejabat administratif mempengaruhi cara perwujudan kebijakan hukum pidana (lingkungan). Struktur perundang-undangan LH juga berpengaruh terhadap struktur hukum pidana lingkungan. Hal ini terjadi oleh karena tidak ditaatinya perundang-undangan hukum administratif lingkungan dinyatakan sebagai tindak pidana. Hal ini berarti bahwa apakah pencemaran LH akan diancamkan dengan sanksi pidana, akan tergantung pula kepada pelanggaran kewajiban-kewajiban administratif tertentu sebagaimana diatur di dalam

perundang-undangan lingkungan khusus (sektoral). Hal ini berarti sifat dapat dipidananya pencemaran LH dibatasi sedemikian rupa hingga yang dikenakan sanksi atau dianggap sebagai TPLH adalah pelanggaran terhadap kewajiban-kewajiban administratif.<sup>173</sup>

'Ketergantungan administratif' di atas, baik pada latar teoretis maupun latar praktis, memainkan peranan yang sangat penting. Dari sudut pandang dogmatika hukum pidana, dapat kita lihat bahwa perlindungan yang diberikan hukum pidana terhadap obyek hukum lingkungan hanya sepanjang terjadi suatu pelanggaran terhadap kewajiban administratif. Hal tersebut menunjukkan bahwa pihak penguasa (turut) menentukan perbuatan mana yang tergolong tindak pidana dan mana yang tidak, dengan menyatakan pelanggaran atas persyaratan (pemberian) izin sebagai tindak pidana, pihak penguasa dapat merumuskan perbuatan yang dapat dipidana, hal mana disebut Nijboer jelas ada 'ketertalian antara hukum administratif dan hukum pidana'.<sup>174</sup>

Hal lain yang juga penting adalah bahwa seringkali perbuatan apa yang dapat dipidana (terutama dalam perundang-undangan lingkungan sektoral) dimengerti hanya sebagai pelanggaran kewajiban administratif. Dengan demikian bila terjadi suatu pencemaran lingkungan yang cukup serius, namun perbuatan yang sama tidak sekaligus merupakan pelanggaran atas kewajiban/syarat pemberian izin, maka dengan melihat struktur perumusan tindak pidana, kita tidak mungkin menjatuhkan sanksi pidana atas perbuatan tersebut. Pada lain pihak, cara perumusan tindak pidana tersebut juga mengakibatkan bahwa pemidanaan tidak mungkin dilakukan apabila perbuatan tersebut boleh dilakukan sepanjang izin telah diperoleh. 'Penghapusan sifat dapat dipidana' dari suatu izin

<sup>173</sup> Bandingkan: M.G. Faure, Op. cit., hal. 31-34  
<sup>174</sup> Nijboer, dalam M.G. Faure, Ibid, hal. 35

dapat mengakibatkan banyak perbuatan pencemaran lingkungan yang cukup berat tidak lagi dapat dipidana, baik karena unsur-unsur rumusan tindak pidana tidak dapat dibuktikan, maupun oleh karena adanya izin yang membenarkan perbuatan atau menghilangkan sifat 'melawan hukum' dari tindakan tersebut.<sup>175</sup>

'Ketergantungan administratif' ini dari sudut pandang teoretis banyak dikritik, salah satu kritik yang diajukan adalah bahwa hukum pidana hanya akan menjatuhkan pidana atas perbuatan yang sebelumnya oleh pihak penguasa dirumuskan sebagai tindak pidana. Hal ini dipandang sebagai suatu "*Selbstentmachung*" dan "*Abdankung*" dari pembuat undang-undang (hukum) pidana oleh karena ia menyerahkan kewenangannya tersebut kepada pihak lain.<sup>176</sup>

Pada pihak lain, penetapan suatu perbuatan sebagai tindak pidana melalui hukum administrasi juga memberikan keuntungan tertentu, khususnya yang berkenaan dengan asas *lex certa* dalam hal ini berarti bahwa, hanya tindakan pelanggaran terhadap kewajiban-kewajiban yang ditetapkan sebagai dasar pemberian izin atau bentuk-bentuk emisi lainnya yang dinyatakan sebagai tindak pidana'.

Dilihat dari sudut pandang hukum pidana, formulasi kewajiban-kewajiban di dalam hukum administrasi juga turut mendorong konkretisasi unsur melawan hukum dari suatu perbuatan. Karena itu pula suatu usulan perbaikan hukum pidana lingkungan yang baru-baru ini diajukan di Jerman Barat didasarkan atas pemikiran bahwa dalam tingkat tertentu ketergantungan hukum pidana lingkungan pada hukum administrasi ini harus diterima

<sup>175</sup> Oleh karena ketergantungan administratif ini menimbulkan berbagai macam persoalan seperti di atas, maka ketergantungan tersebut oleh Eser dinamakan 'tunnt achilles' (*achillesheil*) dari hukum pidana lingkungan. Lihat: A. Eser, dalam M.G. Faure, Ibid, hal. 36

<sup>176</sup> M.G. Faure, Ibid.

sebagai suatu keharusan.<sup>177</sup> Salah satu alasan yang diajukan untuk mendukung pandangan ini adalah bahwa prinsip 'kesatuan tertib hukum' mensyaratkan adanya kesatuan pandang tentang kasus lingkungan yang sama, baik yang diambil dari sudut pandang administratif maupun sudut pandang hukum pidana: "Perbuatan yang dinyatakan sebagai perbuatan terlarang oleh penguasa/pemerintah (pelanggaran atas syarat/persyaratan izin) harus dipandang juga oleh hukum pidana sebagai perbuatan melawan hukum".<sup>178</sup>

Berkenaan dengan peranan izin yang begitu besar, apakah dengan dimilikinya suatu izin berarti bahwa pemegang izin dapat yakin bahwa ia dikemudian hari tidak akan dituntut oleh kejaksaan karena melakukan tindak pencemaran LH? Di Jerman Barat, gagasan bahwa izin akan merupakan justifikasi mutlak disebut sebagai prinsip/asas 'kesatuan tertib hukum': apa yang melalui jalur HA telah diperbolehkan oleh penguasa, tidak boleh dikemudian hari dinyatakan sebagai tindak terlarang oleh hakim pidana.

Kesulitan akan timbul manakala suatu perbuatan yang diperbolehkan dengan adanya izin ternyata menimbulkan pencemaran LH, dan selain itu akibat pencemaran ini adalah dipenuhinya rumusan delik lain selain pelanggaran kewajiban/persyaratan yang terkandung dalam izin. Misalnya seorang pemegang KP yang memperoleh ijin untuk mempergunakan bahan peledak dalam kegiatan eksploitasi bahan tambang, ternyata ledakan tersebut menimbulkan kerusakan lingkungan (menurunnya kualitas tanah), pencemaran udara dan kebisingan, menimbulkan korban rusaknya fasilitas umum dan rumah-rumah penduduk, dan lain sebagainya. Inilah yang menjadi 'ketergantungan administratif' hukum pidana lingkungan: "Suatu perbuatan hanya akan dinyatakan sebagai

<sup>177</sup> Bandingkan: M.G. Faure, *Ibid*, hal. 37-38  
<sup>178</sup> *Ibid*.

tindak pidana sepanjang pelanggaran atas kewajiban-persyaratan yang terkandung di dalam izin. Dalam konteks ini, bila ternyata izin telah diperoleh, maka tidak mungkin lagi ada penjatihan pidana”.

Masalah seperti di atas tidak saja muncul bilamana timbul suatu tindak pencemaran yang dilakukan sejalan dengan izin yang juga menimbulkan kerugian pada pihak ketiga, namun muncul juga dalam kaitan dengan interpretasi kata *wederrechtelijk*/melawan hukum’ sebagai salah satu unsur di dalam ketentuan perundang-undangan pidana lingkungan yang termuat dalam KUHHP (Bid). Ketentuan-ketentuan ini (Pasal 173a dan 173b Sr) telah dirombak secara mendasar melalui Undang-undang tanggal 19 Januari 1989. Di dalam Memori Penjelasan yang mendasari pembuatan undang-undang tersebut, tentang luas daya berlakunya izin, dalam pembahasan pengertian ‘melawan hukum’ diajarkan pandangan bahwa kebanyakan undang-undang lingkungan membuka kemungkinan perolehan izin dan ‘andaikata seseorang bertindak sejalan dengan izin, maka tindakannya tersebut tidak dapat digolongkan sebagai tindak ‘melawan hukum’. Pandangan ini diajarkan berdasarkan pertimbangan sebagai berikut: “Adalah adil/layak bahwa barang siapa bertindak sesuai dengan persyaratan-ketentuan yang digariskan organ penguasa di bidang lingkungan untuk kasus konkrit tertentu, tidak perlu kuatir akan kemungkinan bahwa ia akan dituntut di hadapan hakim pidana. Penguasa kehormatan warga harus menunjukkan satu muka. Tidak boleh terjadi bahwa apa yang telah diizinkan oleh penguasa di bidang lingkungan, melalui jalur peradilan hukum pidana dinyatakan sebagai tindakan terlarang”<sup>179</sup>

<sup>179</sup> M.G. Faure, Dampak ‘Ketertuntutan Administratif Hukum Pidana Lingkungan: Suatu Inventarisasi Permasalahan, dalam M.G. Faure, et al Ibid, hal. 99

M.G. Faure termasuk salah seorang yang tidak dapat menerima cara pikir tersebut, menurutnya diterbitkannya izin tidak serta merta memberikan imunitas absolut dari tuntutan dan/atau penajutuhan pidana. Bertindak sejalan dengan persyaratan izin mungkin saja dapat memenuhi unsur-unsur rumusan tindak pidana lain atau tetap dapat memiliki sifat melawan hukum, misalkan bila mana tindakan membuang limbah yang diperbolehkan ternyata melanggar peraturan perundang-undangan yang mengatur nilai ambang batas yang diperbolehkan. Kesulitan kembali muncul apabila di dalam persyaratan izin nilai ambang batas tidak secara tegas dijadikan rujukan.

Haentjens juga membela interpretasi luas unsur 'melawan hukum'. Ia menyatakan bahwa pihak pemegang lisensi pada umumnya, tidak akan bertindak secara melawan hukum andaikata ia mentaati segala persyaratan izin, namun sebaliknya ia tetap dapat dikatakan melakukan tindakan melawan hukum, juga bila ia taat pada ketentuan yang terkandung di dalam izin. Contohnya adalah persyaratan izin yang terlalu luas, kabur atau sudah daluarsa. Meski izin ditaati, dapat dilakukan pengujian apakah pemegang izin tidak telah 'bertindak bertentangan dengan asas kehati-hatian kemasyarakatan/kepentingan sosial dan karenanya bertindak melawan hukum'.<sup>180</sup>

Senada dengan Haentjens, Waling menginterpretasikan unsur 'melawan hukum' sebagai (tindak yang) bertentangan dengan 'hukum obyektif'. Menurutnya, tiap perbuatan yang bertentangan dengan norma-norma hukum tertulis, maupun tidak tertulis, hukum nasional dan hukum internasional harus dianggap sebagai tindak melawan hukum.<sup>181</sup>

Dari berbagai pendapat, terlihat kecenderungan untuk tidak menerima kebenaran

<sup>180</sup> Haentjens, dalam M.G. Faure, *Ibid*, hal. 102  
<sup>181</sup> Waling, dalam M.G. Faure, *Ibid*

tindakan yang diatur izin begitu saja, akan tetapi menguji secara lebih luas, kecermatan dari perwujudan tindakan, meskipun persyaratan izin telah ditaati.

Tujuan dan prinsip 'kesatuan tertib hukum' adalah untuk mencegah timbulnya pertentangan antara hukum administrasi. Dengan demikian pada dasarnya tidak dapat dijatuhkan pemidanaan bila mana perbuatan yang sama oleh hukum administrasi dinyatakan sebagai tindakan yang diperbolehkan. Namun hukum administrasi seringkali membuka kemungkinannya langkah-langkah darurat administratif. Bila mana timbul (ancaman) bahaya yang serius terhadap kesehatan, perundang-undangan-lingkungan administrasi (mis: di Jerman), meskipun izin telah diterbitkan, dapat mengancam langkah administratif yang bersifat korektif oleh pihak penguasa. Apabila hukum administrasi membuka kemungkinannya langkah-langkah pengamanan oleh penguasa, terbuka juga kemungkinan untuk menjatuhkan pidana. Dalam situasi demikian, hukum administrasi tidak lagi mengakui justifikasi izin. Dengan demikian, penjatuhan sanksi pidana tidaklah bertentangan dengan prinsip 'kesatuan tertib hukum'.

Cara pandang di atas mungkin juga dapat memunculkan suatu titik temu/taut dalam rangka mencermati justifikasi izin. Dapat saja diasumsikan bahwa dalam kasus-kasus di mana penguasa administratif dipertanyakan memaksakan kebijakan darurat yang harus dilaksanakan segera, meskipun perbuatan dilakukan sejalan dengan persyaratan izin, maka daya kerja justifikasi dari izin akan hilang.

Ketergantungan administratif ini dapat dilihat pula dalam perilaku/sikap pejabat administratif yang memaatkan/memperkenankan (*Gedogen*)<sup>182</sup> terjadinya TPLH, khususnya dalam pengambilan kebijakan oleh pejabat '*gedoogbeleid*' (kepernipinan/pengambilan

<sup>182</sup> W. van Hoeve, Kamus Belanda-Indonesia, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1992, hal. 136

kebijakan yang penuh maat). Bilamana pejabat administratif mengeluarkan pernyataan tegas yang mengandung janji tidak akan melakukan penuntutan, maka timbul pertanyaan apakah sifat 'melawan hukum' dari perbuatan telah dihapuskan.<sup>183</sup>

Banyak kritik yang ditujukan terhadap tindak *gedogen* dimana pihak penguasa turut membiarkan atau secara aktif dengan menetapkan syarat-syarat tertentu, memungkinkan terjadinya situasi melawan hukum terus berlangsung. Namun beberapa penulis memilih untuk menerima realita ini dan lebih memusatkan perhatian pada soal persyaratan apa yang harus dipenuhi dari sudut pandang hukum administratif. Dari sudut pandang hukum pidana, *gedogen* selain berpengaruh terhadap penentuan apakah tuntutan jaksa akan diterima atau tidak, berpengaruh pula terhadap penentuan sifat 'melawan hukum' dari perbuatan tersebut, terutama bila persyaratan izin telah ditaati, dan dapat menimbulkan kesesatan (hukum) bagi masyarakat. Dalam hal ini perlu dipertanyakan sejauh mana pihak penguasa, dapat melalui tindakan membiarkan secara aktif berlangsungnya situasi melawan hukum, dapat diminta pertanggungjawaban pidana atas tindak pidana lingkungan yang terjadi berkat dukungan sikap *gedogen* tersebut.

Di Jerman Barat, kebanyakan penulis sepakat bahwa ketentuan pidana lingkungan yang diberlakukan tahun 1980 juga dapat diterapkan atas TPLH yang (turut) dilakukan oleh pihak penguasa. Namun sejak tahun 1980 hanya dapat ditemukan satu kasus penjatuhan pidana atas seorang pejabat pemerintah karena telah bersalah melakukan tindak pidana lingkungan.

Ketergantungan administratif dari hukum pidana ini juga akan semakin jelas terlihat bilamana kita perhatikan bagaimana kebijakan hukum pidana lingkungan dijabarkan dalam

<sup>183</sup> Lihat: M. G. Faure, dalam M. G. Faure et al., hal. 116

konteks kepentingan Ekonomi. Dari kaca mata dunia usaha, upaya perlindungan LH hanya merupakan faktor penambah biaya produksi. Kecenderungan untuk menekan biaya produksi dengan mengorbankan (kepentingan) LH tidak saja ditemukan di dalam dunia usaha, namun juga dapat ditemukan di dalam dunia pemerintahan. Hal tersebut dapat dimengerti karena dunia usaha dijalankan dengan biaya rendah merupakan jaminan terbaik untuk mendapatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja tinggi, maka di sini dapat kita temukan sumber konflik kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik yang rumit. Konflik demikian akan semakin sulit untuk diatasi jika 'jarak antara dunia usaha dengan pihak pengusaha semakin kecil' (pengusaha-pengusaha atau pengusaha-pengusaha).

Pertimbangan kepentingan ekonomi pada gilirannya berpengaruh pula dalam penanganan TPLH dan pelakunya dapat kita lihat dalam pengawasan dan penanganan kejahatan korporasi. Dalam hal pengawasan, bilamana telah terjadi pelanggaran terhadap syarat-syarat dalam perizinan perusahaan pertambangan dan harus dijatuhkan hukuman, maka biasanya hal ini merupakan tugas pejabat departemen setempat. Biasanya karena berbagai pertimbangan kepentingan sektoral, penanganan dilakukan sangat terlambat dan LH sudah terlanjur sangat rusak.

Persoalan lain adalah pandangan pihak administratif tentang penanganan melalui sarana hukum pidana. Pertama-tama, pejabat pemerintah tidak banyak tahu tentang hukum pidana. Kedua, mereka bekerja dengan tujuan utama meningkatkan kerjasama pihak pemerintah dengan dunia usaha. Penanganan melalui sarana hukum pidana, seringkali mereka anggap sebagai gangguan terhadap kerjasama yang telah lama dibina, sehingga sedapat mungkin dihindari. Berkaitan dengan hal ini, konsekuensinya adalah 'dibarkannya' suatu tindak pidana LH selama bertahun-tahun.

Dalam kaitannya dengan penanganan terhadap kejahatan korporasi, maka terlihat bahwa sifat dapat dipidana (*felit*) di bidang ekonomi terlihat lebih 'lunak' dan 'kabur' (*grey-area*) dibandingkan bentuk-bentuk upaya memperkaya diri sendiri yang 'tradisional' (seperti pembunuhan, pencurian, perampokan).<sup>184</sup>

## B. Kebijakan Hukum Pidana di Masa yang Akan Datang Dalam Menanggulangi Dampak Lingkungan dan Memberikan Perlindungan terhadap Korban Akibat Pengusahaan Pertambangan Batubara

Pembahasan pada subbab ini terdiri dari 2 (dua) bagian yakni:

1. Dampak lingkungan hidup dan korban yang timbul akibat pengusahaan pertambangan batubara
2. Sinkronisasi kebijakan hukum pidana dan pemberdayaan upaya Nonpenal dalam

penanggulangan tindak pidana lingkungan hidup.

Pembahasan bagian pertama merupakan gambaran kondisi faktual tentang dampak lingkungan hidup dan korban yang timbul akibat pengusahaan pertambangan batubara sebagai temuan langsung di lapangan. Kondisi faktual tersebut menjadi salah satu dasar pijakan dalam melakukan pembahasan pada bagian kedua, yang pada intinya merupakan analisis terhadap kebijakan hukum pidana di masa yang akan datang dalam rangka menanggulangi dampak lingkungan dan memberikan perlindungan terhadap korban akibat pengusahaan pertambangan batubara.

<sup>184</sup> Lihat: Martani Husaini, *Kawasan Abu-abu sebagai Daerah "Netral" Bagi Praktik Menyimpang Kegiatan Pemasaran*, dalam *Praktik Bisnis Curang*, (Peny. Adrianus Meliala), Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hal.81

## 1. Dampak Lingkungan Hidup dan Korban yang Timbul Akibat Penguasaan

### Pertambangan Batubara

#### a. Gambaran Umum Perkembangan Penguasaan Pertambangan Batubara

##### di Propinsi Kalimantan Selatan

Potensi cadangan batubara di Propinsi Kalimantan Selatan sampai dengan Juni

1998 adalah sebesar 4.268.814.360 ton.<sup>185</sup> Cadangan sebesar itu telah diusahakan dan akan

terus diusahakan oleh para pemegang Kuasa Pertambangan (KP). Sampai dengan Juni

1998 di Propinsi Kalimantan Selatan terdapat 26 pemegang izin pertambangan yang terdiri

10 perusahaan pemegang Kontrak Karya Batubara (KKB), 2 (dua) Koperasi, 13 KUD dan

1 (satu) melalui Penguasaan Kanwil. Akan tetapi belum seluruh pemegang KP telah

berproduksi. Perkembangan produksi batubara di Propinsi Kalimantan Selatan dapat

dikatakan cukup pesat, tercatat sejak tahun 1990-1997 produksi pertahun berkisar antara

1.451.561 - 16.391.480 ton.

Dewasa ini kawasan pengimpor utama batubara adalah :

a. Negara-negara Eropa Barat yang kebanyakan terpaksa menutup tambang-tambang

batubara disebabkan biaya produksi terlalu tinggi;

b. Negara-negara di kawasan Asia Timur dan Tenggara, terutama sehubungan dengan

pembangunan sejumlah besar PLTU (batubara) baru.

Diperkirakan dalam waktu 10 - 20 tahun mendatang permintaan akan batubara di

negara-negara kawasan tersebut masih akan terus meningkat. Peningkatan permintaan

<sup>185</sup> Kanwil Departemen Pertambangan dan Energi Propinsi Kalimantan Selatan  
Catatan: Jumlah ini diperkirakan akan terus bertambah sejalan dengan penyelidikan umum yang terus dilakukan.

terpesat berlanjutan di "Pacific Rim Countries" yaitu Jepang, NICS (Korea Selatan Taiwan, Hongkong, Singapura) dan ASEAN (Filipina, Malaysia, Thailand dan Indonesia).

Pemasaran produksi batubara di Propinsi Kalimantan Selatan untuk memenuhi permintaan baik dalam negeri maupun luar negeri. Pemasaran pertahun tercatat sejak 1990-1997 berkisar antara 1.281.509 - 16.409.237 ton. Harga f.o.b. rata-rata batubara Indonesia, berkisar antara US\$. 25/ton sampai US\$.41/ton, tergantung dari kualitas batubaranya.

Pelaksanaan reklamasi dan revegetasi lahan bekas penambangan batubara dapat dikatakan masih sangat rendah dibandingkan luas lahan bukan yang telah dilakukan penambangan. Dari 11 pemegang izin pertambangan yang telah melakukan eksploitasi tambang batubara pada lahan sejumlah 1.929,72 Ha, reklamasi baru dilaksanakan sekitar 47,13% dan revegetasi sekitar 33,83%. Hal ini mengakibatkan kerugian yang cukup besar pada kelestarian fungsi lingkungan hidup, khususnya pada lahan bekas penambangan batubara tersebut serta masyarakat di sekitarnya. Gambaran reklamasi dan revegetasi lahan bekas penambangan batubara dapat dilihat dalam tabel 3 berikut:

Tabel 3

## Reklamasi dan Revegetasi Lahan Bekas Tambang Batubara

No.	Pemegang Izin	KP Eksploitasi (Ha)	Luas (Ha)	
			Bukan Reklamasi	Revegetasi
1.	PT. Arutmin Indonesia	20.467,00	986,00	454,75
2.	PT. Adaro Indonesia	8.833,90	192,72	95,09
3.	PT. BA (Eks. Baradata)	16.060,00	281,00	31,00
4.	PT. Kartika Karya W.	8.030,00	226,00	0,00
5.	KUD Usaha Karya	217,00	125,00	64,50
6.	KUD Maduratna	65,00	43,00	16,00
7.	KUD Bina Bersama	40,00	4,00	0,00
8.	KUD Bersama	100,00	40,00	4,00
9.	KUD Makmur	100,00	20,00	0,00
10.	KUD Karya Murni	100,00	10,00	0,00
11.	KUD Karya Nata	100,00	2,00	0,00
	Jumlah	54.112,90	1.929,72	909,59 (47,13%)
				652,89 (33,83%)

Sumber: Diolah dari Data Sekunder

## b. Dampak Lingkungan Hidup Akibat Penguasaan Pertambangan

### Batubara

Kegiatan penambangan batubara menimbulkan dampak yang terbagi dalam 3 (tiga) ruang dampak, yang meliputi ruang dampak daerah penambangan, daerah jalur pengangkutan serta daerah dermaga dan tempat penimbunan batubara.

Mengingat dampak lingkungan yang timbul pada daerah penambangan merupakan dampak lingkungan yang terbesar, maka pembahasan ini terutama dititikberatkan pada tahap penambangan saja. Dampak lingkungan tersebut meliputi lingkungan fisik-kimia, biologi dan sosial sebagaimana diuraikan pada bagian berikut ini.<sup>186</sup>

### (1) Fisik-Kimia

#### a) Morfologi, Bioteknik dan Air Tanah

Unsur-unsur morfologi seperti sudut, bentuk, tinggi dan dimensi lereng serta tekstur lereng berubah akibat kegiatan pertambangan. Demikian juga dengan kestabilan lereng dan pola aliran dan debit air tanah juga akan berubah karena kegiatan pertambangan tersebut di atas. Perubahan ini tidak akan kembali ke keadaan semula dan berlangsung relatif seterusnya sampai tercapainya kondisi yang stabil.

Kegiatan pertambangan terbuka seperti *land clearing*, pengupasan, pemindahan dan penimbunan/pembuangan *over/interburden* dan pengambilan batubara, pembangunan *base camp*, *stockpile*, pengendapan air dan jalan serta jembaran tambang merupakan penyebab

<sup>186</sup> Sumber: Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, Laporan Upaya Pemantauan Lingkungan (UPL) dan Laporan Upaya Pengelolaan Lingkungan (UKL) penguasaan pertambangan batubara. Ditambah wawancara dengan: Kasi Bimbingan Pertambangan Kanwil Departemen Pertambangan dan Energi Propinsi Kalimantan Selatan, Kepala Teknik Tambang; PT. Adaro Indonesia, KUD Usaha Karya dan KUD Bersama.

utama mengenai perubahan ketinggian dan bentuk daerah tambang dan sekitarnya.

Perubahan morfologi akibat rangkaian kegiatan penambangan tersebut di atas

berlangsung cepat sehingga rona lingkungan yang timbul dapat segera terlihat. Sedangkan perubahan morfologi yang disebabkan oleh perubahan pola aliran sungai dan perubahan

morfologi pada masa pembangunan sampai dengan pasca penggalan batubara dapat dikategorikan agak lama dan perubahan-perubahan akan terus berlangsung yang kecepatan-

nya tergantung pada faktor-faktor lain seperti iklim, curah hujan, staturasi litologi, dip, struktur tanah, komponen pembentuk tanahnya, resistensi tanah secara menyeluruh dan

vegetasi yang ada di atasnya. Perubahan morfologi ini akan terlihat lebih jelas setelah daerah pertambangan tersebut ditinggalkan.

Tinggi permukaan serta pola aliran air tanah di daerah pertambangan ini akan

berubah, karena antara lain (1) Kedalaman penggalan sampai jauh di bawah permukaan air tanah; (2) perubahan struktur dan kepadatan tanah sebagai akibat penggalan dan

penimbunan *over/interburden*, sehingga permeabilitas dan porositas tanah menjadi berubah; (3) pembuatan *settlement* dam sehingga tingkat kejenuhan air di sekitar dam

menjadi berubah; dan (4) hilangnya vegetasi di daerah tambang yang menyebabkan perubahan perbandingan *run off water* dan penetrasi air ke dalam tanah sebagai salah satu

input daripada sumber air tanah.

Dampak lain yang timbul adalah kebakaran batubara, karena sifat batubara itu

sendiri apabila ditumbun atau kontak langsung dengan atmosfer dapat terbakar dengan

sendirinya (*self combustion*).

## b) Tanah

### (1) Bentang Alam

Penambangan batubara dengan sistem *open pit mining* mengakibatkan terjadinya proses pemotongan dan penimbunan tanah dalam skala yang besar, pembangunan fasilitas untuk penambangan seperti pembangunan jalan, landasan pacu udara, *base camp* dan kota tambang serta tempat-tempat penimbunan batubara dan pelabuhan angkut. Kondisi ini akan berakibat besar terhadap bentuk bentang alam yang ada.

Implikasi dari perubahan ini adalah berubahnya pola drainase aliran permukaan. Kemantapan bentuk bentang yang baru sangat tergantung pada cara penumpukan, derajat pematatan, dan tindakan reklamasi lahan yang akan ditempuh. Pada tempat-tempat penimbunan tanah penutup, untuk periode tertentu bentang alam yang terbentuk boleh dikatakan relatif belum mantap. Perubahan atas bentang alam ini merupakan dampak permanen dan berlangsung dalam skala yang luas.

### (2) Stratifikasi Batuan

Stratifikasi batuan secara alamiah tersusun dalam lapisan yang susunannya terdiri atas batu liat, batu pasir, batu lumpur dan batubara. Lapisan terdekati dengan lapisan batubara kemungkinan memiliki pyrit ( $FeS_2$ ).

Aktivitas pengupasan dan penimbunan tanah penutup mendorong pyrit terbuka dan teroksidasi. Hasil oksidasi akan menimbulkan kemasaman tanah, kemudian menurunkan pH tanah dan pH air. Aktivitas pengupasan dan penimbunan tanah penutup mengakibatkan lapisan batuan tercampur aduk dan strukturnya menjadi tidak mantap sehingga potensi toksik/racun beralih ke permukaan, yang kemudian mem-

pengaruhi pola kehidupan di atasnya baik terhadap organisme makro maupun mikro pendukung ekosistem tersebut.

### (3) Struktur dan Profil Tanah

Kegiatan pembukaan lahan dengan membebaskan vegetasi penutup tanah dan pengupasan lapisan tanah menyebabkan struktur tanah menjadi rusak. Agregat tanah menjadi terpisahkan satu sama lain, apabila tertimpa butiran air hujan maka partikel tanah akan terbawa oleh aliran air permukaan dan akan menyebabkan terjadinya erosi lembar (*sheet erosion*).

Pengupasan lapisan tanah ini juga menyebabkan susunan horizon tanah tercampur aduk sehingga lapisan tanah bawah dengan akumulasi unsur Al yang lebih tinggi daripada lapisan atas akan terangkat lebih ke atas dan kemudian berada pada lapisan permukaan. Akibat selanjutnya akan berpotensi menimbulkan gangguan terhadap pertumbuhan tanaman di atas lahan tersebut.

### (4) Erosi Tanah

Kegiatan-kegiatan *land clearing*, pengupasan tanah penutup dan penambangan batubara akan menyebabkan terganggunya kestabilan tanah dan permukaan tanah menjadi terbuka. Keadaan tersebut akan menimbulkan erosi tanah di daerah pertambangan batubara.

### (5) Kesuburan Tanah

Kegiatan pembukaan vegetasi penutup tanah, pengupasan tanah dan penimbunan tanah penutup akan mengakibatkan lapisan tanah bawah menjadi di atas dan sebaliknya lapisan tanah atas bercampur ke bawah. Kondisi toksik akan terangkat ke atas, sementara oksidasi pirit akan menurunkan pH yang akhirnya dapat menjadi penyebab

gangguan terhadap pertumbuhan tanaman pada umumnya, sekalipun demikian masih pula ada sedikit jenis yang dapat mentolerir kondisi tersebut. Mengingat tumbuhan umumnya tumbuh pada lapisan tanah atas, maka lapisan tersebut harus diletakkan kembali di atas penimbunan, yang kemudian diharapkan dapat memacu vegetasi penutup tanah dengan baik. Pemilihan jenis tumbuhan yang relatif tahan terhadap kondisi ini merupakan faktor kritis dalam reklamasi lahan.

#### c) Hidrologi dan Hidrooseanografi

Kegiatan penambangan yang dilakukan dengan penggalan akan mempengaruhi ketinggian air tanah. Kegiatan yang banyak merubah permukaan tanah tersebut dapat mengganggu fluktuasi debit air sungai. Hal ini dapat terjadi karena keberadaan mata air di sekitar lokasi penambangan kemudian mengalir melalui sungai-sungai yang ada dan dimanfaatkan oleh penduduk. Keadaan ini menjadi sangat penting terutama pada musim kemarau/kering. Dengan adanya kegiatan penggalan, sebagian air dari sumber air akan tertampung pada lokasi penggalan yang kemudian tercampur dengan partikel tanah. Hal ini akan mempengaruhi kualitas air, yang setelah didapatkan dalam kolam pengendapan, air akan dipompakan ke sungai terdekat.

#### d) Kualitas Air

Penambangan batubara dengan sistem tambang terbuka dengan "dry mining", peran air sangat kecil. Akan tetapi pada waktu hujan di daerah penambangan batubara ini akan menimbulkan dampak terhadap kualitas air. Kegiatan penebasan vegetasi menyebabkan peningkatan erosi tanah. Akibatnya nilai kekeruhan air dan muatan padatan

tersuspensi di perairan sekitarnya meningkat. Dampak kegiatan ini terhadap kualitas air akan berlangsung lama, selama kegiatan penambangan batubara, dan peningkatan kekeruhan air dan muatan padatan tersuspensi ini akan menyebar luas.

Sebagai contoh,<sup>187</sup> kualitas air di air genangan di daerah Parangin, nilai kekeruhan air, dan muatan padatan tersuspensi sebesar 300 Unit Pt.Co dan 280 FTU, nilai sulfat<sup>188</sup> 9,94mg/l, dan besinya sebesar 1,122mg/l. Nilai ini lebih tinggi dari nilai di perairan sungai di sekitarnya. Selain itu nilai pH sebesar 5,65 yang berarti lebih rendah dari perairan sekitarnya.

Hal tersebut di atas mencerminkan bahwa pada lapisan-lapisan batuan penambangan terdapat senyawa sulfur yang tinggi. Pada waktu hujan, fenomena "*acid mine drainage*" akan terjadi di daerah penambangan batubara. Hal ini disebabkan oleh asam sulfat yang dihasilkan oleh oksidasi pyrit, FeS<sub>2</sub>. Mikroorganisme sangat berperan terhadap proses, yang terdiri dari beberapa reaksi. Reaksi kimia tersebut menunjukkan bahwa oksidasi pyrit akan menghasilkan Fe<sup>++</sup>, SO<sub>4</sub> = dan H<sup>+</sup>. Hal tersebut mengakibatkan pH airnya rendah, sulfat dan besinya tinggi. Bakteri-bakteri yang memegang peranan penting dalam oksidasi pyrit adalah *Thiobacillus thiooxidans*, dan *Ferrobacillus ferrooxidans*.

Kegiatan penambangan batubara di daerah Parangin menimbulkan dampak terutama di sungai Balida, sungai Balangan, sungai Wara, sungai Warukin dan sungai Tabalong.

<sup>187</sup> Hasil Analisis Mengenai Dampak Lingkungan PT. Adaro Indonesia, 1996  
<sup>188</sup> Sulfat antara lain dapat menimbulkan berbagai penyakit pernafasan seperti: asma, bronchitis kronis, mengurangi fungsi paru-paru; mengganggu mata; jalan pernafasan; mengakibatkan kematian. Lihat: Sukanto Reksohadiprodjo dan Andreas Budi Purnomo Brodjonegoro, *Ekonomi Lingkungan (Suatu Pengantar)*, Ed. Pertama, Cet. Kelima, BPRF, Yogyakarta, 1997, hal. 148. Lihat juga: Perdana Ginting, *Mencegah dan Mengendalikan Pencemaran Industri*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hal. 79

e) Iklim dan Kualitas Udara

(1) Iklim

Kegiatan penambangan menyebabkan terjadinya perubahan keadaan permukaan dari areal bervegetasi menjadi areal penambangan. Perubahan tersebut akan berakibat pada albedo permukaan dan pada akhirnya mempengaruhi fluktuasi suhu dan kelembaban harian serta daya serap terhadap air hujan.

Akibat pembukaan lahan, terutama yang bervegetasi hutan akan dapat meningkatkan suhu udara siang hari sekitar 1,5 - 4,0°C dan pada malam hari menurunkan suhu sekitar 0,2 - 1,5°C, dengan kelembaban siang hari turun sekitar 7 - 12 % dan pada malam hari sekitar 1 - 7%. Angin permukaan akan berubah terutama kecepatannya akan cenderung meningkat. Selain itu parameter penguapan (*evaporasi*) juga akan cenderung meningkat akibat perubahan-perubahan tersebut. Adanya perubahan suhu dan kelembaban ini akan menyebabkan tingkat kenyamanan turun.

Pengaturan dan pengelolaan tata aliran air di daerah hutan gambut yang keliru dapat berakibat luas, yaitu menurunnya muka air tanah yang mengakibatkan robahnya vegetasi di sekitar jalan dalam skala besar, sehingga untuk jangka waktu lama dapat menimbulkan perubahan iklim mikro yang lebih luas (*secondary impact*).

(2) Kualitas Udara

Di daerah penambangan akan terjadi perubahan kualitas udara terutama pada komponen debu dan kebisingan. Perubahan ini banyak diakibatkan oleh aktivitas pembangunan jalan, *basecamp* dan penambangan itu sendiri. Hal ini disebabkan pada kegiatan digunakan alat-alat berat seperti traktor, *grader*, *dump-truck* dan lain-lain.

Peningkatan kadar debu di lokasi penambangan akan terjadi akibat angkutan batubara dengan truk di jalan sekitarnya. Selain itu di daerah penumpukan batubara juga dapat menjadi sumber pencemar akibat debu udara yang halus dan beterbangan sewaktu penumpukan.<sup>190</sup> Di pihak lain akan terjadi peningkatan kebisingan (> 80 dBA) di lokasi penambangan akibat alat-alat berat yang digunakan.

## (2) Biologi

### a) Biologi Darat

#### (1) Flora Darat

Kegiatan penambangan batubara secara tambang terbuka tidak pelak lagi akan menimbulkan pelbagai macam dampak baik yang bersifat primer maupun sekunder. Di dalam aspek biota justru dampak sekunder yang banyak berakibat fatal. Banyak contoh yang menunjukkan hilangnya peradaban manusia akibat dari dampak sekunder kegiatan yang dilakukan.

Dampak primer yang nampak dan dapat dirasakan dari kegiatan-kegiatan tersebut antara lain adalah: (1) lenyapnya vegetasi; (2) musnahnya relung-relung ekologi; (3) tersingkirnya flora dan fauna tanah dari lapisan tanah yang terkeruk dan terpadatkan; dan (4) terjadinya perubahan sifat iklim mikro terlebih lagi karena sifat tanah yang berpasir. Khusus untuk daerah hutan gambut, dampak primer diikuti pula oleh dampak sekunder. Mengingat salah satu sifat gambut yakni pemegang air, maka apabila di dalam pembangunan jalan di daerah ini terjadi kekeliruan, maka akan terjadi proses "*sub-sidence*".

<sup>190</sup> Ambang baku yang diperbolehkan (260 ug/m<sup>3</sup>)

Proses tersebut tidak saja menurunkan permukaan jalan, melainkan juga menghancurkan formasi hutannya yang pada akhirnya akan mengubah sama sekali formasi yang bersangkutan. Dampak sekunder lain yang mungkin timbul adalah dampak dari debu yang bersifat pasir halus yang terjadi oleh lalu lalanganya kendaraan pengangkut batubara.

## (2) Fauna Darat

Semua kegiatan penambangan seperti: *land clearing*, pengupasan tanah penutup, penambangan atau pengambilan batubara, pengangkutan batubara, pengolahan dan penambangan atau pengambilan batubara, pengangkutan atau pengambilan batubara, pembuatan sarana penunjang antara lain base camp dan jalan angkutan. Sedangkan kegiatan pengolahan dan penimbunan akan menimbulkan dampak tidak terhadap satwa liar mamalia, reptilia dan aves.<sup>191</sup>

Kegiatan yang menimbulkan dampak langsung dan tidak langsung antara lain: *land clearing*, pengupasan tanah penutup, penambangan atau pengambilan batubara, pembuatan sarana penunjang antara lain base camp dan jalan angkutan. Sedangkan kegiatan pengolahan dan penimbunan akan menimbulkan dampak tidak langsung. Dampak langsung yang terjadi kalau jenis satwa secara langsung terbunuh karena tergilas pada waktu kegiatan dilaksanakan, akibatnya terjadi penurunan jumlah jenis satwa tersebut, sedangkan dampak tidak langsung yang terjadi kalau kegiatan-kegiatan tersebut menimbulkan kebisingan sehingga kualitas udara menjadi turun atau habitat satwa menjadi rusak karena kegiatan-kegiatan tersebut. Akibatnya jenis-jenis satwa liar

<sup>191</sup> Adanya kegiatan pertambangan PT. Adaro Indonesia diduga akan menimbulkan dampak negatif terhadap jenis-jenis satwa liar. Hasil pengamatan lapangan, jumlah jenis mamalia yang ada terdiri dari 16 jenis dan 8 (delapan) jenis merupakan satwa yang dilindungi, jenis reptilia ada 6 (enam) jenis dan 1 (satu) jenis dilindungi; sedangkan aves ada 22 jenis dan 3 (tiga) jenis yang dilindungi.

pindah ke tempat lain. Dengan bermigrasinya satwa liar maka terjadi penurunan jumlah jenis satwa liar dari lokasi proyek. Mamalia dan aves merupakan jenis-jenis satwa liar yang tidak tahan terhadap kebisingan.

#### b) Biologi Perairan

Kegiatan-kegiatan penambangan batubara menimbulkan dampak terhadap biota

perairan baik itu biota plankton, benthos maupun ikan, karena menyebabkan perubahan parameter kualitas air yang berupa kekeruhan air, muatan padatan tersuspensi, pH, sulfat

dan besi. Kegiatan-kegiatan tersebut akan mengakibatkan kelimpahan biota fitoplankton

dan zooplankton berubah. Selain itu, indeks keragaman (H) biota fitoplankton dan

zooplankton di perairan sungai tersebut juga berubah.

Kegiatan penambangan batubara juga menimbulkan dampak terhadap biota dasar

perairan yaitu biota benthos. Biota benthos ini akan dipengaruhi oleh terakumulasinya

bahan padatan yang mengendap di dasar perairan sungai tersebut. Dengan demikian, kelim-

pah dan indeks keragaman (H) biota benthos akan berubah. Hal ini, akan mengganggu

kesimbangan ekosistem perairan, dan mengurangi ruang bagi biota ikan sehingga tata ke-

hidupan biota ikan terhambat. Beberapa jenis ikan, jumlahnya diperkirakan akan berubah.

#### (3) Sosial Budaya

Pengusahaan pertambangan batubara yang umumnya menempati lokasi di daerah

pedalaman yang belum banyak terjamah oleh peradaban modern berdampak sosial yang

cukup besar, khususnya di lingkungan masyarakat adat setempat. Pada tahap awal terjadi

*social shock* akibat masuknya sekelompok masyarakat dengan berbagai aktivitas dan kultur asing.<sup>192</sup>

Pembukaan lahan dalam rangka pembangunan "kota tambang" maupun areal penambangan acapkali menimbulkan konflik sosial di tengah masyarakat. Mengingat masyarakat adat masih memiliki pemahaman bahwa tanah/lahan (beserta segala sesuatu yang ada di atas maupun di bawah tanah tersebut) yang mereka kerjakan adalah milik mereka, sedangkan pengusaha pemegang KP merasa berhak atas bahan tambang yang berada di tanah/lahan yang bersangkutan. Pada tahap selanjutnya terjadi beberapa perubahan struktur sosial budaya setempat antara lain:

a) Migrasi

Dengan adanya pembangunan jalan pengangkutan batubara maka terbukalah wilayah desa-desa pedalaman. Dalam kondisi semacam ini akan terjadi suatu pemanfaatan situasi oleh penduduk sekitarnya untuk berusaha berpindah pemukiman mendekati jalan baru tersebut. Kesempatan ini dimanfaatkan oleh para pendatang yang lebih berorientasi komersial dibandingkan dengan penduduk asli. Terjadilah migrasi dan timbul fenomena persaingan atau konflik dengan penduduk asli.

Masyarakat setempat yang semula terisolasi menjadi lebih mudah menjalin hubungan dengan masyarakat di tempat lain, yang akan berpengaruh pula pada persepsi mereka terhadap kegiatan penambangan. Persepsi masyarakat terhadap kegiatan penambangan batubara ini dapat terbentuk oleh beberapa hal, yaitu antara lain:

<sup>192</sup> Perubahan akan menimbulkan perbenturan pola-pola hidup sosial tertentu dan kadangkala mengagetkan (shocking) karena perubahan dari pola masyarakat agraris ke pola industrial cukup "mendadak" tanpa melalui proses pendahuluan seperti di Barat. Lihat: Nurcholis Madjid, dalam Yaya M. Abdul Aziz (Ed), *Visi Global - Antisipasi Indonesia Memasuki Abad ke 21*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 1998, hal.viii

(1) Ada tidaknya kesempatan memanfaatkan peluang bekerja dan berusaha yang ditimbulkan oleh proyek ini.

(2) Besar kecilnya upah yang diterima

(3) Kemudahan dalam lalu lintas orang maupun barang sebagai akibat adanya jalan pengangkutan batubara

(4) Kesenjangan atau kesesuaian budaya antara masyarakat industri dan masyarakat tradisional.

Bila kondisi kegiatan pertambangan batubara menimbulkan kemudahan-kemudahan bagi masyarakat setempat mengenai hal tersebut di atas, maka persepsi masyarakat menjadi makin positif. Sebaliknya, kalau kondisi kegiatan pertambangan batubara menimbulkan kerugian baik penilaian masyarakat setempat, maka persepsi mereka menjadi negatif terhadap keseluruhan kegiatan pertambangan batubara tersebut.

b) Pergeseran nilai budaya

Sifat hakiki masyarakat tradisional yang relatif homogen di lokasi pertambangan batubara ialah musyawarah, mufakat, gotong royong dan yang lebih penting ialah orientasi kepada para pemimpin formal atau informal yang disegani. Kegiatan perusahaan pertambangan batubara acapkali melunturkan sifat-sifat hakiki masyarakat karena ideologi bisnis yang secara perlahan ditamamkan oleh para pengelola tambang kepada masyarakat setempat. Masyarakat cenderung menjadi sangat pandai berhitung "untung-rugi" dalam setiap hubungan dengan sesama warga masyarakat.

Sifat masyarakat yang sangat berorientasi kepada pimpinan formal maupun informal ini seringkali dimanfaatkan pula oleh pengusaha untuk menekan nilai ganti rugi lahan masyarakat, dengan mempergunakan orang-orang yang disegani masyarakat.

Dari uraian di atas, dapat dilihat betapa besar dampak lingkungan yang timbul akibat pengusahaan pertambangan batubara, dan hampir semua dampak itu bersifat permanen sehingga lingkungan hidup tidak mampu dikembalikan pada kualitas dan fungsinya seperti sediakala meskipun melalui pelaksanaan reklamasi. Untuk mengeliminir dampak itulah maka diberikan pedoman terhadap setiap pemegang Kuasa Pertambangan dalam melakukan pengelolaan lingkungan hidup.

Dalam rangka memberikan pedoman pengelolaan lingkungan hidup dan sebagai upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran lingkungan hidup secara konkrit itulah diperlukan baku mutu lingkungan yang dasar hukumnya terdapat dalam Pasal 14 UUPRH. Ketentuan ini masih perlu diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan, misalnya untuk sumber daya air, tanah, udara, laut, kebisingan dan sebagainya.

Kalau melihat batasan lingkungan hidup yang bukan hanya mencakup lingkungan fisik tetapi juga lingkungan sosial-perilaku masyarakat-maka sejauh ini ketentuan perundang-undangan mengenai baku mutu lingkungan (BML) masih belum memadai, karena pengukuran baku mutu lingkungan sosial tentu bukanlah masalah yang sederhana. Peraturan perundang-undangan mengenai BML dapat berbeda untuk setiap lingkungan, wilayah dan waktu, jadi peraturan perundang-undangan itu pun relevansinya terbatas waktunya, sehingga pada waktu tertentu perlu ditinjau dan disesuaikan kembali, mengingat perbedaan tata gunanya, di samping kemungkinan perubahan keadaan lingkungan setempat serta perkembangan teknologi.<sup>193</sup>

<sup>193</sup> G.A. Biezeveld: "Because of this we think it will be necessary to make desired quality - level clear by quantifying the concentrations of specific substances, intensities of noise etc., which are considered to be desirable from environmental viewpoint", dalam Siti Sundari Rangkuti, Op. cit., hal. 104

Untuk memahami baku mutu lingkungan, di samping pengertian pengotoran (*contamination*) dan pencemaran (*pollution*), perlu pula dibedakan antara gangguan (*hinder*) dan derita yang melebihi derajat gangguan (*overlast*). Gangguan merupakan keadaan yang masih harus ditenggang, karena seorang pemilik berhak menggunakan barangnya menurut cara-cara normal, termasuk penggunaan yang bagi orang lain membawa akibat sekecil terganggu. Namun kapan gangguan meningkat menjadi derita? Pertanyaan ini merupakan inti masalah pengelolaan LH, di mana ekologi memegang peranan. Ekolog dapat menentukan kadar faktor lingkungan yang secara optimal kehadirannya menimbulkan gangguan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan, misalnya kadar bising yang dapat menimbulkan ketulian, atau sejumlah zat belerang yang terdapat di udara yang dapat mengakibatkan bahaya langsung bagi kesehatan manusia. Dengan ilmu dapat menentukan 'batas bahaya'. Batas ini dalam keadaan apapun tidak boleh dilanggar dalam kaitannya dengan teknologi dan kepentingan ekonomis.

Sehubungan dengan meningkatnya gangguan menjadi derita, Witsen menyatakan bahwa menurut kenyataannya batas antara gangguan dan derita yang bersifat sebagai batas gangguan menurut ukuran ilmu terletak antara batas bahaya dan titik optimum yang dimungkinkan secara teknologis dan ekonomis. Menetapkan nilai batas ini merupakan 'keputusan politik' yang terletak di tangan penguasa dengan syarat bahwa dengan tercapainya batas gangguan yang kadarnya tidak dapat dipertanggungjawabkan, batas bahaya dalam keadaan bagaimanapun tidak boleh dilampaui. Pengaturan tentang penetapan nilai-nilai batas merupakan satu kunci pokok dalam peraturan perundang-undangan lingkungan hidup. Batas gangguan menentukan batas tertinggi mengenai gangguan yang

dapat ditenggang menjadi wewenang penguasa.<sup>194</sup> Keputusan penguasa mengenai BML memerlukan pertimbangan dari berbagai aspek, seperti yang dikemukakan Biezeveld:

*"Unlike the target-value, which is mainly based on ecological data, the environmental quality standard is the outcome of a political decision which takes into account environmental interests as well as social and economic interests and technical possibilities. Perhaps one might say: whereas a target-value is, mostly, idealistic, environmental quality standards are realistic!"*<sup>195</sup>

Istilah BML dapat menimbulkan pengertian ambivalen dan banyak orang yang lebih senang menggunakan istilah 'nilai ambang batas'. Perbedaan kedua istilah itu adalah bahwa BML mempunyai karakter diwajibkan. Dengan demikian dapat dimengerti bahwa BML selalu merupakan nilai ambang batas, tetapi tidak semua nilai ambang batas merupakan BML selama tidak diwajibkan berdasarkan peraturan hukum.

Dewasa ini pengalaman Indonesia mengenai BML masih sangat terbatas,<sup>196</sup>

meskipun demikian, sudah terdapat beberapa peraturan perundang-undangan mengenai BML seperti Peraturan Menteri Kesehatan No. 416/Menkes/Per/IX/1990 tentang Syarat-syarat dan Pengawasan Kualitas Air, Peraturan Menteri Negara LH No. Kep. 51/MENLH/10/1995 tentang Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Industri, dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berba-

haya dan Beracun.

<sup>194</sup> J. Witsen, *Bouwstenen voor Milieurecht*, dalam Siti Sundari Rangkuti, *ibid*, hal. 105  
<sup>195</sup> G.A. Biezeveld, dalam Siti Sundari Rangkuti, *ibid*, hal. 106  
<sup>196</sup> Konsep pengendalian pencemaran berdasarkan BML, melibatkan teknologi lingkungan yang rumit dan luas. Dr. Glenn T. Seaborg, Ketua Komisi Energi Atom AS, mengatakan antara lain: "one of reasons we are beginning to head it is because or technological age is forcing the future upon us with an everincreasing rapidity. And in the process we are being made painfully aware of the necessity of paying greater attention to a relationship which has existed for ages but which we have all but ignored until recently. That relationship, growing every day in its importance to us, is the one between technology and environment". Lihat: Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan - Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Ed. Revisi, Alumi, Bandung, 1996, hal. 72

### c. Korban yang Timbul Akibat Penguasaan Pertambangan Batubara

Pada setiap tahapan penguasaan pertambangan batubara korban dapat timbul. Pada tahap penambangan, timbul korban nyata dan potensial dari masyarakat sekitarnya, pada tahap ini proses pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan ada yang bersifat langsung menimbulkan korban karena menurunnya kualitas lingkungan sehingga masyarakat memperoleh air yang tercemar, udara yang kotor, iklim yang panas, kebisingan, serta tanah yang gersang dan tidak subur. Namun pada tahap ini juga korban dapat bersifat potensial, karena tercemarnya/rusaknya lingkungan hidup tidak serta merta menimbulkan berbagai penyakit yang kemungkinan besar akan terjadi apabila masyarakat berada dalam satu wilayah dimana air, udara, maupun tanahnya tercemar atau rusak. Penyakit yang potensial terjadi pada daerah penambangan adalah berbagai jenis penyakit pernafasan dan kanker.

Pada tahap pengangkutan korban lebih banyak bersifat nyata, bukan hanya korban kecelakaan lalu lintas oleh armada pengangkut batubara yang melewati jalan umum, tetapi juga rusaknya berbagai fasilitas umum seperti jalan-jalan yang rusak karena beban berlebihan dari truk-truk pengangkut batubara.

Pada tahap penimbunan, korban potensial lebih bersifat global, karena penumpukan batubara sangat berpotensi menimbulkan kebakaran, mengingat sifat batubara yang mudah terbakar (*self combustion*). Pemanasan bumi bukan hanya pada saat pemanfaatan batubara oleh industri-industri semen maupun PLTU, tetapi juga karena penumpukan batubara tersebut.

Daerah penimbunan batubara (*stockpile*) selain berada di dataran terbuka biasanya juga berada di tepian sungai untuk memudahkan pengapalan. Penimbunan di tepian sungai ini menimbulkan dampak terhadap kualitas air karena menghasilkan limbah yang berupa

air rembesan. Air rembesan ini akan berpengaruh terhadap kualitas air, terjadi perubahan parameter kekeruhan air, muatan padatan tersuspensi, pH, sulfat dan besi, yang sangat berbahaya bagi biota perairan maupun manusia yang memanfaatkan air tersebut.

Disamping korban yang bersifat fisik sebagaimana dikemukakan di atas, akibat pengusahaan pertambangan batubara telah pula menimbulkan korban non fisik, yakni kerugian sosial (*social damages*), karena TPLH yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari tindak pidana ekonomi mengandung pula apa yang dinamakan *corrosive effect* terhadap standar moral yang seharusnya ditaati dalam menjalankan usaha. *Social cost* yang harus dibayar oleh masyarakat seringkali tidak dapat diukur dengan pasti. Tapi yang jelas terlihat adalah perubahan sikap mental masyarakat setempat dalam menilai segala sesuatu. Industri pertambangan batubara dengan segala aktivitasnya telah membawa serta pula kultur individualistis dan konsumtif di lingkungan/lokasi penambangan tersebut.<sup>197</sup>

Dengan hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat, konsekuensi apakah yang dimiliki setiap orang? Dapatkah seseorang menuntut pemerintah atas pelaksanaan hak tersebut? Hak tersebut perlu dimengerti secara yuridis dan diwujudkan melalui saluran sarana hukum, sebagai upaya perlindungan hukum bagi warga masyarakat di bidang lingkungan hidup.

Upaya perlindungan hukum terhadap korban akibat degradasi LH yang timbul dalam pengusahaan pertambangan batubara seringkali terkendala oleh ketidakadilan maupun ketidakmengertian warga masyarakat bahwa mereka telah menjadi "korban".

<sup>197</sup> Mardjono Reksodiputro membedakan sifat kerugian yang diderita korban, yakni yang bersifat material (dapat diperhitungkan dengan uang); dan yang bersifat immaterial (seperti perasaan takut, sakit, sedih, kejutan psikis, dan lain-lain). Lihat: Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana*. - *Kumpulan Karangan Buku Kedua*. Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI, Jakarta, 1994, hal.77

## 2. Sinkronisasi Kebijakan Hukum Pidana dan pemberdayaan Upaya Nonpenal dalam penanggulangan Tindak Pidana Lingkungan Hidup

### a. Sinkronisasi Kebijakan Hukum Pidana dalam Perundang-undangan Pertambangan Batubara

Pada pembahasan bagian pertama pada subbab di atas telah digambarkan dampak lingkungan serta korban yang timbul akibat penugusahaan pertambangan batubara di Propinsi Kalimantan Selatan. Akan tetapi gambaran itu niscaya tidak akan pernah muncul dalam laporan kegiatan pertambangan yang dilaporkan oleh perusahaan pemegang Kuasa Pertambangan (KP). Kalupun dampak lingkungan itu tersirat dalam Laporan Pemantauan Lingkungan (LPL), biasanya selalu disertai dengan pernyataan bahwa dampak itu dapat diatasi dan ditanggulangi melalui Upaya Pengelolaan Lingkungan (UKL) oleh pemegang

KP yang bersangkutan.

Kalau dalam laporan saja dampak lingkungan serta korban yang timbul akibat

penugusahaan pertambangan batubara tidak tercover, maka tidak dapat diharapkan pelaksanaan kegiatan penugusahaan pertambangan batubara yang menimbulkan dampak

lingkungan dapat dikatakan telah melakukan tindak pidana lingkungan hidup. Hal tersebut

dapat diketahui dengan tidak adanya kasus TPLH oleh pemegang KP yang diajukan ke

pengadilan, meskipun dampak lingkungan akibat penugusahaan pertambangan batubara

secara nyata telah terjadi dan terlihat.

Dalam pengamatan penulis, hal tersebut diatas sedikit banyaknya merupakan

gambaran adanya ketergantungan hukum pidana terhadap hukum administratif. Dengan

memahami keterkaitan serta ketergantungan hukum pidana terhadap hukum administrasi khususnya dalam penegakan hukum lingkungan, maka diperlukan upaya-upaya yang diharapkan dapat mengeliminir lemahnya penegakan hukum pidana di bidang LH. Upaya dimaksud antara lain ialah dengan melakukan sinkronisasi kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan TPLH.

Secara umum, sinkronisasi pengaturan pengelolaan LH menyangkut keseluruhan sistem hukum dan keserasian kegiatan antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial secara serempak dan terpadu, sebagaimana dinyatakan oleh Lynch dan Stevens:

*"The future of our environment will depend upon the success with which our legal system as a whole - that seamless web of legislation, executive implementation, and judicial enforcement - responds to these subtle and complex problems"*<sup>198</sup>

Secara khusus, sinkronisasi dapat bersifat fisik dalam arti sinkronisasi struktural (*structural synchronization*), dapat bersifat substansial (*substantial synchronization*) dan dapat pula bersifat kultural (*cultural synchronization*).<sup>199</sup> secara struktural, kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan dampak lingkungan yang timbul akibat pengusahaan pertambangan batubara seyogyanya harus sesuai/tertib secara hirarkis dengan perundang-undangan lainnya, secara substansial perlu ketataasasan hukum pidana dalam setiap kebijakan, dan secara kultural, menjadi keharusan adanya integralisasi dan koordinasi dalam penegakan hukum pidana oleh setiap pihak yang terkait.

<sup>198</sup> Thomas C. Lynch and Jan S. Stevens, dalam Siti Sundari Rangkuti, Ibid, hal. 20  
<sup>199</sup> Muladi (I), Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, Badan Penerbit UNDP, Semarang, 1995, hal. 1

### (1) Sinkronisasi Struktural (*structural synchronisation*)

Penyelenggaraan pengelolaan lingkungan hidup (LH) yang baik merupakan esensi dari pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan (*sustainable eco-development*) dan harus didasarkan pada norma-norma hukum. Keterkaitan yang erat antara pembangunan, LH dan hukum menimbulkan urgennya sinkronisasi kebijakan ketiga bidang tersebut. Dalam konteks ini, kebijakan hukum pidana yang tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan untuk menanggulangi dampak lingkungan akibat perusahaan pembangunan batubara, harus serasi secara vertikal dan horizontal.<sup>200</sup>

Secara vertikal, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penanggulangan dampak lingkungan yang timbul akibat perusahaan pembangunan batubara cukup sinkron, karena peraturan perundang-undangan yang ada selalu mengacu kepada perundang-undangan di atasnya. Akan tetapi materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang acapkali tidak sesuai dengan peraturan di atasnya.

Salah satu contoh ketidaksinkronan ini dapat dilihat dalam 3 (tiga) peraturan yang berkenaan perlindungan kawasan suaka alam berikut ini:

1. a) Impres No. 1/1976, yang menyatakan bahwa, bila terjadi penggunaan tanah yang tidak dapat dicegah, maka hak prioritas pertambangan harus diutamakan, namun pemberian Kuasa Pertambangan tidak meliputi Suaka Alam dan Hutan Wisata (Taman Wisata dan Taman Buru)

b) UU No. 5/1990, yang menyatakan bahwa, dalam kawasan Suaka Alam (Cagar Alam dan Suaka Margasatwa) dilarang dilaksanakan kegiatan yang dapat mengakibatkan

perubahan keutuhan kawasan

2. Surat Keputusan bersama (SKB) Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan No. 969/K/05/MPE/1989 - No. 429/Kpts.11/1989 dinyatakan bahwa, Kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, eksploitasi, pengolahan dan pemurnian tidak boleh dilakukan pada areal: Taman Nasional, Taman Wisata dan Hutan dengan Fungsi Khusus, sedangkan pada areal: Cagar Alam, Suaka Margasatwa, Taman Buru, Hutan Lindung, Hutan Produksi Terbatas dan Hutan Produksi, dimungkinkan penggunaannya dengan izin Menteri Kehutanan.

Undang-undang dan Impres mengatur sedemikian jelas bahwa pada kawasan suaka alam tidak dapat dilakukan perusahaan pertambangan walau dengan alasan apapun, namun di lain pihak, SKB Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan menyatakan bahwa, kegiatan perusahaan pertambangan dimungkinkan penggunaannya dengan izin Menteri Kehutanan. Dengan demikian terlihat adanya ketidakselarasan antara ketiga peraturan perundang-undangan tersebut. SKB yang notabene kedudukannya lebih rendah, justru telah memberikan hak yang demikian luas diskresi kepada Menteri Kehutanan untuk melakukan penyimpangan terhadap Undang-undang dan Impres.

Sistem perizinan merupakan masalah yang sangat kompleks, karena satu izin di bidang pertambangan batubara bukan hanya untuk menjabarkan kebijakan pada sektor tersebut, tetapi juga penjabaran kebijakan pengelolaan L.H. Di sinilah seringkali ditemukan ketidaksinkronan.

Di satu pihak, izin yang dikeluarkan diharapkan dapat memajukan perkembangan sektor pertambangan batubara, namun pada saat bersamaan ada kerugian yang timbul pada kelestarian fungsi L.H. Misalnya Izin yang dikeluarkan Menteri Kehutanan sehubungan dengan adanya SKB Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan tersebut di

atas. Menteri Kehutanan melalui beberapa keputusannya telah memberikan izin terhadap pemegang KP untuk melakukan kegiatan pertambangan batubara di kawasan Cagar Alam,

dengan sistem Pinjam Pakai.<sup>201</sup> Perluasan kewenangan (diskresi) yang diberikan kepada Menteri juga mengakibatkan banyaknya keputusan yang secara substansial merugikan bagi perlindungan LH. Misalnya SK. Menteri Kehutanan No. 695/Kpts-II/1991 yang merubah

Fungsi sebagian kawasan Suaka Margasatwa Pelahari Tanah Laut seluas 35.000 Ha menjadi Taman Wisata Alam, Hutan Produktif Tetap dan Suaka Margasatwa. Dengan SK ini, 27.500 Ha Suaka Margasatwa menjadi Hutan Produktif tetap, yang berarti di kawasan

hutan ini diperbolehkan dilakukan kegiatan pertambangan. Dengan melalui cara ini pula dapat dilakukan penyimpangan terhadap UU No.5/1990, artinya, apabila Menteri telah menetapkan sebuah kawasan bukan lagi merupakan kawasan hutan yang

terlarang oleh UU ini, maka kegiatan pertambangan dapat dilakukan dikawasan tersebut.

Berkeanaan dengan Impres, khususnya Impres No. 75/1996 tentang Ketentuan Pokok

Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara, yang berisi "inti isi perjanjian yang wajib dimuat", substansi yang diatur lebih bersifat teknis, dan sebenarnya merupakan

kewenangan Menteri (sesuai Pasal 10 UU No. 11/1967), karena dalam prosedur selanjutnya Presiden yang akan memberikan persetujuan atas Kontrak Karya yang telah

mendapatkan rekomendasi dari DPR.<sup>202</sup>

<sup>201</sup> Lihat: Surat Menteri Kehutanan No. 321/Menhut-VII/1998 yang berisi persetujuan penggunaan kawasan hutan untuk eksploitasi bahan galian batubara a.n. PT. Bahari Cakrawala Sebeku di Propinsi Kalimantan Selatan. Lihat juga: Nursaleh Adwinata et. al., Analisis dan Evaluasi tentang Beberapa Masalah Hukum yang Berkaitan dengan Investasi di Sektor Pertambangan dan Energi Nonmigas, BPHN, 1996/1997

<sup>202</sup> Lihat: Hasil Penelitian Keputusan Presiden yang Menyimpang 1993-1998, Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), hal.5

Secara horizontal, sinkronisasi perundang-undangan di bidang pertambangan batubara dalam kaitannya dengan penanggulangan dampak lingkungan harus mengacu pada perundang-undangan sektor lain yang mengatur masalah yang sama. Kita menyadari bahwa dalam penanggulangan dampak lingkungan di sektor pertambangan batubara, peraturan tidak hanya mengacu pada perundang-undangan pertambangan umum dan melihat perundang-undangan sektor lain agar tidak terjadi tumpang tindih, tetapi juga pada

UPLH.

Meskipun UPLH secara hirarkis kedudukannya sederajat dengan Undang-undang sektor pertambangan, kehutanan, perindustrian dan lain-lain, akan tetapi materi muatan UPLH mengatur ketentuan-ketentuan pokok mengenai pengelolaan LH di semua sektor, maka mau tidak mau semua perundang-undangan sektor lainnya dalam mengatur pengelolaan LH di sektornya harus mengacu pada UPLH.

Sektor pertambangan yang mempunyai keterkaitan yang sangat erat dengan sektor kehutanan, seringkali menggunakan SKB Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan dalam pengaturan masalah yang saling tumpang tindih di antara kedua departemen. Misalnya SKB tentang Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Energi dalam Kawasan Hutan.

Pengambilan keputusan dengan cara tersebut di atas menimbulkan pertanyaan sampai seberapa jauh suatu kata Surat memiliki kedudukan, arti dan fungsi yuridis? Istilah "Surat" sebaiknya dihapus saja,<sup>203</sup> karena dalam tata urutan Peraturan perundang-undangan, baik menurut UUD 1945 maupun berdasarkan Tap MPRS No. XX/MPRS/1966

tidak dikenal bentuk "Surat Keputusan", yang ada hanya "Keputusan". Misalnya "Keputusan Presiden".

Selain permasalahan yang telah dibahas di atas, untuk mendayagunakan dan memberikan hasil maksimal, UUPLH perlu segera dilengkapi dengan perangkat peraturan perundang-undangan yang diamanaatkan oleh penyusun UUPLH, agar dapat diaplikasikan seefektif mungkin. Perangkat peraturan perundang-undangan yang perlu segera dilengkapi antara lain adalah Undang-undang Pengendalian Pencemaran Air Permukaan; Undang-undang Pencemaran Udara; Undang-undang Pengendalian Pencemaran Kebisingan; Undang-undang Bahan Berbahaya; Undang-undang Pencemaran Tanah. Undang-undang tersebut sangat mendesak untuk segera dibuat, karena untuk menentukan suatu perbuatan merupakan TPLH atau bukan, perlu ukuran yang pasti yang ditetapkan oleh undang-undang.

Dari uraian di atas, dapat dipahami bahwa secara struktural, kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan dampak lingkungan yang timbul akibat perusahaan pertambangan batubara seyogyanya harus sesuai/tertib secara hirarkis dengan perundang-undangan lainnya.

## (2) Sinkronisasi Substansial (*Substantial Synchronization*)

Dalam rangka melakukan sinkronisasi substansial terhadap kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan dampak lingkungan khususnya yang timbul akibat perusahaan pertambangan batubara diperlukan penegeasan secara konsisten asas-asas umum (*general principles*) yang dapat memberikan pembedaan terhadap penggunaan

hukum pidana (HP) dalam rangka perlindungan dan pelestarian LH. Asas-asas tersebut antara lain adalah:<sup>204</sup>

1. Asas legalitas (*principle of legality*), yang di dalamnya terkandung asas kepastian hukum dan kejelasan serta ketajaman dalam merumuskan peraturan dalam HP, khususnya sepanjang berkaitan dengan '*definition of crimes against the environment*' dan sanksi yang perlu dijatuhkan agar si pelaku mentaati normanya. Dalam hal ini terkait akurasi proses kriminalisasi dengan segala persyaratannya. Syarat-syarat tersebut antara lain: (a) adanya korban/kerugian yang jelas, dan (b) sifat *enforceable* dari perumusan tersebut.

2. Asas pembangunan yang berkesinambungan (*The Principle of Sustainable Development*), yang diterima oleh *The General Assembly* PBB pada tahun 1992 yang menegaskan bahwa pembangunan ekonomi jangan sampai mengorbankan hak generasi yang akan datang untuk menikmati LH yang sehat.

3. Asas pencegahan (*The precautionary principle*), yang dikemukakan dalam Konferensi PBB tentang LH dan pembangunan tahun 1992 di Rio de Janeiro dan kemudian diadopsi oleh SU PBB. Asas ini menegaskan bahwa apabila terjadi bahaya atau ancaman terjadinya kerusakan yang serius dan *irreversible*, maka kecurangsemurnaan kepastian ilmiah hendaknya jangan dijadikan alasan untuk menunda *cost effective* measures dalam rangka mencegah terjadinya degradasi LH.

4. Asas Pengendalian (*principle of restraint*) yang juga merupakan salah satu syarat kriminalisasi, yang menyatakan bahwa sanksi pidana hendaknya baru dimanfaatkan apabila sanksi-sanksi perdata dan administrasi dan sarana-sarana lain ternyata tidak

<sup>204</sup> Lihat: Muladi (II), *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Op cit, hal. 192-193

tepat atau tidak efektif untuk menangani TPLH tertentu. Dalam HP asas ini dikenal sebagai asas subsidiaritas atau "*ultima ratio principle*" atau asas "*ultimum remedium*".

Untuk mengaplikasikan asas-asas tersebut di atas, maka kebijakan hukum pidana di masa yang akan datang dalam pengendalian dampak lingkungan hidup akibat pengusahaan pertambangan batubara sekalisus memberikan perlindungan terhadap korban, tentu saja tidak bisa dipisahkan dengan kebijakan hukum pidana di bidang LH secara keseluruhan, khususnya yang berkaitan dengan formulasi dari substansi kebijakan hukum pidana yang meliputi perumusan tindak pidana lingkungan hidup (TPLH), sanksi dan pertanggungjawabannya.

Di Indonesia, TPLH saat ini dapat dikategorikan sebagai *administrative penal law* atau *public welfare offences (ordnungswidrigkeiten)*.<sup>205</sup> Dalam hal ini fungsi hukum pidana bersifat menjangkau sanksi-sanksi administratif untuk ditaatinya norma-norma hukum administratif. Dengan demikian keberadaan TPLH sepenuhnya tergantung pada hukum lain.

Kondisi semacam itu wajar, namun mengingat betapa pentingnya LH yang sehat dan baik, kedudukannya sebagai tindak pidana ekonomi, serta kompleksitas kepentingan yang dilindungi tersebut di atas, baik yang bersifat antroposentris maupun ekosentris, maka ketentuan khusus (*specific crimes*) perlu dilengkapi dengan TPLH yang bersifat umum dan mandiri terlepas dari hukum lain (*delictum sui generis*), yang dinamakan *generic crimes* atau *core crimes*.<sup>206</sup>

Dalam merumuskan TPLH, hendaknya selalu diingat bahwa kerugian dan kerusakan-

<sup>205</sup> Lihat: Muladi (II), Op cit., hal. 202-203  
<sup>206</sup> Bandingkan: Muladi (II), ibid

an LH tidak hanya bersifat nyata (*actual harm*), tetapi juga yang bersifat ancaman kerusakan potensial, baik terhadap LH maupun kesehatan umum. Hal ini karena kerusakan tersebut seringkali tidak seketika timbul dan tidak mudah pula untuk dikuantifikasi. Sehubungan dengan ini untuk *generic crimes* yang relatif berat sebaiknya memang dirumuskan sebagai tindak pidana material, dalam hal mana akibat merupakan unsur hakiki yang harus dibuktikan. Namun untuk TPLH yang bersifat khusus (*specific crimes*) yang melekat pada HA dan relatif lebih ringan, maka perumusan yang bersifat formil tanpa menunggu pembuktian akibat yang terjadi dapat dilakukan.

Sikap batin yang menjadi elemen TPLH dapat mencakup perbuatan sengaja (*dolus, knowingly*), sengaja dengan kemungkinan (*dolus eventualis, recklessness*) dan kealpaan (*culpa, negligence*). Dalam merumuskan TPLH hendaknya dipertimbangkan pula adanya dua macam elemen yakni elemen material (*material element*) dan elemen mental (*mental element*). Elemen material mencakup: (1) adanya perbuatan atau tidak berbuat sesuatu (*omission*) yang menyebabkan terjadinya tindak pidana atau (2) perbuatan atau tidak berbuat sesuatu yang melanggar atau bertentangan dengan standar LH yang ada.<sup>207</sup>

Elemen mental mencakup pengertian bahwa berbuat atau tidak berbuat tersebut dilakukan dengan sengaja, *recklessness* (*dolus eventualis* atau *culpa gravis* atau kealpaan (*negligence*). Pembagian ini biasa dikenal dalam Sistem Anglo Saxon, sedangkan hukum kita yang banyak dipengaruhi oleh Sistem Hukum Kontinental membedakan kategori-kategori kesengajaan (*dolus*) dan kealpaan (*culpa*).

Ditinjau dari perkembangan internasional, perumusan di atas perlu disempurnakan, karena masih kelihatan bahwa LH sebagai kepentingan hukum belum memperoleh

perlindungan secara eksplisit. Kesehatan umum dan nyawa manusia jauh lebih sempit apabila dibandingkan dengan pengertian LH yang luas.

Cara dan kriteria penggolongan suatu perbuatan sebagai tindak pidana sebagaimana diterapkan oleh negara-negara Eropa Barat tampaknya beraneka ragam. Selain itu juga tampak adanya kesulitan untuk memisahkan atau membedakan perbuatan yang secara sosial dapat diterima dengan perbuatan di bidang LH yang melawan hukum. Perbedaan adalah sebagai berikut: delik-delik yang menimbulkan bahaya untuk umum atau menciptakan ancaman bahaya (*gemeengevaarlijk atau gevaarzettigsdelicten*), delik yang ditujukan terhadap akibat tertentu (*gevoigsdelicten*), dan delik-delik yang menimbulkan ancaman bahaya abstrak terhadap kesehatan telah tercipta. Namun demikian, cara ini memunculkan pertanyaan: "tindak gangguan LH manakah yang tidak mengandung risiko (abstrak) terhadap kesehatan?". Misalnya emisi CO<sub>2</sub> oleh penggunaan angkutan bermotor di jalan raya, atau emisi asap dari perokok. Keduanya mengandung risiko menimbulkan ancaman untuk digolongkan sebagai tindak pidana telah cukup apabila risiko timbulnya ancaman bahaya abstrak terhadap kesehatan telah tercipta. Namun demikian, cara ini memunculkan

ancaman bahaya abstrak.<sup>208</sup>

Menurut undang-undang Swedia, dalam konteks pencemaran air, udara atau tanah, untuk digolongkan sebagai tindak pidana telah cukup apabila risiko timbulnya ancaman bahaya abstrak terhadap kesehatan telah tercipta. Namun demikian, cara ini memunculkan pertanyaan: "tindak gangguan LH manakah yang tidak mengandung risiko (abstrak) terhadap kesehatan?". Misalnya emisi CO<sub>2</sub> oleh penggunaan angkutan bermotor di jalan raya, atau emisi asap dari perokok. Keduanya mengandung risiko menimbulkan ancaman bahaya. Hal ini berarti kriteria penggolongan suatu perbuatan sebagai tindak pidana diperluas sedemikian rupa hingga timbul dianggap tidak proporsional. Karena itulah maka di dalam rumusan demikian biasanya perlu dikaitkan dengan suatu pembatasan: Secara umum, yang tidak dapat diperlakukan sebagai tindak pidana ialah perbuatan-perbuatan yang untuknya telah diberikan izin sehingga dibenarkan, serta gangguan LH yang 'layak

<sup>208</sup> G. Heine, *Hukum Pidana LH di Eropa-Barat. Berbagai Arah Aliran Politik Hukum, Persyaratan untuk Pemidanaan dan Berbagai Masalah Praktis yang Berkaitan dengan Penuntutan*, dalam M.G. Faure, et al., *Op. cit.*, hal. 487-488

dilakukan demi kepentingan sosial', yaitu 'yang dimantapkan demi kepentingan bersama' atau 'dengan melihat situasi dan kondisi dapat dibenarkan atau dapat dipertanggung-jawabkan'.

Di Belgia dan Italia, digunakan rumusan delik tradisional yang diinterpretasikan dari sudut pandang (kepentingan) ekologi. Hal ini bertujuan, melalui hukum pidana inti tetap diperoleh jaminan perlindungan minimum bagi LH. Konkretnya, peradilan pidana seolah-olah mereinterpretasikan hukum pidana dalam arti memandangnya dari sudut kepentingan LH.<sup>209</sup>

Alternatif untuk mengupayakan perlindungan LH melalui pendayagunaan hukum pidana sebenarnya sangat luas. Uraian di atas sedikitnya telah menunjukkan bahwa, pada dasarnya tidak ada satu ketentuan pidana lingkungan yang paling tepat dan sama sekali bebas dari kelemahan. Dalam hal ini kita harus memperhatikan adanya pertimbangan segi-segi politik kriminal dan dogmatik dari tiap kelemahan dan kekuatan suatu cara perumusan delik tertentu.

Pada masa mendatang, peraturan TPLH, hendaknya menyesuaikan diri dengan kecenderungan internasional (*International Meeting of Experts on Environmental Crime* di Oregon 19-23 maret 1994 yang menghasilkan *The Portland Draft dan XVTH International Congress of Penal Law* di Rio de Janeiro tgl. 5-10 September 1994) yang membedakan antara 'Generic Crimes' dan 'Specific Crimes'.

Seperti dinyatakan di atas, delik 'generic crimes' bersifat: *independent* (otonom); perumusannya merupakan delik materi; dan 'akibat' merupakan unsur hakiki (*material endangerment offences atau concrete gevarzeitungs-delicten*). Dalam hal ini teori

<sup>209</sup> Lihat: G. Heine, *ibid*, hal 494

kausalitas sangat penting. Selanjutnya karakteristik 'specific crimes' adalah sifatnya yang *dependent* terhadap aturan-aturan lain; perumusannya bersifat formil; dan 'akibat' bukan merupakan unsur hakiki (*abstract endangerment offences* atau *abstrakte gevaarzettings-*

*delicten*) di mana teori kausalitas tidak menjadi penting.<sup>210</sup>

Berkenaan dengan sanksi pidana<sup>211</sup> yang diancamkan pada pelaku TPLH, maka

pertama kali harus dikaji falsafah suatu bangsa tentang pemidanaan. Dengan falsafah 'pengayoman' yang dianut oleh sistem pemasyarakatan saat ini, maka pemidanaan di Indonesia tidak boleh menderitikan dan menderitikan martabat manusia. Untuk mentjerjemahkan asas-asas dan tujuan pemidanaan yang dianut oleh pelbagai negara (*protection of the public, retribution or punishment, rehabilitation and reform and deterrence*), masyarakat hukum Indonesia telah merumuskan tujuan pemidanaan dalam Konsep Rancangan KUHP (Konsep) sebagai berikut:

a. mencegah dilakukannya tindak pidana (TP) dengan menegakkan norma hukum demi

pengayoman masyarakat;

b. menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh TP, memulihkan keseimbangan dan

mendatangkan rasa damai dalam masyarakat;

c. memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang

yang baik dan berguna; dan

d. membebaskan rasa bersalah pada terpidana.

Untuk memenuhi tujuan integratif di atas, perlu disediakan pelbagai alternatif yang dapat dipilih oleh hakim dalam menentukan jenis-jenis pidana yang pantas diterapkan

<sup>210</sup> Ibid, hal. 204

<sup>211</sup> Bandingkan: Muladi (II) Op cit, hal. 196-200

kepada si pelaku dengan mempertimbangkan faktor-faktor yang berkaitan dengan perbuatannya, orangnya, kesan masyarakat terhadap TP yang dilakukan, berat ringannya korban/kerugian dan proyeksi efektivitas pemidanaan.

Atas dasar kecenderungan internasional, di samping pidana pembatasan kemerdekaan (*imprisonment*), perlu diperhatikan jenis sanksi-sanksi finansial (*financial sanctions*) seperti denda, sanksi bisnis (*business sanctions*) misalnya penutupan perusahaan, dan sanksi reparatif (*reparatory sanctions*) misalnya kompensasi terhadap korban dan perbaikan yang harus dilakukan atas kerusakan.<sup>212</sup> Hal ini didasarkan atas pengalaman bahwa TPLH biasanya dilakukan atas dasar alasan-alasan ekonomis dan dalam kerangka aktivitas bisnis.

Meski dalam beberapa tahun terakhir terlihat adanya upaya perbaikan atau penyesuaian terhadap sanksi pidana yang diancamkan terhadap TPLH, masih dapat kita temukan perbedaan-perbedaan penting dalam hal berat/ringannya sanksi pidana pokok yang dapat dijatuhkan. Contohnya di Belgia, ditetapkan bahwa pidana penjara yang dapat dijatuhkan atas TPLH (pencemaran air) selama-lamanya 2 (dua) bulan, dan di Yunani 6 (enam) bulan, di Swiss 3 (tiga) tahun, di Jerman Barat 5 (lima) tahun. Di beberapa negara, ada yang mengancam dengan pidana yang lebih berat seperti di Polandia, maksimum pidana penjara 10 (sepuluh) tahun, di Portugal 8 (delapan) tahun, namun ancaman demikian dikaitkan dengan syarat bahwa TPLH telah mengakibatkan timbulnya ancaman bahaya konkrit terhadap kesehatan atau menyebabkan ancaman bahaya (yang bersifat umum).<sup>213</sup>

---

<sup>212</sup> Jenis sanksi dapat pula dibedakan dari pidana badan (*wijheids straffen*), Sanksi kekayaan (*vermogens sanctie*), sanksi korporasi/perusahaan (*bedrijfs sanctie*) dan sanksi reparatif/perbaikan (*reparatoire sanctie*).  
<sup>213</sup> Lihat: G. Heine, Op cit., hal. 508

Dari beberapa alternatif sanksi yang baru-baru ini diperkenalkan contohnya adalah:

'dinyatakan tidak cakap untuk melakukan suatu perjanjian dengan pemerintah', 'larangan untuk melakukan aktivitas usaha tertentu', 'pengumuman vonis yang dijatuhkan kepada pelaku TPLH'<sup>214</sup> dan sebagai sanksi terberat, 'pempampatan di bawah penguasaan/perwalian dari perusahaan' dan 'penutupan usaha'. sanksi-sanksi di atas sebagian besar bersifat preventif. Namun demikian, sanksi berupa 'kewajiban untuk mengembalikan kondisi lingkungan hidup yang terganggu menjadi seperti semula', juga memiliki daya kerja represif. Jenis-jenis sanksi tersebut secara implisit merupakan upaya dalam memberikan perlindungan terhadap korban nyata maupun korban potensial akibat TPLH yang dilakukan oleh pelaku kegiatan usaha.

Pada rumusan sanksi sebagaimana tertuang di dalam Undang-undang Per-tambangan Umum belum mencerminkan adanya pertimbangan untuk memberikan perlindungan maupun kompensasi terhadap korban lingkungan akibat terjadinya degradasi lingkungan hidup dari perusahaan pertambangan. Padahal perlindungan terhadap korban bukan hanya berkaitan dengan kriminalisasi dari suatu perbuatan, tetapi juga berkaitan erat dengan pedoman pemerintahan (*guidelines of sentencing*), konsep pertanggungjawaban pidana, dan usaha untuk mencantumkan ganti rugi (*restitution*)<sup>215</sup> sebagai sanksi pidana.

<sup>214</sup> Sanksi pidana yang mengakibatkan hilangnya reputasi mungkin lebih penting bagi para pelaku TPLH yang tergolong 'white collar' daripada hilangnya reputasi karena TPLH yang telah dilakukan dapat merupakan penjeratan yang efektif sebagai upaya preventif. Bandingkan: Soedjono Dirjosisworo, *Kejahatan Bisnis (Orientasi dan Konsep)*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hal. 94

<sup>215</sup> Menurut Arif Gosita, sebaiknya ada kombinasi antara restitusi (ganti kerugian oleh pelaku); dan kompensasi (ganti kerugian oleh pemerintah). Dalam hal ini, meskipun pemerintah tidak salah, tetapi ganti rugi diberikan dalam rangka mengembangkan kesejahteraan dan keadilan. Lihat: Arif Gosita, *Relevansi Viktimologi - dengan Pelayanan terhadap Para Korban Perkosaan*, Ind.Hill-Co, Jakarta, 1987, hal. 20

Masalah perlindungan korban dan HAM mempunyai keterkaitan yang erat, seperti yang dinyatakan oleh Zvonimir-Paul Separovic, "the rights of the victim are a component part of the concept of human rights"<sup>216</sup>, dan termasuk salah satu masalah yang juga

mendapat perhatian dunia internasional. Dalam Kongres PBB VII/1985 di Milan (tentang *Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*) dikemukakan bahwa, hak-hak korban seyogyanya dilihat sebagai bagian integral dari keseluruhan sistem peradilan pidana (*victim's rights should be perceived as an integral aspect of the total criminal justice system*).<sup>217</sup> Dari Kongres ini pula diajukan rancangan resolusi tentang perlindungan korban ke Majelis Umum PBB, yang kemudian menjadi Resolusi MU-PBB No. 40/34 tertanggal 29 November 1985 tentang "Declaration of Basic Principles of Justice for Victim of Crime and Abuse of Power"<sup>218</sup>

Menurut kesepakatan internasional yang tertuang dalam Resolusi MU-PBB tersebut di atas dinyatakan<sup>219</sup> bahwa, yang dimaksud dengan 'korban' ialah orang-orang, baik secara individual maupun kolektif, yang menderita kerugian akibat perbuatan (tidak berbuat) yang melanggar hukum pidana yang berlaku di suatu negara, termasuk peraturan-peraturan yang melarang penyalahgunaan kekuasaan. Dalam bagian lain dinyatakan khususnya sewaktu menjelaskan 'Victims of Abuse of Power', bahwa dalam pengertian

<sup>216</sup> Zvonimir-Paul Separovic, *Victimology, Studies of Victims*, dalam Barda Nawawi Arief, (III), ibid., hal. 53  
<sup>217</sup> Barda Nawawi Arief (III), ibid  
<sup>218</sup> Salah satu prinsip dalam deklarasi ini adalah: "Korban Kejahatan harus menerima bantuan materi, medis, psikologis dan sosial yang cukup dari Pemerintah ataupun sukarelawan". Lihat: Kunarto (Penyadur), *Ikhtisar Implementasi Hak Asasi Manusia dalam Penegeakan Hukum*, Cipta Manunggal, Jakarta, 1996, hal. 107  
<sup>219</sup> United Nations, *A Compilation of International Instrument*, Volume I, New York, 1993, hal. 382 dan seterusnya, khususnya butir No. 1 dan 18. Pengertian 'kerugian' (*harm*) menurut Resolusi tersebut, meliputi kerugian fisik maupun mental (*physical or mental injury*), penderitaan emosional (*emotional suffering*), kerugian ekonomi (*economic loss*), atau kerusakan substansial dari hak-hak asasi mereka (*substantial impairment of their fundamental rights*).

'korban' termasuk juga orang-orang yang menjadi korban dari perbuatan-perbuatan (tidak dibuat) yang walaupun belum merupakan pelanggaran terhadap hukum pidana nasional yang berlaku, tetapi sudah merupakan pelanggaran menurut norma-norma HAM yang diakui secara internasional.<sup>220</sup>

Menurut hukum pidana positif tindak pidana tidak dilihat sebagai perbuatan menyengam/melanggar kepentingan hukum seseorang (korban) secara pribadi dan konkrit, tetapi hanya dilihat sebagai pelanggaran 'norma/tertib hukum in abstracto'. Akibatnya, perlindungan korbanpun tidak secara langsung dan 'in concreto', tetapi hanya 'in abstracto'. Dengan kata lain, sistem sanksi dan pertanggungjawaban pidananya tidak tertuju pada perlindungan korban secara langsung dan konkrit, tetapi hanya perlindungan korban secara tidak langsung dan abstrak. Jadi pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku bukanlah pertanggungjawaban terhadap kerugian/penderitaan korban secara langsung dan konkrit, tetapi lebih tertuju pada pertanggungjawaban yang bersifat pribadi/individual.<sup>221</sup>

Berkenaan perlindungan terhadap korban TPLH,<sup>222</sup> terdapat beberapa upaya perlindungan korban kejahatan lewat lembaga restitusi dan kompensasi yang perlu mendapat tempat dalam stelsel sanksi yang diancamkan kepada para pelaku TPLH. Menurut Stephen Schater, istilah-istilah restitusi dan kompensasi dalam penggunaannya sering dapat dipertukarkan (*interchangeable*), namun menurutnya, perbedaan antara

<sup>220</sup> Bandingkan: Richard Quiney, Op. cit., hal. 104  
<sup>221</sup> Barda Nawawi Arief (III), Op. cit., hal. 55  
<sup>222</sup> Terdapat banyak alasan mengapa korban perlu mendapat perhatian dan perlindungan, antara lain: (a)

Sistem Peradilan Pidana dirasakan lebih *offender-centered*; (b) Statistik kriminal yang berasal dari Kepolisian memerlukan informasi yang dapat melengkapinya melalui *victim surveys*; dan (c) Korban kejahatan non-konvensional yang sulit dideteksi (seperti *corporate crime* dan *abuse of economic power and/or public power*) semakin besar. Bandingkan: Mardiono Reksodiputro, Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana -Kumpulan Karangan Buku Ketiga- Pusat Pelayanan dan Pengabdian Hukum UI, Jakarta, 1994, hal. 102

223 Stephen Schafer, *The Victim and His Criminal*, Random House, New York, 1968, hal 112  
224 Barda Nawawi Arief (III), *Op cit*, hal. 62

Menurut Konsep, pidana tambahan tidak selalu harus dijatuhkan bersama-sama dengan pidana pokok. Dalam hal delik hanya diancam dengan pidana denda secara tunggal, hakim dapat menjatuhkan pidana tambahan saja (Pasal 56 Konsep). Jadi pidana tambahan dapat menjadi pidana yang dijatuhkan tersendiri untuk delik-delik tertentu. ini berarti 'pidana ganti rugi dapat dijatuhkan bersama dengan pidana pokok, tetapi juga dapat dipilih/dijatuhkan secara mandiri di samping (sebagai alternatif dari) pidana pokok. Hal ini sesuai dengan himbuan Resolusi Kongres ke 7 dan Resolusi MU-PBB No. 40/34 yang menyatakan: "Government should review their practices, regulations and laws to consider restitution as an available sentencing option in criminal cases, in addition to other

sebagai 'pidana tambahan'.<sup>224</sup> (dimasukkan dalam Peraturan Umum) untuk semua delik, walaupun masih diberi status sebabnya di dalam 'Konsep KUHPP Baru' pidana ganti rugi dijadikan kebijakan umum seyogyanya juga ditarik/diangkat menjadi kebijakan umum untuk semua delik. Itulah korban, maka kebijakan untuk mengenakan pidana ganti rugi untuk delik-delik tertentu itu Sekiranya sistem pidana dan pertanggungjawaban pidana diorientasikan pada dan dibayar oleh terpidana (*responsibility of the offender*).

- Restitusi bersifat pidana (*penal character*), timbul dari putusan pengadilan pidana, negara (*the responsibility of the society*); sedangkan
- Kompensasi bersifat keperdataan (*civil character*), timbul dari permintaan korban, dan dibayar oleh masyarakat atau merupakan bentuk pertanggungjawaban masyarakat/

kedua istilah tersebut adalah sebagai berikut:<sup>223</sup>

Berkenaan dengan 'kriteria' untuk melakukan penyempangan terhadap status pidana ganti rugi sebagai pidana tambahan menjadi pidana 'alternatif' dari pidana pokok. Menurut konsep, kriteriaanya dikaitkan dengan ancaman pidana untuk delik yang bersangkutan. Apabila delik tersebut diancam dengan pidana denda secara tunggal, maka pidana ganti rugi (sebagai pidana tambahan) 'seolah-olah' dapat menjadi pidana alternatif untuk pidana denda yang diancamkan secara tunggal tersebut. Kriteria itu dibuat Konsep memang bukan untuk mengatasi masalah korban, tetapi untuk mengatasi sifat negatif dari perumusan pidana tunggal yang bersifat absolut/kaku. Seandainya diorientasikan kepada masalah korban, maka kriteria yang mungkin patut dipertimbangkan dan dikembangkan adalah 'kriteria material' yang berorientasi pada sifat/hakikat' dampak delik bagi korban. untuk TPLH yang jelas-jelas berakibat kerugian/kerusakan/penderitaan bagi korban, maka pidana ganti rugi selalu dapat dijatuhkan bersama-sama sebagai pidana tambahan atau menjadi pidana pokok alternatif di samping pidana pokok yang diancamkan. Terlebih apabila terpidana tergolong orang yang mampu, sedangkan korban termasuk golongan tidak mampu. Ketentuan material itu dapat diintegrasikan dalam Pasal 89 Konsep (yang mengatur 'pembayaran ganti rugi') dengan tidak perlu mengubah pedoman di dalam Pasal 56 Konsep di atas.

Di Indonesia belum dikembangkan pemberian ganti rugi (restitusi/kompensasi) oleh negara. Sistem ini memang untuk mengatasi kelemahan sistem yang menekankan pemberian ganti rugi dari si pelaku, karena meskipun pidana ganti rugi dijatuhkan, kalau terpidana itu sendiri tidak mampu membayar, maka tidak ada artinya sama sekali bagi

korban yang memerlukan bantuan/santunan.<sup>226</sup> Oleh karena itu wajar apabila Resolusi MU-

PBB 40/34 juga menghimbau agar negara memberi restitusi atau kompensasi kepada

korban.<sup>227</sup> Gagasan untuk memberi anti rugi atau santunan kepada korban kejahatan oleh

negara, telah dicoba di beberapa negara.<sup>228</sup>

Di New Zealand, pemberian kompensasi didasarkan pada "*Criminal Injuries*

*Compensation Act*" tahun 1963 yang mulai berlaku pada 1 Januari 1964. Di Inggris,

ketentuan pemberian kompensasi bukan karena negara mempunyai tanggung jawab hukum

untuk membayar, tetapi didasarkan pada pandangan, bahwa ketentuan itu harus dibuat

sebagai bagian dari kewajiban sosial dan sebagai perluasan dari sistem kesejahteraan.

<sup>226</sup> Lihat: Stephen Schater, Op cit., hal. 105-109. Bandingkan: Barda Nawawi Arief, (III), Op. cit, hal 59-60. Terdapat 5 (lima) sistem restitusi dan kompensasi kepada korban kejahatan, yaitu:

1. Ganti rugi (*damages*) yang bersifat keperdataan, diberikan melalui proses pidana.

2. Kompensasi yang bersifat keperdataan, diberikan melalui proses pidana. Pemeriksaan tuntutan

Restitusi yang bersifat perdata dan bercampur dengan sifat pidana, diberikan melalui proses pidana.

3. Walaupun restitusi di sini tetap bersifat keperdataan, namun tidak diragukan sifat pidana (punitive) nya.

Salah satu bentuk restitusi menurut sistem ini ialah "denda kompensasi" (*compensatory fine*) yang

dikenal dengan istilah "Busse" (di Jerman dan Swiss). Denda ini merupakan "kewajiban yang bernilai

uang" (*monetary obligation*) yang dikenakan kepada terpidana sebagai suatu bentuk pemberian ganti rugi

kepada korban di samping pidana yang seharusnya dijatuhkannya.

4. Kompensasi yang bersifat perdata, diberikan melalui proses pidana dan disokong oleh sumber-sumber

penghasilan negara. Di sini kompensasi tidak mempunyai aspek pidana apapun diberikan

melalui proses pidana. Jadi tetap merupakan lembaga keperdataan murni, tetapi negara yang

memenuhi/menanggung kewajiban ganti rugi yang dibebankan pengadilan kepada pelaku. Hal ini

merupakan pengakuan, bahwa negara telah gagal menjalankan tugasnya melindungi korban dan gagal

mencegah terjadinya kejahatan.

5. Kompensasi yang bersifat netral, diberikan melalui prosedur khusus. Sistem ini diterapkan dalam hal

korban memerlukan ganti rugi, sedangkan si pelaku tidak dapat memenuhi tuntutan ganti rugi kepada

korban. Yang berkompeten memeriksa bukan pengadilan perdata atau pidana, tetapi prosedur

khusus/tersendiri dan independen yang menuntut campur tangan negara atas permintaan korban.

<sup>227</sup> Dalam butir No. 11 Resolusi itu dinyatakan bahwa, apabila para aparat/petugas publik dalam melakukan

tugasnya melanggar HP positif nasional, maka korban seharusnya menerima restitusi dari negara. Selanjutnya

dalam Butir No. 12 dinyatakan bahwa apabila kompensasi tidak sepenuhnya diperoleh dari si pelaku tindak

pidana atau sumber-sumber lain, maka negara harus berusaha menetapkan kompensasi kepada korban yang

menderita luka badan selama-lamanya atau rusak/melemah kesehatan fisik dan mentalnya, dan kepada

keluarga terutama orang-orang yang menjadi tanggungan dari orang yang mati atau cacat fisik/mental sebagai

akibat dari kejahatan berat/serius.

<sup>228</sup> Stephen Schater, Op. cit, hal. 118-125. Lihat juga: Barda Nawawi Arief (III), Op cit., hal 64-67

Pengaturan tentang ganti kerugian terhadap korban yang menjadi tanggung jawab negara juga terdapat di Irlandia Utara sejak tahun 1970, Australia tahun 1967, Canada tahun 1967 dalam *Compensation Injuries Act*, dan di Swiss diatur bahwa para korban dapat menuntut ganti kerugian dari pelaku, apabila gagal, mereka dapat meminta ganti kerugian dari pemerintah.<sup>229</sup>

Menurut Barda Nawawi Arief,<sup>230</sup> gagasan untuk memberi kompensasi kepada korban oleh negara/masyarakat memang tergantung pada kemampuan dan kondisi masing-masing negara. Namun sudah saatnya masalah ini juga sepatutnya dikembangkan di Indonesia, walaupun mungkin hanya terbatas untuk kasus-kasus dan korban-korban tertentu. Kalau tersangka/terdakwa saja mendapat perlindungan dan bantuan dari negara untuk memperoleh hak rehabilitasi, ganti rugi dan bantuan cuma-cuma dalam hal-hal tertentu, maka wajar korbanpun seyogyanya mendapat perhatian dan perlindungan akan hak-haknya. Terlebih dilihat dari tujuan dan tanggung jawab negara untuk mewujudkan pemerintahan keadilan sosial dan kesejahteraan umum. Hak korban akan ganti rugi pada dasarnya merupakan bagian integral dari hak asasi di bidang kesejahteraan/jaminan sosial (social security).<sup>231</sup>

Berkenaan dengan ancaman sanksi terhadap pelaku TPLH, maka yang tujuan yang hendak dicapai antara lain adalah:

<sup>229</sup> Lihat: Arit Gosita, *Viktimologi dan KUHP - yang Mengatur Ganti Kerugian Pihak Korban*, Akademia Pressindo, Jakarta, 1987, hal. 29

<sup>230</sup> Barda Nawawi Arief, *Op. cit.*, hal. 67

Salah satu prinsip dari *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and The Abuse of Power*: "Negara harus menyediakan fasilitas pemulihan bagi korban-korban kejahatan dan penyalahgunaan kekuasaan, termasuk ganti rugi dan kompensasi lain" Lihat: Kunarto, *Op cit.*, hal. 108

<sup>231</sup> Hak ini dapat dikaitkan dengan salah satu bagian dari Artikel 25 UDHR (*Universal Declaration of Human Rights*): "Everyone has the right to ... necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control".

a. untuk mendidik masyarakat sehubungan dengan kesalahan moral yang berkaitan

dengan perilaku yang dilarang;

b. mencegah atau menghalangi pelaku potensial agar tidak melakukan perilaku yang tidak

bertanggung jawab terhadap LH.

Atas dasar pemikiran di atas, Konsep dapat dikatakan telah maju beberapa langkah

sebagaimana terlihat berikut ini:

a. Pengembangan jenis-jenis pidana pokok, sehingga jenis pidana pokok terdiri dari

pidana mati, pidana penjara, pidana tutupan, pidana denda, pidana pengawasan dan

pidana kerja sosial (*community service order*).

b. Pengembangan jenis-jenis pidana tambahan, sehingga jenis pidana tambahan terdiri

dari pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu dan atau tagihan,

pengumuman keputusan hakim, pembayaran ganti kerugian dan pemenuhan kewajiban

adat.

c. Memungkinkan penjatihan pidana minimum khusus (dalam KUHPP tidak

dimungkinkan)

d. Pidana kumulatif diatur secara umum (semula hanya dikenal dalam TP-TP di luar

KUHPP).

e. Pidana denda dirumuskan dalam bentuk kategori-kategori (6 kategori).

Dalam Konsep juga diatur 'tindakan' (*treatment, maatregel*). Yang berkaitan

dengan TPLH antara lain adalah keharusan mengikuti suatu latihan yang diadakan oleh

pemerintah atau badan swasta, pencabutan Izin Usaha, dan perbaikan akibat TP. Melihat

kemajuan yang dicapai dalam Konsep, secara antispasif sebenarnya dari segi

konseptual tidak ada masalah dengan adanya pengembangan ancaman pidana terhadap

TPLH.

Mengingat berat ringannya bahaya yang ditimbulkan oleh si pelaku dan dengan mempertimbangkan faktor-faktor lain dalam pedoman pemberian pidana di atas, maka jenis-jenis pidana yang dapat dikembangkan secara antisisipatif antara lain adalah:

a. Pidana penjara dengan kemungkinan adanya minimum khusus;

b. Pidana denda dengan kemungkinan adanya minimum khusus yang merupakan secara kumulatif dengan pidana penjara; ketentuan minimum khusus yang merupakan perkecualian tersebut hendaknya didasarkan secara jelas atas dasar *specified special circumstances*. Di samping itu, berat ringannya pidana denda harus pula

memperhitungkan gravitas tindak pidananya dan kulpabilitas dari si pelaku. Dalam konsep, denda yang dijatuhkan terhadap korporasi ditingkatkan satu tingkat dari kategori yang ada (pemberatan).

c. Pidana pengawasan yang merupakan penyempurnaan terhadap pidana bersyarat, pidana ini cukup menguntungkan karena adanya kemungkinan untuk menetapkan syarat-syarat umum dan syarat-syarat khusus yang fleksibel. Misalnya dalam syarat khusus diterapkan sebagai persyaratan untuk melakukan kegiatan atau tidak berbuat sesuatu dalam rangka pencegahan terulangnya perbuatan perusahaan dan pencemaran LH.

d. Restitusi dan kompensasi, batas antara keduanya sangat sempit, dalam Konsep hal ini bisa diatasi dengan pidana tambahan dan syarat khusus pada pidana pengawasan. Restitusi dan kompensasi yang merupakan monetary sanctions, hendaknya dijatuhkan benar-benar dengan mempertimbangkan dua hal: (a) mengganti sepenuhnya keuntungan-ekonomis yang diperoleh si pelaku sebagai hasil TP; dan (2) menggantikan sebagian

atau seluruhnya biaya-biaya penyidikan dan perbaikan kembali sebagai kerusakan atau

kerugian yang diakibatkan oleh perbuatan si pelaku.

e. Untuk TPLH hendaknya dicantumkan alasan-alasan pemberatan pidana yang spesifik/khas (selain yang diatur KUHP). Misalnya apabila TPLH tersebut merupakan *part of pattern or practice of violation of statutory or regulatory duty*, di samping yang bersangkutan pernah dipidana karena melakukan TPLH dan adanya kesengajaan. Di samping itu berat ringannya akibat nyata yang ditimbulkan juga merupakan alasan pemberat yang perlu dipertimbangkan.

f. Menjatuhkan pidana kerja sosial (*community service order*).

g. Sistem tindakan (*treatment, maatregel*), sebagai sanksi tambahan dengan mempertimbangkan hakikat kejahatan dan keadaan-keadaan yang menyertai perbuatannya. Sistem tindakan tersebut dapat berupa perintah (*order*) yang mempunyai akibat (seluruhnya atau sebagian atau salah satu) sebagai berikut:

- melarang si pelaku untuk melakukan atau turut serta dalam aktivitas yang dapat menyebabkan terjadinya pengulangan atau penerusan TP;
- memerintahkan untuk sementara waktu atau seterusnya penutupan atau penghentian aktivitas, pencabutan izin yang dikeluarkan untuk melakukan aktivitas, menutup usaha, dan menghapuskannya dari piagam perusahaan;

• memusnahkan barang-barang yang digunakan untuk melakukan TP;

- melarang yang bersangkutan untuk melakukan kontrak-kontrak pemerintah, menerima subsidi dan kemudahan-kemudahan fiskal;

- perintah untuk memecat atau memindahkan manager dan mendiskualifikasi

karyawan yang terlibat TP dari suatu jabatan untuk jangka waktu tertentu;

- memerintahkan terpidana untuk melaksanakan perbuatan yang dipertimbangkan dapat memperbaiki atau menghindari kerugian atau kerusakan LH;
- memerintahkan terpidana untuk mengumumkan fakta-fakta yang berkaitan dengan pemidanaan, dengan cara yang ditentukan oleh pengadilan.

Diantara keseluruhan sanksi tersebut, dalam TPLH khususnya akibat perusahaan pertambangan batubara, sanksi terhadap kekayaan, perusahaan dan reparatoir merupakan jenis sanksi yang perlu mendapat perhatian lebih serius. Sanksi terhadap kekayaan bisa berupa pidana denda maupun penyitaan keuntungan (kenikmatan) yang diperoleh secara melawan hukum (lihat UPLH). Sanksi perusahaan, dapat berupa pencabutan izin usaha, larangan melakukan usaha yang sama, penempatan di bawah pengawasan (UPLH), namun kesulitannya adalah untuk mencari siapa yang mampu bertindak sebagai 'pengawas' dan/atau pelaksana kegiatan usaha serta menetapkan bagaimana kegiatan usaha harus dikelola. Sanksi reparatoir atau pengembalian situasi ke dalam keadaan semula yang 'rechtmatig'; Sanksi ini cukup efektif sebagai upaya perlindungan terhadap obyek ekologi, namun perlu diperhatikan pula bahwa penjatuhan sanksi ini harus disertai pertimbangan sungguh-sungguh terhadap kemungkinan-kemungkinan teknis yang ada.<sup>232</sup> Artinya kalau dikenakan kewajiban mengembalikan LH yang tercemar agar kembali seperti semula, maka jangka waktu perlu menjadi pertimbangan, karena hal tersebut tidak mungkin dapat dilakukan (pilihnya) seketika.

'Penempatan uang jaminan' seperti 'kewajiban menempatkan uang jaminan reklamasi bagi pemegang KP' merupakan salah satu tindakan sebagai alternatif sanksi yang

<sup>232</sup> Bandingkan: J.C. Oudijk, Peran dan Fungsi Sanksi di dalam Hukum Pidana Ekonomi mengenai Lingkungan, dalam M.G. Faure, Op cit, hal 456

efektif dalam perlindungan lingkungan hidup, penggunaan tindakan tersebut selaras dengan usaha perbaikan sebagai tujuan pemidanaan.

Salah satu sanksi yang juga patut dipertimbangkan adalah 'penyeteroran ke dalam pos tertentu, misalnya 'Pos Ganti Rugi TPLH'. Tujuan sanksi ini pertama, sebagai pembalasan atas pelanggaran tertib hukum yang telah dilakukan, kedua, memperberat reaksi hukum pidana, sehingga pelaku (yang berpola pikir ekonomi) serta pihak ketiga dapat ditakuti, ketiga, sanksi ini memperkuat tujuan perlindungan terhadap obyek hukum ekologi. Dan diharapkan dapat mendukung internalisasi norma-norma yang terkandung di dalamnya. Dana yang terkumpul dapat dipergunakan untuk menutupi kebutuhan upaya perbaikan kerusakan lingkungan hidup.<sup>233</sup>

Berkenaan dengan pertanggungjawaban pidana pelaku TPLH, maka kita dapat melihat pada ketentuan yang berlaku dalam beberapa sistem hukum pidana lingkungan di beberapa negara. Di Belanda, untuk tindak pidana menimbulkan (ancaman) bahaya, unsur kesengajaan hanya terkait dengan 'perbuatan' dan tidak pada 'akibatnya'. Di Prancis, untuk dapat dipersalahkan telah melakukan pencemaran air, cukuplah bila terbukti asal atau sumber limbah beracun tertentu. Dalam hal ini, sifat 'bersalah' dari perbuatan terdakwa, pada dasarnya tidak dipersyaratkan. Hal ini dikenal dengan '*strict liability offences*' dalam lingkup dunia hukum 'Anglo-Amerika'. Terlebih di Inggris, sebagian besar delik LH tidak lagi dipersyaratkan adanya pembuktian unsur kesalahan ('*mens rea of negligence*').<sup>234</sup>

---

<sup>233</sup> Bandingkan: J.C. Oudijk, *ibid*, hal. 460-461  
<sup>234</sup> Lihat: G. Heine, *Op cit*, hal. 495-496. Lihat juga: Barda Nawawi Arief, dalam Muladi & Barda Nawawi Arief (II) *Op cit*, hal. 141

Dalam hal pembuktian kausalitas dan (unsur) kesengajaan seringkali dikatakan bahwa, "*the traditional concept of the criminal law are inapplicable*". Ketidaktunggalan untuk menggunakan konsep-konsep HP klasik ini tampaknya membawa konsekuensi terhadap bagaimana isi delik-delik LH dirumuskan.<sup>235</sup> Berkenaan dengan syarat kausalitas

pula, maka dapat dikatakan bahwa tidak satu negara Eropa-Baratpun yang merumuskannya sedemikian jauh seperti yang dilakukan oleh pembuat UU Jepang. Di Jepang, bahkan untuk emisi yang ditimbulkan oleh perusahaan dikaitkan dengan persangkaan adanya hubungan kausalitas (dalam arti bilamana oleh jumlah limbah yang diproduksi telah dapat ditimbulkan bahaya bagi kesehatan dan oleh 'limbah sejenis' bahaya telah dimunculkan. Demikian juga di Jerman Barat, di dalam ajaran hukumnya ditemukan pandangan bahwa untuk memperoleh jaminan atas hidup yang bebas dari ketakutan, maka di dalam hukum

ingkungan harus diatur soal beban pembuktian terbalik.<sup>236</sup>

Masalah yang sering muncul adalah mengenai pertanggungjawaban 'TPLH yang dilakukan oleh korporasi' dan kurang efisiennya upaya penegakan hukum akibat ketergantungan hukum pidana pada hukum administrasi, yang memunculkan gagasan pertanggungjawaban pidana dari para pejabat yang berkecimpung di bidang administrasi

ingkungan.

Persoalan yang berkenaan dengan pertanggungjawaban korporasi dalam melakukan kegiatan usaha juga masih belum memuaskan. Hal ini terkait dengan kenyataan bahwa hukum pidana klasik pada dasarnya ditujukan untuk menangani perilaku individu, se-

<sup>235</sup> Lihat: G. Heine, *Hukum Pidana LH di Eropa-Barat. Berbagai Arah Aliran Politik Hukum, Persyaratan untuk Pemidanaan dan Berbagai Masalah Praktis yang Berkenaan dengan Penuntutan*, dalam M.G. Faure, et al., *Op. cit.*, hal. 495.

<sup>236</sup> *Ibid*

hingga memiliki keterbatasan bila harus digunakan untuk menanggulangi ancaman bahaya yang bersumber dari suatu lembaga yang terstruktur secara hirarkhis. Namun demikian, dalam beberapa sistem hukum dikenal juga pertanggungjawaban 'pimpinan badan usaha' (*bedrijfsleider*) atau pengelola usaha atas tindak pidana yang dilakukan dari dalam badan usaha tersebut. Tuntutan atas pertanggungjawaban demikian didasarkan atas perbuatan 'tidak mengambil segala upaya yang perlu' yang dilakukan badan usaha yang bersangkutan.

Berkenaan dengan pertanggungjawaban pidana terhadap badan hukum, maka melalui metode perbandingan hukum, dapat dibedakan beberapa model, yakni:<sup>237</sup>

- Sistem hukum Anglo-Amerika secara tradisional mengenal bentuk pertanggung-jawaban badan usaha, sebagaimana sistem hukum Belanda dan Denmark, Finlandia, juga mengarah pada hal yang sama.

- Di Swiss, dalam rancangan perubahan KUHP berkenaan dengan pertanggungjawaban badan hukum, ditambahkan 'tindakan *sui generis*' sebagai salah satu sanksi pidana yang dapat dijatuhkan pada badan usaha dalam rangka upaya preventif. Suatu badan usaha dapat dijatuhkan sanksi pidana; terlepas dari apakah dalam kasus tersebut subyek hukum alamiah (yang terkait) juga dapat dijatuhkan sanksi pidana. Bahkan di dalam hukum pidana mengenai lingkungan secara umum dikaitkan dengan pengaturan yang sangat 'pragmatis', di mana badan hukum sudah dapat dikenakan denda bilamana pencarian siapa pelaku sesungguhnya menimbulkan kesulitan.

- Bentuk dari kemungkinan penjatuhan pidana yang '*sui generis*' atas badan usaha

ditemukan juga di Austria, pada tahun 1988, khusus untuk delik-delik lingkungan mengintrudusir bentuk sanksi khusus di mana badan usaha yang telah memperoleh keuntungan tidak sah (melawan hukum) dari TPLH yang telah mereka lakukan, dapat dijatuhkan hukuman berupa pembayaran sejumlah uang tertentu. Hal ini juga diterapkan pada perbuatan melawan hukum berupa tidak dilakukannya investasi pengelolaan limbah industri.

- Model lainnya ditempuh Jugoslavia pada tahun 1977 melalui pengintroduksian 'hukum mengenai kejahatan-kejahatan ekonomis (*economic crimes*). Dengan pertimbangan bentuk-bentuk khusus satu korporasi, maka menyimpang dari asas-asas hukum pidana klasik diciptakanlah suatu bagian umum yang berisi hukum acara yang khusus ditujukan pada *corporate crimes*.

- Di dalam sistem hukum Jerman Barat tidak ditemukan adanya pertanggungjawaban dari badan usaha. Namun demikian, sejak tahun 1986, terbuka kemungkinan untuk menjatuhkan pidana terhadap suatu organisasi atau badan hukum.

Di Indonesia, Konsep telah memasukkan pertanggungjawaban korporasi ke dalam ketentuan yang bersifat umum, demikian juga halnya UUPLH. Atas dasar kecenderungan internasional, maka pertanggungjawaban korporasi dalam TPLH hendaknya memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Pertanggungjawaban badan hukum dilakukan terlepas dari apakah orang-orang yang bertanggungjawab di dalam badan hukum tersebut berhasil diidentifikasi, dituntut dan dipidana.

- b. Segala sanksi pidana dan tindakan pada dasarnya dapat dikenakan pada korporasi, kecuali pidana mati dan pidana penjara.

Dalam soal pemberian izin secara melawan hukum, pejabat lingkungan bersangkutan bahkan dapat dipandang sebagai pihak yang turut serta atau turut melakukan. Berkenaan dalam soal lalai dalam melakukan pengawasan seringkali suatu *'garantenstellung'* dideduksikan dari fungsi perlindungan yang merupakan tanggung jawab perbuatan pihak ketiga.<sup>238</sup>

Di Jerman Barat, ketentuan-ketentuan pidana terpenting pada dasarnya juga dapat diterapkan terhadap perbuatan-perbuatan para pejabat lingkungan hidup. Hal ini mencakup baik tindak menerbikan izin secara melawan hukum, maupun perbuatan lalai mengambil tindakan yang (sebenarnya) harus diambil terhadap pencemaran LH yang disebabkan oleh

organisasi-organisasi tersebut yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan LH. Di Jerman Barat, ketentuan-ketentuan pidana terpenting pada dasarnya juga dapat diterapkan terhadap perbuatan-perbuatan para pejabat lingkungan hidup. Hal ini mencakup baik tindak menerbikan izin secara melawan hukum, maupun perbuatan lalai mengambil tindakan yang (sebenarnya) harus diambil terhadap pencemaran LH yang disebabkan oleh organisasi-organisasi tersebut yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan LH. Di Jerman Barat, ketentuan-ketentuan pidana terpenting pada dasarnya juga dapat diterapkan terhadap perbuatan-perbuatan para pejabat lingkungan hidup. Hal ini mencakup baik tindak menerbikan izin secara melawan hukum, maupun perbuatan lalai mengambil tindakan yang (sebenarnya) harus diambil terhadap pencemaran LH yang disebabkan oleh organisasi-organisasi tersebut yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan LH.

Keberhasilan perbuatan pencemaran LH dilakukan dalam konteks menjalankan suatu kegiatan ekonomi dan seringkali juga merupakan akibat dari sikap penguasa sendiri, yaitu dalam hal tidak menjalankan atau melalaikan kewajiban-kewajibannya. Dalam hal ini muncul pertanyaan apakah di samping subyek hukum alamiah, badan hukum publik ataupun privat sekalis dengan para fungsionaris pemegang tampuk pimpinan dalam organisasi tersebut, perlu pula dimintakan pertanggungjawaban pidana atas aktivitas tersebut telah diterima (*accepted*) oleh korporasi tersebut.

c. Penerapan sanksi pidana terhadap korporasi tidak menghapuskan kesalahan

pejabat lingkungan. 'Garantienstellung' demikian juga diasumsikan bilamana seorang

pejabat lingkungan telah menerbitkan izin yang 'melawan hukum' namun ia tidak

mencabut atau menanggukannya. Berdasarkan pada asas-asas hukum demikialah, maka

pejabat-pejabat lingkungan dimintakan pertanggungjawaban (pidana).

Namun demikian dalam tenggang waktu di mana ketentuan pidana lingkungan

seperti di atas diberlakukan di Jerman Barat, yaitu sampai sekarang lebih dari 10 tahun,

hanya ditemukan satu kasus di mana dijatuhkan pemidanaan terhadap seorang pejabat

pemerintah. Kenyataan ini terkait erat dengan fakta bahwa pihak administrasi lingkungan

memang memiliki kebebasan luas (diskresi) untuk memutuskan sesuatu, yang justru

dipertanyakan dalam penuntutan pidana. Karena itu pula, maka kita hanya dapat berbicara

tentang soal penuntutan pertanggung-jawaban (hukum pidana) bilamana kebebasan (*freis*

*ermessen*) untuk mengambil kebijakan tersebut yang dijamin oleh peraturan perundang-

undangan tidak dipergunakan atau bilamana pejabat lingkungan yang bersangkutan

seharusnya mencegah timbulnya gangguan lingkungan tersebut.<sup>239</sup>

Kenyataan ini mengarahkan pemikiran ke depan, betapa pentingnya tugas

perancang peraturan perundang-undangan untuk secara kreatif mengungkap alternatif

pilihan dan menemukan pemecahan baru dengan mengadakan "penyerasian peraturan

secara teknis yuridis berdasarkan asas-asas umum perundang-undangan yang baik

(*algemene beginselen van behoorlijke wetgeving*) yang telah diajukkan oleh Oostenbrink<sup>240</sup>

dan kemudian dikembangkan oleh Kortmann melalui kriteria berikut:

<sup>239</sup> Lihat: G. Heine, *ibid*, hal. 506-507

<sup>240</sup> J.J. Oostenbrink, dalam Siti Sundari Rangkuti, *ibid*, hal. 353

a. *En duidelijke en consistente terminologie* (terminologi yang pasti dan tetap)

b. *Duidelijke doelstelling* (tujuan yang pasti)

c. *De 'vindbaarheid' van de wet* (makna yang dapat ditemukan dari undang-

undang)

d. *De grote schoonmaak* (lengkap dan tuntas).<sup>241</sup>

Mengingat pentingnya tugas perancang peraturan perundang-undangan, di masa

mendatang Indonesia memerlukan lebih banyak tenaga ahli hukum lingkungan untuk

berperan serta dalam 'pembangunan berkelanjutan berawasan lingkungan' melalui

perangkat hukum yang mengatur sekian banyak aspek lingkungan. Pemecahan masalah

lingkungan melalui saluran hukum semakin meningkatkan kebutuhan terhadap peraturan

perundang-undangan lingkungan, sebagaimana dikemukakan oleh Hoff.<sup>242</sup> "We are going

to be deluged with environmental legislation, from all quarters in the period of the next

few years. Therefore, one of the greatest needs emphasized time and time again here is the

*need for enforceable draughtsmanship*"

Dari uraian di atas, dapat dimengerti bahwa kebijakan hukum administrasi

lingkungan seyogyanya didasarkan pada aspek ekologis terlebih dahulu, bukan pada aspek

lainnya (ekonomis maupun politis).

<sup>241</sup> Lihai: C.A.J.M. Kortmann, dalam Siti Sundari Rangkuti, Ibid

<sup>242</sup> Philip H. Hoff, dalam Siti Sundari Rangkuti, Ibid, hal. 353

### (3) Sinkronisasi Kultural

Keberhasilan upaya pemerintah di bidang pengelolaan LH perlu didukung oleh kemampuan aparat pemerintah dalam menjabarkan berbagai kebijaksanaan lingkungan secara konkrit dalam masyarakat, terutama yang menyangkut penegakan hukum. Untuk itu sangat penting dipertiapkan pembinaan aparat yang cakap dan tangguh dalam penegakan berbagai ketentuan UULH, serta yang berkaitan dengan pemahaman faktor-faktor yang mempengaruhi proses pelaksanaan pengelolaan lingkungan.

Pengertian pelaksanaan tidak saja meliputi pelaksanaan undang-undang tetapi juga kegiatan pelaksanaan dari aparat pemerintah yang bertugas mengelola bagian-bagian penting LH serta juga memelihara kegiatan industri dalam perusahaan milik negara. Analisis terhadap proses pemerintahan yang berwenang mengelola lingkungan di Indonesia dirasa perlu agar dapat diketahui penugasan kebijaksanaan lingkungan dalam peraturan perundang-undangan lingkungan yang secara teknis yuridis memenuhi persyaratan, sehingga terdapat kearifan di dalam proses pengambilan keputusan.

Fungsi pemerintah sangat sentral sifatnya mengingat betapa penting peranan pemerintah dalam proses pengambilan keputusan tentang perubahan perilaku terhadap lingkungan. Hal tersebut menyangkut kewenangan untuk mengatur berbagai segi kebijaksanaan sebagaimana tertuang dalam Pasal 10 UUPLH. Peranan pemerintah tersebut terutama diwujudkan dalam bentuk program legislatif di bidang LH, baik tingkat pusat maupun daerah.

Menurut Pasal 11 ayat (1) UUPLH : "Pengelolaan Lingkungan hidup (LH) pada tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dikordinasi oleh Menteri". Hal ini berarti bahwa wewenang pengelolaan LH di Indonesia

harus berada di tangan menteri. Penjelasan Pasal 11 ayat (1) menyatakan bahwa: "Lingkup pelaksanaan pengelolaan LH pada dasarnya meliputi berbagai sektor yang menjadi tanggung jawab berbagai departemen dan instansi pemerintah. Untuk menghindari tumpang tindih wewenang dan benturan kepentingan perlu adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi"<sup>243</sup> melalui perangkat kelembagaan yang dikordinasi oleh menteri.

Dengan demikian, dari segi hukum administrasi yang menyangkut wewenang kelembagaan, pengelolaan lingkungan di Indonesia dewasa ini lebih bersifat koordinatif. Upaya keterpaduan diwujudkan dalam perumusan dan penyelenggaraan kebijakan lingkungan, penentuan langkah-langkah dan program, termasuk di bidang peraturan perundang-undangan lingkungan.

Unsur keterpaduan merupakan hal yang esensial dalam pengelolaan LH. Hal ini dengan tegas diatur dalam Pasal 11 ayat (1) UUP LH serta penjelasannya. Keterpaduan horizontal menjamin adanya keserasian hubungannya antar sektor, agar hasil yang diperoleh merupakan upaya bersama yang memperhitungkan banyak kepentingan yang kadang-kadang saling berbenturan satu sama lain. Keterpaduan vertikal merupakan keserasian antara pelaksanaan kebijaksanaan dan program Pemerintah Pusat dengan Daerah.<sup>244</sup>

Menurut Pasal 12 (1) UUP LH, untuk mewujudkan keterpaduan dan keserasian pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan LH, Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan dapat melimpahkan wewenang tertentu pengelolaan LH

---

<sup>243</sup> Maksud dari keterpaduan (*integration*) adalah penyatuan dari wewenang (*fusion of competences*), sedangkan koordinasi (*coordination*) adalah kerja sama dalam pelaksanaan wewenang yang bersifat mandiri (*working together in the exertion of autonomous competences*).  
<sup>244</sup> Siti Sundari Rangkuti, *Ibid*, hal. 70

Tumpang tindih kewenangan pengawasan tersebut di atas tentu saja kurang sesuai dengan asas keterpaduan yang merupakan ciri utama dari pengelolaan LH. Dalam Pengendalian dampak LH akibat pengusahaan pertambangan batubara terdapat juga suatu hal yang cukup dilematis khususnya dalam penjabaran kebijakan hukum pidana. Pada umumnya perundang-undangan dibuat jauh sebelum UUPRH lahir (UU No. 11/1967, PP No. 32/1969 dan seterusnya), sehingga penjabaran kebijakan hukum pidana pada level keputusan-keputusan maupun instruksi-instruksi pejabat berwenang masih mengacu pada perundang-undangan di atasnya, sehingga seringkali terlihat bahwa terjadi tumpang tindih dalam berbagai peraturan.

menyimpan dari peraturan.

memberikan peringatan kepada perusahaan bilamana menemukan hal-hal yang pengawasan atas pengelolaan dan pemantauan lingkungan, bahkan PIT sekaligus dapat Energi Secara struktural, telah ada Pelaksana Inspeksi Tambang (PIT) yang melakukan pengawasan antara BAPEDALDA dan Kantor Wilayah Departemen Pertambangan dan Dalam pengusahaan pertambangan batubara, terdapat tumpang tindih kewenangan khususnya lembaga pengawasan di departemen-departemen tertentu.

maksimal mengingat tugasnya acapkali saling tumpang tindih dengan lembaga lainnya, BAPEDAL Daerah. Dalam kenyataannya badan ini seringkali tidak berfungsi secara Biro Lingkungan Hidup yang berada dalam lingkup Pemerintah Daerah, dibentuk pula Dampak Lingkungan (BAPEDAL), maka kelembagaan pengelolaan LH di daerah selain Di samping itu pula berdasarkan Keppres No. 77/1994 tentang Badan Pengendalian

membantu Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan pengelolaan LH di daerah.

kepada perangkat di wilayahnya dan mengikutsertakan peran Pemerintah Daerah untuk

Secara umum keputusan-keputusan tersebut berisi ketentuan administratif sektor pertambangan batubara (UU No. 11/1967 dan peraturan pelaksanaan lainnya) biasanya diancam dengan sanksi administratif pula, namun berkenaan dengan pelanggaran terhadap ketentuan administratif tersebut yang secara langsung maupun tidak langsung dapat menimbulkan akibat kerusakan maupun pencemaran LH, maka ancamannya bukan lagi sanksi administratif, tetapi sanksi pidana sesuai UUPLH.

Selain tumpang tindih kewenangan pengawasan, tumpang tindih kepentingan sektoral juga merupakan kendala yang sangat mempengaruhi efektivitas penegakan hukum lingkungan. Hal tersebut dapat dilihat dalam kasus di mana telah terjadi pencemaran dan/atau kerusakan LH oleh pengusaha pemegang KP pertambangan batubara.

Hal tersebut dapat dilihat misalnya dalam hal pengambilan keputusan terhadap pemegang kuasa pertambangan (KP) yang melaiakan kewajiban reklamasi terhadap lahan bekas penambangan yang dilakukan di kawasan hutan (dari sudut hukum pidana sudah merupakan TPLH). Kanwil Departemen Pertambangan dan Energi, berwenang untuk melakukan tindakan-tindakan administratif seperti melakukan teguran, bahkan mengajukan usul pencabutan izin kepada Departemen Pertambangan dan Energi. Departemen Kehutanan, bahkan, berdasarkan peraturan yang berlaku maka pemegang KP dalam kawasan hutan yang tidak melaksanakan reklamasi dapat melakukan pencabutan izin pinjam pakai kawasan hutan. Akan tetapi pengajuan pencabutan izin tersebut lebih dahulu harus disampaikan kepada Gubernur KDH selaku kordinator atas seluruh Kanwil yang ada di wilayahnya. Dalam hal inilah seringkali terjadi berbagai benturan kepentingan. Pemerintah daerah menghendaki adanya kegiatan usaha yang lancar, karena menyangkut perekonomian daerah dan adanya kekhawatiran timbulnya gejala di

pengelolaan LH. Apa yang telah diraihkan di atas tidak menunjang penciptaan efektivitas kerja 'organ-organ pengawas' yang dipengaruhi oleh berbagai kepentingan administratif, kecenderungan untuk terlah mudah bersikap gedogen terhadap perilaku yang bersifat melawan hukum, kurangnya pengetahuan yang diperlukan tentang penyidikan tindak pidana, ketakutan akan kehilangan 'prestise' dan kepercayaan dari kalangan dunia usaha, sulitnya mengkoordinasikan kerja berbagai organ penyidik, kecenderungan pihak pengusaha untuk mengutamakan pelaksanaan otonomi yang dimiliki, juga menghambat terjadinya pertukaran informasi yang sangat diperlukan.

Belum lagi kalau pemegang KP adalah sebuah perusahaan PMA, maka kompleksitas kepentingan menjadi lebih rumit, karena menyangkut pertimbangan investasi asing yang telah ditanamkan dan adanya kekhawatiran akan penarikan modal apabila kegiatan usaha investor tersebut tidak berjalan lancar. Di sinilah para birokrat memegang peranan penting, khususnya dalam mewujudkan komitmennya terhadap perlindungan dan pengelolaan LH.

Belum lagi kalau pemegang KP adalah sebuah perusahaan PMA, maka kompleksitas kepentingan menjadi lebih rumit, karena menyangkut pertimbangan investasi asing yang telah ditanamkan dan adanya kekhawatiran akan penarikan modal apabila kegiatan usaha investor tersebut tidak berjalan lancar. Di sinilah para birokrat memegang peranan penting, khususnya dalam mewujudkan komitmennya terhadap perlindungan dan pengelolaan LH.

Sudah tentu kasus seperti ini akan berbeda dari satu daerah dengan daerah lainnya, namun demikian, dari sudut pandang kesatuan hukum, seyogyanya setiap aparat pemerintah dapat mengimplementasikan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik.<sup>245</sup>

Pengimplementasian prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik oleh para pejabat pengambil keputusan ini dirasakan cukup urgen agar terdapat konsistensi sikap, serta menunjukkan adanya keterpaduan komitmen dari setiap aparat pemerintah terhadap kepentingan lingkungan hidup, di atas kepentingan sektoral.

Dengan demikian, pelaksanaan kebijakan LH dengan peningkatan efektivitas instrumen yang mengatur tidak saja ditujukan kepada instrumennya sendiri, tetapi terutama kepada unsur implementasi dan penegakan hukumnya. Di sinilah mata rantai pengaturan mempunyai kedudukan sentral (*the regulatory chain as such must be central*).

<sup>245</sup> Prinsip-prinsip/Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik antara lain: (1) asas pertimbangan (motiveringsbeginsel); (2) asas kecermatan (zorgvuldigheidbeginsel); (3) asas kepastian hukum (rechtzekerheidsbeginsel); (4) asas kepercayaan atau asas menanggapi harapan yang telah ditimbulkan (vertrouwenbeginsel of beginsel van opgewekte verwachtingen); (5) asa persamaan (gelijkheidsbeginsel); (6) asas keseimbangan (evenredigheidbeginsel); (7) asas kewenangan (bevoegdheidsbeginsel); (8) asas fair play (beginsel van fair play); (9) larangan "détournement de pouvoir" (het verbod de tournement de pouvoir); dan (10) larangan bertindak sewenang-wenang (het verbod van willekeur). Asas-asas ini terdapat dalam yurisprudensi AROB (peradilan administrasi Belanda) dan banyak diintrodusir oleh negara-negara lain. Untuk Indonesia, menurut Kuntjoro Purbopranoto, ada beberapa asas tambahan, yakni: asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum. Lihat: Philipus M. Hadjon, *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Effendie Lotulung (Penyusun), *Himpunan Makalah Azas-azas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hal. 106-111

## b. Pemberdayaan Upaya Nonpenal dalam Penanggulangan TPLH Akibat Pengusahaan Pertambangan Batubara

Pembahasan pada bagian terdahulu sedikit banyaknya telah memberikan gambaran bahwa kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan TPLH termasuk yang timbul akibat pengusahaan pertambangan batubara memiliki berbagai keterbatasan, khususnya dalam tataran penjabaran kebijakan. Keterbatasan dalam penjabaran kebijakan lebih dapat dipahami karena pada tataran ini birokrasi memegang peranan yang cukup penting.<sup>246</sup>

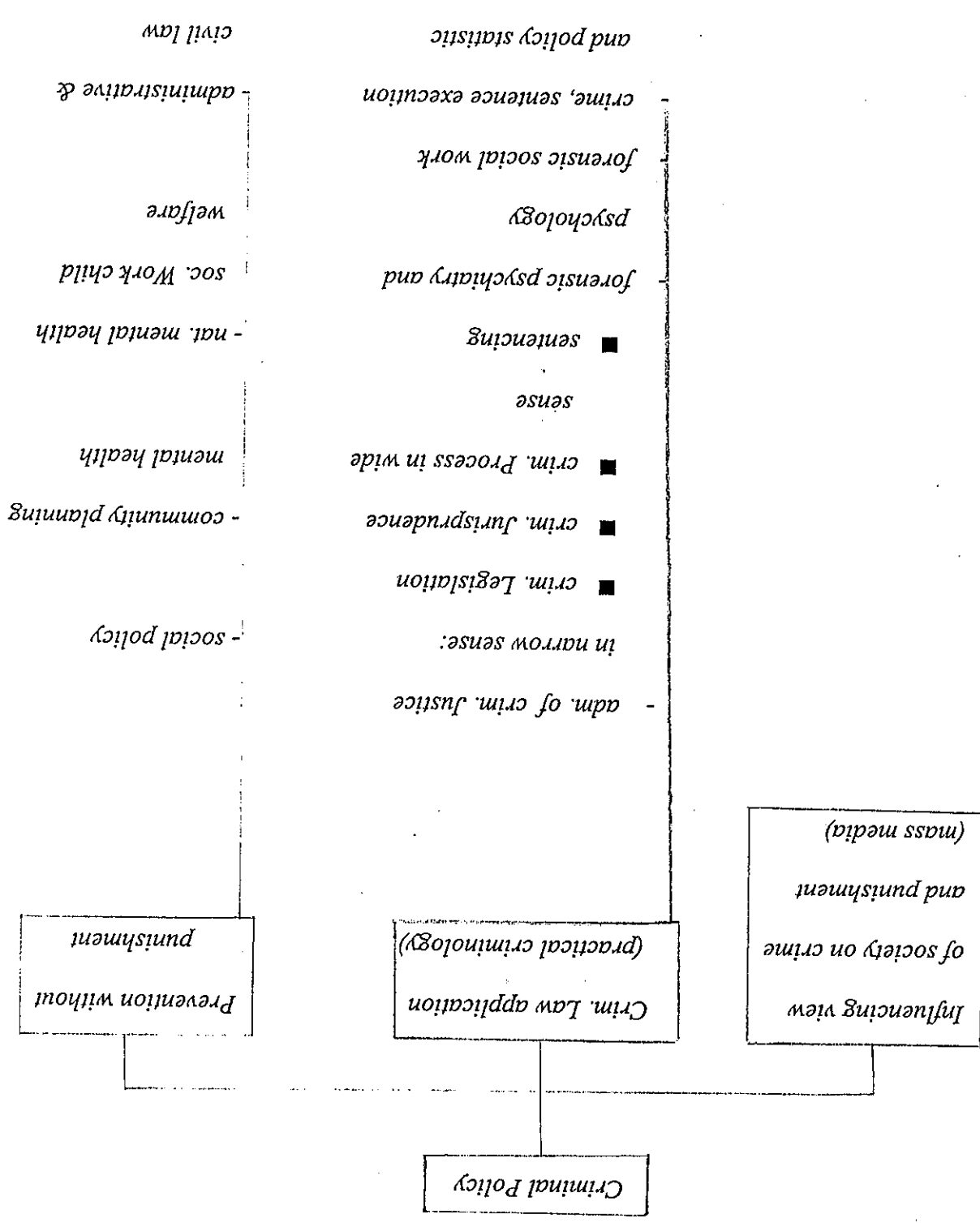
Keterbatasan penanggulangan TPLH dengan kebijakan hukum pidana ini seyogyanya dapat dilengkapi dengan kebijakan tanpa menggunakan sarana pidana, karena kebijakan penanggulangan kejahatan bukan hanya dapat ditempuh dengan menggunakan sarana hukum pidana, tetapi juga dengan sarana lainnya.

Kebijakan penanggulangan kejahatan (*criminal policy*), termasuk penanggulangan tindak pidana ingkung hidup (TPLH) yang timbul dari pengusahaan pertambangan batubara dapat meliputi ruang lingkup yang cukup luas, sebagaimana yang digambarkan oleh G. Peter Hoefnagels berkenaan dengan ruang lingkup *criminal policy* yang terlihat dalam skema ini:<sup>247</sup>

<sup>246</sup> Di dalam birokrasi yang besar, ideologi-ideologi organisasional berkembang mendahului tujuan yang sebenarnya, mengakibatkan persepsi-persepsi, dan secara khusus menciptakan penolakan terhadap perubahan dengan jalan menjunjung tinggi keadaan yang sedang berlaku. Lihat: Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, (Gary R. Jusuf (Penerjemah), Edisi Kedua, Penerbit UI Press, Jakarta, 1987, hal. 71

<sup>247</sup> Lihat: G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, 1969, hal. 56. Lihat juga Barada Nawawi Arief (I), *Op cit*, hal. 48

Dari skema di atas terlihat, bahwa menurut G. P. Hoefnagels upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan:



a. penerapan hukum pidana (*criminal law application*);

b. pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*); dan

c. mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat

media masa (*influencing view of society on crime and punishment/mass media*).

Upaya pada butir (a) dapat dikategorikan sebagai upaya penal, sedangkan butir (b)

dan (c) dapat dimasukkan sebagai upaya 'nonpenal'. Upaya penal lebih menitikberatkan

pada sifat repressive, sedangkan jalur nonpenal lebih menitikberatkan pada sifat

preventive. Perbedaan ini dapat dikatakan hanya perbedaan kasar, karena tindakan represif

pada hakikatnya juga dapat dilihat sebagai tindakan preventif dalam arti luas.<sup>248</sup>

Sasaran utama upaya nonpenal adalah menangani faktor-faktor kondusif.<sup>249</sup>

penyebab terjadinya kejahatan (faktor kriminogen). Faktor-faktor kondusif itu antara lain

berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak

langsung dapat menimbulkan atau menumbuhkan kejahatan. Dengan demikian dilihat

dari sudut politik kriminal secara makro dan global, maka upaya nonpenal menduduki

posisi kunci dan strategis dari keseluruhan upaya politik kriminal.<sup>250</sup> Hal tersebut

ditegaskan pula dalam berbagai kongres PBB mengenai "the Prevention of Crime and the

*Treatment of Offenders*" seperti:<sup>251</sup>

<sup>248</sup> Lihat: Barda Nawawi Arief (I), Op cit., hal. 49, Bandingkan: Sudarto, (II), *Kapita Selekta Hukum Pidana*, 1981, hal. 118

<sup>249</sup> Menurut Steven Box, beberapa kondisi sosial yang menganggu tercapainya tujuan, melahirkan 'tekanan' yang mendorong dilakukannya kejahatan (korporasi). Kondisi-kondisi itu antara lain: persaingan bisnis;

pemerintah dengan segenap kebijakan ekonominya; berkenaan dengan peningkatan kesejahteraan karyawan;

permintaan konsumen yang kompleks; dan kesadaran publik yang semakin meningkat berkenaan dengan

segala sesuatu yang berhubungan dengan hak untuk memperoleh LH yang baik dan sehat. Lihat: Steven Box,

*Power, Crime and Mystification*, Tavistock Publications, London and New York, 1993, hal. 46-53. Lihat

juga: I. S. Susanto, *Kelahiran Korporasi*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hal. 30-

31

<sup>250</sup> Barda Nawawi Arief, (I), Op cit.

<sup>251</sup> Lihat: Barda Nawawi Arief (I), *ibid*, hal. 50-52

a. Kongres PBB ke-6 Tahun 1980 di Caracas, Venezuela, dalam pertimbangan resolusi mengenai *'Crime trends and crime prevention strategies'*, antara lain menyatakan bahwa masalah kejahatan merintangi kemajuan untuk pencapaian kualitas lingkungan hidup yang layak/pantas bagi semua orang, dan resolusi itu menghimbau semua anggota PBB untuk mengambil tindakan kekuasaan mereka untuk menghapus kondisi-kondisi kehidupan yang menurunkan martabat kemanusiaan dan menyebabkan kejahatan, yang meliputi masalah gangguan, kemiskinan, kebodohan, diskriminasi serta bermacam-macam bentuk ketimpangan sosial.

b. Kongres PBB ke-7 Tahun 1985 di Milan, Italia, dalam pertimbangan resolusi No. 22 mengenai *"Crime prevention in the context of development"* antara lain menegaskan: *"the basic crime prevention must seek to eliminate the causes and conditions that favour crime"*. Demikian pula di dalam *'Guiding Principles'* ditegaskan antara lain bahwa kebijakan-kebijakan mengenai pencegahan dan peradilan pidana harus mempertimbangkan sebab-sebab struktural, termasuk sebab-sebab ketidakadilan yang bersifat sosio-ekonomi, di mana kejahatan sering hanya merupakan gejala/symptom.

c. Kongres PBB ke-8 Tahun 1990 di Havana, Cuba, menegaskan bahwa aspek-aspek sosial dari pembangunan merupakan faktor penting dalam pencapaian sasaran strategi pencegahan kejahatan dan peradilan pidana dalam konteks pembangunan dan harus menjadi prioritas utama.

Perlunya sarana nonpenal ditingkatkan dan didefektikkan, disamping karena alasan-alasan yang telah diuraikan di atas, juga karena masih diragukannya atau dipermasalahkan-nya efektivitas sarana penal dalam mencapai tujuan politik kriminal.<sup>252</sup>

<sup>252</sup> Lihat: Barda Nawawi Arief (I), Op cit., hal. 58-62

Salah satu jalur nonpenal untuk mengatasi masalah-masalah sosial dimaksud adalah lewat jalur 'kebijakan sosial' (*social policy*) yang menurut G. P. Hoefnagels merupakan jalur '*prevention without punishment*'. Kebijakan sosial pada dasarnya adalah kebijakan atau upaya-upaya rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, jadi identik dengan kebijakan atau perencanaan pembangunan nasional yang meliputi berbagai aspek yang cukup luas dari pembangunan. Penanganan atau kebijakan berbagai aspek pembangunan ini sangat penting karena disinyalir dalam berbagai kongres PBB (mengenai *The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*), bahwa pembangunan itu sendiri dapat beresikat kriminogen apabila pembangunan itu:<sup>253</sup>

- a. tidak direncanakan secara rasional (*it was not rationally planned*); atau direncanakan secara timpang, tidak memadai/tidak seimbang (*unbalanced/inadequately planned*);
- b. mengabaikan nilai-nilai kultural dan moral (*disregarded cultural and moral values*);
- c. tidak mencakup strategi perlindungan masyarakat yang menyeluruh/integral (*did not integrated social defence strategies*).

Dalam kaitannya dengan pembangunan batubara sebagai sektor dari pembangunan nasional, maka dapat dikatakan bahwa tujuan kebijakan untuk meningkatkan pembangunan di sektor ini secara ekonomis cukup rasional, yakni untuk memenuhi kebutuhan sumber energi dalam negeri dan menghasilkan devisa bagi negara. Akan tetapi tujuan yang rasional tersebut tidak disertai dengan perencanaan yang memadai mengenai keseimbangan antara pencapaian tujuan ekonomis dan perlindungan ekologis. Hal ini terlihat dengan timbulnya berbagai perusahaan dan pencemaran lingkungan hidup akibat perusahaan pertambangan batubara.

Penekanan yang berlebihan pada aspek ekonomis dari tujuan pembangunan di sektor pertambangan batubara ini juga menunjukkan adanya pengabaian nilai-nilai kultural dan moral. Nilai-nilai yang melekat pada masyarakat akan pentingnya kesatuan yang utuh dalam seluruh aspek kehidupan antara manusia dan alam, seakan-akan meluruh manakala masyarakat diberikan gambaran akan tingginya nilai sumber daya alam (batubara) untuk meningkatkan kesejahteraan material.

Manakala pemahaman terhadap nilai ekonomis dari sumber daya alam tidak disertai dengan pemahaman akan timbulnya dampak ekologis yang akan kembali menjadi beban masyarakat, maka dapat pula dikatakan bahwa strategi perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat belum menyeluruh.

Uraian di atas sedikitnya menunjukkan bahwa pengusahaan pertambangan batubara potensial bersifat kriminogen, khususnya menyebabkan timbulnya berbagai perilaku yang mengarah pada perusakan dan pencemaran lingkungan hidup. Dari sudut pandang upaya nonpenal dalam menangani masalah-masalah di bidang ini adalah melalui kebijakan sosial

(social policy).

Menurut Barda Nawawi Arief, salah satu aspek kebijakan sosial yang kiranya patut mendapat perhatian ialah penggarapan masalah kesehatan jiwa masyarakat (social hygiene), baik secara individual sebagai anggota masyarakat maupun kesehatan/ kesejahteraan keluarga (termasuk kesejahteraan anak dan remaja), serta masyarakat luas pada umumnya. Penggarapan masalah 'mental health', 'national mental health' dan 'child welfare' juga merupakan "prevention of crime without punishment".<sup>254</sup>

Hal tersebut di atas dinyatakan pula dalam pertimbangan Resolusi No. 3 Kongres PBB ke-6 Tahun 1980, mengenai "*effective measures to prevent Crime*" yang antara lain dinyatakan bahwa: (a) pencegahan kejahatan bergantung pada pribadi manusia itu sendiri; dan (b) strategi pencegahan kejahatan harus didasarkan pada usaha membangkitkan menaikkan semangat atau jiwa manusia dan usaha memperkuat kembali keyakinan akan kemampuannya untuk berbuat baik.

Pembinaan dan penggarapan kesehatan jiwa masyarakat memang tidak semata-mata berarti kesehatan rohani/mental, tetapi juga kesehatan budaya dan nilai-nilai pandangan hidup kemasyarakatan. Hal ini berarti orientasi upaya nonpenal bukan hanya melalui pendekatan religius, tapi juga pendekatan identitas budaya nasional. Pendekatan cultural ini sangat penting, karena sebagaimana dinyatakan juga dalam Kongres PBB ke-8 Tahun 1990 antara lain bahwa salah satu faktor konduktif terjadinya kejahatan ialah faktor "*the destruction of original cultural identities*". Ini berarti bahwa masyarakat dengan seluruh potensinya harus dijadikan sebagai faktor penangkal kejahatan atau faktor 'anti kriminogen' yang merupakan bagian dari keseluruhan "*criminal policy*", seperti strategi yang digariskan oleh Kongres PBB bahwa "*the over all organization of society should be conceived as anti criminogenic*".

Sinyalmen yang menunjukkan bahwa salah satu faktor konduktif terjadinya kejahatan ialah faktor "*the destruction of original cultural identities*" maka pendekatan kultural menjadi suatu hal yang sangat urgen. Seluruh komponen yang memungkinkan terselenggaranya pembangunan memerlukan strukturisasi nilai-nilai luhur yang mulai luntur/menipis karena nilai-nilai ekonomis yang terlalu mendominasi. Budaya masyarakat budaya birokrasi maupun budaya pengusaha perlu dievaluasi kembali untuk menyatukan

visi akan perlunya penempatan yang seimbang dan integral antara kepentingan ekonomis dan kepentingan ekologis.

Diihat dari pendekatan kultural ini, maka dalam penanggulangan dampak lingkungan hidup akibat penguasaan pertambangan batubara perlu digali, dikembangkan dan dimanfaatkan seluruh potensi dukungan dan partisipasi masyarakat (lihat Pasal 5 UUP LH) dalam upaya untuk mengaktifkan dan mengembangkan "extra legal system" atau "informal and traditional system" yang ada di masyarakat. Dalam Kongres PBB ke-4 yang antara lain membicarakan masalah "Non-judicial form of social control" ditegaskan: "it was important that traditional form of primary social control should be revived and developed". Hal senada juga dinyatakan dalam *Guiding Principles* Kongres PBB ke-7: "when new crime prevention measure are introduced, necessary precautions should be taken not to disrupt the smooth and effective functioning of traditional system, full attention being paid to the preservation of cultural identities and the protection of human rights". Sumber lain yang juga mempunyai potensi efek-preventif dapat digali dan dimanfaatkan seperti media massa, kemajuan teknologi (*techno-prevention*)<sup>255</sup> dan aparat penegak hukum.

Budaya masyarakat kita yang pada umumnya memiliki kepedulian yang tinggi terhadap lingkungan di sekitarnya dapat dioptimalkan dengan memberikan kesempatan untuk mewujudkan kepedulian tersebut dalam bentuk peran aktif dalam melakukan kontrol/pengawasan terhadap jalannya kebijakan pemerintah di bidang pengelolaan LH. Selama ini peran kontrol ini sudah baru ada dalam bentuk lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang lingkungan hidup, belum pada sikap

perorangan. Bagi sebagian anggota masyarakat, janganakan melakukan kontrol terhadap kebijakan yang tidak berhubungan langsung dengan kegiatan kehidupannya sehari-hari, telah menjadi korban dari suatu kebijakan lingkungan hiduppun, mereka enggan untuk mengeksposenya. Dalam kaitan ini pula peran aktif media massa/ pers dituntut untuk tidak selalu menunggu timbulnya kasus-kasus lingkungan hidup yang besar, gaung/nilai bertanya, karena untuk kasus seperti itu biasanya sudah sangat terlampat untuk melakukan penyelamatan terhadap kelestarian fungsi lingkungan hidup itu sendiri.

Hak dan tanggungjawab masyarakat dalam melakukan kontrol diharapkan tidak berhenti hanya pada tahap pengungkapan maupun pelaporan, tetapi hendaknya sampai pada tahap pengawasan (minimal secara moral), terhadap jalannya pengusutan dan penuntasan kasus LH yang ditemukan. Hal tersebut dikarenakan pengawasan masyarakat yang ketat secara psikologis berdampak positif terhadap sikap para pengambil keputusan maupun aparat penegak hukum.

Budaya birokrat atau para pengambil keputusan memegang peranan penting pula dalam pengelolaan dan perlindungan LH. Dalam pengawasan pertambangan batubara, terdapat beberapa departemen yang saling berkaitan satu sama lain, antara lain Departemen Pertambangan dan Energi, Departemen Kehutanan, Departemen Koperasi dan Pengusaha Kecil, Departemen Dalam Negeri. Meskipun semua Departemen tersebut merupakan organisasi-organisasi penyelenggara negara, namun pada dasarnya setiap departemen sebagai suatu lembaga birokrasi memiliki tujuan masing-masing yang kadangkala saling

tumpang tindih bahkan bertentangan.<sup>256</sup>

Di sinilah para birokrat memegang peranan penting, khususnya dalam mewujudkan komitmen mereka terhadap perlindungan dan pengelolaan LH. Perilaku para pengambil keputusan ini berada dalam suatu budaya yang seringkali digambarkan sebagai budaya yang 'ambubenda' dan serba kuasa.<sup>257</sup>

Budaya birokrasi demikian seringkali terwujud dalam sikap ambivalen, kadangkala cenderung 'muraq hati' dan 'pemaaf' namun juga 'kurang bersahabat' terhadap pengusaha-pengusaha maupun masyarakat umum. Bagi perusahaan-perusahaan besar pemegang KP, budaya birokrasi demikian sudah sangat dipahaminya, sehingga mereka cenderung untuk menjadikan budaya tersebut sebagai bagian dari langkah-langkah strategis untuk kelancaran kegiatannya.

Budaya birokrasi seyogyanya dikembalikan pada tujuan semula dari dibentuknya birokrasi itu sendiri, yakni sebagai organisasi pelayanan publik. Dalam pelayanan, sikap profesional dituntut untuk dikedepankan, karena penghargaan yang rendah terhadap sistem pelayanan publik ini, mengakibatkan rendahnya kredibilitas organisasi birokrasi tersebut, yakni pemerintah, di mata masyarakat.

Mengingat bahwa perlindungan dan pengelolaan LH bukan hanya merupakan beban dan tanggung jawab para pengambil keputusan, aparat penegak hukum, ahli hukum lingkungan dan masyarakat umum tetapi juga para pelaku bisnis yang berperan besar dalam

<sup>256</sup> Bandingkan: Peter M. Blau dan Marshal W. Meyer, Birokrasi dalam Masyarakat Modern, (Terj. Gary R. Yusufl), Edisi Kedua, UI-Press, Jakarta, 1987, hal. 166  
<sup>257</sup> Lihat: Kuntowijoyo, Demokrasi dan Budaya Birokrasi, Yayasan Bentang Budaya, Yogyakarta, 1994, hal. 177. Lihat juga: I. S. Susanto, Menciptakan Lingkungan Hidup yang Nyaman, Pidato Dies Natalis dalam Rangka Dies Natalis UNNDIP Ke-40, Semarang, 15 Oktober 1997, hal. 3

pelaksanaan pembangunan, maka penanaman kultur yang baik bagi pelaku bisnis tersebut juga menjadi sangat urgen.

Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan menanamkan dan membangun citra bisnis sebagai profesi luhur yang memiliki etika bertanggungjawab terhadap kesejahteraan sosial. Dalam hal ini berarti bahwa tanggungjawab sosial perusahaan atau bisnis adalah keterlibatan perusahaan dalam mengusahakan kebaikan dan kesejahteraan sosial masyarakat, tanpa terluar menghiraukan untung ruginya dari segi ekonomis. Tanggung jawab sosial ini dapat

dirumuskan:<sup>258</sup>

- a. Positif: Melakukan kegiatan-kegiatan yang bukan didasarkan pada perhitungan untung rugi, melainkan didasarkan pada pertimbangan demi kesejahteraan sosial;

- b. Negatif: Tidak melakukan kegiatan-kegiatan yang dari segi ekonomis menguntungkan tetapi dari segi sosial merugikan dan kesejahteraan sosial.

Bagi pelaku bisnis tentu tidak mudah untuk melaksanakan kedua tanggung jawab sosial tersebut secara penuh, mengingat tujuan dan kemampuan finansial dari usaha yang dijalankan. Paling tidak, sejauh kemampuan finansialnya memungkinkan, perusahaan wajib mengusahakan kesejahteraan sosial karyawan dan keluarganya. Sejahtera kemampuan ekonomis dan finansialnya memadai, perusahaan wajib memelihara lingkungan sosial dan LH yang baik dalam masyarakat itu. Namun, kalau situasinya tidak memungkinkan, minimal perusahaan itu tidak melakukan kegiatan yang dari segi sosial merugikan.

<sup>258</sup> A. Sonny Kerat dan Robert Haryono Imam, *Etika Bisnis - Membangun Citra Bisnis sebagai Profesi Luhur*. Kanisius, Jakarta, 1991, hal. 98

Dalam bentuk konkretnya tanggungjawab sosial ini dapat berupa penyediaan sarana kesehatan, sarana pendidikan formal/informal bagi masyarakat di sekitar lokasi kegiatan usaha. Penyediaan sarana kesehatan ini sekaligus dapat menjadi alat untuk secara dini mendeteksi adanya korban yang secara langsung/tidak langsung timbul sebagai akibat terjadinya pencemaran terhadap LH akibat kegiatan usaha. Di samping itu pula, yang tidak kalah pentingnya adalah memberikan informasi kepada masyarakat tentang segala sesuatu yang berhubungan dengan dampak lingkungan yang akan/teilah timbul dari kegiatan usaha yang dilakukan.

Dalam perusahaan pertambangan batubara, pemegang Kuasa Pertambangan (KP) seyogyanya tidak hanya menyampaikan laporan mengenai Upaya Pemantauan Lingkungan (UPL) dan Upaya pengelolaan Lingkungan (UKL) kepada instansi yang berwenang, tetapi juga harus menginformasikannya kepada khalayak umum, khususnya yang berkepentingan untuk mengetahui, seperti masyarakat di sekitarnya lokasi maupun lembaga swadaya masyarakat yang menaruh perhatian terhadap lingkungan hidup. Untuk selanjutnya penerima informasi dapat memberikan komentar, kritik maupun saran terhadap UPL dan UKL tersebut. Hal ini bukan saja sebagai perwujudan partisipasi aktif masyarakat terhadap pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana yang diamanatkan dalam UUP LH (Pasal 5), tetapi juga dalam rangka memberikan perlindungan terhadap korban dampak lingkungan akibat perusahaan pertambangan batubara.

Penyampaian informasi lingkungan yang transparan (menyangkut setiap aspek kebijakan dan implementasi pengelolaan LH) merupakan kewajiban negara. Selama ini informasi lingkungan baru dari masyarakat atau kelompok masyarakat dalam bentuk jurnal-jurnal lingkungan hidup yang dikeluarkan oleh organisasi-organisasi non pemerintah

yang bergerak di bidang LH. Seyogyanya sistem informasi LH ini dikembangkan secara terpadu dengan melibatkan pemerintah, swasta, lembaga swadaya masyarakat dan individu. Pemanfaatan teknologi juga dapat disertakan sebagai bagian dari tanggungjawab sosial perusahaan, bilamana pemanfaatan teknologi ini bukan hanya sebagai sarana optimalisasi produksi tetapi juga dimanfaatkan sebagai sarana mengeliminir dampak LH. Dengan teknologi yang semakin maju, maka limbah produksi dapat dikelola sedemikian rupa agar tidak membahayakan masyarakat.

Memberikan perlindungan terhadap masyarakat dari kondisi LH yang membahayakan kesehatan selain dengan optimalisasi teknologi, dapat pula dilakukan dengan memanfaatkan pekerja-pekerja sosial dan tenaga pelayanan kesehatan. Melalui berbagai kegiatan pekerja sosial dan tenaga pelayanan kesehatan dapat dilakukan pemenuhan kesejahteraan anak (*child welfare*), mengingat anak-anak merupakan bagian dari masyarakat yang sangat rentan terhadap berbagai penyakit yang diakibatkan oleh rendahnya kualitas LH.<sup>259</sup>

Dalam kaitannya dengan hukum pidana dan hukum administrasi sebagai bagian dari *prevention without punishment*, Hoefnagels mengemukakan: "Civil and administrative law consist of the same norms as those which criminal law is protecting by sanctions (person and property in many form). Actually, civil and administrative law have a normative effect even before they are applied by the court and thus serve to prevent crime".<sup>260</sup> Maka diperlukan pula berbagai upaya penyempurnaan bidang hukum administrasi dan hukum pidana, khususnya dalam rangka kesatuan sistem peradilan.

<sup>259</sup> Bandingkan: G. Peter Hoefnagels, *Op cit.*, hal.68  
<sup>260</sup> *Ibid*

Dengan demikian, diperlukan tindak lanjut antara lain berupa upaya mendidik dan mencetak sarjana hukum dengan keahlian hukum lingkungan yang akan diserahi melaksanakan berbagai fungsi, termasuk pula bidang penegakan hukum. Hal ini sejalan dengan pemikiran Koesnadi Hardjasoemantri:

- "...*Environmental lawyers are needed in the following field:*
- a. *as teachers of environmental law in law schools;*
  - b. *as legal drafters for environmental regulations;*
  - c. *as legal consultants in settling environmental disputes;*
  - d. *as legal consultants in drawing up EIA;*
  - e. *as legal researchs in the field of environment;*
  - f. *as writers, editors, translators of legal books in the field of environment.*"<sup>261</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, dirasa perlu untuk meningkatkan pengetahuan di bidang hukum lingkungan dari aparat penegak hukum lingkungan, khususnya para hakim, jaksa dan pengacara agar mereka siap menangani kasus pencemaran dan/atau perusahaan LH yang diajukan ke pengadilan. Usaha konkret dapat ditempuh melalui pertemuan-pertemuan ilmiah, di samping praktisa meningkatkan diri sendiri pengetahuanannya (*informal self-education*) di bidang hukum lingkungan.

Dalam konteks ini perlu dipahami bahwa proses pendidikan tenaga ahli hukum lingkungan bukanlah kegiatan yang dapat berlangsung dengan cepat, tetapi memerlukan waktu dan dana yang memadai serta integritas dari setiap komponen yang terlibat dalam bidang pendidikan hukum itu sendiri.

Dari uraian di atas, sedikit banyaknya dapat dipahami bahwa untuk mencapai tujuan pengelolaan LH sekaligus memberikan perlindungan terhadap korban (potensial dan abstrak), seyogyanya fungsi kemasyarakatan dari hukum dapat diterapkan dalam bentuk

<sup>261</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, (III), *Environmental Legislation in Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1985, hal. 20

pengendalian dan pengarahannya. <sup>262</sup> Pengarahannya tidak dapat berupa kesadaran lingkungan dan pentaatan. <sup>262</sup> Peningkatan kesadaran lingkungan dan pentaatan masyarakat melalui peningkatan kesadaran lingkungan dan pentaatan masyarakat dalam *non-profit organizations* yang bergerak dalam *public interest*, karena adanya korban potensial dan abstrak (tidak ditemukan secara nyata), tidak membebaskan kita dari kewajiban untuk memperhatikan dan melindungi.

<sup>263</sup> Kesemua itu tidak bisa dilepaskan dari komitmen dan sikap dari seluruh komponen bangsa untuk meletakkan perlindungan LH sebagai bagian integral dari seluruh kebijakan sosial yang dilaksanakan. Sehingga pembangunan berkelanjutan berwujud lingkungan (*sustainable eco-development*) bukan sebatas pada slogan dan retorika belaka.

<sup>262</sup> Menurut Eggy Sudjana, peningkatan kesadaran masyarakat terhadap ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan pengelolaan LH, dimulai dengan kesamaan persepsi terhadap penegakan hukum lingkungan yang merupakan tanggung jawab kita bersama dan untuk kepentingan keberlanjutan hidup kita bersama pula. Lihat: Eggy Sudjana, *Penegakan Hukum Lingkungan dalam Perspektif Etika Bisnis di Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999, hal, 255

<sup>263</sup> Bandingkan: Mardjono Reksodiputro, (Buku Ketiga), Op cit., hal. 108

Dari pembahasan terhadap permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, maka dapat ditarik dua macam kesimpulan yakni kesimpulan umum dan kesimpulan khusus. Untuk melengkapi hasil penelitian ini, penulis mengemukakan rekomendasi/saran yang diharapkan dapat bermanfaat.

**A. Kesimpulan Umum**

Lingkungan hidup adalah anugerah Tuhan Yang Maha Esa bagi seluruh umat manusia yang harus dijaga kelestariannya demi kesejahteraan umat manusia yang ada sekarang maupun bagi generasi yang akan datang.

Suatu kebijakan sosial yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat adalah penyelenggaraan pembangunan yang pada hakikatnya merupakan upaya sadar untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam guna meningkatkan mutu kehidupan rakyat.

Peningkatan mutu kehidupan masyarakat sangat ditentukan oleh ketersediaan energi yang sangat dibutuhkan dalam setiap aktivitasnya. Sayangnya sumber energi primer lebih banyak berasal dari sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui, seperti minyak dan gas, batubara, dan lain-lain. Padahal kebutuhan energi semakin besar seiring dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk dan semakin bertambahnya jenis aktivitas masyarakat.

## P E N U T U P

### BAB IV

Pemenuhan kebutuhan energi, baik untuk keperluan dalam negeri maupun sebagai penghasil devisa untuk pembiayaan pembangunan, telah mengakibatkan terjadinya eksploitasi besar-besaran terhadap sumber daya alam yang umumnya berdampak negatif terhadap lingkungan hidup.

Salah satu sektor pembangunan di bidang energi, adalah perusahaan pertambangan batubara yang sangat potensial menimbulkan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, karena pada dasarnya "menambang sumber daya alam sama dengan merusak alam".

Untuk menanggulangi problem lingkungan inilah dikembangkan kebijakan pengelolaan lingkungan sebagai suatu sistem terpadu. Diundangkannya Undang-undang tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UPLH) yang berfungsi sebagai undang-undang payung bagi semua ketentuan yang berkaitan dengan lingkungan hidup, merupakan langkah nyata menuju ketepatan sistem pengelolaan lingkungan hidup.

Salah satu sarana yang digunakan agar ditaati dan ditegakkannya norma-norma lingkungan hidup, khususnya untuk menanggulangi dampak lingkungan hidup akibat berbagai aktivitas manusia, adalah dengan menggunakan sarana hukum pidana.

Sekalipun telah digunakan sarana hukum pidana dalam pencegahan dan penanggulangan kegiatan yang menimbulkan dampak lingkungan hidup, tidak serta merta dapat ditanggulangi pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup itu sendiri. Hal tersebut terlihat dalam kegiatan perusahaan pertambangan batubara yang telah menimbulkan dampak lingkungan hidup yang cukup besar.

## B. Kesimpulan Khusus

1. Kebijakan hukum pidana yang tertuang dalam perundang-undangan yang berkaitan dengan penanggulangan dampak lingkungan hidup, khususnya akibat pengusahaan pertambangan batubara memperlihatkan bahwa:

a. Kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan dampak lingkungan hidup mempunyai keterkaitan yang erat dengan kebijakan hukum administrasi, bahkan pada tataran pelaksanaannya kebijakan hukum pidana secara implisit telah menerima gagasan 'kesatuan tertib hukum', di mana perbuatan yang telah dinyatakan sebagai perbuatan yang diperbolehkan oleh hukum administrasi, tidak dapat dinyatakan sebagai perbuatan terlarang oleh hukum pidana.

b. Sebagai konsekuensi bahwa sarana hukum pidana hanya digunakan bilamana sarana lain tidak lagi memadai (*ultimum remedium*), kebijakan hukum pidana lebih bersifat hanya sebagai pengaman dari kebijakan hukum administrasi.

c. Penentuan suatu perbuatan sebagai tindak pidana pada umumnya didasarkan pada pelanggaran kewajiban administratif yang harus dipenuhi oleh pemegang Kuasa Pertambangan.

d. Penentuan sanksi lebih menitikberatkan pada pertimbangan ekonomis ketimbang ekologis.

e. Pertanggungjawaban pidana meliputi orang dan badan hukum. Bilamana pelaku tindak pidana adalah badan hukum, pidana dapat dijatuhkan kepada para anggota pengurus dan/atau badan hukum yang bersangkutan.

2. a. Kebijakan hukum pidana di masa yang akan datang dalam menanggulangi dampak lingkungan dan memberikan perlindungan terhadap korban akibat pengusahaan pertambangan batubara merupakan suatu hal yang sangat urgen mengingat besarnya dampak lingkungan hidup dan korban yang timbul akibat pengusahaan pertambangan batubara, seperti:

1) Rusaknya dan/atau tercemarnya lingkungan fisik-kimia, biologi dan sosial budaya baik pada tahap penambangan, pengangkutan, maupun pemanfaatan batubara. Dampak lingkungan hidup ini sebagian besar bersifat permanen. Realisasi reklamasi dan revegetasi masih sangat rendah (sekitar 33,83% dari lahan bekas penambangan).

2) Korban (perangan maupun kolektif) pada umumnya kurang menyadari bahwa mereka telah menjadi korban nyata maupun korban potensial dari pengusahaan pertambangan batubara.

3) Lingkungan hidup serta korban belum memperoleh perlindungan yang selayaknya. Hal tersebut terlihat baik dari penjabaran kebijakan hukum pidana maupun kebijakan hukum administrasi dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Kebijakan hukum pidana di masa yang akan datang dalam menanggulangi dampak lingkungan dan memberikan perlindungan terhadap korban akibat pengusahaan pertambangan batubara dapat dipayakakan melalui:

1) Sinkronisasi kebijakan hukum pidana dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penanggulangan tindak pidana lingkungan hidup. Sinkronisasi tersebut meliputi sinkronisasi struktural, substansial dan kultural.

penanggulangan TPLH ke dalam sistem hukum pidana lingkungan nasional, 1) melakukan transformasi dan harmonisasi kecenderungan internasional dalam kebijakan, seogyananya pula:

b. Kebijakan hukum pidana di masa yang akan datang dalam menanggulangi DLH pertanggungjawaban pidana oleh pejabat pengambil keputusan.

yang besar pula. Hal ini berarti diperlukan ketentuan pidana yang mengatur juga para pengambil keputusan. Diskresi yang besar selayaknya dibebani tanggungjawab hukum pidana, khususnya berkenaan dengan perluasan kewenangan (diskresi)

korban yang memerlukan perlindungan hendaknya diantisipasi oleh kebijakan a. Dampak lingkungan hidup yang timbul akibat perusahaan pertambangan dan

norma-norma lingkungan hidup oleh aparat penegak hukum.

tidak dibedakan secara dikhotomis, agar tidak melemahkan semangat penegakan penanggulangan DLH, peranan hukum pidana dan hukum administrasi seogyananya hendaknya diefektifkan sosialisasi kepada segenap pihak yang terkait bahwa dalam hukum administrasi hendaknya diterima sebagai sesuatu yang wajar. Untuk itu pertambangan batubara yang memiliki keterkaitan bahkan ketergantungan terhadap 1. Kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan DLH akibat pengusahaan

### C. Rekomendasi/Saran

administratif dari hukum pidana:

penggunaan sarana hukum pidana, khususnya akibat 'ketergantungan

2) Pemberdayaan upaya nonpenal dalam rangka mengatasi kelemahan-kelemahan

dengan penyesuaian-penyusunan selaras dengan situasi dan kondisi di Indonesia.

2) memberdayakan upaya nonpenal dengan mengoptimalisasi peranan pers dan media massa dalam penanaman kesadaran dan semangat kepedulian terhadap lingkungan hidup. Hal tersebut seyogyanya terus menerus diberikan kepada masyarakat untuk meningkatkan pema-haman akan kewajiban berperan serta secara aktif dalam melakukan perlindungan dan kontrol terhadap pengelolaan lingkungan hidup.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Abdul Aziz, Yaya M. (Ed), Visi Global -Antisipasi Indonesia Memasuki Abad ke 21, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998
- Amirin, Tatang M., Penyusunan Rencana Penelitian, CV. Rajawali, Jakarta, 1986
- Bachriadi, Dianto, Merana di Tengah Kejimpahan, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, 1998
- Bintliff, Russell L., White Collar Crime, Detection and Prevention, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1993
- Blackburn, John O., Enerji Terbarui -Menyongsong Kemakmuran Tanpa Enerji Nuklir dan Batubara, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1988
- Biau, Peter M. and Marshall W. Meyer, Birokrasi dalam Masyarakat Modern, Edisi Kedua, Gary R. Jusuf (Penerjemah), UI Press, 1987
- Box, Steven, Power, Crime, and Mystification, Tavistock Publications, London and New York, 1983
- Brown, Lester R., Jangan Biarkan Bumi Merana, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1993
- Brown, Lester R. et al., Menyelamatkan Planet Bumi, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994
- Brown, Lester R., Tanda-tanda Zaman Era 90-an, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1995
- Cannon, Tom, Corporate Responsibility, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 1992
- Cleveland, Harlan, Lahirnya Sebuah Dunia Baru, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1995
- Clhard, Marshall B. and Peter C. Yeager, Corporate Crime, The Free Press A Division of Macmillan Publishing Co., Inc., New York, Collier Macmillan Publishers, London, 1980
- Danin, Sudarwan, Pengantar Studi Penelitian Kebijakan, Bumi Aksara, Jakarta, 1997
- Djajadiningrat, Surna T., Pengantar Ekonomi Lingkungan, LP3ES, Jakarta, 1997
- Djajadiningrat, Surna T., et al., (Peny.), Ecolabelling dan Kecenderungan Lingkungan Hidup Global, PT. Bina Rena Pariwara, Jakarta, 1995

- Drapkin, Israel and Emilio Viano, (ed.) Victimology. Lexington Books, D. C. Heath and Company, London, 1975
- Dror, Yehezkel, Ventures in Policy Sciences - Concepts and Applications. Elsevier, New York, 1971
- Dye, Thomas R., Understanding Public Policy. Third Edition, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N. J., 1978
- Flavin, Christopher and Nicholas Lensen, Gelombang Revolusi Energi. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1995
- Foley, Gerald, Pemanasan Global - Siapakah yang Merasa Panas?. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1993
- Gintings, Perdana, Mencegah dan Mengendalikan Pencemaran Industri. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995
- Gosita, Arif, (I), Relevansi Viktimologi dengan Pelayanan terhadap Para Korban Perkosaan (Beberapa Catatan). Ind. Hill-Co, Jakarta, 1987
- , (II), Viktimologi dan KUHAP - yang Mengatur Ganti Kerugian Pihak Korban. Akademika Pressindo, Jakarta, 1987
- Hardjasoemantri, Koesnadi, (I), Hukum Tata lingkungan. Cet. Kedelapan, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1991
- , (II), Hukum Tata lingkungan. Ed. Keenam, Cet. Keduabelas, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1996
- , (III), Environmental Legislation in Indonesia. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1985
- Hartono, Sunaryati, Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-21. Alumni, Bandung, 1994
- Harik, Hamzah, Asas Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum Pidana Indonesia (Strict Liability dan Vicarious Liability). Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996
- Hoefnagels, GP., The Other Side of Criminology. Kluwer, Deventer, Holland, 1973
- Hufschmidt, Maynard M., Lingkungan, Sistem Alam, dan Pembangunan - Pedoman Penilaian Ekonomis. (Cet. 3) Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1996

- Husein, Harun M., Lingkungan Hidup - Masalah, Pengelolaan dan Penegeakan Hukumannya- (Cet. 2), Bumi Aksara, Jakarta, 1995
- Jones, Charles O., Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996
- Kartasapoetra, G., et al., Teknologi Konservasi Tanah dan Air, Bina Aksara, Jakarta, 1985
- Keraf, A. Sonny dan Robert Haryono Imam, Etika Bisnis, Membangun Cita Bisnis sebagai Profesi Luhur, Penerbit Kanisius, Jakarta, 1995
- Keraf, Gorys, Komposisi -Sebuah Pengantar Kemahiran Bahasa-, Nusa Indah, Ende, Flores, 1984
- Kerlinger, Fred N., Asas-asas Penelitian Behavioral, (Terj. Landung R. Simatupang), Cet. Kelima, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1996
- Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan (The World Commission on Environment and Development), Hari Depan Kita Bersama, PT. Gramedia, Jakarta, 1988
- Koeswadi, Hermien Hadiati, Hukum Pidana Lingkungan, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993
- Kunarto (Penyadur), Ikhtisar Implementasi Hak Asasi Manusia dalam Penegeakan Hukum, Cipta Mannunggal, Jakarta, 1996
- Kuntowijoyo, Demokrasi dan Budaya Birokrasi, Yayasan Bentang Budaya, Yogyakarta, 1994
- Lotlung, Paulus Effendie (Penyusun), Himpunan Makalah Azas-azas Umum Pemerintahan yang Baik, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994
- Meliala, Adrianus, (Penyunting), Praktik Bisnis Curang, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993
- Milles Matthew B. & A. Michael Huberman, Analisis Data Kualitatif, (Terj. Tjetjep Rohendi Rohidi), UI-Press, Jakarta, 1992
- Moeliono, Tristam P., (Penerjemah), Kekawatiran Masa Kini -Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan Dalam Teori dan Praktek-, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994
- Muladi (I), Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, Badan Penerbit UNDIR, Semarang, 1995

- (II), Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana, Badan Penerbit UNDP, Semarang, 1997
- (III), Prinsip-prinsip Dasar Hukum Pidana Lingkungan dalam Kaitannya dengan UU No. 23 Tahun 1997, UNDP, Semarang, 21 Februari 1998
- Muladi & Barda Nawawi Arief (I), Bunga Rampai Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1992
- Muladi & Barda Nawawi Arief (II), Teori-teori dan Kebijakan Pidana, Alumni, Bandung, 1992
- Nawawi Arief, Barda, (I), Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996
- (II), Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Badan penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1996
- (III), Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana, UNDP, Semarang, 1997
- (IV), Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia), Pidato Pengukuhan, Dicapkan pada Peresmian Penyerahan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 25 Juni 1994
- Packer, Herbert L., The Limits of Criminal Sanction, Stanford University Press, California, 1968
- Parnulardi, Bambang, Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995
- Rahardjo, Satjpto (I), Hukum dalam Perspektif Sosial, Alumni, Bandung, 1981
- Rangkuti, Siti Sundari, Hukum Lingkungan dan Kelembagaan Lingkungan Nasional, Airlangga University Press, Surabaya, 1996
- Reksodiputro, Mardjono, Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan, Kumpulan Karangan Buku Kesatu, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI, Jakarta, 1994
- , Kriminologi dan Sistem Peradilan pidana, Kumpulan Karangan Buku Kedua, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI, Jakarta, 1994

- , Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku Ketiga, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI, Jakarta, 1994
- , Bunga Rampai Permasalahan dalam Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku Kelima, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI, Jakarta, 1997
- Reksobadiprodjo, Sukanto dan Andreas Budi Purnomo Brodjonegoro, Ekonomi Lingkungan - Suatu Pengantar, Edisi Pertama, Cet. Kelima, BPF, Yogyakarta, 1997
- Sale, Kirkpatrick, Revolusi Hijau - Sebuah Tinjauan Historis-Kritis Gerakan Lingkungan Hidup di Amerika Serikat, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1996
- Salim, Emil, (I), Pembangunan Berwawasan Lingkungan, Cet. Keenam, LP3ES, Jakarta, 1993
- , (II), Lingkungan Hidup dan Pembangunan, PT. Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 1995
- Salindeho, John, Undang-undang Gangguan dan Masalah Lingkungan, Sinar Grafika, Ujung Pandang, 1989
- Sastrawijaya, A. Tresna, Pencemaran Lingkungan, Rineka Cipta, Jakarta, 1991
- Schafer, Stephen, The Victim and His Criminal, Random House, Inc., New York, 1968
- Sigit, Soetoyo, Industri Pertambangan Batubara Indonesia, PT. Geoservices (LTD), Bandung, 1997
- Silalahi, Daud, Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia, Edisi Revisi (Kedua), (Cet. Pertama), Alumni, Bandung, 1996
- Sixth United Nations Congress, Report, 1981
- Soedjono, Dirdjosisworo, Kejahatan Bisnis (Orientasi dan Konsep), Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1994
- Soekanto, Soerjono, Pengantar Penelitian Hukum, UI-Press, Jakarta
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995
- Soemarwoto, Otto, (I), Indonesia dalam Kancab Issu Lingkungan Global, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991

- (II), Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan, (Cet. 7) Penerbit Djambatan, Jakarta, 1997
- Soemitto, Ronny Hanitjo, (I), Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990
- Sommers, M., Logika, Cet. Ketiga, Alumni, Bandung, 1992
- Sudarto, (I), Hukum dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1981
- (II), Hukum Pidana I, Yayasan Soedarto, FH UNDIR, Semarang, 1990
- Sudjana, Eggy, HAM, Demokrasi dan Lingkungan Hidup - Perspektif Islam, Yayasan Assyahidah, Bogor, 1998
- Sudjana, Eggy dan Riyanto, Penegakan Hukum Lingkungan dalam Perspektif Etika Bisnis di Indonesia, Pt. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999
- Sukandarrumidi, Batubara dan Gambut, Gadjah mada University Press, Yogyakarta, 1995
- Suriasumantri, Jujun S., Filsafat Ilmu - Sebuah Pengantar Populer, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996
- Susanto, I. S. (I), Kejahatan Korporasi, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995
- (II), Menciptakan Lingkungan Hidup yang Nyaman, Pidato Dies Natalis Dalam Rangka Dies Natalis UNDIR Ke-40, Semarang, 15 Oktober 1997
- Syafrudin, Ateng, Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993
- United Nations, Seventh UN Congress on The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Milan, Italia, 1985
- United Nations, Eighth UN Congress on The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 1990
- United Nations, Ninth UN Congress on The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Cairo, Egypt, 1995
- United Nations, A Compilation of International Instrument, Human Rights, Volume I (First Part), New York, 1993

United Nations, International Meeting of Expert on Environment Crime, Oregon, USA, 1994

United Nations, XVth International Congress of Penal Law, Rio de Janeiro, Brasil, 1994

Viano, Emilio C., (ed.), Victims and Society, Visage Press, Inc., Washington D. C., 1976

Waluyo, Bambang, Penelitian Hukum dalam Praktek, Sinar Grafika, Jakarta, 1991

Wibawa, Samodra, Kebijakan Publik Proses dan Analisis, Intermedia, Jakarta, 1994

Zakaria, R. Yando, Hutan dan Kesejahteraan Masyarakat, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), Jakarta, 1994

#### Jurnal:

Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi, ASPEHUPKI & PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, Vol. I/Nomor 1/1998

Strategic Review, Indonesian Energy Prospects, Telstra, Jakarta, 1996

Konferensi Tingkat Tinggi Bumi, Rio De Janeiro, 3 - 14 Juni 1992

#### Laporan Penelitian:

Laporan Analisis Dampak Lingkungan Penambangan Batubara di Kec. Parangin, Kab. Hulu Sungai Utara Kalimantan Selatan, Oleh: PT. Adaro Indonesia, Jakarta, 1991

Laporan Penelitian: Pelaksanaan Reklamasi Lahan Bekas Penambangan Batubara di Propinsi Kalimantan Selatan, Oleh: Nirmala Sari, Banjarmasin, 1997

Laporan Penelitian: Keputusan Presiden yang Menyimpang 1993-1998, Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), Jakarta, 1998

Laporan Penelitian: Analisis dan Evaluasi tentang Beberapa Masalah Hukum yang Berkaitan dengan Investasi di Sektor Pertambangan dan Energi Nonmigas, BPHN, 1996/1997

**Makalah:**

- Hadjon, Philipus M., Pengkajian Ilmu Hukum, Disampaikan dalam Penataran dan Lokakarya Sehari "Mengagas Format Usulan dan Laporan Penelitian Hukum Normatif, Malang, 22 Februari 1997
- Kantor Menteri Negara KLH Bekerjasama dengan Environmental Management Development in Indonesia, Pengakuan Hukum Lingkungan (Prosiding Lokakarya), Batu, Malang, Mei 1990
- Nawawi Arief, Barda, (V), Kebijakan Kriminal (Criminal Policy), Bahan Penataran Kriminologi, FH UNPAD, Bandung, 9-13 September 1991
- , (VI), Penelitian Hukum Normatif (Suatu Upaya Reorientasi Pemahaman), Disajikan dalam Penataran Metodologi Penelitian Hukum di Universitas Djendral Soedirman, Purwokerto, 11-15 September 1995
- , (VII), (Peny.) Pertanggungjawaban Pidana Korporasi (Bahan Bacaan Kapita Selektia Hukum Pidana), Program S2 (magister Ilmu Hukum Pasca Sarjana UNDP Semarang, 1999
- Raharjo, Satjipto (II), Pembangunan Hukum di Indonesia dalam Konteks Situasi Global, Disampaikan dalam Seminar dan Pertemuan Dosen Pengajar/Peminat Sosiologi Hukum Se Jawa Tengah dan DI Yogyakarta, di Universitas Muhammadiyah Surakarta, 5 - 6 Agustus 1996
- Soemiro, Ronny Hanitjo, (II), Metodologi Penelitian Hukum, Disampaikan dalam Penataran Metodologi Penelitian Universitas Diponegoro, di Lembaga Penelitian UNDP, Semarang, 4-9 Mei 1992
- Warassih, Esmi, (I), Penyusunan Proposal dan Penelitian, Disampaikan dalam Penataran Metodologi Penelitian Universitas Diponegoro, di Lembaga Penelitian UNDP, Semarang, 4-9 Mei 1992
- , (II), Metodologi Penelitian Bidang Ilmu Humaniora, Disampaikan dalam Pelatihan Metodologi Penelitian Ilmu Sosial, FH. UNDP, 14-15 Mei 1999
- Wignjosoebroto, Soetandyo, (I), Beberapa Persoalan Paradigmatik dalam Teori, dan Konsekuensinya atas Pilihan Metode yang Akan Dipakai (Metode Kuantitatif Versus Metode Kualitatif), Disampaikan dalam Penataran Metodologi Penelitian Universitas Diponegoro, di Lembaga Penelitian UNDP, Semarang, 4-9 Mei 1992

-----, (II), Masalah Metodologik dalam Penelitian Hukum Sehubungan dengan Masalah Keragaman Konsepualnya, Disampaikan dalam Forum Komunikasi Hasil Penelitian Bidang Hukum, Bandung, Ambarawa, 5-8 Desember 1994

-----, (III), Masalah Metodologik dalam Penelitian Hukum Sehubungan dengan Masalah Keragaman Pendekatan Konsepualnya, Disampaikan dalam Pelatihan Metodologi Penelitian Ilmu Sosial, FH. UNDP, 14-15 Mei 1999

**Peraturan Perundang-undangan:**

Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 Tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

Tap MPR No. II/MPR/1998 Tentang GBHN

RKUHP 1991/1992, (Revisi), 1993

RKUHP 1997/1998, Departemen Kehakiman Republik Indonesia

UU No. 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup

UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria

UU No. 5 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan

UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan Umum

UU No. 11 Tahun 1974 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengairan

UU No. 5 Tahun 1984 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengairan

UU No. 9 Tahun 1985 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Perikanan

UU No. 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam

Peraturan Pemerintah, Instruksi Presiden, Surat Keputusan Bersama, Keputusan Menteri,

SK Dirjen dan-lain-lain yang berkaitan dengan Lingkungan Hidup dan Pertambangan

**Kamus dan Ensiklopedi:**

- Black, Henry Campbell, et al., Black's Law Dictionary, Sixth Edition, St. Paul, Minn, West Publishing Co., 1990
- Borgatta, Edgar F. and Marie L. Borgatta (Ed. Board), Encyclopedia of Sociology, Vol. I & II, Macmillan Publishing Co., New York, Macmillan Canada, Toronto, Maxwell Macmillan International, New York - Oxford - Singapore - Sydney, 1991
- Hoeve, W. van, Kamus Belanda - Indonesia, PT. Ikhitar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1992
- Kadish, Sanford H. (Ed. In Chief), Encyclopedia of Crime and Justice, (Vol. I-IV), The Free Press, A Division of Macmillan, Inc, New York, Collier Macmillan Publishers, London, 1983
- Poerwadarminta, W. J. S., Kamus Umum Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1996
- Sudarsono, Kamus Hukum, Rineka Cipta, Jakarta, 1992