

T
349. 096
LIY
1998



**PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DALAM RANGKA
PERLINDUNGAN TERHADAP KORBAN PENCEMARAN
KABUT ASAP AKIBAT KEBAKARAN HUTAN
DAN LAHAN DI PROPINSI JAMBI**

T E S I S

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

HERRY LIYUS, SH

Nim : B4A.096.008

Pembimbing :

DR. I. S. SUSANTO, SH.

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

1998

UPT-PUSTAK-UNDIP

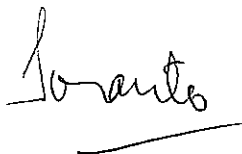
PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DALAM RANGKA PERLINDUNGAN
TERHADAP KORBAN PENCEMARAN KABUT ASAP AKIBAT KEBAKARAN
HUTAN DAN LAHAN DI PROPINSI JAMBI

Disusun Oleh :
HERRY LIYUS, SH.
Nim. B4A. 096.008

Dipertahankan Di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal : 10 Oktober 1998

Tesis Ini Telah Diterima Sebagai
Persyaratan Untuk Memperoleh Gelar
Magister (S2) Ilmu Hukum

Pembimbing :

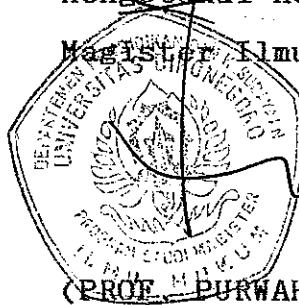


(DR. I.S. SUSANTO, SH.)

NIP. 130 324 139

Mengetujui Ketua Program

Magister Ilmu Hukum :



(PROF. BURWAHID PATRIK, SH)

NIP. 130 307 058

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah Swt yang telah memberikan taufik dan hidayahnya pada diri penulis, maka akhirnya selesailah penulisan Tesis penelitian ini dengan judul : "PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DALAM RANGKA PERLINDUNGAN KORBAN PENCEMARAN KABUT ASAP AKIBAT KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DI PROPINSI JAMBI". Penyusunan Tesis ini merupakan tugas akhir yang merupakan syarat untuk menyelesaikan program studi Magister (S2) Ilmu Hukum, pada Universitas Diponegoro Semarang.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini banyak kekurangan dan kelemahannya, baik dari materi maupun analisis yang digunakan. Dengan adanya berbagai kritikan dari semua pihak, maka akan menambah masukan bagi penulis akan adanya kekurangan dalam penyusunan Tesis ini.

Dengan perasaan lega serta bantuan dan bimbingan dari dari semua pihak terutama pembimbing tesis, maka segala hambatan-hambatan tersebut sedikit demi sedikit dapat diatasi. Selesainya penulisan tesis ini tidak terlepas dari bantuan dari berbagai pihak. Untuk itu penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Purwahid Patrik, S.H., Ketua Program Pascasarjana Ilmu Hukum Undip Semarang yang telah

memberikan kemudahan hingga terselesaikannya penulisan tesis ini.

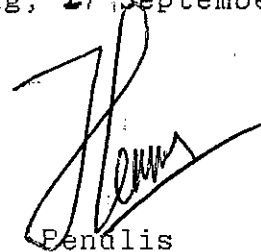
2. Bapak DR. I.S. Susanto, S.H, selaku Pembimbing utama tesis yang telah banyak memberikan bimbingan dan pengarahan sehingga selesainya penyusunan penelitian ini.
3. Bapak Prof. DR. Barda Nawawi Arief, S.H., dan staf pengajar lainnya yang telah memberikan masukan dalam penulisan ini.
4. Bapak Asrofi, SH, Kepala Seksi Biro Lingkungan Hidup Penda TK I Jambi, beserta staf yang telah memberikan bahan-bahan yang penulis perlukan.
5. Kolonel Polisi, Drs. Priestewa, Kapolda Jambi beserta staf yang telah memberikan bantuan informasi dalam mengumpulkan data yang penulis perlukan.
6. Bapak.Dr. Subakir, Kepala Bagian Dinas Kesehatan Propinsi Jambi yang telah memberikan informasi yang penulis perlukan.
7. Bapak Mansyur Kartayasa, Kepala Kejaksaan Negeri Jambi yang telah memberikan bantuan informasi yang berkaitan dengan tesis ini.
8. Bapak Drs. Dedi Ruchyadi, Kepala Dinas Kehutanan Propinsi Jambi yang telah banyak memberikan informasi yang penulis perlukan.
9. Semua pihak yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu, yang secara tulus dan ikhlas telah memberikan bantuan moral maupun spritual pada waktu pengumpulan

data maupun pada waktu penulisan tesis ini.

iii

Akhirnya dengan segala kerendahan hati, Penulis berharap semoga tulisan yang penuh dengan kekurangan dan jauh dari kesempurnaan ini, dapat diterima dan menjadi sumbangan pemikiran bagi para almamater dan pembaca dalam rangka pengembangan penegakan hukum lingkungan khususnya terhadap pencemaran kabut asap.

Semarang, 27 September 1998



Penulis

DAFTAR ISI

Halaman

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR TABEL.....	vi

BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah	15
C. Tujuan Penelitian.....	16
D. Kegunaan Penelitian.....	16
E. Kerangka Pemikiran.....	16
F. Metode Penelitian.....	27
G. Sistematika Penulisan.....	36

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA.

A. Pengertian Hukum Lingkungan.....	38
B. Penegakan Hukum Lingkungan.....	42
C. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penega- kan Hukum Lingkungan :.....	59
1. Faktor Peraturan Hukum.....	59
2. Faktor Penegak Hukum (Birokrasi).....	69
3. Faktor Kesadaran Hukum Masyarakat....	74
4. Faktor Sarana dan Pasilitas.....	76

5. Faktor kebudayaan..... 79

D. Dampak Pencemaran Lingkungan (pencemaran Kabut Asap)..... 81

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Penegakan Hukum Lingkungan Terhadap Pencemaran Kabut Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan Di Propinsi Jambi :..... 93

1. Penegakan Di bidang Hukum Administrasi..... 114

2. Penegakan Di Bidang Hukum Pidana.... 124

3. Penegakan Di Bidang Hukum Perdata... 138

B. Perlindungan Terhadap Korban Pencemaran Kabut Asap Dalam Rangka Penegakan Hukum Lingkungan :

1. Perlindungan Terhadap Korban (Masyarakat) Kejahatan Dalam Hukum Pidana Positif..... 150

2. Beberapa Upaya Perlindungan Korban Kejahatan Lewat Lembaga Restitusi dan Kompensasi (Ganti Rugi)..... 163

BAB IV : PENUTUP.....174

A. Kesimpulan..... 174

B. Saran..... 175

DAFTAR PUSTAKA..... 177

DAFTAR TABEL

	halaman
Tabel 1 : Data Perusahaan-Perusahaan Yang Melakukan Pembakaran Hutan di Daerah Propinsi Jambi.....	96
Tabel 2 : Kawasan Hutan dan Lahan Yang terbakar Di Propinsi Jambi Tahun 1997.....	101
Tabel 3 : Data Hasil Laporan Adanya Titik-Titik Panas (hot Spot) Yang Terpantau Satelit NOAA Sejak 1 Agustus s/d 15 September 1997.....	108
Tabel 4 : Luas Kebakaran Hutan dan Lahan di Propinsi Jambi.....	113
Tabel 5 : Sanksi Yang Dijatuhkan Terhadap 20 Perusahaan Yang Melakukan Pembakaran Hutan Dan Lahan Di Propinsi Jambi.....	118
Tabel 6 : Data Korban (Penderita) Penyakit Pernapasan Akibat Kabut Asap Yang Dirawat Di RSUD Jambi Tanggal 27 Sept 1997.....	165
Tabel 7 : Korban (Penderita) Penyakit Pernapasan Dari Bulan April 1997 s/d September 1997 Di RSUD Propinsi Jambi.....	166

MOTTO

- Belajarlah
Karena tidaklah manusia dilahirkan dalam keadaan berilmu
Dan tidaklah orang berilmu itu seperti orang bodoh
Maka sesungguhnya seorang pemimpin yang tidak berilmu
(dipandang) remeh oleh lingkungan masyarakat dimana dia berada
- Ilmu dapat menjadi orang hidup menjadi mudah
Seni dapat menjadi orang hidup menjadi indah
Agama dapat menjadi orang hidup menjadi terarah
- Barang siapa banyak ketawa, maka berkurang wibawanya
Barang siapa banyak omongannya, maka akan banyak kesalahannya
Barang siapa berkurang rasa malunya, maka berkuranglah taqwanya
Barang siapa berkurang taqwanya, sesungguhnya matilah hatinya

RINGKASAN

Pada saat sekarang ini, kejahatan yang dilakukan oleh perusahaan (korporasi) yang menyangkut kejahatan pencemaran lingkungan (pencemaran kabut asap) yang terjadi di wilayah Sumatera (khusus Propinsi Jambi) dan Kalimantan masih tetap menarik untuk dibicarakan. Oleh karena dampak kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan korporasi ini luar biasa besarnya. Kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan ini meliputi : kerugian di bidang perekonomian, politik, kesehatan, jiwa serta kerugian di bidang nilai-nilai sosial dan moral. Belum lagi kerugian jangka panjang yang diakibatkan oleh perilaku perusahaan.

Adapun luas kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Wilayah Sumatera dan Kalimantan dalam kurun waktu April s/d November 1997 mencapai 1.714.000 hektar yang meliputi 570.000 hektar hutan produksi, 45.000 hektar kawasan konservasi, 798.000 hektar perkebunan, 260.000 proyek lahan gambut, 30.000 hektar pembukaan areal transmigrasi dan 1000 hektar daerah perdagangan.

Kebakaran hutan dan lahan merupakan peristiwa lingkungan yang cukup rumit. Jika dalam pencemaran lingkungan (pencemaran industri) akan bisa dilacak industri atau kegiatan mana yang menjadi biangnya sehingga prinsip membayar seketika (*polluters pay principles*) bisa diterapkan. Dalam kebakaran hutan dan lahan, meskipun telah diidentifikasi dengan memakai sistem penginderaan jarak jauh dengan NOAA sejumlah perusahaan yang melakukan pembakaran hutan tetapi amat sulit untuk membuktikannya.

Gangguan kabut asap di Propinsi Jambi yang terjadi awal Agustus sampai dengan akhir november 1997, cukup meluas sehingga mengganggu aktivitas masyarakat, lalu lintas, penerbangan, angkutan jalan raya dan sungai serta menyebabkan meningkatnya penyakit yang berhubungan dengan saluran pernapasan dan paru-paru, gangguan asap tersebut telah menjadi issue nasional bahkan masalah internasional.

Penegakan Hukum lingkungan yang berkaitan dengan kasus pencemaran kabut di Propinsi Jambi belum sepenuhnya diterapkan/dilaksanakan dari ketentuan hukum lingkungan (UU Nomor 23 Tahun 1997) . Dalam penerapannya peraturan tersebut, baru sanksi administrasi saja yang telah diterapkan sedangkan sanksi hukum perdata dan sanksi hukum pidana belum diterapkan sebagaimana yang diharapkan dalam ketentuan hukum lingkungan. Belum diterapkannya sanksi perdata dan sanksi pidana karena tidak adanya laporan (keengganan) masyarakat (korban) untuk melakukan penuntutan/gugatan terhadap para pelaku (perusahaan) yang melakukan pencemaran kabut asap.

Penegakan hukum lingkungan khususnya terhadap pencemaran kabut asap di Propinsi Jambi belum sepenuhnya

diterapkan/dilaksanakan karena disebabkan berbagai faktor kendala yakni : lemahnya penerapan penegakan hukum (*law enforcement*) oleh aparat hukum (birokrasi), kurangnya kesadaran hukum pengusaha (korporasi) terhadap bahaya pencemaran kabut asap, lemahnya kesadaran hukum masyarakat (korban), kurangnya sarana dan fasilitas yang memadai, serta terlalu lenturnya peraturan hukum lingkungan (UU Nomor 23 Tahun 1997).

Masalah penegakan hukum lingkungan yang berkaitan dengan kasus pencemaran kabut asap telah diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 (dahulu UU No. 14 Tahun 1982) baik yang menyangkut sanksi pidananya (diatur dalam Pasal 41 s/d 48), sanksi Administrasi (Pasal 25 s/d 27), dan sanksi perdata (Pasal 30 s/d 34).

Selain ketentuan pidana dalam KUHP dan UU No. 23 Tahun 1997 ini, terhadap pelaku tindak pidana lingkungan hidup dapat pula dikenakan tindakan tata tertib 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 dilalaikan tanpa hak; dan/atau
- e. meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau
- f. menempatkan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 tahun.

Dewasa ini pengaturan hukum pidana terhadap korban kejahatan belum menampilkan pola yang jelas, yang sampai saat sekarang ini belum dapat diselesaikan secara tuntas baik peraturan perundang-undangan pidana materiil maupun formil.

Dalam hal perlindungan terhadap korban pencemaran lingkungan (pencemaran kabut asap), sistem pemberian restitusi dan kompensasi (ganti rugi) terhadap korban dapat dilakukan melalui :

1. Ganti rugi (kompensasi) yang bersifat keperdataan, diberikan melalui proses perdata.
2. Restitusi yang bersifat perdata dan bercampur dengan sifat pidana, diberikan melalui proses pidana.

Dalam masalah pencemaran kabut asap di Propinsi Jambi ini, masalah perlindungan terhadap Korban (masyarakat) merupakan masalah yang penting dan perlu mendapatkan perhatian dari pemerintah. Dalam hal Perlindungan hukum terhadap korban (masyarakat) sesuai dengan ketentuan UU Nomor 23 Tahun 1997 dan hukum lainnya, masyarakat (korban) dapat melakukan penuntutan/gugatan ganti rugi (kompensasi) terhadap perusahaan yang melakukan pembakaran hutan dan lahan melalui upaya hukum perdata dan upaya hukum pidana serta dapat dikenakan sanksi administrasi.

Berdasarkan kenyataan tersebut di atas, maka peneliti merasa perlu untuk mengkaji mengenai penegakan hukum lingkungan dalam rangka memberikan perlindungan hukum terhadap korban (masyarakat) pencemaran kabut asap baik melalui sanksi administrasi, perdata maupun pidana terhadap perusahaan (korporasi) yang melakukan kejahatan lingkungan (pencemaran kabut asap).

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Derap pembangunan di Indonesia dewasa ini berjalan dengan pesat di segala bidang. Pembangunan nasional yang bertujuan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur tidak terlepas dari upaya mengolah sumber-sumber alam sehingga mengubah lingkungan. Pembangunan menimbulkan unsur-unsur perubahan besar, seperti perubahan struktur ekonomi, sosial, fisik wilayah, pola konsumsi, sumber alam dan lingkungan hidup, teknologi, sistem nilai dan kebudayaan.¹

Dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1993 ditegaskan bahwa : Hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya, dengan sasaran : terciptanya kualitas manusia dan kualitas masyarakat Indonesia yang maju dan mandiri dalam suasana tenteram dan sejahtera lahir batin, dalam tata kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang berdasarkan Pancasila dalam suasana kehidupan bangsa Indonesia yang serba berkesinambungan dan selaras dalam hubungan antara sesama manusia, manusia dan masyarakat, manusia dengan alam lingkungannya serta manusia

1 Emil Salim, "Lingkungan Hidup dan Pembangunan," Cetakan ke IV, Mutiara, Jakarta, 1983.

dengan Tuhan Yang Maha Esa.²

Kebijaksanaan yang telah diambil dalam GBHN tersebut selanjutnya dituangkan dalam kebijaksanaan pembangunan lima tahun ke enam. Diantaranya adalah bahwa : pembangunan lingkungan hidup bertujuan meningkatkan mutu, memanfaatkan sumber daya alam secara berkelanjutan, merehabilitasi kerusakan lingkungan, mengendalikan pencemaran dan meningkatkan kualitas lingkungan.

Lingkungan hidup yang rusak atau terganggu keseimbangannya perlu direhabilitasi agar kembali berfungsi sebagai penyangga kehidupan dan memberi manfaat bagi kesejahteraan masyarakat, karena itu pembinaan dan penegakan hukum untuk mengurangi terjadinya pencemaran lingkungan perlu ditingkatkan. Isu masalah lingkungan hidup bukan saja monopoli dalam negara yang berkembang (*developping countries*) tetapi juga negara-negara maju (*industrialist Countries*).³

Indonesia termasuk salah satu negara yang ikut menanggapi masalah lingkungan hidup pada tanggal 11 Maret 1982 mengeluarkan Undang-Undang Nomor 4 tahun 1982, tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Hal ini bukan berarti sebelum undang-undang tersebut diberlakukan, negara Indonesia tidak punya peraturan hukum yang berkaitan dengan lingkungan hidup. Bahkan pada zaman

2 Lihat TAP MPR No. II/MPR/1993 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

3 Faulus Efendi Lotulung, "Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata, "PT.Citra Aditya Bakti, 1993, hal. 5.

Hindia Belandapun sudah ada sejumlah produk hukum yang berhubungan dengan lingkungan hidup.⁴

Demikian juga sesudah berlakunya undang-undang nomor 4 tahun 1982 yang disingkat UULH banyak sekali produk hukum yang dikeluarkan pemerintah. Sehingga kalau digambarkan peraturan hukum tentang lingkungan di Indonesia baik sebelum maupun berlakunya UULH sebagai piramida peraturan lingkungan hidup.⁵

Selama berlakunya Undang-undang nomor 4 tahun 1982 ini walaupun telah banyak hasilnya terhadap pelestarian lingkungan hidup, namun ada berbagai kendala yang sempat terangkum sebagai berikut :

1. Masih lemahnya penegakan hukum lingkungan dalam praktek penegakan hukum (*Law enforcement*).
2. Belum adanya sebagian aturan pelaksanaan dari berbagai ketentuan dalam UULH ini;
3. Lemahnya kesadaran hukum masyarakat (termasuk pengusaha industri).
4. Kemampuan profesional pengelola lingkungan seperti pengawasan Amdal yang masih kurang
5. Belum diterapkannya sanksi pidana sepenuhnya
6. Masih lemahnya pembuktian dalam pemeriksaan perkara di Pengadilan terhadap kasus pencemaran dan perusakan lingkungan hidup ini.⁶

Oleh karena Undang-undang nomor 4 tahun 1982 ini banyak kendalanya, dirasakan kurang lengkap dan tidak memadai dalam

⁴ Djumadi, "Penegakan Hukum lingkungan Sebagai Upaya Mengantisipasi Krisis Lingkungan Hidup Dalam Era globalisasi," *Majalah Ilmiah Dinamika Hukum* Nomor 3 Tahun 1997, hal. 1

⁵ Koesnadi Hardjosoemantri, "Hukum Tata Lingkungan," Gajahmada University press, Yogyakarta, 1986.

⁶ M.Arief Nurdu'a dan Nursyam B. Sudharsono, "Hukum Lingkungan Perundang-undangan Serta Berbagai Masalah dalam Penegakannya, 1993, hal. 2-4.

mengatur masalah lingkungan hidup, sehingga banyak kasus-kasus pencemaran lingkungan belum dapat diselesaikan secara tuntas. Berdasarkan keadaan tersebut maka dikeluarkanlah Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) yang baru yakni Undang-undang Nomor 23 tahun 1997.⁷ Dengan telah diundangkannya Undang-undang No. 23 Tahun 1997 yang kalangan masyarakat dianggap jauh lebih maju dari UULH yang lama (UU No.4 tahun 1982), baik substansi maupun cakupannya. Termasuk di dalamnya mengenai sanksi pidana bagi pelaku pencemaran dan perusakan lingkungan yang semakin berat dan denda yang kian besar.

Terdapat beberapa kemajuan dengan dicantumkannya beberapa ketentuan baru dalam UU No. 23 Tahun 1997 ini seperti : hak masyarakat untuk melaporkan permasalahan lingkungan hidup, diterapkannya prinsip tanggung jawab seketika/mutlak (strict liability) terhadap pelaku pencemaran, penyelesaian sengketa di luar pengadilan (alternatif dispute resolution).

Penegakan hukum lingkungan yang berkaitan dengan kasus lingkungan di Indonesia masih jauh dari harapan, akibatnya aksi pengrusakan lingkungan, pencemaran limbah industri, pencemaran udara dan sebagainya masih marak. Ironisnya lagi, kasus lingkungan tersebut terjadi berulang kali dan sungguh memprihatinkan. Para pelaku kasus itupun seakan tidak jera

⁷ Lihat pada penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

untuk mengulangi perbuatannya, sehingga menambah panjang catatan "hitam" kejahatan lingkungan. Apalagi selama ini warga masyarakat baru menyadari pentingnya masalah lingkungan setelah merasakan dampak negatif yang ditimbulkannya. Karena itulah, tidak heran kalau kemudian setiap kasus lingkungan dipandang sebelah mata dibandingkan jenis kejahatan lainnya.

Berbicara tentang penegakan hukum lingkungan maka tidak terlepas dari membicarakan birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sering dikatakan birokrasi yang berbelit-belit. Yang dalam tulisan Peter Blau dalam bukunya : *Bureaucracy in Modern Society* dikatakan bahwa birokrasi itu bermuka dua. Di satu sisi mampu menangani masalah yang dibutuhkan oleh masyarakat modern atau membantu kita, di sisi lain bisa melakukan kordinasi, melakukan pengawasan, sehingga dapat mengancam demokrasi.⁸

Birokrasi-birokrasi merupakan lembaga yang sangat berkuasa mempunyai kemampuan sangat besar untuk berbuat kebaikan atau keburukan, karena birokrasi adalah sarana administrasi rasional yang netral dalam skala besar. Masalah yang dihadapi masyarakat terutama dalam penegakan hukum seringkali mengalami berbagai hambatan dan keterlambatan dalam menjalankan birokrasi

Meski awalnya birokrasi diciptakan untuk melayani

⁸ Peter M. Blau dan Marhal W. Meyer, "Birokrasi Dalam Masyarakat modern, Penerbit Universitas Indonesia, 1987, hal. 5.

kepentingan masyarakat luas, kenyataannya justru masyarakat yang harus melayani dan cenderung menjadi birokrasi yang ambaudenda, yang serba kuasa. Padahal menurut tipe ideal Weberian, birokrasi pemerintah bukan kekuatan politik, tetapi instrumen politik. Artinya birokrasi harus berperan sebagai agent bukan master. Di samping ciri lain dari birokrasi kita adalah sifatnya yang cenderung lamban. Nampaknya kelambatan biorkrasi kita juga menjadi salah satu kritik yang banyak dilontarkan atas keterlambatan pemerintah dalam menangani masalah kabut asap.

Hukum Lingkungan memang berbeda dengan jenis hukum lainnya, ia tidak saja berada dalam lingkup hukum administrasi (karena menyangkut perizinan), tetapi juga bisa menyangkut hukum pidana dan hukum perdata. Luasnya pilihan ini di satu pihak menimbulkan keleluasaan, tetapi dilain pihak juga mengakibatkan kesulitan baik penegak hukum maupun para pencari keadilan. Kesulitan yang dapat terjadi adalah, pada setiap kasus harus diadakan pilihan aspek mana dari aspek administrasi, pidana dan perdata yang akan merupakan sarana paling efektif untuk menegakkan hukum lingkungan.⁹

Masalah penegakan hukum lingkungan yang berkaitan dengan kasus pencemaran lingkungan (pencemaran kabut asap) telah diatur dalam Undang-undang No. 23 Tahun 1997 baik yang menyangkut sanksi pidananya (diatur dalam Pasal

⁹ Teguh Sumarsono, "Penataan Lingkungan dalam Penerapan Polluter pays Principles pada Sistem Hukum Lingkungan, dalam Majalah Bhayangkara, Pengembangan Ilmu dan Teknologi Kepolisian, hal. 36.

41 s/d 48), sanksi administrasi (diatur dalam Pasal 25 s/d 27), dan sanksi perdata/penyelesaian perselisihan (diatur dalam Pasal 30 s/d 34).

Mengenai sanksi pidananya dalam kasus pencemaran lingkungan dalam Pasal 41 UU no. 23 Tahun 1997 yang berbunyi:

Ayat (1) : Barangsiapa yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan /atau perusakan lingkungan hidup, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 tahun dan denda paling banyak Rp 500. juta.

Ayat (2) : Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang mati atau luka berat, pelaku tindak pidana diancam dengan pidana penjara paling lama 15 Tahun dan denda maksimal Rp 750. juta.

Dalam UUPH yang baru ini juga diatur mengenai sanksi Perdata (Ganti Rugi) dalam Pasal 34 UU No. 23 Tahun 1997 disebutkan : terhadap pengusaha yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain, mewajibkan penanggung jawab usaha (perusahaan) untuk membayar ganti rugi atau melakukan tindakan tertentu.

Terhadap ganti kerugian ini dikenal juga dengan asas Tanggung Jawab Mutlak (Strict liability) yang artinya perusahaan bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan, dengan kewajiban membayar ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran lingkungan. Perusahaan hanya dapat dibebaskan dari kewajiban membayar ganti rugi jika perusahaan yang bersangkutan dapat membuktikan bahwa pencemaran lingkungan hidup disebabkan

salah satu alasan :

- a. adanya bencana alam atau peperangan
- b. adanya keadaan terpaksa di luar kemampuan manusia, atau
- c. adanya tindak^{an} pihak ketiga yang menyebabkan terjadinya pencemaran lingkungan.

Selain itu juga diatur mengenai sanksi administrasi terhadap perusahaan yang melakukan pencemaran lingkungan. Sanksi administrasi yang dijatuhkan oleh pemerintah daerah terhadap perusahaan yang melakukan pelanggaran atau pencemaran lingkungan dapat dijatuhi sanksi berupa pencabutan izin usaha atau kegiatan.

Sebagai penunjang hukum administrasi, berlakunya ketentuan sanksi pidana tetap memperhatikan asas subsidiaritas, yaitu bahwa hukum pidana hendaknya dipergunakan apabila sanksi bidang hukum lain, seperti sanksi administrasi dan sanksi perdata, dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup tidak efektif atau tingkat kesalahan pelaku relatif berat akibat perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat.

Dalam UUPLH yang baru ini juga diatur mengenai hak-hak masyarakat untuk mengajukan gugatan ganti kerugian ke pengadilan atau melaporkan ke penegak hukum mengenai berbagai masalah lingkungan hidup yang merugikan perikehidupan masyarakat.

Berkaitan dengan kasus kejahatan lingkungan maka kasus yang masih hangat dibicarakan saat ini adalah kasus pencemaran asap akibat kebakaran hutan yang terjadi di

Wilayah Sumatera dan Kalimantan bahkan merambat ke negara-negara tetangga Malaysia, Singapura, dan Filipina. Pencemaran asap kini telah mencapai level bencana nasional. Bahkan beberapa pakar ekologi menghitung fenomena tersebut sebagai bencana global mengingat kerugiannya yang tidak terhingga bukan hanya di derita Indonesia tetapi seluruh dunia karena musnahnya beberapa potensi biodiversity hutan tropis.

Sebagaimana yang diberitakan berbagai mass media bahwa akibat adanya asap ini, sekitar 20 juta nyawa terancam kesehatannya, bahkan dapat dilihat dari beberapa daerah yang terdekat dengan titik api yang mengeluarkan asap cukup tebal. Korban-korban mulai berjatuhan dan sebagian sudah dikirim ke beberapa Rumah Sakit atau puskesmas-puskesmas terdekat. Pada umumnya korban tersebut mengalami gangguan pernapasan yang dimulai dari batuk-batuk kemudian lemas hingga tidak sedikit pula yang mengalami pingsan, bahkan menurut sumber media, kini korban dari gangguan asap ini sudah ada sampai yang meninggal.¹⁰ Yang perlu dipertanyakan dalam hal ini adalah seberapa jauh perhatian penegak hukum (birokrasi) dalam memberikan perlindungan terhadap korban (masyarakat) yang secara langsung menderita akibat dampak pencemaran kabut asap tersebut.

¹⁰ Harian Suara Merdeka, "Kebakaran Hutan 1997 Akibat Kemarau atau Dosa Pelaku Bisnis ? 25 September 1997.

Dewasa ini pengaturan perlindungan hukum pidana terhadap korban kejahatan belum menampakan pola yang jelas. Dari segi hukum pidana materiil dapat kita lihat antara lain ketentuan yang berkaitan dengan pidana bersyarat sebagaimana yang diatur dalam pasal 14 c KUHP. Dalam Pasal tersebut dinyatakan bahwa hakim dapat menjatuhkan pidana bersyarat dengan syarat umum dan syarat khusus yang harus dipenuhi selama masa untuk mengganti segala atau sebagian kerugian yang ditimbulkan oleh tindak pidana dalam waktu tertentu.

Demikian pula yang diatur dalam UU No. 7 Drt. Tahun 1955. Undang-undang ini memuat ketentuan yang memungkinkan penjatuhan tindakan tata tertib kepada terhukum berupa kewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak, meniadakan apa yang dilakukan tanpa hak, dan melakukan jasa-jasa untuk memperbaiki akibat-akibat satu sama lain, semua atas biaya terhukum, sekedar hakim tidak menentukan lain.¹¹

Dalam hal perlindungan terhadap korban (masyarakat) yang menderita akibat perilaku perusahaan yang melakukan pencemaran lingkungan (dengan cara pembakaran hutan dan lahan) maka dalam Undang-undang No. 23 Tahun 1997 pada Pasal 47 dinyatakan, terhadap pelaku tindak pidana lingkungan hidup dapat pula dikenakan tindakan tata tertib 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

¹¹ Muladi dan Barda Nawawi Arief, "Bunga Rampai Hukum Pidana, Penerbit Alumni, Bandung, 1992, hal.87.

- d. mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau
- e. meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau
- f. menempatkan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 tahun.

Sistem peradilan pidana tidak memungkinkan adanya pemberian ganti rugi bagi pihak korban melalui suatu putusan hakim. Apabila pihak korban ingin mendapatkan ganti rugi maka ia harus menuntut ganti kerugian melalui peradilan perdata. Pada peradilan perdata pihak korban sebagai pencari keadilan tidak diwakili oleh pihak penguasa, penuntut umum, hakim, di sini dapat dikatakan bertindak sebagai wasit. Pihak korban mempunyai lebih banyak kesempatan menyatakan pendapat yang dapat mempengaruhi kuat putusan hakim. Pihak korban dapat antara lain menuntut ganti rugi atas penderitanya yang ditimbulkan oleh pihak pelaku. Hak asasinya sebagai warga negara lebih dijamin pelaksanaannya. Hak untuk menuntut ganti kerugian dimungkinkan dan dapat diperkuat oleh hakim cara penuntutan ganti kerugian melalui peradilan perdata akhirnya tidak akan menguntungkan bagi para korban yang tidak mampu finansial. Sedangkan mereka inilah yang paling memerlukan bantuan setelah mengalami musibah, menjadi korban (mental, fisik, sosial). Jadi dari tidak dimungkinkannya mendapatkan ganti kerugian melalui peradilan pidana, kita melihat adanya suatu pengadaan keadilan yang tidak sempurna, tidak adil, bertentangan dengan moral tertentu.¹²

¹² Arief Gosita, "Masalah korban Kejahatan, Penerbit Akademika Presindo, Jakarta, 1983. hal. 58.

Ancaman asap terhadap kesehatan manusia menimbulkan dampak kesehatan yang sangat membahayakan bahkan bisa mengakibatkan kematian. Adapun dampak kabut asap terhadap kesehatan adalah berakibat : kelemahan jantung, gangguan otak dan mental, kerusakan dan gangguan fungsi paru/saluran napas, kanker, memperburuk kondisi sakit, alergi, mata dan kulit, radang paru.¹³

Masalah kabut asap sebagai akibat kebakaran hutan yang melanda tanah air, dampaknya juga ke beberapa negara tetangga, meski bukan masalah lingkungan semata, namun sepanjang menyangkut masalah pengelolaan lingkungan hidup, pemberdayaan hukum dilakukan melalui UU nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai penyempurnaan/pengganti UU nomor 4 tahun 1982. Seberapa jauh kemampuan undang-undang yang baru ini dalam melindungi masyarakat terhadap kerugian yang ditimbulkan oleh kerusakan lingkungan tentunya masih perlu diuji melalui bekerjanya hukum. Di samping itu perlu dikaji pula seberapa jauh tingkat kecacatan undang-undang ini dalam arti apakah undang-undang yang bersangkutan adil.¹⁴

Menyimak masalah kebakaran hutan di Indonesia yang agak

13 Antono Suryoputro, "Bencana Asap dan Dampaknya Terhadap Kesehatan" Dalam Diskusi Panel Bencana Asap dari Berbagai Perspektif, Undip, 3 November 1997.

14 I.S. Susanto, "Pemberdayaan Hukum Dalam Melindungi Masyarakat Terhadap Bencana Asap, Dalam Diskusi Ilmiah Bencana Asap dalam Berbagai Perspektif yang diselenggarakan oleh Fakultas Kesehatan Masyarakat Undip Semarang tanggal 3 November 1997.

rutin, misalnya pada tahun 1987 memusnahkan 48.323 hektare hutan, tahun 1991 seluas 118.881 hektare, dan tahun 1993 seluas 161.798 hektare, meski lima belas tahun yang lalu telah menghancurkan 3,6 juta hektare hutan, pertanyaan yang dapat diajukan adalah seberapa jauh upaya pemerintah (birokrasi) dalam menghadapi masalah kebakaran hutan di tanah air.¹⁵ Menurut catatan WALHI (Wahana Lingkungan Indonesia) yang dikutip Suara merdeka (18 oktober 1997) luas hutan yang terbakar dalam kurun waktu April-September 1997 mencapai 1.714.000 hektare yang meliputi 570.000 hektare hutan produksi, 45.000 hektare hutan konservasi, 798.000 hektare perkebunan, 260.600 proyek lahan gambut, 30.000 hektare pembukaan areal transmigrasi dan 1000 hektare daerah perdagangan.¹⁶

Kebakaran hutan merupakan peristiwa lingkungan yang cukup rumit. jika dalam pencemaran lingkungan akan bisa dilacak industri atau kegiatan mana yang menjadi biangnya sehingga "*Polluters Pay Principle*" bisa diterapkan. Dalam kebakaran hutan, meskipun telah diidentifikasi sejumlah perusahaan (terdapat 176 perusahaan) yang bergerak dibidang kehutanan dan perkebunan memiliki potensi menimbulkan kebakaran tetapi amat sulit membuktikannya. El Nino memang bisa pemicu terjadinya kebakaran, tetapi intervensi manusia

15 Ibid, hal. 9.

16 Sudharto P. Hadi, "Kebakaran Hutan dalam Perspektif Ekologis, dalam Diskusi Bencana Asap Dari Berbagai Perspektif, FKM, Undip Semarang tanggal 3 November 1997.

juga berperan untuk timbulnya kebakaran.¹⁷

Berdasarkan pengumuman dari Departemen kehutanan bahwa ada 176 perusahaan yang dieurigai sebagai pembakar hutan. Sebagian besar perusahaan perkebunan kelapa sawit, sebagian lagi yang menggarap lahan transmigrasi dan Hutan tanaman industri. Sedangkan tindakan-tindakan yang baru dilakukan oleh pemerintah berupa sanksi administratif yakni mencabut izin perusahaan sedangkan sanksi hukum perdata dan hukum pidana belum dapat diterapkan sebagaimana mestinya.

Mengingat dampak yang diakibatkan terhadap ekonomi dan kesehatan masyarakat, perekonomian negara, dan citra bangsa dan pemerintah Indonesia di mata luar negeri, maka dalam hal ini pemerintah seharusnya bisa mengambil tindakan tegas atas pelanggaran yang dibuat pengusaha, bukan hanya berupa sanksi administratif seperti pencabutan izin, tetapi juga para pengusaha (korporasi) tersebut harus diselesaikan ke pengadilan, karena kegiatan pengusaha yang melakukan pembakaran hutan merupakan kejahatan lingkungan.

Berdasarkan kenyataan tersebut di atas, maka peneliti merasa perlu meneliti mengenai : penegakan hukum lingkungan Terhadap Pencemaran Kabut Asap Akibat Kebakaran Hutan baik dari sanksi pidana, sanksi perdata maupun sanksi administrasi. Juga diteliti mengenai perhatian penegak hukum (birokrasi) terhadap perlindungan korban (masyarakat) akibat terjadinya pencemaran kabut asap di Propinsi Jambi.

17 Ibid, Sudharto P. Hadi.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang diajukan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah penegakan hukum lingkungan terhadap pencemaran kabut asap akibat kebakaran hutan di Propinsi Jambi.

Di sini akan diteliti masalah penegakan hukum lingkungan dilihat dari birokrasi penegakan hukum yang menyangkut sanksi pidana, sanksi perdata dan sanksi administrasi. Dari ketiga sanksi tersebut yang diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 (UUPLH) akan diteliti sanksi manakah yang paling banyak dijatuhkan terhadap perusahaan (korporasi) yang diketahui melakukan pembakaran hutan sehingga mengakibatkan terjadinya pencemaran kabut asap.

2. Bagaimanakah perhatian penegak hukum (birokrasi) dalam memberikan perlindungan terhadap korban pencemaran kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan ?

Di sini akan diteliti mengenai perlindungan terhadap korban (masyarakat) dalam rangka penegakan ketentuan hukum lingkungan, untuk melihat bagaimana perhatian penegak hukum dalam menangani korban (masyarakat) yang menderita akibat dampak pencemaran kabut asap tersebut dan upaya apa saja yang telah dilakukan oleh korban (masyarakat) terhadap perusahaan yang melakukan pembakaran hutan dan lahan (pencemaran kabut asap) guna mendapatkan ganti rugi.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menjelaskan tentang penegakan hukum lingkungan terhadap pencemaran kabut asap akibat kebakaran hutan.
2. Untuk mengetahui perhatian penegak hukum (birokrasi) terhadap perlindungan korban pencemaran kabut asap akibat kebakaran hutan di Propinsi Jambi.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat mempunyai kegunaan sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan pemikiran ilmu hukum khususnya hukum lingkungan terutama berkaitan dengan penegakan hukum lingkungan terhadap pencemaran kabut asap.

2. Manfaat Praktis

Dari segi praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi penegak hukum (birokrasi) dalam rangka menegakkan hukum lingkungan terhadap pencemaran kabut asap akibat kebakaran hutan.

E. Kerangka Pemikiran

Kejahatan lingkungan adalah salah satu jenis kejahatan yang akhir-akhir ini sangat menarik perhatian dari para ahli khususnya ahli hukum tidak hanya di Indonesia tapi juga dunia Internasional, dicebahkan

besarnya dampak yang ditimbulkan, yang sulit dipisahkan dari keterkaitan dengan masalah pembangunan dan kesejahteraan manusia.

Adanya hubungan yang erat ini, jelas ditunjukkan di dalam laporan kongres PBB ke-7 yang menyatakan bahwa kejahatan lingkungan (*ecological/environmental crime*) itu adalah :

- a. mengganggu kualitas hidup (*impinged on the quality of life*)
- b. mengganggu pengaruh negatif terhadap usaha-usaha pembangunan bangsa (*had a negative impact on the development effort of nations*);
- c. mengganggu kesejahteraan material seluruh masyarakat (*impined material well being of entire societies*).¹⁹

Indonesia sebagai negara berkembang dalam melaksanakan pembangunan untuk mencapai tujuan nasional sebagaimana digariskan di dalam alenia ke empat pembukaan UUD 1945, juga tidak terlepas dari permasalahan-permasalahan lingkungan ini.

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

19 Barda Nawawi Arief, "Masalah Penegakan Hukum Pidana Terhadap Tindak Pidana Ekonomi dan Tindak Pidana Lingkungan hidup," Bahan Penataran Nasional Hukum Pidana IV, Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, Fak. Hukum, Unsoed, Purwokerto, 1990, hal. 1.

Kejahatan di bidang lingkungan khususnya pencemaran kabut asap yang disebabkan oleh pembakaran hutan oleh perusahaan (korporasi) adalah bentuk kejahatan yang bisa menimbulkan kerusakan (bahaya) dan kerugiannya sangat besar dan mempunyai implikasi yang luas. Kejahatan ini biasa dilakukan oleh sekelompok orang (pengusaha) dengan status sosial yang tinggi (*powerfull*).²⁰

Kejahatan yang dilakukan oleh orang "terhormat" di atas akan semakin berkembang di Indonesia karena beberapa hal, menurut Muladi sering dengan meningkatnya mobilitas baik vertikal maupun horizontal, semakin kompleksnya sikap materialisme yang semakin berkembang, dan kemajuan teknologi.²¹

Studi terhadap kejahatan korporasi semakin menyadarkan para ilmuwan bahwasanya kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan ini luar biasa besarnya. Kerugian mana meliputi kerugian-kerugian di bidang ekonomi, kesehatan dan jiwa serta kerugian di bidang nilai-nilai sosial dan moral. Sejalan dengan itu, kongres ke-5 tentang Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan pelanggar hukum yang diselenggarakan oleh PBB pada bulan September 1975 di Jenewa memberikan rekomendasi dengan memperluas pengertian kejahatan terhadap "tindak penyalahgunaan kekuasaan ekonomi secara melawan

20 Suara Merdeka, 25 November 1997.

21 Muladi, "Kejahatan orang-orang Terhormat dan Permasalahannya Ditinjau Dari Sudut Penegakan Hukum Pidana, Penataran Hukum Pidana dan Kriminologi, Semarang, 12-13 Januari 1993.

hukum" seperti pencemaran lingkungan.

Korporasi yang pada awalnya diciptakan untuk membantu manusia berubah menjadi raksasa-raksasa yang sangat mencemaskan kehidupan masyarakat. Korporasi telah merusak sumber-sumber kehidupan, menggusur orang bukan saja dari tempat tinggalnya, tetapi juga dari akar kehidupannya—dengan pengaruh buruknya seperti meningkatkan pengangguran, menciptakan kehidupan yang sangat bergantung pada uang, dan menyebabkan institusi-institusi demokrasi menjadi tidak berdaya. Akibatnya masyarakat semakin terbagi antara mereka yang menikmati gelimang kemakmuran dan mereka yang hidup dalam kemiskinan, perbudakan, dan ketidakpastian ekonomi yang tidak manusiawi.²²

Korporasi yang tujuan utamanya mencari keuntungan dan untuk memperoleh keuntungan seringkali dilakukan dengan tidak atau kurang memperhatikan, dan karenanya dapat merugikan pihak lain seperti lingkungan hidup, konsumen, buruh, masyarakat luas, bahkan negara. Namun karena tindak yang merugikan tersebut dintegrasikan dalam struktur bisnis yang sah, sehingga tidak nampak dan karenanya masyarakat kurang menyadari.

22 I.S. Susanto, *Pemberdayaan hukum dalam melindungi masyarakat Terhadap Bencana Asap*, Makalah dalam Diskusi Ilmiah *Bencana Asap dalam Berbagai Perspektif* yang diselenggarakan oleh BPM/Senat Mahasiswa Fak. Kesehatan Masyarakat Undip, Semarang, 3 November 1997.

Di Indonesia, penyelidikan terhadap kejahatan korporasi (dan karenanya juga akibatnya) masih langka dan bahkan hampir tidak pernah terdengar. Akan tetapi berita mengenai hasil penelitian tentang pencemaran udara di Gresik pada tahun 1987 yang telah meningkatkan gangguan faal paru dan keguguran kandungan, berita mengenai biskuit beracun dan penggelontoran sungai Surabaya yang tercemar limbah industri dapat memberi petunjuk bahwasanya kejahatan korporasi di Indonesia sudah cukup serius.²³

Penegakan hukum pada umumnya adalah kewajiban warga negara, tujuannya untuk melindungi masyarakat dari berbagai gangguan dan perbuatan kriminal sehingga pembangunan berjalan lancar dan kemajuan atas kesejahteraan masyarakat dapat tercapai.

Secara konseptual, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan antara nilai-nilai yang terjabar di dalam kaedah-kaedah, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan pergaulan hidup.²⁴ Sedangkan menurut Barda Nawawi Arief bahwa penegakan hukum adalah keseluruhan kegiatan daripada pelaksana penegak hukum ke arah tegaknya hukum, keadilan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia,

23 I.S. Susanto, dalam Harian Suara Merdeka, "Spektrum Kejahatan Korporasi," tanggal 4 Mei 1990.

24 Soerjono Soekanto, 'Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Penerbit Rajawali, Jakarta, 1989, hal. 8.

ketertiban, ketentraman dan kepastian hukum sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.²⁵

Penegakan hukum bidangnya luas sekali. tidak bersangkutan paut dengan telah adanya perbuatan melawan hukum (tindakan refresif) akan tetapi juga menjaga kemungkinan akan terjadinya perbuatan melawan hukum (tindakan preventif).

Secara sosiologis dan filosofis dalam konteks penegakan hukum ini perlu dipertanyakan "apa yang akan ditegakkan?". Satjipto Rahardjo berpandangan penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang dimaksud sebagai keinginan-keinginan hukum di sini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu.²⁶ Pada bagian lain tulisannya Satjipto Rahardjo mengemukakan pandangannya:

"Penegakan hukum selalu akan melibatkan manusia di dalamnya dan dengan demikian akan melibatkan tingkah laku manusia juga. Hukum tidak bisa tegak dengan sendirinya, artinya ia tidak mampu untuk mewujudkan sendiri janji-janji serta kehendak-kehendak yang tercantum dalam (peraturan-peraturan) hukum itu".

25 Barda Nawawi Arief, *Polisi Sebagai Penegak Hukum*, Makalah Seminar Peningkatan Wibawa Penegak Hukum, Lampung, 1987, hal. 103.

26 Satjipto Rahardjo, "Masalah Penegakan Hukum", Suatu Tinjauan Sosiologis, Sinar Baru, Bandung, 1983, hal. 24.

Berdasarkan pendapat di atas, Satjipto Rahardjo telah memposisikan manusia sebagai faktor kunci dalam penegakan hukum, karena memang penegakan hukum dimaksudkan sebagai suatu proses untuk mewujudkan janji-janji yang terdapat dalam hukum.

Dilihat dari fase penegakan hukum, ada beberapa faktor yang mempengaruhinya yakni :

1. Faktor hukumnya sendiri, yakni pihak-pihak yang akan dibatasi pada undang-undangnya saja.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.²⁷

Faktor-faktor di atas saling berkaitan erat di dalam mempengaruhi pelaksanaan penegakan hukum.

Selanjutnya menurut I.S. Susanto, bahwa paling tidak ada empat dimensi yang dapat mempengaruhi kualitas penegakan hukum, yaitu disamping undang-undangnya, maka penegakan hukum secara konkrit melibatkan pelanggar hukum, korban (masyarakat) dan aparat penegak hukum, di dalam suatu hubungan yang bersifat saling mempengaruhi dan berlangsung dalam wadah struktur, politik, sosial,

27 Soerjono Soekanto, "Pokok-Pokok Sosiologi Hukum, Penerbit Rajawali Jakarta, 1980, hal. 5.

ekonomi dan budaya pada suatu situasi tertentu.²⁸

Masalah perlindungan korban termasuk salah satu masalah yang mendapat perhatian dunia internasional. Dalam kongres PBB VII/1985 di Milan dikemukakan, bahwa hak-hak korban seyogyanya dilihat sebagai bagian integral dari keseluruhan sistem peradilan pidana (*"victim right should be perceived as an integral aspect of the total criminal justice system"*).²⁹ Demikian besar perhatian dunia internasional terhadap masalah ini, sehingga Kongres ke-7 mengajukan rancangan resolusi tentang perlindungan korban ke Majelis Umum PBB. Rancangan resolusi ini 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"*.

Dalam membicarakan tentang perlindungan korban ini maka tidak terlepas dari viktimologi. Viktimologi dapat diartikan sebagai suatu studi yang mempelajari masalah korban serta permasalahannya sebagai suatu masalah manusia yang merupakan suatu kenyataan sosial.³⁰

28 I.S. Susanto, "Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial, Dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum Nomor 9 Undip Semarang, 1992, hal. 17.

29 Lihat Dokumen kongres PBB ke-7, No. Kode : A/Conf. 121/C.2/C/L.14, hal. 14, atau dalam Report, Sevent Un Congres, New York, 1986, hal. 147.

30 Op. cit. Arief Gosita, hal. 184.

Sedangkan pengertian dan ruang lingkup korban menurut kesepakatan internasional yang dituangkan dalam Resolusi Majelis Umum PBB 40/34 tertanggal 29 November 1985 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.³¹ 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.

Patut dicatat, bahwa pengertian "kerugian" (harm) menurut resolusi PBB tersebut, meliputi kerugian fisik maupun mental ("*physical or mental injury*"), penderitaan emosional ("*emotional suffering*"), kerugian ekonomi ("*economic loss*"), atau perusakan substansial dari hak-hak asasi mereka ("*substansial impairment of their fundamental rights*").

31 United Nations, *A Compilation Of Internasional Instrumen*, Volume I, New York, 1993, hal. 382.

Dalam buku Stephen Schafer (*"The Victim and His Criminal"*) dikemukakan adanya 5 (lima) sistem pemberian restitusi dan kompensasi (ganti rugi) kepada korban kejahatan yaitu³² :

1. Ganti rugi ("damages") yang bersifat keperdataan diberikan melalui proses perdata. Sistem ini memisahkan tuntutan ganti rugi korban dari proses pidana.
2. Kompensasi yang bersifat keperdataan, diberikan melalui proses pidana. Pemeriksaan tuntutan kompensasi yang demikian dalam proses pidana di Jerman disebut istilah "Adhasionprozess".
3. Restitusi yang bersifat perdata dan bercampur dengan sifat pidana. Walaupun restitusi di sini tetap bersifat keperdataan. Namun tidak diragukan sifat pidana ("punitif")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 diberikan.
4. Kompensasi yang bersifat perdata, diberikan melalui proses pidana disokong oleh sumber-sumber penghasilan negara. Di sini kompensasi tidak mempunyai aspek pidana apapun, walaupun diberikan dalam 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 berlaku di Swiss (sejak 1937), di New Zealand (sejak 1963) dan di Inggris (sejak 1964). Sistem ini diterapkan dalam hal korban memerlukan 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.

³² Stephen Schafer, *The Victim and His Criminal*, Random House, New York, 1968, hal. 105-109.

Patut dicatat terlebih dahulu, bahwa menurut Stephen Schafer, restitusi dan kompensasi merupakan istilah-istilah yang dalam penggunaannya sering dapat dipertukarkan ("*interchangeable*"). Namun Stephen Schafer mengidentifikasikan perbedaan istilah itu sebagai berikut:

- kompensasi bersifat keperdataan ("*civil in character*"), timbul dari permintaan korban, dan dibayar oleh masyarakat atau merupakan bentuk pertanggungjawaban masyarakat/negara;
- restitusi bersifat pidana ("*penal in character*"), timbul dari putusan pengadilan pidana, dan dibayar oleh terpidana atau merupakan wujud pertanggungjawaban pidana.

Kebijakan perlindungan korban pada hakekatnya merupakan bagian yang integral dari kebijakan perlindungan masyarakat secara keseluruhan yaitu dalam rangka mencapai kesejahteraan sosial.³³ Oleh karena itu, menurut J.E. Sahetapy keterlibatan negara dan masyarakat umum dalam menanggulangi beban penderitaan korban bukan karena hanya negaralah yang memiliki fasilitas-fasilitas pelayanan umum, tetapi juga disertai dengan dasar pemikiran bahwa negara berkewajiban untuk memelihara keselamatan dan meningkatkan kesejahteraan warganya. Terjadinya korban kejahatan dapat dianggap gagalnya negara dalam memberikan

33 Barda Nawawi Arief, Op. Cit., hal. 53

perlindungan yang baik kepada warganya.³⁴

Dalam masalah pencemaran asap akibat kebakaran hutan ini diperlukan upaya penegakan hukum lingkungan yang terpadu dari semua pihak baik aparat penegak hukum (birokrasi) maupun masyarakat. Penegak hukum semestinya konsisten dengan peraturan yang berlaku (UU No. 23 Tahun 1997) dan menindak tegas para pengusaha yang terbukti melakukan pembakaran hutan sehingga mengakibatkan terjadinya pencemaran kabut asap.

F. Metode Penelitian

1. Tahap Penelitian

Adapun tahap-tahap penelitian yang telah dilakukan adalah sebagai berikut :

- a. Tahap eksplorasi/orientasi yang bersifat meluas atau menyeluruh. Pada tahap ini dilakukan pengamatan terhadap penegakan hukum lingkungan dalam rangka memberikan perlindungan hukum korban (masyarakat) terhadap pencemaran kabut asap. Pengamatan dilakukan baik dengan cara menggali informasi dari media massa maupun melalui pengamatan langsung terhadap dampak pencemaran kabut asap akibat kebakaran hutan dan

³⁴ J.E. Sahetapy, *Viktimologi Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1987, hal. 37

lahan, pengamatan terhadap proses bekerjanya penegakan hukum lingkungan baik di bidang hukum administrasi, pidana maupun bidang hukum perdata serta mengenai perlindungan hukum terhadap korban yang menderita penyakit akibat dampak pencemaran kabut asap di Propinsi Jambi.

- b. Tahap eksplorasi secara terfokus atau terseleksi guna mencapai tingkat kedalaman dan kerincian tertentu.

Sesuai dengan tujuan penelitian yang telah digariskan, maka pada tahap ini dilakukan penggalian data pada informan yang telah ditentukan serta data dari informan yang telah dipilih berdasarkan pengembangan data dari informan awal. Keseleruhan kegiatan penggalian dari informan sampai pada tingkat kedalaman tertentu, yaitu dengan memakai indikasi tidak adanya data/informasi baru yang dapat dikembangkan dari informasi.

- c. Tahap mengecek atau mengkonfirmasi hasil/temuan penelitian.³⁵ Tahap ini dilaksanakan dengan tujuan data yang telah diperoleh cukup layak dan untuk mempertimbangkan perlu tidaknya melengkapi data yang telah tergal dari para informan.

35 Sanapiah Faisal, "Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aflikasi, Penerbit Malang, Januari 1990, hal. 45.

2. Metode Pendekatan

Menurut metode pendekatannya, penelitian ini termasuk dalam penelitian Yuridis Sosiologis (*Social Legal Approach*).³⁶ Digunakannya pendekatan ini karena permasalahan yang dibahas berkaitan erat dengan realitas sosial dan tingkah laku yang nyata dari manusia itu sendiri, karena tingkah laku yang nyata itu harus mengacu juga pada norma-norma sosial dan hukum yang ada dalam masyarakat yang bersangkutan. Pembahasan ini dimaksudkan untuk menjelaskan dan mengungkapkan hal-hal yang berkaitan dengan penegakan hukum lingkungan baik di bidang hukum administrasi, hukum pidana maupun hukum perdata. Selain itu juga menjelaskan tentang perlindungan hukum korban terhadap pencemaran kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Propinsi Jambi. Jadi jelaslah pendekatan yang digunakan adalah mengacu pada norma hukum dan realitas sosial dari masyarakat terhadap penegakan hukum lingkungan. Pendekatan yuridis sosiologis dimaksudkan untuk menelaah hubungan aspek hukum dengan aspek-aspek non-hukum di dalam bekerjanya hukum di dalam masyarakat.

³⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, "Perbandingan Antara Penelitian Hukum Normatif dengan Penelitian Hukum Empiris, dalam *Majalah Masalah-masalah Hukum* Undip No. 9 Tahun 1991, hal. 44.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif dipilih karena melalui pendekatan ini diharapkan dapat dihasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Cara pendekatan ini dimaksudkan untuk dapat memberikan gambaran tentang bagaimana sikap penegak hukum (birokrasi) terhadap perusahaan (korporasi) yang melakukan kejahatan lingkungan berupa pembakaran hutan hingga mengakibatkan terjadinya pencemaran kabut asap dalam menegakkan ketentuan hukum lingkungan baik di bidang hukum administrasi, pidana maupun hukum perdata khususnya terhadap pencemaran kabut asap dan seberapa jauh perlindungan hukum terhadap korban pencemaran kabut asap dalam rangka penegakan hukum lingkungan.

Sebagaimana ciri penelitian kualitatif, maka penelitian ini berlangsung dalam latar yang wajar/alamiah, dengan latar yang bersifat alamiah ini penelitian diarahkan untuk mengungkap tingkah laku pengusaha (korporasi), penegak hukum dan masyarakat. Penelitian ini tidak hanya merekam hal-hal yang nampak secara eksplisit saja melainkan harus melihat secara keseluruhan fenomena yang terjadi di dalam masyarakat.

Sanapiah Faisal menyatakan banyak hal-hal yang dapat diangkat dari berbagai dimensi dalam penelitian kualitatif, salah satu diantaranya untuk mendapatkan

pemahaman yang utuh mengenai gejala, kenyataan, tingkah laku sosial dan budaya.³⁷

Digunakannya penelitian kualitatif karena mempunyai beberapa kelebihan yaitu :

1. mudah dalam penyesuaiannya jika berhadapan dengan kenyataan ganda;
2. menyajikan secara langsung hakekat hubungan peneliti dan responden;
3. lebih peka dan dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan pola-pola nilai yang dihadapi.³⁸

3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam tesis ini adalah deskriptif analitis, artinya penelitian ini merupakan suatu upaya untuk mendeskripsikan (mengungkapkan, memaparkan dan menggambarkan) tentang eksistensi penegakan hukum lingkungan dalam upaya memberikan perlindungan korban (masyarakat) terhadap pencemaran kabut asap di Propinsi Jambi. Dari hasil deskripsi tersebut, selanjutnya dibahas dan dianalisis dengan perspektif teori-teori serta pendapat-pendapat para ahli maupun analisis peneliti sendiri, sehingga akhirnya dapat diambil suatu kesimpulan yang dapat menggambarkan bagaimana sebenarnya penegakan hukum

37 Sanapiah faisal, Op. Cit, hal. 9.

38 Lexy. J. Moleong, "Metodologi Penelitian Kualitatif, Rosada Karya, Bandung, 1994, hal.5.

lingkungan baik di bidang administrasi, hukum pidana maupun hukum perdata serta perlindungan hukum korban (masyarakat) terhadap pencemaran kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Propinsi Jambi.

4. Metode Pengumpulan Data

Data penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data sekunder meliputi ketentuan peraturan perundang-undangan lingkungan dan sumber-sumber lain yang bersifat kepustakaan. Sedangkan data primer berupa data di lapangan yang diperoleh langsung dari responden yang menjadi informan awal yang terlebih dahulu ditentukan. Untuk mendapatkan data tersebut digunakan beberapa metode yaitu :

a. Studi kepustakaan;

Data yang penulis peroleh berasal dari bahan-bahan pustaka (data sekunder) yang berkaitan dengan masalah penegakan hukum lingkungan terhadap pencemaran kabut asap.

b. Pengamatan (observasi);

Dalam pengamatan ini penulis tetap "berdiri sebagai orang luar" dalam situasi sosial yang tengah mengamati (observasi yang non partisipatif). Penulis melihat dan mengamati sendiri, kemudian mencatat perilaku dan kejadian yang terjadi.

c. Wawancara (interview).

Wawancara yang digunakan adalah wawancara yang terstruktur yakni penulis menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan.

5. Populasi dan Sampel Penelitian

a. Populasi

Populasi penelitian ini adalah masyarakat yaitu masyarakat pengusaha, masyarakat korban dan masyarakat penegak hukum yang berperan dalam menegakkan hukum lingkungan khususnya masalah pencemaran kabut asap.

b. Sampel

Penentuan sampel penelitian ini dilakukan secara purposive. Hal ini mengingat keterbatasan tenaga, waktu dan biaya. Anggota sampel adalah orang-orang yang mengetahui betul masalah yang diteliti.

Informan awal penelitian ini adalah :

1. Seorang pejabat Pemda Kanwil Kehutanan Jambi
2. Seorang pejabat di Kepolisian Daerah Jambi
3. Seorang pejabat Pemda Kanwil Kesehatan Jambi
4. Seorang Dokter Rumah Sakit Umum Jambi
5. Seorang Hakim Pengadilan Negeri Jambi
6. Seorang pejabat Kejaksaan Negeri Jambi
7. Seorang pengusaha (korporasi)
8. Seorang anggota DPRD Jambi

9. Seorang anggota masyarakat.

Sesuai dengan metode kualitatif maka sampel selanjutnya ditentukan dengan menggunakan sistem "snow ball sampling" (bola salju) yang akan terus berkembang dan akan berhenti bilamana sudah terlihat adanya indikasi tidak munculnya variasi dan informasi baru.

6. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian di wilayah Propinsi Jambi, yaitu meliputi daerah Kotamadya Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung sebagai tempat pengambilan sampel penelitian ini. Lokasi penelitian hanya dilaksanakan pada kedua daerah tersebut dengan alasan dampak pencemaran kabut asap tersebut sudah meluas pada masyarakat dan banyak terjadi pada kedua daerah tersebut.

7. Analisis Data

Ada 4 (empat) teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu :

1. Analisis Domain.

Analisis ini digunakan untuk memperoleh gambaran /pengertian yang bersifat umum dan relatif menyeluruh tentang apa yang tercakup di suatu fokus/pokok permasalahan yang tengah diteliti. Hasilnya tentu saja masih berupa pengetahuan/pengertian di tingkat "permukaan" tentang berbagai domain atau kategori-

kategori konseptual dalam penelitian ini, seperti domain yang disebut sebagai korban, perlindungan korban dan lain-lain.

2. Analisis Taksonomis

Pada analisis ini fokus penelitian ditetapkan terbatas pada domain atau kategori konseptual tertentu. Seperti: *upaya dalam melindungi atau menjelaskan fenomena / faktor yang berkaitan dengan* penegakan hukum lingkungan yang meliputi penegakan hukum di bidang perdata, pidana dan administrasi terhadap para pelaku (perusahaan atau korporasi) yang melakukan pencemaran kabut asap serta perlindungan korban dalam hal ini berupa tuntutan pidana, gugatan perdata (berupa kompensasi atau ganti rugi) , sanksi administrasi dan lain-lain yang sangat berguna dalam upaya mendeskripsikan atau menjelaskan fenomena yang menjadi sasaran peneliti.

3. Analisis Kompenensial

Analisis ini dipergunakan untuk mengindentifikasikan sejumlah persoalan kontras antarelemen dalam domain yang diperoleh melalui observasi dan/atau wawancara terseleksi. Persoalan kontras misalnya : persoalan dalam penegakan hukum lingkungan dalam hal ini adalah lemahnya penegakan hukum lingkungan baik perdata, pidana maupun administrasi terhadap para pelaku pencemaran kabut asap , persoalan dalam perlindungan korban (masyarakat) yang sampai saat ini belum mendapatkan ganti rugi. Analisis kompenensial baru dilakukan setelah peneliti mempunyai cukup banyak fakta/informsi dari hasil wawancara dan/atau observasi

yang melacak kontras-kontras di antara warga satu domain. Kontras-kontras tersebut oleh peneliti difikirkan/dicarikan dimensi-dimensi yang bisa mewadahnya.

4. Analisis Tema Kultural

Analisis ini dipergunakan sebagai upaya mencari "benang merah" yang mengintegrasikan lintas domain yang ada.

Ketiga analisis pertama dilakukan secara simultan pada saat pengumpulan data dilapangan. Sedangkan analisis keempat (analisis tema) dilakukan setelah kegiatan pengumpulan data dilapangan.

G. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pemahaman terhadap tesis ini, kiranya perlu dijelaskan sistematika penulisan tesis ini. Tesis ini terdiri atas 4 (empat) Bab yang masing-masing disusun secara sistematis dan berkesinambungan satu sama lain.

Bab I pendahuluan membahas tentang latar belakang penulisan tesis, yang diikuti dengan perumusan permasalahan, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Di dalam Bab II membahas tentang Tinjauan pustaka yang meliputi : pengertian hukum lingkungan, penegakan hukum lingkungan baik dari aspek administrasi, aspek hukum pidana dan aspek hukum perdata, faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum lingkungan baik dari faktor

penegak hukum (birokrasi), peraturan hukum, pengusaha (korporasi) maupun faktor dari masyarakat sendiri serta dampak pencemaran lingkungan (pencemaran kabut asap).

Di dalam Bab III membahas tentang hasil dan analisis penelitian yang meliputi : penegakan hukum lingkungan terhadap pencemaran kabut asap akibat kebakaran hutan. Dalam penegakan hukum ini dijelaskan mengenai sanksi pidana, sanksi perdata dan sanksi administrasi terhadap perusahaan yang terbukti melakukan pembakaran hutan sehingga mengakibatkan terjadinya pencemaran asap, perhatian penegak hukum (birokrasi) terhadap perlindungan korban pencemaran kabut asap akibat kebakaran hutan juga dibahas tentang perlindungan terhadap korban pencemaran kabut asap dalam rangka penegakan hukum lingkungan. Dalam perlindungan terhadap korban (masyarakat) ini dijelaskan tentang tindakan penegak hukum (birokrasi) terhadap pelaku (perusahaan) yang melakukan tindak pidana pencemaran lingkungan, juga dijelaskan tentang upaya masyarakat (korban) untuk menuntut ganti kerugian (kompensasi) terhadap perusahaan yang melakukan pencemaran lingkungan dalam rangka memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat yang menderita akibat dampak pencemaran kabut asap tersebut.

Bab IV berisi uraian tentang kesimpulan dan saran berdasarkan pembahasan terhadap permasalahan yang telah dikemukakan di atas.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Hukum Lingkungan

Istilah hukum lingkungan relatif masih baru dalam dunia ilmu pengetahuan hukum, ia tumbuh bersamaan dengan tumbuhnya kesadaran manusia untuk melindungi dan memelihara tempat hidup manusia.¹ Dengan tumbuhnya pengertian dan kesadaran untuk melindungi dan memelihara lingkungan hidup itu, maka tumbuh pula perhatian hukum kepadanya hingga menyebabkan tumbuh dan berkembangnya cabang hukum baru, yang disebut hukum lingkungan.

Agar perlindungan dan pengamanan alam dapat terselenggara secara teratur dan pasti serta dapat diikuti dan ditaati oleh semua pihak, maka perlu perlindungan dan pengamanan tersebut dituangkan ke dalam peraturan hukum, sehingga lahirlah hukum yang memperhatikan kepentingan alam (hukum yang berorientasi kepada kepentingan alam) yang perlu dilindungi dan diamankan oleh hukum itu menurut Menadajat Danusaputra : "terletak pada keharusan untuk dijaga kelestariannya".

Demikianlah lahir jenis hukum, yang secara khusus diciptakan dengan maksud dan tujuan terpokok untuk

¹ Munadjad Danusaputra, *Hukum Lingkungan*, Buku I Umum Bandung, Bina Cipta, 1980, hal. 90.

memelihara dan melindungi lingkungan hidup", yang disebut hukum lingkungan hidup atau secara singkat dinamakan hukum lingkungan.

Munadjat membedakan hukum lingkungan menjadi hukum lingkungan modern yang berorientasi kepada lingkungan atau "*environment Oriented Law*" dan hukum lingkungan klasik yang berorientasi kepada penggunaan lingkungan atau "*use Oriented Law*".²

Hukum lingkungan modern menetapkan ketentuan dan norma-norma guna mengatur tindak perbuatan manusia dengan tujuan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan dan kemerosotan mutunya demi untuk menjamin kelestariannya agar dapat secara langsung terus menerus digunakan oleh generasi sekarang maupun generasi-generasi mendatang. Sebaliknya Hukum Lingkungan klasik menetapkan ketentuan dan norma-norma dengan tujuan terutama sekali untuk menjamin penggunaan dan eksploitasi sumber-sumber daya lingkungan dengan berbagai akal dan kepandaian manusia guna mencapai hasil semaksimal mungkin dan dalam jangka waktu yang sesingkat-singkatnya.

Hukum lingkungan modern berorientasi kepada lingkungan, sehingga sifat dan wataknya juga mengikat sifat dan watak dari lingkungan itu sendiri dan dengan demikian lebih banyak berguru kepada ekologi.

² Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 1996, hal. 32.

Dengan orientasi kepada lingkungan ini, maka Hukum Lingkungan modern memiliki sifat utuh-menyeluruh atau komprehensif-integral, selalu berada dalam dinamika dengan sifat dan wataknya yang luwes, sedang sebaliknya Hukum Lingkungan klasik bersifat sektoral, serba kaku dan sukar berubah.³

Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan, bahwa 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.⁴

Drupsteen mengemukakan, bahwa hukum lingkungan (*Milieu recht*) adalah hukum yang berhubungan dengan lingkungan alam ("*natuurlijk Milieu*") dalam arti seluas-luasnya. Ruang lingkungannya berkaitan dengan dan ditentukan oleh ruang lingkup pengelolaan lingkungan. Dengan demikian hukum lingkungan merupakan instrumentarium yuridis bagi pengelolaan lingkungan. Mengingat pengelolaan lingkungan dilakukan terutama oleh pemerintah, maka hukum lingkungan sebagian besar terdiri atas hukum pemerintahan (*bestuursrechtijk milieurecht*). Di samping hukum lingkungan pemerintahan (*bestuurechtlijk milieurecht*) yang dibentuk

3 Munadjad Danusaputro, Op. Cit. hal. 35-36.

4 BPHN, Seminar Segi-Segi Hukum dari Pengelolaan Lingkungan Hidup, Bina Cipta, Bandung, 1977.

oleh pemerintah pusat, ada pula hukum lingkungan pemerintahan yang berasal dari pemerintah daerah dan sebagian lagi dibentuk oleh badan-badan internasional atau melalui perjanjian dengan negara-negara lain. Demikian pula terdapat hukum lingkungan keperdataan ("*privaatrechtelijk milieurecht*"), hukum lingkungan kepidanaan ("*strafrechtelijk miliurecht*"), hukum lingkungan ketatanegaraan ("*strafsrechtelijk milieurecht*"), sepanjang bidang-bidang hukum ini memuat ketentuan-ketentuan yang bertalian dengan pengelolaan lingkungan hidup.

Drupsteen membagi hukum lingkungan pemerintahan dalam beberapa bidang, yaitu hukum kesehatan lingkungan (*miliehygienerecht*), hukum perlindungan lingkungan ("*miliebeschermingsrecht*"), dan hukum tata ruang (*ruimtelijk ordeningsrecht*).

Di samping hukum lingkungan terdapat pula bidang-bidang hukum lainnya yang berhubungan dengan lingkungan fisik, seperti hukum agraria, hukum bangunan dan beberapa bagian khusus dari hukum pemerintahan, seperti hukum perumahan rakyat.⁵

Dengan memperhatikan uraian-uraian di atas, serta perkembangan akhir-akhir ini, maka menurut Koesnadi

5 Drupsteen dalam Tristan Muliono, *Upaya Penegakan Hukum Lingkungan, melalui Hukum Perdata, Administrasi dan Hukum Pidana*, 1991.

Hardjosoemantri⁶ hukum lingkungan di Indonesia dapat meliputi aspek-aspek sebagai berikut :

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

B. Penegakan Hukum Lingkungan

Penegakan hukum lingkungan harus ditinjau lebih luas ke arah penegakan hukum pada umumnya secara makro. Penegakan hukum dapat berjalan dengan baik bergantung dari tiga faktor yang esensial yaitu :

- a. Adanya peraturan perundang-undangan yang memadai
- b. Adanya peningkatan profesionalisme aparat penegak hukum
- c. Adanya kesadaran hukum masyarakat.⁷

Dalam permasalahan lingkungan hidup adanya perangkat aturan Perundang-undangan yang mengatur lingkungan hidup secara menyeluruh adalah sangat menunjang penegakan hukum. Selain itu kualitas aparat penegak hukum di antaranya

⁶ Koesnadi Hardjosoemantri, Ibid. hal. 36.

⁷ M. Arief Nurdu^a dan Nursyam B. Sudharsono, Hukum Lingkungan, Perundang-undangan Serta Berbagai Masalah dalam Penegakannya, Penerbit PT. Citra Aditya Bandung, 1993, hal. 9.

polisi sebagai penyidik/penyelidik, jaksa sebagai penuntut umum dan hakim, kesemuanya harus terus ditingkatkan dan yang tidak kalah pentingnya adalah harus selalu ditingkatkan kesadaran hukum masyarakat akan pentingnya pelestarian lingkungan hidup bagi kehidupan manusia.

Kaitannya dengan penegakan hukum ini, tidak dapat dipisahkan tentang fungsi hukum itu sendiri agar dapat berperan dengan baik. Agar hukum dapat berfungsi dengan baik

diperlukan keserasian dalam hubungan antara lima faktor :

1. Hukum atau peraturan itu sendiri. Kemungkinan adalah bahwa terjadi ketidakcocokan dalam peraturan perundang-undangan mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu. Kemungkinan lainnya adalah ketidakcocokan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Kadangkala ada ketidakserasian antara hukum tertulis dengan hukum kebiasaan dan seterusnya.
2. Mentalitas petugas yang menegakkan hukum. Penegak hukum antara lain mencakup Hakim, Polisi, Jaksa, Pembela, Petugas Pemasarakatan dan seterusnya. Apabila Peraturan Perundang-undangan sudah baik, akan tetapi mental aparat penegak hukum kurang memadai, maka penegakan hukum tidak akan berjalan dengan semestinya.
3. Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum. Kalau peraturan perundang-undangan sudah baik dan juga mentalitas penegak hukum baik, akan tetapi fasilitas kurang memadai, maka penegakan hukum tidak akan berjalan dengan semestinya.
4. Kesadaran dan kepatuhan hukum dari para warga masyarakat.
5. Kebudayaan.⁸

Penegakan hukum adalah sangat penting bagi masyarakat yang berdiam pada tatanan negara yang menganut paham hukum seperti di negara Indonesia. Dalam penjelasan umum UUD 1945 dengan tegas telah dijelaskan bahwa negara kita adalah

⁸ Soerdjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Penerbit CV Rajawali Jakarta, 1983, hal, 5.

negara hukum dan bukan negara kekuasaan.

Pentingnya peranan hukum dalam tatanan masyarakat modern diuraikan oleh Satjipto Rahardjo sebagai berikut : salah satu ciri yang menonjol dari hukum pada masyarakat modern adalah penggunaannya secara sadar oleh masyarakat. Di sini hukum tidak hanya dipakai mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkan kepada tujuan-tujuan yang dikehendaki, menghapuskan kebiasaan yang dipandang tidak sesuai lagi, menciptakan pola-pola kelakuan baru dan sebagainya. Inilah yang disebut sebagai pandangan modern tentang hukum itu yang menjurus kepada penggunaan hukum sebagai suatu instrumen.⁹

Dalam uraian masalah penegakan hukum ini lebih terfokus pada penerapan praktis ketentuan-ketentuan yang ada dalam perundang-undangan lingkungan hidup terutama tentang penanggulangan adanya pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang dalam praktik banyak menimbulkan masalah sosial yang pelik.

Sekalipun sudah banyak kemajuan dalam penegakan hukum lingkungan selama belasan tahun terakhir ini sejak diundangkannya UUPLH pada bulan Maret 1982 yang lalu, namun kendala-kendala yang timbul nampak sulit terpecahkan,

⁹ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung, Sinar Baru, tanpa tahun.

sehingga hal tersebut dapat merupakan perintang dalam upaya penegakan hukum baik bagi penegak hukum sendiri maupun bagi masyarakat pencari keadilan (justitiabelesns).

Erna Witular mencatat bahwa implementasi Undang-undang Nomor 4 tahun 1982 selama lebih dari sepuluh tahun ini tidaklah gampang. Undang-undang ini sekarang seperti gelas yang baru berisi air setengahnya. Kalau dilihat dari yang sudah isi memang sudah ada beberapa Peraturan Pemerintah dan Perundang-undangan yang dibuat untuk mendukung Undang-undang tersebut. Tetapi jika dilihat dari bagian yang konstan, memang masih banyak peraturan yang belum juga muncul kendati Undang-undang Lingkungan sudah diundangkan selama lebih dari sepuluh tahun terakhir. Dan peraturan yang masih bolong-bolong inilah yang kemudian seringkali menjadikan kasus-kasus lingkungan kalah dipengadilan.¹⁰

Beberapa kasus pencemaran yang sempat muncul di permukaan dan selanjutnya diselesaikan di Pengadilan (kasus limbah tahu Sidoarjo, kasus "SSS"), belum dapat menjawab efektifnya hukum lingkungan dalam upaya menanggulangi pencemaran dan kerusakan lingkungan. Harus dimengerti, penyelesaian melalui peradilan bukanlah sarana mutlak yang diinginkan oleh UUPLH. Sebab penyelesaian di Pengadilan tidak menyelesaikan masalah pencemarannya, tetapi menyelesaikan perbuatan pelaku. Bahkan dalam kasus yang

¹⁰ M. Arief Nurdu'a dan Nursyam B. Sudharsono, Op. Cit. hal. 12.

terakhir, tuduhan justru tidak dapat dibuktikan di depan sidang pengadilan.¹¹

Di Jawa Timur pernah dilakukan "Operasi Kemukus" yang diadakan oleh Polda Jatim. Operasi ini ternyata juga belum mampu menunjukkan berfungsinya hukum lingkungan sebagai sarana untuk melindungi lingkungan. Sebab, dari operasi ini tidak ada pemilik industri (pengusaha) yang diseret untuk diadili di depan Pengadilan dan mendapatkan hukuman yang memadai atas perbuatan "pencemaran". Namun adanya operasi ini membuktikan, ada kemauan yang kuat untuk menciptakan suatu industri yang berwawasan lingkungan.

Upaya-upaya dalam meningkatkan penegakan hukum lingkungan harus selalu dilakukan, seperti memproduksi aturan pelaksanaan Perundang-undangan berkaitan dengan lingkungan hidup yang telah diatur dalam UUPH, profesionalisme aparat Penegak hukum dalam menangani masalah lingkungan terutama yang berkaitan dengan tindak pidana pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. Langkah tersebut adalah merupakan instrumen penting dalam penegakan hukum lingkungan yang dapat dilakukan untuk menekan membengkaknya pencemaran dan perusakan lingkungan. Kesadaran hukum akan pentingnya masalah lingkungan hidup ini harus selalu ditanamkan bagi semua warga masyarakat karena esensi pelestarian lingkungan

¹¹ Suara Pembaharuan, Kegagalan Fungsi Birokrasi dan Mandulnya Hukum Lingkungan, 3 Juni 1994.

tersebut berguna selain untuk diri sendiri juga untuk warga masyarakat dan lebih makro lagi untuk negara.

Hal yang prinsip dalam penegakan hukum lingkungan ini adalah harus adanya persamaan prinsip tentang lingkungan hidup terutama dalam tindak pidana mengenai pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. Persamaan persepsi tersebut penting sekali terutama bagi jajaran aparat hukum. Esensinya adalah sama-sama berpandangan bahwa penegakan hukum tersebut untuk menekan membengkaknya lebih jauh adanya pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang akan menghambat jalannya pembangunan dan akan langsung merugikan masyarakat.

Persamaan persepsi tersebut mengarah pada sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*) dan hukum lingkungan yang bertujuan untuk menghindari mekanisme kerja aparat penegak hukum yang seakan-akan terpisah-pisah yang berorientasi pada sektoral instansinya saja. Seperti penyidik seakan-akan hanya bertanggung jawab pada penyidikannya saja tanpa memperdulikan bagaimana proses perkara berikutnya. Demikian pula Penuntut umum tanpa berkeinginan untuk membuktikan perkara yang telah dilimpahkan ke Pengadilan dan hanya berpandangan sempit pada lingkup tugasnya saja, sehingga bagaimana proses perkara itu nantinya bergantung sepenuhnya pada Pengadilan, padahal sebelumnya tidak demikian karena beban pembuktian di persidangan nanti adalah pada pihak

Penuntut Umum.

Untuk meningkatkan pelaksanaan sistem peradilan pidana terpadu diperlukan profesionalisme dan kerja sama yang baik antara subsistem yakni Polisi, Jaksa, Pengadilan dan masyarakat. Kesan adanya pengkotak-kotakan yang membuat masing-masing instansi penegak hukum seakan-akan memiliki kapling tugas sendiri-sendiri harus dihilangkan.

Menurut Muladi, kurang terpadunya kerja sama antar penegak hukum itulah yang antara lain menimbulkan banyaknya kasus mengambang (*floating cases*) lantaran berkas perkaranya sering mondar-mandir antar Kepolisian dan Kejaksaan, sehingga penanganan kasus menjadi berlarut-larut.¹²

Kita sering mendengar perkara yang bolak-balik dari Jaksa kembali ke Polisi lalu ke Kejaksaan lagi. Ini disebabkan ketidaksamaan bahasa dan persepsi tentang delik yang harus dibuktikan.

Peningkatan penegakan hukum lingkungan ini perlu sekali setelah berbagai upaya menanggulangi pencegahan dan perusakan lingkungan dilakukan oleh Pemerintah. Pada saat peringatan hari lingkungan hidup sedunia pada 5 juni 1991 yang lalu Kepala Negara juga menegaskan bahwa sekarang ini sudah saatnya menggiatkan penegakan hukum lingkungan ini sebagai antisipasi pembangunan yang mengarah ke era industrialisasi.

¹² Kompas, 29 Januari 1994.

Menurut Andi Hamzah bahwa penegakan hukum lingkungan meliputi usaha baik preventif (compliance), maupun yang refresif (yang dimulai dengan penyelidikan, penyidikan sampai pada penerapan sanksi baik administratif, perdata maupun hukum pidana.¹³ Sedangkan Daud Silalahi, menyatakan bahwa penegakan hukum lingkungan mencakup penataan dan penindakan yang meliputi bidang hukum administrasi negara, bidang hukum perdata dan bidang hukum pidana.¹⁴

Selanjutnya Penegakan hukum mencakup penegakan hukum lingkungan berkaitan erat dengan kemampuan aparatur negara dan kepatuhan warga masyarakat terhadap peraturan yang berlaku, yang meliputi 3 (tiga) bidang hukum, yaitu administratif, perdata dan pidana. Dengan demikian penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan universal, melalui pengawasan dan penerapan (atau ancaman) sarana administratif, keperdataan dan kepidanaan.

Sebagaimana yang telah penulis sampaikan bahwa penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan melalui tiga instrumen

13 Koesnadi Hardjasoemantri, Op. Cit, Hal. 1

14 Andi Hamzah, Penerapan instrumen Hukum Pidana dalam Penegakan Hukum Lingkungan, Makalah Seminar Penegakan Hukum Lingkungan, Departemen Kehakiman RY, 1991.

(aspek) hukuman yaitu : administrasi, perdata dan pidana. Untuk lebih jelasnya ketiga aspek (instrumen) penegakan hukum tersebut akan dipaparkan di bawah ini.

1. Aspek Administrasi dalam Penegakan Hukum Lingkungan

Kalau dikaji lebih mendalam, bagian terbesar dari upaya penegakan hukum lingkungan di Indonesia adalah melalui sanksi administrasi. Sanksi ini dapat berupa Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Walikota/Bupati dan lain-lain. Cara ini dapat diterapkan pada segala kegiatan yang memerlukan persyaratan pendirian usaha. Ketentuan ini di dalam undang-undang yakni UU Nomor 23 tahun 1997 diatur dalam pasal 25 sampai pasal 27. Dalam Pasal 25 ayat (1) UU Nomor 23 tahun 1997, yang berisi : Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I berwenang melakukan paksaan pemerintahan terhadap penanggung jawab usaha dan /atau kegiatan untuk mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran, serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran, melakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan, dan /atau kegiatan, kecuali ditentukan lain berdasarkan Undang-undang.

Jalur pertama penegakan hukum seharusnya adalah jalur administratif dengan sanksi administratif, yang dapat meliputi :

1. pemberian teguran keras;
2. pembayaran uang paksa (dwangsom);
3. penangguhan berlakunya izin;
4. pencabutan izin.¹⁵

Ada kecenderungan Pemerintah segan menegakkan sanksi administratif, karena dikhawatirkan menimbulkan gejolak sosial dengan ditutupnya perusahaan perusahaan yang mengakibatkan di-PHK-kannya para pekerja. Penutupan perusahaan dengan dicabutnya izin adalah tindakan terakhir. Yang perlu dilakukan adalah bentuk sanksi administratif yang lain terlebih dahulu.¹⁶

Sanksi administratif terutama mempunyai fungsi instrumental, yaitu pengendalian perbuatan terlarang. Di samping itu, sanksi administratif terutama ditujukan kepada perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan yang dilanggar tersebut.

Beberapa jenis sarana penegakan hukum administratif, tersebut menurut Siti Sundari Rangkuti ialah :

a. penyerasian peraturan

¹⁵ Koesnadi Hardjasoemantri, Op. Cit., hal. 391.

¹⁶ Siti Sundari Rangkuti, Kajian Terhadap Perangkat Hukum Pembangunan Berwawasan Lingkungan, Majalah ANDAL, Jakarta, SKREPP (Sekretariat Kerja Sama Relawan Pengendalian Pencemaran), 1991.

- b. tindakan paksa
- c. uang paksa
- d. penutupan tempat usaha
- e. penghentian kegiatan mesin perusahaan
- f. pencabutan izin melalui proses teguran, paksaan kepolisian, penutupan dan uang paksa.¹⁷

Selanjutnya ditambahkan oleh beliau bahwa :
 "sarana administratif dapat bersifat preventif dan bertujuan menegakkan peraturan perundang-undangan lingkungan (misalnya : Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Walikotaamadya, dan sebagainya). Penegakan hukum dapat diterapkan terhadap kegiatan yang menyangkut persyaratan perijinan, baku mutu lingkungan, rencana pengelolaan lingkungan dan sebagainya".

Dalam rangka penjatuhan sanksi administratif terhadap pencemar lingkungan, menurut Daud Silalahi :
 "masih terdapat perbedaan persepsi, disebabkan alasan-alasan non yuridis antara lain terhadap akibat penutupan perusahaan yang dikaitkan dengan pemutusan hubungan kerja (PHK) yang berakibat adanya pengangguran. Kendala-kendala/hambatan-hambatan inilah yang mengakibatkan lemahnya penegakan hukum lingkungan dari aspek hukum administratif."¹⁸

2. Aspek Pidana Dalam Penegakan Hukum Lingkungan

Sebenarnya memang sulit untuk menentukan saat atau waktu yang tepat untuk memberikan sanksi pidana bagi pelaku pencemaran dan perusakan lingkungan hidup dengan maksud agar pelakunya menjadi jera dan tidak melakukan tindak pidana pencemaran dan perusakan lingkungan itu lagi.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Daud Silalahi, Identifikasi dan Kriteria Kegiatan-Kegiatan Tertentu menurut Pasal 21 tentang Tanggung Jawab Mutlak Dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982, Makalah pada Seminar Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak di Bidang Lingkungan Hidup, Jakarta, 16 Juni 1994.

Beberapa ahli hukum lingkungan mengemukakan pendapat yang berbeda mengenai saat pemberian sanksi pidana ini. Ada ahli hukum yang menyatakan bahwa penyidikan serta pelaksanaan sanksi administratif atau sanksi pidana merupakan bagian akhir (*sluitstuk*) dari penegakan hukum. Namun ada pula yang berpendapat bahwa penyelesaian kasus pencemaran dan perusakan lingkungan bila ditempuh melalui prosedur perkara pidana di Pengadilan Negeri lebih memberikan kejelasan dan terlaksana lebih cepat seperti perkara pidana pencemaran lingkungan yang diduga dilakukan oleh PT. Sido dan PT. Sidomulyo Sidoarjo yang disidangkan dan diputus oleh Pengadilan Negeri Sidoarjo pada tahun 1989 yang lalu.¹⁹

Penyelesaian kasus pencemaran dan perusakan lingkungan bila ditempuh dengan prosedur perkara pidana, berarti telah banyak melibatkan aparat penegak hukum yang telah mendapat pengetahuan khusus di bidang lingkungan hidup. Dengan adanya putusan pidana akan segera memberikan kejelasan dan kepastian hukum terhadap kasus pencemaran dan perusakan lingkungan serta dapat diketahui siapa sebenarnya pelakunya.

Hal-hal yang berkaitan dengan perkara pidana pencemaran dan perusakan lingkungan sebenarnya sudah diatur di dalam peraturan perundangan, terutama sanksi pidananya telah diatur dalam UUPH.

¹⁹ M. Arief Nurdu'a, dan Nursyam B. Sudharsono, Op. Cit., hal. 68.

Dalam Surat Edaran Menteri Kependudukan dan Lingkungan Hidup RI Nomor : 03/SE/MEN KLH/6/1987 telah diatur bahwa apabila diduga telah terjadi pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup maka laporan mengenai hal tersebut dapat dilakukan oleh penderita atau anggota masyarakat. Hal ini sejalan dengan apa yang diatur dalam pasal 41 UU No. 23 tahun 1987 (sebelumnya diatur dalam pasal 22 UU No. 4 tahun 1982) yang berarti tidak menganut sistem delik aduan (*klach delick*).

Dengan tidak dianutnya sistem delik aduan dalam UUP LH, berarti dalam perkara pidana lingkungan, laporan tentang dugaan adanya pencemaran dan perusakan lingkungan dapat dilakukan oleh penderita atau anggota masyarakat atau aparat penegak hukum.

Oleh karena dalam UUP LH tidak menganut sistem delik aduan, maka setelah diterimanya laporan tersebut, pihak Kepolisian dan Kejaksaan dapat meneruskan proses perkara pencemaran dan perusakan lingkungan tersebut sebagai perkara pidana ke Pengadilan Negeri yang prosedurnya telah diatur dalam Undang-undang No. 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Dalam UUP LH hanya mengatur mengenai bentuk sanksi pidana bagi pelaku pencemaran, karena itu mengenai penyidikan, penyelidikan, penuntutan, pembuktian dan lain-lainnya yang berkaitan dengan proses perkara pidana pada umumnya seperti yang diatur dalam Undang-undang No. 8 tahun 1981 (KUHAP)

berlaku pula bagi penyelesaian perkara pidana pencemaran dan perusakan lingkungan.

Penegakan hukum lingkungan dalam UU Nomor 23 tahun 1997 yang baru ini sanksinya lebih berat bila dibandingkan dengan UULH nomor 4 tahun 1982. Ancaman pidana bagi yang sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup cukup tinggi. Bukan hanya kurungan tetapi juga ditambah dengan hukuman denda.

Ketentuan pidana lingkungan hidup dalam UU nomor 23 tahun 1997 ini diatur dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 48. Dalam Pasal 41 Undang-undang nomor 23 tahun 1997 yang mengatur sebagai berikut :

- (1) Barangsiapa yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000 (lima ratus juta rupiah).
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang mati atau luka berat, pelaku tindak pidana diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp 750.000.000 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah).

Jaro Mayda, mengemukakan bahwa sanksi pidana sifatnya adalah sebagai "*ultimatum remedium*", yaitu sebagai obat terakhir apabila sanksi pada cabang hukum lainnya tidak mempan atau dianggap tidak mempan. Kalau masih ada sanksi lain janganlah menggunakan sanksi pidana.²⁰

Menurut pendapatnya di Amerika Serikat tuntutan pidana

²⁰ Krismiyarsi dalam Tesis Persepsi Masyarakat Terhadap Penegakan Hukum Lingkungan Di Kotamadya Semarang (Kajian Kriminologis), Program Pascasarjana Ilmu Hukum Undip, Semarang, 1996, hal. 119.

Beberapa dekade akhir menunjukkan bahwa tindak pidana lingkungan hidup semakin merupakan issue sosial ekonomi dan bahkan juga politik apabila dikaitkan dengan masalah hak-hak asasi manusia. Issue ini tidak hanya melanda kehidupan negara pernegara tetapi juga merupakan persoalan internasional (antar bangsa).²¹

Hal ini nampak dari program kerja *The Commisission On Crime Prevention and Criminal Justice* 1992-1996 yang menempatkan kaitan antara masalah lingkungan hidup dengan sistem peradilan pidana sebagai prioritas. Atas dasar ini, Kongres ke 9 PBB Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan para pelaku yang diselenggarakan di Cairo pada tanggal 29 april sampai 8 Mei 1995 menjadikan masalah lingkungan hidup sebagai salah satu agenda utama.

Penegakan hukum pidana lingkungan pun, seringkali tidak membawa hasil yang memuaskan karena hal-hal berikut. Pertama, tindak pidana lingkungan merupakan delik materiil. Yaitu, delik yang mensyaratkan adanya akibat berupa perusakan dan atau pencemaran lingkungan. Hal ini terlihat dari digunakannya kata yang menyebabkan rusaknya atau tercemarnya lingkungan hidup.

Jadi delik yang terdapat dalam Pasal 41 UU No. 23 tahun 1997 ini berkaitan erat dengan ajaran kausalitas.

21 Muladi, *Aspek-Aspek Hukum Pidana Yang Berkaitan dengan Kasus Pencemaran Lingkungan*, Makalah Program Pascasarjana Ilmu Hukum Undip Semarang, 1996, hal. 1.

Konsekuensinya adalah, penuntut umum harus membuktikan adanya akibat berupa kerusakan dan atau pencemaran tersebut, karena merupakan unsur dari tindak pidana lingkungan. Selain itu, penuntut umum juga harus membuktikan adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan akibat yang terjadi.

Kedua, asas tanggung jawab yang dianut dalam ketentuan pidana adalah asas liability based on fault. Dianutnya asas ini membentuk konsekuensi terhadap hukum acaranya, khususnya mengenai pembuktian. Asas ini seringkali menyulitkan penuntut umum dalam membuktikan kesalahan terdakwa.²²

3. Aspek Perdata Dalam Penegakan Hukum Lingkungan

Sanksi perdata dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 1997 diatur dalam Pasal 34, yaitu :

Ayat (1) setiap perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup, mewajibkan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.

Ayat (2) Selain pembebanan untuk melakukan tindak tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Hakim dapat menetapkan pembayaran uang paksa atas setiap hari keterlambatan penyelesaian tindakan tertentu tersebut.

Di dalam Pasal 30 UU Nom 23 tahun 1997, secara implisit ditentukan bahwa penyelesaian sengketa perkara perdata pencemaran lingkungan ini bisa ditempuh melalui dua prosedur, yaitu :

1. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan
2. penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

²² Suara Pembaharuan, 23 Juni 1994.

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dilakukan secara sukarela oleh para pihak yang berkepentingan, yaitu para pihak yang mengalami kerugian dan mengakibatkan kerugian, instansi pemerintah yang terkait dengan subyek yang disengketakan, serta dapat melibatkan pihak yang mempunyai kepedulian terhadap pengelolaan lingkungan hidup. Dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan ini dapat digunakan jasa pihak ketiga, baik yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan maupun yang memiliki kewenangan mengambil keputusan, untuk membantu menyelesaikan sengketa lingkungan hidup.

Sebenarnya cara mengatasi atau penyelesaian kasus pencemaran lingkungan yang ditempuh di luar pengadilan adalah merupakan salah satu cara yang selalu ditempuh, karena memang dirasakan lebih praktis, walaupun kadangkala ada pula kendalanya.

Namun demikian, di dalam praktik selama ini, prosedur penyelesaian perkara perdata pencemaran lingkungan yang ditempuh melalui musyawarah, nampaknya belum bisa berjalan sesuai dengan yang diharapkan sebab penyelesaiannya dirasakan lebih lama. Contoh seperti dimaksud pernah terjadi dalam penanggulangan pencemaran Kali Bekasi, di mana penanggulangannya sudah dikordinasikan antara Departemen Perindustrian, Pemda Propinsi Jawa Barat, BKPM dan Pemda Bekasi.²³

23 M. Arief Nurdu'a dan Nursyam B. Sudharsono, Op. Cit. hal. 64-65.

C. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum

Lingkungan

Penegakan hukum dalam perspektif sosiologis dilihat sebagai proses sosial untuk mewujudkan hukum jadi kenyataan. Menurut Soejono Soekanto penegakan hukum pada umumnya inklusif hukum lingkungan dipengaruhi oleh *lima* faktor sebagai satu kesatuan yang *interdependency* yaitu :

1. Peraturan hukum (sarana hukum);
2. Penegak hukum
3. Kesadaran hukum masyarakat;
4. Fasilitas yang mendukung daya berlakunya hukum.
5. Kebudayaan.²⁴

1. Peraturan Hukum (sarana hukum)

Pada umumnya, setiap peraturan hukum sebagai buah hasil karya manusia tidak mungkin dapat mencapai kesempurnaan, lebih-lebih lagi kesempurnaan yang hakiki. Hal ini disebabkan karena kemampuan manusia dalam penciptaan produk hukum, dibatasi oleh kemampuan yang bersifat manusiawi. Namun demikian, pengalaman menunjukkan, sekalipun banyak peraturan hukum yang mengandung kelemahan atau kekurangan, tetapi dalam kenyataannya peraturan-peraturan hukum tersebut telah berhasil juga mendekati rasa keadilan.

Dalam pada itu perlu ditegaskan lagi, bahwa hukum itu sebagai sarana yang baik. Namun agar kebaikan terlaksana secara nyata, maka sarana yang baik itu perlu

24 Soerjono Soekanto, Op. Cit. hal. 5.

diterapkan dan digunakan setepat-tepatnya. Oleh sebab itu, terlaksananya kebaikan secara nyata, tergantung dari kehendak dan perbuatan nyata manusia, yang dapat ditunjang oleh hukum. Dengan adanya hukum yang baik saja, belum ada jaminan bahwa kebaikan sungguh-sungguh akan terlaksana, tanpa manusia mau dan mampu melaksanakannya secara seksama. Oleh sebab itu, demi berhasilnya tata pengaturan yang baik, di samping perlunya disusun hukum yang baik, sungguh mutlak perlu pelaksanaannya secara nyata.²⁵

Dari uraian ST. Munadjat Danusaputro di atas, dapat kita simpulkan, bahwa dalam upaya penegakan hukum lingkungan, faktor manusia sebagai pelaksana (faktor penegak hukum), akan lebih banyak membentuk keberhasilan penegakan hukum dibandingkan dengan faktor hukum itu sendiri. Bagaimanapun baik dan lengkapnya hukum, namun efektivitasnya ditentukan oleh faktor pelaksana dan pelaksanaannya.

Memang, idealnya untuk dapat menunjang usaha penegakan hukum lingkungan yang tegas, konstan dan konsekuen serta efektif dan efisien, sarana hukum tersebut haruslah lengkap, sistematis dan sinkron baik secara vertikal maupun secara horizontal. Namun hal-hal yang idealistik tersebut sangat sulit untuk diterapkan secara murni dan konsekuen dalam hukum lingkungan. Hal ini terjadi, karena pada hakikatnya

²⁵ Munadjad Danusaputro, *Hukum Lingkungan Buku I Umum*, Bina Cipta, Bandung, 1986, hal. 113.

pengaturan hukum lingkungan ditujukan kepada pengaturan masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan yang saling berhadapan, bahkan saling bertentangan. Sebagai contoh, untuk mencapai kemajuan di bidang perekonomian, kita harus membangun bidang-bidang industri, transportasi, pertanian, pertambangan dan energi. Pembangunan bidang-bidang tadi tidak hanya akan membawa manfaat berupa pertumbuhan bidang ekonomi, tetapi membawa pula risiko berupa pencemaran dan atau merusak lingkungan hidup, serta mengakibatkan tekanan pada kemampuan sumber daya alam yang mendukung pembangunan bidang-bidang tadi. Tegasnya pembangunan akan menghasilkan kemajuan sekaligus akan menimbulkan perubahan-perubahan pada lingkungan hidup dan sumber daya alam.

Tugas hukum lingkungan ialah mengatur pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam, agar tercipta keserasian dan keseimbangan antara pembangunan dan lingkungan hidup serta sumber daya alam. Pembangunan harus mampu melestarikan eksistensi lingkungan hidup dan sumber daya alam, meningkatnya daya dukung lingkungan hidup dan sumber daya alam. Terlestarikannya lingkungan hidup dan sumber daya alam dapat mendukung terlanjutkannya pembangunan. Konsep pemikiran pembangunan demikian disebut pembangunan berwawasan lingkungan (*eco development*).

Karena hukum lingkungan berkenaan dengan pengaturan bidang-bidang yang sangat luas dan kompleks, yang mengandung berbagai pertentangan yang harus diserasikan, maka

pengelolaan lingkungan dan hukum lingkungan ditangani oleh berbagai departemen/instansi non-departemen. Hal inilah yang menyebabkan hukum lingkungan diwarnai oleh hukum yang bersifat insidental, parsial, komensalis, sektoral/departemen dan bersifat produk kilat.²⁶

Khusus dalam aspek kepidanaannya, dalam hukum lingkungan terdapat keanekaragaman ancaman pidana terhadap perbuatan yang merusak dan atau mencemari lingkungan yang diatur dalam berbagai perangkat perundang-undangan lingkungan. Hal ini dapat memancing timbulnya perbedaan persepsi dalam aplikasi hukumnya. Perbedaan penerapan hukum dalam kasus lingkungan akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan mengusik rasa keadilan yang tumbuh dan berkembang di tengah-tengah masyarakat.

Untuk mengatasi keanekaragaman ancaman pidana, maka dalam pasal 41 UU Nomor 23 Tahun 1997 telah ditetapkan ancaman pidana maksimal berupa pidana penjara atau kurungan dan denda, yang berlaku bagi tindak pidana lingkungan yang diatur dalam UUPH maupun yang diatur dalam undang-undang lain.

Di samping masalah di atas, sering pula dipermasalahkan tentang apakah ketentuan dalam pasal 41 UU Nomor 23 Tahun 1997 merupakan tindak pidana (delik) formil atau delik

²⁶ Harun M. Husein, *Lingkungan Hidup, Masalah, Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya*, Penerbit PT. Bumi Aksara Jakarta, 1983, hal. 210.

materiil ? Dalam masalah ini meskipun UUPLH tidak menegaskan secara eksplisit bahwa tindak pidana tersebut merupakan delik materiil, tetapi dari rumusan pasal tersebut, jelaslah bahwa tindak pidana perusakan atau pencemaran lingkungan hidup itu adalah delik materiil.

Bahwa tindak pidana Perusahaan atau pencemaran lingkungan hidup itu adalah delik materiil, dapat kita simpulkan dari perumusan Pasal 41 Undang-undang Nomor 23 tahun 1997 yang telah penulis kemukakan pada halaman terdahulu. Dari rumusan pasal tersebut yang perlu digaris bawahi ialah kata-kata yang mengakibatkan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup, yang terdapat dalam perumusan ayat 1 Pasal 41 UU nomor 23 tahun 1997 menunjukkan adanya hubungan kausal (sebab-akibat) antara perbuatan dan akibat berupa rusak atau tercemarnya lingkungan hidup. Perbuatan (sengaja atau lalai) adalah sebagai sebab timbulnya akibat berupa rusak atau tercemarnya lingkungan hidup. Dengan demikian, jelaslah bahwa tindak pidana yang dirumuskan dalam pasal tersebut adalah delik materiil.

Oleh karena itu, dalam penuntutan tindak pidana lingkungan unsur-unsur yang harus dibuktikan adalah :

- a. Adanya pelaku tindak pidana lingkungan yang dapat berupa orang seorang, kumpulan orang, atau badan hukum.
- b. Adanya perbuatan, baik yang dilakukan dengan sengaja maupun dilakukan dengan kelalaian (sebagai faktor penyebab).
- c. Keadaan atau kondisi lingkungan yang rusak atau tercemar

(sebagai faktor akibat).²⁷

Dalam praktek, tentang ujud rusak atau tercemarnya lingkungan tersebut, sering menimbulkan permasalahan. Permasalahan tersebut timbul karena perbedaan penafsiran tentang rusak atau tercemarnya lingkungan. Ada yang menafsirkan bahwa lingkungan baru dikatakan rusak atau tercemar bila telah terwujud secara nyata akibat perbuatan tersebut, seperti terjadinya banjir, erosi, kekeringan dan sebagainya, atau bila secara nyata telah terjadi keracunan pada hewan atau manusia, adanya manusia yang sakit atau mati, adanya tumbuh-tumbuhan yang mati dan sebagainya.

Sebenarnya pendapat demikian adalah keliru, karena bukan akibat seperti di atas itu yang dilarang dan diancam dengan pidana oleh Pasal 41 tersebut. Apabila telah terjadi perubahan pada sifat-sifat fisik dan atau hayati lingkungan yang mengakibatkan lingkungan itu kurang atau tidak berfungsi lagi sesuai dengan kegunaannya, maka disini telah terjadi perusakan lingkungan. Misalnya dalam kasus perambahan hutan telah menyebabkan gundulnya hutan dalam jumlah yang sedemikian luas. Kegundulan hutan menyebabkan fungsi hutan sebagai pengatur tata guna air, sebagai sarana proses fotosintesis, sebagai sarana penjaga stabilitas tanah dan sebagai habitat berbagai satwa dan plasma nutfah terganggu, maka disini telah terjadi pencemaran lingkungan.²⁸

27 Harun M. Husein, Ibid. hal. 212.

28 Ibid.

Begitu pula dalam kasus pencemaran lingkungan hidup. Apabila perbuatan tersebut telah menyebabkan turunnya kualitas lingkungan sehingga lingkungan tidak berfungsi lagi sebagaimana peruntukannya maka di sini telah terjadi pencemaran. Misalnya, air sungai A adalah air baku dari air minum yang diproduksi oleh PAM. Setelah air tersebut dibuang limbah dari suatu pabrik, ternyata air mengandung berbagai parameter zat polutan dalam kadar yang berada di atas baku mutu air yang ditetapkan. Karena itu kualitas air turun dan tak dapat lagi dipergunakan sebagai air minum. Dalam keadaan demikian, maka dikatakan telah terjadi pencemaran. Tidak perlu ditunggu ada hewan atau manusia yang menderita keracunan, atau penyakit atau kematian, ataupun tumbuh-tumbuhan yang layu dan kemudian mati.

Perbedaan penafsiran unsur akibat sebagaimana dimaksud pasal 41 tersebut, disebabkan belum adanya kesatuan persepsi dan wawasan dalam penanganan perkara lingkungan. Konsep delik materiil KUHP berbeda dengan konsep delik materiil lingkungan. Perbedaan tersebut dapat kita lukiskan dalam contoh sebagai berikut :

Dalam KUHP, salah satu delik materiil adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 338 (pembunuhan). Sedang kelalaian yang menyebabkan matinya orang diatur dalam Pasal 359 KUHP. Pasal 338 KUHP, menyatakan barangsiapa dengan sengaja merampas nyawa orang lain, diancam karena pembunuhan dengan pidana penjara paling lama lima belas tahun. Sedang Pasal 359 KUHP, menyatakan barangsiapa karena

kesalahannya (kealpaannya) menyebabkan orang lain mati, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun.²⁹

Untuk membuktikan tindak pidana materiil dalam kedua pasal tersebut, harus terwujudnya akibat berupa kematian orang. Apabila kematian orang tersebut tidak atau belum terwujud, maka belum dapat dikatakan sebagai tindak pidana pembunuhan atau tindak pidana kelalaian yang menyebabkan matinya orang. Untuk membuktikan adanya kematian seseorang, cukup bila *visum et repertum* yang menyatakan bahwa korban meninggal dunia karena kesengajaan atau kelalaian itu, yang dikuatkan oleh salah satu alat bukti lainnya. Dalam kedua tindak pidana tersebut, kematian korban dapat dibuktikan secara nyata/konkret dan faktual.

Konsep delik materiil seperti dalam KUHP ini, tidak dapat diterapkan oleh tindak pidana lingkungan. Apabila diterapkan dalam tindak pidana lingkungan, maka akan terjadi penafsiran yang keliru seperti yang diuraikan di atas tadi. Lantas rusak atau tercemarnya lingkungan baru dianggap ada apabila timbulnya penyakit atau kematian pada hewan, manusia dan tumbuh-tumbuhan. Sedang akibat yang dimaksud Pasal 41 UUPH tersebut ialah rusak atau tercemarnya lingkungan. Timbulnya penyakit dan kematian adalah akibat dari rusak dan atau tercemarnya lingkungan.

²⁹ BPHN, Departemen Kehakiman RI, KUHP, Sinar Harapan Jakarta, 1983, hal. 137, 142.

Jadi kesimpulannya, apabila cara pandang dan konsep delik materiil KUHP tersebut diterapkan dalam penanganan perkara lingkungan, maka akan sangat sulit sekali membuktikan adanya kerusakan atau pencemaran itu, sehingga besar sekali peluang bagi para *polluter* untuk terlepas dari jangkauan hukum. Untuk dapat menerapkan konsep delik materiil lingkungan secara tepat dan benar, para penegak hukum dituntut untuk memiliki pengetahuan, pemahaman dan kemahiran dalam menguasai konsep-konsep lingkungan yang dilandasi oleh aspek ekologis.³⁰

Dari segenap uraian di atas, nyatalah bahwa ditinjau dari segi sarana hukum, kita masih dihadapkan kepada berbagai kendala berupa masalah sistematisasi dan sinkronisasi perangkat hukum lingkungan yang belum terlaksana dengan baik. Namun demikian, bukan berarti hukum lingkungan tidak dapat ditegakkan. Karena dalam uraian terdahulu telah diuraikan *conflict of laws* (pertentangan hukum) di bidang hukum lingkungan. Adagium hukum dimaksud antara lain, *Lex superior derogat legi inferiori* (undang-undang yang lebih tinggi mengesampingkan undang-undang yang lebih rendah). Adagium ini dapat dipergunakan dalam hal terjadi pertentangan antara perangkat hukum lingkungan yang berbeda status tingkatannya, misalnya antara undang-undang dan peraturan pemerintah. Adagium hukum *Lex posterior*

30 Ibid.

derogat legi priori (undang-undang yang baru menyampingkan undang-undang yang terdahulu) dapat dipergunakan dalam hal terjadi pertentangan hukum antara dua perangkat hukum yang dikeluarkan dalam waktu yang berlainan. Kemudian adagium hukum *Lex specialis derogat legi generali* dipergunakan dalam hal terjadi pertentangan antara peraturan yang khusus dan peraturan yang bersifat umum. Menurut adagium hukum ini, dalam hal demikian, maka ketentuan khususlah yang diberlakukan. Karena ketentuan yang bersifat khusus mengesampingkan ketentuan yang bersifat umum. Dalam hal terjadi pertentangan hukum antara ketentuan yang bersifat umum. Dalam hal terjadi pertentangan antara ketentuan yang berisifat pokok dengan ketentuan yang bersifat pelaksana, maka menurut asas *Lex Pricipialis*, ketentuan pokoklah yang dipergunakan.

Untuk mengatasi konflik hukum lingkungan itu, haruslah dipergunakan adagium hukum yang benar-benar tepat dan serasi dengan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan dan pembangunan yang berwawasan lingkungan. Dengan cara derikian hukum lingkungan benar-benar dapat kita tempatkan dalam perannya sebagai sarana pengawal dan pengaman terlanjutkannya pembangunan berwawasan lingkungan.

Hukum lingkungan mempunyai wawasan yang bercorak khas dan sangat berbeda dengan bidang hukum lainnya. Hukum lingkungan berwawasan yang komprehensif-integral yang dilandasi dengan kerangka acuan yang bersifat ekologis. Maka

dari sudut pandangan ini, kerusakan atau pencemaran lingkungan pada hakikatnya adalah gangguan terhadap keserasian dan keseimbangan interaksi antar unsur/komponen dari lingkungan hidup, yang melampaui batas kemampuan lingkungan hidup untuk memulihkan diri secara alami. Karena terlamapauinya batas kemampuan tersebut, maka lingkungan tidak mampu lagi mengembalikan dirinya ke dalam tingkat kualitas semula (sebelum terjadinya gangguan) dan karena kondisi lingkungan yang sedemikian itu maka fungsi dan peruntukannya terganggu pula.

2. Penegak Hukum (Birokrasi)

Dalam masalah ini terkait aspek kuantitas dan kualitas aparat penegak hukum. Kuantitas dalam kelengkapan (tercukupinya) aparat penegak hukum yang bertugas menegakkan hukum lingkungan. Kualitas dalam arti kemampuan dan kemahiran (*profesionalisme*) aparat penegak hukum dalam menangani kasus-kasus lingkungan hidup. Kekurangan baik pada aspek kuantitas maupun kualitas penegak hukum, akan sangat mempengaruhi efektivitas penegakan hukum lingkungan.

Dalam penegakan hukum lingkungan dalam arti preventif maupun represif terhadap pencemaran dan atau kerusakan lingkungan, saat ini sangat dirasakan kekurangan aparat PPNS instansi/departemen teknis yang terkait dalam pengelolaan dan pembinaan lingkungan hidup, seperti departemen perindustrian, pertambangan, pertanian, perhubungan, pemda

dan BAPEDAL-KLH. Akibat belum diangkatnya pejabat PPNS pada instansi/departemen tersebut, maka instansi/departemen yang bersangkutan hanya dapat melaksanakan tugas-tugas yang bersifat preventif seperti pemantauan, pembinaan dan peringatan. Tetapi meskipun terjadi pelanggaran-pelanggaran lingkungan, sekalipun pelanggaran tersebut telah bersifat serius, mereka tidak dapat mengambil tindakan hukum. Karena mereka tidak memiliki kewenangan untuk itu.³¹

Dengan adanya UU Nomor 23 Tahun 1997 maka selain penyidik pejabat Polisi Negara RI, juga Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) tertentu dilingkungan instansi pemerintah yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang pengelolaan lingkungan hidup. PPNS ini berwenang :

- a. melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan berkenaan dengan tindak pidana bidang lingkungan hidup;
- b. melakukan pemeriksaan terhadap orang atau badan hukum yang diduga melakukan tindak pidana di bidang lingkungan hidup;
- c. meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan peristiwa tindak pidana di bidang lingkungan hidup;
- d. melakukan pemeriksaan atas pembukuan, catatan, dan dokumen lain dengan tindak pidana di bidang lingkungan hidup;
- e. melakukan pemeriksaan di tempat tertentu yang diduga terdapat bahan bukti, pembukuan, dan dokumen lain, serta melakukan penyitaan terhadap barang hasil pelanggaran.
- f. meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang lingkungan hidup.

Memang benar, secara represif penyidikan tindak pidana lingkungan dapat dilakukan oleh Penyidik sebagaimana

31 Harun M. Husein, Op. Cit. hal. 216.

dimaksud Pasal 6 ayat 1 KUHP. Tetapi personel penyidik Polri yang memiliki kemampuan dan kecakapan teknis yang diperlukan dalam penanganan perkara lingkungan, masih sangat terbatas jumlahnya. Harus kita ingat pula bahwa penanganan kasus lingkungan, memerlukan kecakapan khusus mengenai lingkungan dan hukum lingkungan. Dengan kecakapan dan kemampuan teknis biasa saja, tidak dapat diharapkan seorang penegak hukum (penyidik, penuntut umum dan hakim), mampu menangani perkara-perkara lingkungan secara optimal. Di samping itu, kita tidak dapat semata-mata membebankan penyidikan perkara lingkungan kepada penyidik Polri, karena lingkup kewenangan penyidikan mereka yang sangat luas. Jadi sudah tentu mereka tidak dapat memusatkan perhatiannya pada penyidikan tindak pidana lingkungan.

Ketiadaan PPNS tertentu pada instansi/departemen menjadi kendala bagi penanganan kasus lingkungan oleh instansi/departemen yang bersangkutan. Sedang pada instansi Kehutanan, sesuai dengan ketentuan pasal 16 dan 17 PP Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan, pejabat penyidik dilingkungan kehutanan diberi wewenang kepolisian khusus. Pada instansi ini telah diangkat PPNS sebagaimana dimaksud pasal 6 ayat 1 huruf b KUHP dan Pasal 2 PP Nomor 27 Tahun 1983 tentang pelaksanaan KUHP. Demikian pula menurut ketentuan pasal 31 ayat 2 Undang-undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, PPNS yang bertugas di bidang perikanan diberikan kewenangan melakukan penyidikan pelanggaran

undang-undang tersebut. Di samping itu menurut ketentuan pasal 31 ayat 1 undang-undang tersebut, wewenang penyidikan diberikan pula kepada pejabat penyidik sebagaimana ditetapkan pasal 14 ayat 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, yakni perwira TNI-AL.

Keterbatasan pengetahuan dan pemahaman aspek-aspek lingkungan oleh penegak hukum, menjadi faktor kendala yang sangat dominan dalam upaya kita untuk menciptakan kesamaan persepsi penanganan perkara lingkungan. Menurut Muhamad Roem (mantan anggota DPR-RI dari FKP), kendala penting dari penegakkan hukum lingkungan adalah perbedaan persepsi di kalangan penegak hukum sendiri. Di samping itu menurut sumber Kompas di Polda Metro Jaya, penindakan kasus lingkungan terkadang dipersulit oleh hadirnya backing dari oknum-oknum pejabat sendiri.³²

Melalui sarana pendidikan berupa penataran, kursus/latihan yang dilaksanakan secara terintegrasi antara aparat penegak hukum tersebut, dapat dibina persamaan persepsi, pengetahuan dan pemahaman berbagai aspek lingkungan.

Ketiadaan PPNS pada suatu instansi/departemen, menjadi kendala bagi penanganan kasus lingkungan oleh instansi/departemen tersebut. Sedang pada instansi kehutanan, sesuai dengan ketentuan PP Nomor 28 Tahun 1985

³² Kompas, 25 Oktober 1995.

tentang Perlindungan Hutan, pejabat penyidik dilingkungan kehutanan diberi wewenang kepolisian khusus. Demikian pula menurut ketentuan pasal 31 ayat 2 Undang-undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang perikanan, PPNS yang bertugas di bidang perikanan diberikan kewenangan melakukan penyidikan pelanggaran undang-undang tersebut, wewenang penyidikan diberikan pula kepada pejabat penyidik sebagaimana ditetapkan Pasal 14 ayat 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Indonesia, yakni perwira TNI-AL.

Mengingat bahwa tenaga-tenaga teknis lingkungan dan sarana laboratorium beserta tenaga analisisnya, pada umumnya telah tersedia pada instansi/departemen pertambangan, perindustrian, DPU dan BAPEDAL, kiranya pengangkatan PPNS pada instansi/departemen yang bersangkutan merupakan salah satu alternatif untuk mengatasi dan menanggulangi faktor kendala yang berkenaan dengan ketersediaan aparat penyidik kasus lingkungan.

Kemudian kenyataan secara umum menunjukkan bahwa di lingkungan penyidik, penuntut umum dan hakim, jumlah tenaga profesional yang mampu menangani kasus-kasus lingkungan masih sangat terbatas. Di samping itu, adalah mustahil kiranya bila kita mengharapkan para penegak hukum itu dapat menguasai berbagai aspek lingkungan. Karena lingkungan hidup mencakup aspek yang sangat luas dan kompleks yang berkenaan dengan berbagai disiplin ilmu (*multi-disipliner*). Yang dapat kita harapkan dan mesti kita lakukan, ialah mendidik tenaga-tenaga profesional di lingkungan aparat penegak hukum itu, agar mereka mampu menangani kasus-kasus lingkungan atas dasar wawasan yang komprehensif-integral.

3. Kesadaran Hukum Masyarakat

Kepatuhan dan ketaatan kepada ketentuan hukum (lingkungan), merupakan indikator kesadaran hukum masyarakat. Kepatuhan dan ketaatan kepada ketentuan-ketentuan hukum lingkungan, menunjukkan efektivitas keberlakuan hukum lingkungan suatu masyarakat berawal mula pada citra masyarakat terhadap lingkungan hidupnya.

Otto Soemarwono menyatakan bahwa manusia berintegrasi secara terus menerus dengan lingkungan hidupnya. Dalam interaksinya ini ia mengamati lingkungan dan mendapatkan pula pengalaman. Dari pengamatan dan pengalamannya ia mempunyai gambaran tertentu tentang lingkungan hidupnya, yang disebut citra lingkungan.³³

Bila citra lingkungan seseorang bersifat negatif, dalam arti ia tidak memahami dan menghayati betapa pentingnya kelestarian lingkungan hidup bagi kelangsungan hidup dan kehidupan, maka ia cenderung bersikap masa bodoh terhadap lingkungan. Orang demikian bahkan tidak segan-segannya melakukan perbuatan yang berdampak negatif terhadap lingkungan, seperti memabat hutan, membuang limbah sesuka hatinya, menangkap ikan dengan bom atau racun, menggali batu atau pasir semaunya dan sebagainya.

Masih terbatasnya kesadaran hukum masyarakat terhadap lingkungan disebabkan pula keawanan masyarakat terhadap berbagai aspek lingkungan. Umpamanya, masyarakat tidak mengetahui akibat-akibat apa yang akan timbul bila melakukan

³³ Soemarwoto, Analisis Dampak Lingkungan, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1989, hal. 94.

penangkapan ikan dengan bom atau racun maupun listrik. Baginya yang penting kebutuhannya akan ikan dapat terpenuhi. Tetapi jarang sementara orang yang memiliki pengetahuan dan pemahaman terhadap kemanfaatan lingkungan dan sumber daya alam, dengan sengaja melakukan aktivitas yang mencemari dan atau merusak lingkungan atas dorongan motivasi yang bersifat keuntungan ekonomis-finansial. Misalnya membuang limbah industri ke sungai atau laut tanpa memperhatikan syarat-syarat pengolahan dan pembuangan limbah yang diwajibkan baginya. Bahkan ia berpendapat citra masyarakat terhadap lingkungan dan kesadaran masyarakat terhadap lingkungan dapat dibina dan ditingkatkan melalui usaha-usaha seperti penyuluhan, bimbingan, teladan dan keterlibatan masyarakat dalam penanggulangan masalah lingkungan. Untuk itu, peningkatan kegiatan penegakan hukum yang berdimensi edukatif-persuasif dan preventif perlu ditingkatkan dan digalakkan lagi.

Meskipun dalam mencapai tujuan yang diharapkan, yakni tercapainya pembangunan yang berkesinambungan dengan menjaga kelestarian hidup, itu didukung oleh berbagai peralatan yang canggih, namun pada akhirnya berpulang juga pada faktor manusianya. Dengan demikian terciptanya suatu lingkungan yang baik, bagaimanapun juga tidak akan terlepas dari partisipasi manusia, dalam konteks yang luas lebih tepat disebut masyarakat. Adanya lingkungan hidup yang baik dan sehat dewasa ini sudah merupakan kebutuhan manusia pada umumnya yang tidak dapat ditawar-tawar lagi, sehingga untuk itu masyarakat perlu berpartisipasi untuk mewujudkan hal

tersebut.³⁴

Partisipasi masyarakat terhadap lingkungan hidup itu ada manakala masyarakat itu sendiri tidak bersikap pasif dalam membentuk serta menjaga lingkungan, tetapi sebaliknya ia pun harus ikut ambil bagian bersama kelompok masyarakat lainnya menjaga dan melestarikan lingkungan tanpa suatu paksaan apapun.

Perkembangan akhir-akhir ini menunjukkan hasil-hasil yang menggembirakan, yakni dengan tumbuh dan berkembangnya organisasi LSM seperti organisasi pencinta alam, organisasi penyayang satwa langka dan berbagai satwa lainnya, organisasi penjelajah gua dan air terjun dan sebagainya yang menunjukkan peningkatan kesadaran masyarakat terhadap lingkungan hidupnya.

4. Faktor Fasilitas dan Sarana

Fasilitas dan sarana adalah alat untuk mencapai tujuan penegakan hukum lingkungan. Ketiadaan atau keterbatasan fasilitas dan sarana penunjang (termasuk dana), akan sangat mempengaruhi keberhasilan penegakan hukum lingkungan.

Selain ketiga faktor yang mempengaruhi penegakan hukum lingkungan sebagai sudah diuraikan di atas, maka faktor fasilitas yang mendukung daya berlakunya hukum lingkungan tidak dapat dikesampingkan. Bukan rahasia umum lagi bahwa untuk melaksanakan atau menegakkan hukum pada umumnya, yang

³⁴ Ismaddi S. Bakti, dalam Tesis Implementasi Politik Kriminal dalam Penanggulangan Kejahatan "White Collar (Studi Kasus Terhadap Tindak Pidana Lingkungan Hidup), Program Magister Ilmu Hukum Undip Semarang, 1994, hal. 14.

tentunya juga hukum lingkungan diperlukan fasilitas-fasilitas tertentu demi mendukung ketiga faktor yang sudah diuraikan sebelumnya.

Salah satu wujud dari fasilitas yang cukup berperan dalam rangka penegakan hukum lingkungan adalah diperlukan sejumlah dana yang jumlahnya relatif besar misalnya untuk pembelian alat pengolah limbah bagi orang yang menjalankan usaha dalam bidang industri. Hal tersebut tentu cukup memberatkan bagi orang yang bersangkutan. Belum lagi biaya-biaya yang dikeluarkan sebelumnya dalam rangka pembuatan Amdal yang sudah tentu jumlahnya tidak sedikit. Namun pemerintah rupa-rupanya cukup tanggap tentang hal tersebut dengan mengambil kebijaksanaannya hanya usaha-usaha dengan klasifikasi tertentu yang harus membuat Amdal. Sehingga hal tersebut setidaknya-tidaknya akan mengurangi kendala terutama faktor fasilitas yang berupa dana (keuangan). Di samping itu sebenarnya bergantung pula pada niat atau iktikad baiknya akan berperan serta atau tidak dalam menegakkan hukum lingkungan sesuai dengan kemampuannya.

Bahwa kenyataan menunjukkan, dalam penanganan kasus-kasus lingkungan, akan melibatkan berbagai perangkat berteknologi canggih (peralatan laboratorium), yang untuk kepentingan operasionalisasinya memerlukan tenaga ahli dan biaya yang cukup mahal. Belum tersedianya laboratorium khusus (laboratorium rujukan) yang diberi tugas khusus menangani pemeriksaan sampel benda-benda yang diduga tercemar, menyebabkan dalam satu perkara terdapat berbagai hasil analisis dari beberapa laboratorium terhadap sampel yang sama. Hasil analisis dari berbagai laboratorium

tersebut, di sana-sini menunjukkan perbedaan pada parameter dan intensitas zat pollutan yang dianalisis. Misalnya dalam pemeriksaan sampel limbah industri eks Singapore tersebut di atas, terdapat hasil analisis dari laboratorium L Lakbrim Mabes Polri.³⁵

Perbedaan-perbedaan hasil analisis dari laboratorium tadi akan memperlemah pembuktian unsur pencemaran lingkungan yang dibuktikan dengan hasil analisis tersebut. Perbedaan pada kuantitas dan kualitas parameter zat pollutan yang di analisis, dapat mengundang terjadinya keraguan tentang tercemarnya tidaknya lingkungan. Dalam keadaan yang meragukan itu, hakim akan berpegang pada asas indubio proreo, dan hakim akan membebaskan terdakwa atau menyatakan terdakwa dilepaskan dari segala tuntutan hukum. Karena menurut sistem pembuktian yang dianut oleh KUHAP (pasal 183), meskipun minimal pembuktian telah tercukupi, tetapi bila hakim tidak yakin akan membebaskan terdakwa. Sebagai contoh, pelepasan terdakwa dari segala tuntutan hukum dalam kasus pencemaran lingkungan oleh peternakan babi/pabrik tahu di Sidoarjo sebagaimana telah dikemukakan terdahulu. Pertimbangan majelis untuk menyatakan terdakwa dilepas dari segala tuntutan hukum tersebut ialah, bahwa terdakwa memang telah terbukti membuang limbah peternakan dan pabriknya ke kali Surabaya, tetapi tidak terbukti bahwa perbuatan itu telah menimbulkan pencemaran kali Surabaya. Jadi unsur tercemarnya lingkungan yang menurut majelis yang tidak terbukti.

35 Harun M. Husein, Op. Cit. hal. 218.

5. Faktor Kebudayaan

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, oleh karena di dalam pembahasannya akan diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non-materiel. Sebagai suatu sistem (atau sub sistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup struktur, substansi dan kebudayaan.³⁶ Struktur mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut yang, umpamanya, mencakup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya. Substansi mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianut) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan. Hal itulah yang akan menjadi pokok pembicaraan di dalam bagian mengenai faktor kebudayaan ini.

³⁶ Lawrence Friedman, *M. Law and Society, An Introduction*, Englewood Cliffs. N.J. : Prentice Hall, 1977.

Pasangan nilai yang berperanan dalam hukum, adalah sebagai berikut³⁷ :

1. Nilai ketertiban dan nilai ketentraman
2. Nilai jasmaniah/kebendaan dan nilai rohaniyah/keahlakan,
3. Nilai kelanggengan/konservatisme dan nilai kebaruan/inovatisme.

Pasangan nilai-nilai kebendaan dan keahlakan, juga merupakan pasangan nilai yang bersifat universal. Akan tetapi di dalam kenyataan pada masing-masing masyarakat timbul perbedaan-perbedaan karena pelbagai macam pengaruh. Pengaruh dari kegiatan-kegiatan modrnisasi di bidang materiil, misalnya, tidak mustahil akan menempatkan nilai kebendaan pada posisi yang lebih tinggi daripada nilai keahlakan, sehingga akan timbul pula suatu keadaan yang tidak serasi. Penempatan nilai kebendaan pada posisi yang lebih tinggi dan lebih penting, akan mengakibatkan bahwa pelbagai aspek proses hukum akan mendapat penilaian dari segi kebendaan belaka. Salah satu akibat daripada penempatan nilai kebendaan pada posisi yang lebih tinggi daripada nilai keahlakan, adalah bahwa di dalam proses pelebagaan hukum dalam masyarakat, adanya sanksi-sanksi negatif lebih dipentingkan daripada kesadaran untuk mematuhi hukum. Artinya berat ringannya ancaman hukuman terhadap pelanggaran menjadi tolak ukur kewibawaan hukum ; kepatuhan hukum kemudian juga disandarkan pada "*cost and benefit*".

37 Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan Dan Yurisprudensi*, Bandung : Penerbit Alumni, 1979.

6. Dampak Pencemaran Lingkungan (Pencemaran Kabut Asap)

Dampak Pencemaran lingkungan sangat berbahaya bagi kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya di dunia. Akhir-akhir ini sudah semakin dirasakan bahwa kebutuhan akan air, memang dianggap esensial, dimana setiap makhluk hidup di dunia ini memerlukannya. Mengingat begitu pentingnya masalah air ini, pada bulan Maret 1991 untuk pertama kalinya diadakan konferensi dunia mengenai air di Atlanta, Amerika Serikat.³⁸

Dampak dari pencemaran air ini dapat menyebabkan orang menderita "muntah berak", penyakit cacangan, merusak hati, kulit menyerang syaraf dan banyak lagi penyakit yang dapat menyebabkan kematian. Sedangkan pencemaran udara, zat racun yang terhisap dapat menurunkan kecerdasan anak. Karena zat tersebut masuk ke dalam darah dan dengan mudahnya merusak jaringan otak selain dapat pula menyebabkan pusing-pusing, nauseatis, bronkitis dan gejala keracunan lainnya, bahkan juga impotensi.³⁹

Demikian pula asap pembakaran sampah ternyata dapat berdampak bagi kesehatan. Menurut Sonny Sunarsono ahli lingkungan jurusan Teknik Penyehatan Lingkungan Fakultas Teknologi Sipil dan Perencanaan (FTPS) bahwa pembakaran

38 M. Arief Nurdu'a dan Nursyam B. Sudharsono, Op. Cit. hal. 43.

39 Andi Hamzah, Tanggung Jawab Korporasi Dalam Tindak Pidana Lingkungan, Prosiding, Diskusi dua hari, Masalah-Masalah Prosedural dalam Penyelesaian Sengketa Lingkungan, SKREPP dan WALHI, Jakarta, 1989.

merupakan cara terbaik untuk memusnahkan limbah sampah. Hanya saja, pembakaran sampah akan menyebabkan bertambahnya jumlah zat pencemar di udara terutama debu dan hidro. Bahkan pembakaran dan dekomposisi sampah yang menghasilkan emisi zat hidrokarbon dalam bentuk metana atau C_2H_4 , dapat merusak sel syaraf yang berakibat kelemahan dan kehilangan kontrol sesaat. Sebelum dibakar atau bila sampah tidak dikelola dengan baik, juga bisa menjadi sumber penyakit, gangguan keindahan, penyebab banjir dan mencemari lingkungan.⁴⁰

Kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di wilayah Sumatera dan Kalimantan semakin tahun semakin meluas bahkan hampir meliputi seluruh wilayah Indonesia. Kebakaran hutan yang terjadi pada tahun 1997 dampak pencemaran kabut asap membawa pengaruh yang sangat besar bagi rakyat Indonesia. Dampak pencemaran kabut asap ini tidak saja merugikan kesehatan manusia, tetapi juga seluruh kegiatan perekonomian, politik dan aktivitas sosial manusia menjadi terganggu.

Bagi kesehatan manusia dampak pencemaran kabut asap dapat mengganggu pernapasan, meracuni paru-paru, mengganggu kesehatan mata dan bahkan dapat mengakibatkan kematian. Diperkirakan sebanyak 20 Juta penduduk di Sumatera dan Kalimantan terganggu oleh asap. Beberapa orang meninggal

40 Jawa Post, 28 September 1991.

dunia akibat kabut asap, dan 32.328 orang menderita gangguan pernapasan. Malah diberitakan sebanyak 60 siswa SD pingsan saat belajar akibat terserang asap.⁴¹

Bagi bidang ekonomi, dampak pencemaran kabut asap menimbulkan gangguan pada kegiatan transportasi, distribusi, perdagangan, dan lain-lain. Diperkirakan sebanyak 2000 penerbangan di Indonesia terutama di daerah Sumatera dan Kalimantan dibatalkan akibat pencemaran kabut asap. Konon jatuhnya pesawat Garuda A-300 di Sibolangit, Deli Serdang di Medan pada tanggal 26 September 1997, yang menewaskan 236 orang, diduga disebabkan oleh pencemaran kabut asap, industri pariwisata juga terganggu oleh bencana kabut asap. Beberapa paket perjalanan wisatawan dari Eropah dibatalkan karena bencana asap.

Kalau diamati berdasarkan hukum yang berlaku, perbuatan para pengusaha perkebunan, pemegang hak pengusahaan hutan (HPH), atau pengusaha HTI yang melakukan pembakaran hutan, dapat dikualifikasikan sebagai pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup. Untuk perbuatan tersebut telah disediakan sanksi hukuman yang tegas oleh Undang-undang lingkungan hidup yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997.⁴²

41 Harian Suara Karya, dalam Gema Clipping Service, Mengkaji Aspek Hukum Dari Bencana Asap, tanggal 13 Oktober 1997.

42 Ibid.

Dampak kebakaran hutan di Indonesia seperti dilansir oleh surat kabar asing ternyata membawa akibat yang sangat jelek terhadap negara-negara tetangga. Sejumlah penerbangan lokal dan Internasional terpaksa batal mengudara dan transportasi air juga terhambat asap tebal. dunia Internasional bahkan menaruh perhatian khusus atas kejadian tersebut. Beberapa negara seperti Kanada, Amerika Serikat, Australia, Selandia Baru dan Jepang siap memberikan bantuan.

Sebenarnya hutan tropis mempunyai manfaat yang sangat penting, maka dari itu kerusakan-kerusakan hutan tropis menurut E. Prasetya PD, akan mempunyai konsekuensi sebagai berikut :

1. berbagai polusi yang ada di dibumi, seperti polusi-polusi yang diakibatkan oleh industri, baik *carbon dioxida*, *kontaminasi radioaktif*, *hidrokarbon*, dan lain-lain akan langsung menuju atmosfer melalui paru-paru bumi (hutan tropis), sebagai akibatnya maka lapisan ozon akan terkikis sehingga matahari akan langsung menyentuh bumi, tanpa melalui *greenhouse effect*.
2. kerusakan hutan akan dapat mengakibatkan matinya beberapa species atau binatang hutan, karena beberapa jenis tumbuhan dan binatang di hutan tropis adalah sangat penting untuk dimanfaatkan sebagai bahan obat atau bahan industri, maka situasi tersebut baik secara langsung atau tidak akan mempunyai dampak atau korelasi secara global, karena pentingnya pemanfaatan tersebut bagi seluruh umat manusia.
3. hutan sebagai sarana pengadaan sumber air, akan berkurang sehingga berjuta-juta umat manusia akan terancam kekurangan air.⁴³

Salah satu upaya untuk menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan oleh pemerintah telah dikeluarkan PP

43 E. Prasetya PD, "Hutan Tropis dan Strategi Pelestarian Dunia, Dalam Surya, tanggal 15 Agustus 1991.

No. 29 tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal). Dalam Pasal 2 ayat 1 PP No. 29 tahun 1986 diatur bahwa setiap rencana kegiatan yang mempunyai dampak terhadap lingkungan hidup wajib dilengkapi dengan analisis mengenai dampak lingkungan yang pelaksanaannya diatur dengan peraturan pemerintah.

Bapedal, menyatakan pembakaran hutan di Indonesia saat ini terburuk sepanjang 10 tahun terakhir, ~~yang~~ berakibat gangguan kesehatan masyarakat yang serius. ~~Hal~~ Sekurangnya terdapat kerugian ekologis, faktor ekonomis dan politik. Dampak ekologis pembakaran hutan tersebut membawa hancurnya ekosistem hutan Sumatera dan Kalimantan. Akibat pembakaran tersebut jutaan plasma nukfah lenyap. Ribuan jenis tumbuhan dan hewan serta jasad renik musnah. Bahkan mengakibatkan pula erosi dan hilangnya nutrien tanah.

Belakangan ini, kejahatan yang dilakukan oleh perusahaan (korporasi) dengan cara melakukan pembakaran hutan dan lahan yang mengakibatkan terjadinya pencemaran lingkungan (pencemaran kabut asap) semakin ramai dibicarakan oleh masyarakat karena dampak pencemaran kabut asap ini telah menyebar kemana-mana bahkan ke negara tetangga. Kerugian yang ditimbulkan oleh dampak pencemaran kabut asap ini luar biasa besarnya. Kerugian mana meliputi kerugian di bidang perekonomian, kesehatan, politik, jiwa serta kerugian di bidang nilai-nilai sosial dan moral. Belum lagi termasuk kerugian jangka panjang yang diakibatkan dampak pencemaran

kabut asap. Sedangkan terhadap pelaku kejahatan lingkungan (perusahaan) sulit untuk dijamah oleh hukum.

Merebaknya tindak kejahatan korporasi ini menyebabkan berbagai pihak yang berkepentingan terutama para penegak hukum (birokrasi) secara maksimal untuk mengusut dan menindak tegas para pelakunya (perusahaan) karena tindak kejahatan ini sudah sangat meresahkan masyarakat. Tetapi dalam kenyataannya hal ini sulit terealisasi.

Kejahatan korporasi adalah tindak kejahatan yang dilakukan oleh suatu organisasi yang berbentuk badan hukum. Biasanya perusahaan yang telah bonafide, berskala luas dan memiliki modal besar, keberadaannya sangat berpengaruh/dominan pada sistem perekonomian yang ada. Secara umum kejahatan korporasi bermaksud mencari keuntungan dari segi ekonomi dalam skala besar dan dampaknya sangat luas terhadap perekonomian nasional.⁴⁴

Hal ini bisa terjadi karena kejahatan tersebut memanfaatkan kelemahan-kelemahan hukum serta adanya kemudahan-kemudahan yang diberikan pemerintah di samping lemahnya pengawasan dan penegakan hukum terhadap tindak kejahatan yang dilakukan oleh korporasi (perusahaan) tersebut.

44 Harian Suara Pembaharuan, Pencemaran Lingkungan Merupakan Kejahatan Korporasi, Tanggal 11 Juli 1994.

Meskipun kerugian yang ditimbulkan oleh korporasi sangat besar, nampaknya hingga kini belum ada badan yang khusus mengawasi dan mencatat kerugian-kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan korporasi, berbeda halnya dengan kejahatan warungan. Keterlambatan kita dalam menghadapi kejahatan korporasi tidak lain akibat "kebodohan bersama" (*collective ignore*). Penelitian-penelitian tentang kejahatan korporasi mengungkapkan bahwa sebagian masyarakat kurang mengenal kejahatan ini, bahkan kurang merasakan bahaya.. Akar ketidaktahuan masyarakat antara lain ketidaknampaan kejahatan korporasi yang disebabkan oleh kompleksnya. kecanggihan perencanaannya dan pelaksanaannya, oleh tidak ada atau kurangnya perundangan dan lemahnya penegakan dan pelaksanaan hukum, serta lenturnya sanksi hukum dan sanksi sosial sehingga gagal dalam menguatkan menegakkannya kembali sentimen kolektif terhadap ikatan moral.⁴⁵

Kejahatan korporasi berbeda dengan kejahatan pembunuhan, perkosaan, pencurian, dan lain-lain yang dikenal sebagai kejahatan konvensional (kejahatan warungan). Edward Ausworth Ross dalam *The atlantic monthly* (1907) mengklasifikasikan Corporate Crime sebagai *criminaloid*, yaitu orang yang menikmati kekebalan atas dosa-dosa, dan suka mengorbankan kepentingan umum. Apabila pelaku diseret ke pengadilan mereka bersikap seolah-olah tidak bersalah,

⁴⁵ I.S. Susanto, *Menciptakan Lingkungan hidup yang Nyaman* Pidato Dies Natalis Disampaikan pada Rapat Senat Terbuka Undip dalam rangka Memperingati Dies Natalis Undip ke 40 tanggal 15 Oktober 1997.

dan berupaya sekuat tenaga menyediakan dana untuk memperbaiki reputasinya melalui penyyuapan atau kolusi.⁴⁶

Kejahatan korporasi (corporate crime) muncul seiring dengan adanya masyarakat industri. Sebenarnya kejahatan korporasi bukanlah fenomena baru. Lebih dari tiga ribu tahun yang lalu seorang raja di Mesir bernama Horemheb pernah melarang korupsi, dan pelakunya diancam pidana mati. Korupsi merupakan embrio dari terjadinya kejahatan dan korupsi, dan korupsi saat ini telah berkembang ke berbagai bidang kehidupan manusia.

Telah banyak kecaman yang diberikan oleh masyarakat terhadap korporasi (perusahaan) yang melalaikan pelestarian lingkungan dengan menimbulkan polusi bagi lingkungan dengan menimbulkan polusi bagi lingkungan kerja, sebab beberapa perusahaan telah terbukti tidak melindungi para pekerjanya dari ancaman lingkungan kerja yang tidak sehat akibat dari proses produksi. Perkembangan yang tidak kalah pentingnya adalah akibat kemajuan teknologi modern, seperti kecelakaan pada reaktor nuklir yang dapat mengakibatkan pencemaran lingkungan.⁴⁷

Penanganan kejahatan terhadap lingkungan hidup dirasakan perlu segera diperbaharui, ini terlihat dengan banyaknya kerusakan dan pencemaran lingkungan yang dilakukan

46 Harian Suara Pembaharuan, Mengantisipasi Munculnya Kejahatan Korporasi, tanggal 19 Februari 1997.

47 Dwidja Priyatno, Antisipasi Hukum Pidana Terhadap Kejahatan Korporasi dalam Era Globalisasi, majalah Hukum Wawasan Hukum nomor 6, Sekolah Tinggi Hukum Bandung, 1996, hal. 72.

oleh korporasi tanpa dapat ditindak dan ditangani secara tegas oleh hukum.

Bercermin dari berbagai pengalaman penanganan kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup di negara-negara maju, maka sering ditemukan adanya kasus-kasus kejahatan korporasi terhadap lingkungan yang menyebabkan kerugian dan kerusakan masyarakat serta lingkungan hidup secara total.

Masih belum hilang dari ingatan kita kasus -kasus yang berkenaan dengan kejahatan korporasi (pencemaran lingkungan) yang terjadi di Indonesia. Misalnya kasus Pulp Indo Indah rayon yang sempat digugat oleh Walhi, karena dianggap bertanggung jawab atas kerusakan alam sungai Bah Bolon dan Bah Kikat di lingkungan tersebut, kasus limbah di Sidoarjo, dan kasus pencemarnya Kali Tapak di Semarang. Namun siapakah yang bertanggung jawab atas kerusakan dan pencemaran itu? Hukum belum dapat memberikan jawaban secara pasti, walaupun secara biologis kerusakan dan pencemaran itu telah terjadi.⁴⁸

Disini terlihat bahwa ada kekurangan hukum dalam menghadapi perilaku-perilaku illegal dari korporasi. Hukum seakan tidak mampu menjangkit dan memidana pelaku-pelaku kejahatan lingkungan yang dilakukan oleh korporasi. Hukum seakan hanya mampu mengungkap, mengadili dan memidana perusak-perusak lingkungan kelas "konvensional" (penjahat warungan) semacam maling kayu di hutan lindung, perusak-perusak hutan lindung oleh petani-petani liar tanpa dapat

48 Harian Wawasan, Kejahatan Korporasi Terhadap Lingkungan hidup, tanggal 5 Juni 1997.

meringkus, menangkap dan mengadili perusak-perusak lingkungan yang dilakukan oleh perusahaan (korporasi).

Ada semacam ketidakmampuan hukum dalam menghadapi perilaku illegeal korporasi, hukum Seakan tidak berdaya dihadapan perilaku illegal korporasi yang merusak lingkungan hidup. Padahal dari sudut kerugian dan bahaya yang ditimbulkan oleh perilaku illegal korporasi tersebut jauh lebih berbahaya bila dibandingkan dengan pelaku kejahatan-kejahatan lingkungan hidup kelas warungan.⁴⁹

Bagi para ilmuwan yang mempelajari kejahatan serta para penegak hukum, kejahatan korporasi menjadi suatu fenomena yang menarik sekaligus menantang. Pertama, jumlah kerugian serta finansial, fisik maupun sosial yang ditimbulkannya lebih besar daripada jenis-jenis kejahatan konvensional yang lainnya. Kedua, kejahatan ini muncul seiring dengan berubahnya struktur masyarakat yang semakin bersifat organisasional serta rasional. Oleh sebab itu, diperlukan pengetahuan tentang struktur tersebut untuk dapat mengungkap, memahami, dan kemudian mengendalikannya.

Sejak kasus pembakaran hutan yang mengakibatkan terjadinya pencemaran kabut asap yang terjadi pada tahun 1997 ini, dampak ekonominya paling tidak 11 bandar tertutup. Lebih dari 1000 penerbangan harus tertunda. Transportasi darat, sungai dan laut juga terganggu. Dikabarkan sejumlah jadwal kedatangan ribuan turis antara lain dari AS batal berkunjung. Namun terdapat kerugian yang tidak terhitung karena menyangkut nilai gangguan kesejahteraan dan ancaman

49 Ibid.

penduduk.⁵⁰

Dipontianak sudah hampir sebulan tidak bisa didarati pesawat terbang. Bandar udara di beberapa kota penting di Sumatera ditutup. Terakhir, Medan, kota terbesar nomor tiga di Indonesia mengalami nasib serupa setelah sebuah pesawat Airbus berpenumpang 234 orang mengalami musibah yang sangat mengenaskan. Memang belum ada bukti kuat bahwa musibah itu disebabkan asap.⁵¹

Dampak kesehatan dari pencemaran kabut asap tersebut paling tidak 20 juta penduduk di Sumatera dan Kalimantan terancam sesak napas hingga ancaman kematian. Belum lagi ancaman penduduk Singapura, Malaysia, dan Filipina. Pakar polusi dari Universitas Hongkong, Antoni Hedley, memperingatkan, ribuan orang bisa tewas akibat dari asap yang menyelimuti Asia Tenggara. Beberapa kawasan bisa mengalami kelaparan karena panen hancur dan ternak mati akibat polusi asap. Menurutnya, dampak asap sama dengan kalau 10 juta orang dalam satu kawasan merokok bersama-sama.⁵²

Jayabalan Thambayana dari sebuah rumah sakit swasta di Kuala-lumpur mengatakan, asap itu mengandung senyawa gas yang sangat berbahaya dan bisa memperparah penyakit jantung,

50 Republika, tanggal 28 September 1997.

51 Bisnis Indonesia, 11 Oktober 1997.

52 Suara Merdeka, 24 September 1997.

paru-paru dan masalah pernapasan lainnya. Tidak diketahui pasti kandungan senyawa gas dalam asap. Tetapi satu hal sudah jelas, terdapat unsur-unsur berbahaya yang mengakibatkan gangguan serius.⁵³

Menurut Dr. Thamrin, asap terutama debu bakar yang mengandung zat arang bila masuk saluran pernapasan akan menyebabkan iritasi hidung, tenggorokan, laring, trakea, hingga paru-paru. Kemudian iritasi itu bakal menghebat dan saluran napas membengkak yang bisa berakhir dengan gejala sesak napas. Serangan sesak napas ini bila terus terjadi dalam kondisi lingkungan penuh asap bisa berakhir dengan fatal.⁵⁴

Dari beberapa uraian mengenai dampak pencemaran lingkungan tersebut di atas, menunjukkan bahwa begitu luasnya cakupan masalah pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, walaupun uraian di atas belum secara menyeluruh memerinci dampak pencemaran dikarenakan sulitnya mendapatkan data-datanya. Dengan melihat luasnya dampak pencemaran lingkungan, secara tidak langsung juga akan berpengaruh pada kompleksnya sarana penunjang yang perlu disiapkan dalam upaya penyelesaian masalah pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup.

53 Suara Merdeka, 25 September 1997.

54 Republika, 28 September 1997.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Penegakan Hukum Lingkungan Terhadap Pencemaran Kabut Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan di Propinsi Jambi.

Pada tanggal 19 September 1997 kita memiliki Undang-undang baru dibidang pengelolaan lingkungan hidup, yaitu UU No. 23 Tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup (UUPLH). Undang-undang ini sebelumnya telah disahkan oleh DPR dalam rapat Paripurna Terbuka pada 22 Agustus 1997. Dengan Pengundangan UUPLH ini, Undang-undang tentang ketentuan-ketentuan pokok lingkungan hidup (UU No. 4 Tahun 1982) secara resmi telah dicabut, dan kini berlaku semua ketentuan baru yang terdapat dalam UUPLH.

Dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 yang hanya berjumlah 24 Pasal, UUPLH memiliki 54 Pasal 99 ayat. Jumlah pasal yang bertambah dapat mengindikasikan bahwa Undang-undang ini lebih rinci dan mengatur hal-hal baru yang sebelumnya tidak diatur.

Dengan pengundangan UUPLH baru ini maka pertanyaan yang relevan diajukan adalah : seberapa jauh pentingnya UUPLH terhadap pemberdayaan penegakan hukum lingkungan kita ? Pertanyaan ini sangat relevan, sebab kunci kelemahan kita dalam upaya pengelolaan lingkungan sesungguhnya adalah penegakan hukum.

Semenjak Undang-undang Nomor 4 tahun 1982 diundangkan pada juni 1982 sampai dengan saat ini, penegakan hukum merupakan titik kelemahan dalam melakukan upaya pengelolaan lingkungan hidup. Salah satu contoh kongkrit yang

menggambarkan kelemahan tersebut adalah kasus kebakaran hutan dan lahan khususnya di propinsi Jambi yang pokok persoalannya adalah tidak dilaksanakannya berbagai ketentuan dalam perundang-undangan pengelolaan lingkungan hidup. Berdasarkan pengalaman Indonesia selama 16 tahun dalam melaksanakan UU No. 4/1982, ketidakberdayaan penegakan hukum lingkungan di Indonesia sebagian besar disebabkan faktor yang bersifat struktural dibandingkan dengan persoalan yang bersifat teknis, misalnya kesulitan dalam hal pembuktian dan kurang profesionalnya para penegak hukum.

Terdapat dua kendala struktural yang paling utama yang mengakibatkan kurang berfungsinya penegakan hukum lingkungan di Indonesia :

1. masih dominannya pemikiran di kalangan penentu kebijaksanaan yang mempertentangkan antara pembangunan dan lingkungan. Selama ini pemerintah (birokrasi) selalu memprioritaskan pembangunan sehingga kurang memperhatikan aspek lingkungan, padahal dalam hal pembangunan perlu memperhatikan aspek lingkungan.
2. belum sepenuhnya tercipta *clean and good governmen*, yang memustahilkan penegakan hukum lingkungan yang efektif. Pemerintahan yang bersih belum terlaksana sepenuhnya dikarenakan masih sering terjadinya penyelewengan, pelanggaran-pelanggaran berupa korupsi maupun kolusi yang dilakukan oleh pejabat itu sendiri.

Berdasarkan hasil penelitian penulis dari beberapa responden (aparatus hukum) di lapangan dalam penegakan hukum khususnya terhadap pencemaran kabut asap di Propinsi Jambi

ditemui beberapa kendala yaitu :

1. kendala dari perusahaan (korporasi) yang kurang menyadari (tidak mau tahu) bahaya akibat melakukan pembakaran hutan
2. kendala dari masyarakat yang umumnya awam dan enggan melakukan tuntutan /gugatan terhadap perusahaan yang mengakibatkan terjadinya pencemaran lingkungan.
3. kendala dari aparat hukum (birokrasi) terutama polisi yang belum profesional dan kurang perhatian untuk melakukan penyelidikan terhadap kasus pembakaran hutan.

Dalam hal penegakan hukum lingkungan khususnya terhadap pencemaran kabut asap di Propinsi Jambi diperlukan adanya kerja sama antara lembaga-lembaga (Instansi) yang terdiri dari : Lembaga (Instansi) Kehutanan, Perkebunan, Transmigrasi, Instansi Kesehatan, Instansi Kepolisian, Pemda Tk I, Pemda Tk II. Kesemuanya instansi tersebut mempunyai keterkaitan saling berkoordinasi dalam hal penegakan hukum lingkungan khususnya dalam upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.

Dari hasil penelitian Penulis, dalam upaya pencegahan dan penanggulangan terhadap kebakaran hutan lembaga-lembaga tersebut saling bekerja sama, berkoordinasi dalam mengantisipasi meluasnya kebakaran hutan yang mengakibatkan pencemaran kabut asap. penanggulangan kebakaran hutan dilakukan secara terpadu bersama-sama, melibatkan masyarakat melakukan pencegahan dan usaha pemadaman api yang semakin meluas dan membatasi meluasnya kebakaran hutan. Kerja sama juga dilakukan dengan Negara-negara tetangga yang mendatangkan ratusan petugas pemadam kebakaran dan bantuan

alat-alat pemadam kebakaran lainnya guna mengurangi meluasnya kebakaran hutan.

Pemerintah disibukkan dengan masalah kebakaran hutan dan lahan yang telah menimbulkan kerugian yang luar biasa besarnya bagi negara, masyarakat, bahkan negara tetangga. Sikap Mantan Menteri Negara Lingkungan Hidup Sarwono Kusumaatmadja yang tegas kelihatannya mulai membuahkan hasil. Departemen Kehutanan beberapa waktu yang lalu mengumumkan perusahaan-perusahaan yang diindikasikan kuat sebagai penyebab kebakaran hutan dan lahan.¹ Apalagi terbukti kebakaran hutan di banyak kawasan Sumatera dan Kalimantan itu akibat pembakaran yang dikerjakan pelaku bisnis (corporate). Seperti diberitahukan Departemen Kehutanan sekurang-kurangnya 20 perusahaan di Propinsi Jambi terbukti melakukan pembukaan lahan dan hutan dengan pembakaran. Untuk lebih jelasnya mengenai 20 perusahaan yang melakukan pembakaran hutan dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

TABEL I

Data perusahaan-perusahaan yang melakukan pembakaran hutan dan Lahan di Propinsi Jambi

No.	Jenis Perusahaan	Frekwensi	Prosentase
1	Perusahaan Perkebunan	11	55 %
2	Perusahaan HPH/HTI	7	35 %
3	Perusahaan Pembukaan Lahan Transmigrasi	2	10 %
Jumlah perusahaan		20	100 %

Sumber : Dinas Kehutanan Propinsi Jambi

¹ Harian Republika, 22 September 1997.

Dari tabel di atas jelaslah bahwa pembakaran hutan yang paling banyak dilakukan oleh perusahaan perkebunan terutama perusahaan perkebunan kelapa sawit sebanyak 11 perusahaan. Hal ini dikarenakan banyaknya perusahaan perkebunan yang membuka lahan perkebunan kelapa sawit. selanjutnya perusahaan Hak penebangan Hutan (HPH) dan Hutan Tanaman Industri (HTI) sebanyak 7 perusahaan dan yang terakhir adalah perusahaan Pembukaan lahan transmigrasi sebanyak 3 perusahaan.²

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, dari 20 perusahaan yang melakukan pembakaran hutan dan lahan di Propinsi Jambi tersebut, perusahaan yang terbanyak melakukan pembakaran hutan dan lahan terdapat di kabupaten Tanjung Jabung sebanyak (6 perusahaan), Batang Hari (5 perusahaan), Bungo Tebo (3 perusahaan), Sarolangun Bangko (4 Perusahaan) dan Kab. Kerinci sebanyak 2 perusahaan.

Memperhatikan angka perbandingan perusahaan-perusahaan yang melakukan pembakaran hutan dan lahan di Propinsi Jambi memang cukup memprihatinkan. Pembakaran hutan dan lahan oleh perusahaan demi membuka lahan mencapai 10 ribu hektar lebih, dibanding kebakaran hutan yang cuma puluhan hektar. Semakin menyedihkan ketika mengetahui perusahaan yang melakukan pembakaran tersebut, belum seluruhnya memperoleh izin definitif pelepasan kawasan hutan. Terutama untuk

² Hasil Wawancara dengan Dedy Ruchyat Kepala Dinas Kehutanan Dati I Jambi, tanggal 21 September 1997.

perusahaan-perusahaan yang bergerak di sektor perkebunan. Banyak dari mereka yang baru mendapat izin prinsip pelepasan.

Secara keseluruhan, jumlah perusahaan yang melakukan pembakaran sebagaimana yang diumumkan Mantan Menteri Kehutanan Djameludin Suryohadikusumo, mencapai 176 perusahaan. Terhadap perusahaan tersebut Djameludin sudah menegaskan bakal memberikan sanksi berupa pencabutan izin pemanfaatan Kayu (IPK), dan terakhir pencabutan izin perusahaan bersangkutan. Hanya saja, sebelum langkah tegas pencabutan izin dikeluarkan, pihak perusahaan diberi waktu untuk membela diri. Departemen Kehutanan memberi tenggang waktu selama 15 hari sejak diumumkan daftar perusahaan yang dinilai membakar limbah hutan ini.³

Janji Mantan Menteri Kehutanan Jamaludin Suryohadikusumo untuk memberikan sanksi berupa pencabutan Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) dan pencabutan izin perusahaan yang bersangkutan, ternyata realisasinya di Propinsi Jambi sekarang ini belum dijalankan dengan sepenuhnya. Sedangkan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah hanyalah memberikan sanksi administratif saja ketimbang sanksi hukum perdata dan hukum pidana.

Indikasi yang menguatkan perusahaan tadi melakukan pembakaran dalam pembebasan lahan, bukan rekayasa pemerintah

3 Idem

melainkan hasil pemantauan satelit. Di propinsi Jambi kini telah memiliki 1 unit pemantau satelit untuk memantau tempat terjadinya kebakaran hutan dan lahan karenanya, jika pengusaha mengelak dari tuduhan melakukan pembakaran hutan dan lahan, kemungkinan besar hanya alasan belaka untuk menutupi kesalahannya. Jika benar indikasi tersebut berdasar hasil pemantauan satelit, maka pengusaha akan sulit untuk berkelit. Berdasarkan ketentuan hukum lingkungan yang baru maka perusahaan harus bertanggung jawab secara mutlak atas perbuatannya yang mengakibatkan terjadinya kabut asap di Propinsi Jambi.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Fuad M. Yusuf (Kepala seksi Biro Lingkungan Hidup Pemda TK I Jambi) dalam penyelesaiannya cara yang biasanya dilakukan oleh perusahaan adalah dengan jalan kolusi dengan tim gabungan Pemda, Dephut, Deptrans dan Deptan pada saat penyusunan berita acara pemeriksaan di lapangan. Hal ini yang merupakan faktor kendala sulit diterapkannya penegakan hukum lingkungan khususnya di Propinsi Jambi. Maka untuk mencegah meluasnya kolusi ini menurut penulis pemerintah semestinya melakukan pengawasan yang ketat dan menindak tegas terhadap para aparat yang melakukan praktek kolusi tersebut.

Selain itu menurut Penulis, diperlukan juga keberanian pemerintah untuk benar-benar mencabut izin dan bahkan menggugat para perusahaan yang terbukti melakukan pembakaran hutan. Pemerintah harus berani mencabut izin perusahaan yang terbukti melakukan pembakaran hutan dan lahan.

Berkaitan dengan pembakaran hutan oleh perusahaan tersebut maka Kemas Arsyad Somad (mantan anggota DPRD Jambi) mengatakan sebagai berikut : "... Dalam hal ini pemerintah seharusnya bisa mengambil tindakan tegas atas pelanggaran yang dibuat pengusaha, bukan hanya berupa sanksi administratif seperti pencabutan izin, tetapi juga para pelaku (pengusaha) tersebut harus diseret ke pengadilan. Upaya ini perlu dilakukan untuk menegakkan peraturan sekaligus bisa menjadi proses edukasi bagi kalangan pengusaha untuk tidak mengabaikan terjadinya kebakaran hutan bisa diartikan melakukan kejahatan lingkungan. Karena ini merupakan tindakan kriminal, maka pihak kepolisian seharusnya tanggap memeriksa pengusaha-pengusaha ini dan menyeret mereka ke pengadilan. Polisi tidak perlu cari bukti-bukti lagi, semua bukti sudah ada..."

Kebakaran hutan dan lahan tak kunjung reda. Makin hari bukannya berkurang, malah lebih meluas yang meliputi pulau Sumatera dan Kalimantan. Bahkan dampak kebakaran hutan tersebut yang berupa kabut asap merambat kenegara-negara Malaysia, Singapura dan Filipina, walaupun demikian sampai saat ini negara tetangga kita masih mempunyai toleransi untuk tidak menuntut ganti kerugian atas musibah kiriman kabut asap tersebut. Ratusan ribu hektar areal perkebunan dan hutan musnah. Sekitar 20 juta rakyat Indonesia terancam kesehatannya. Berikut ini penulis paparkan tentang Luas kebakaran hutan di Indonesia dalam tabel berikut ini.

TABEL 2

**Kawasan Hutan dan Lahan Yang Terbakar
Di Propinsi Jambi Tahun 1997**

NO	Kawasan Hutan dan Lahan	Luas/Hektar	Persentase
1	Kawasan Hutan	3.296	28 %
2	Perkebunan besar/ kecil	4.142	36 %
3	Lokasi Transmigrasi	1.464	13 %
4	Kebun Ladang Masya- rakat	2.598	23 %
	J u m l a h	11.500	100 %

Sumber : Pemda Tingkat I Prop. Jambi Biro Lingkungan Hidup

Melihat pada tabel diatas maka diketahui bahwa kawasan hutan dan lahan yang terbakar di Propinsi Jambi sebanyak 11.500 hektar. Dari keseluruhan kawasan hutan dan lahan yang terbakar itu tercatat, Kawasan hutan yang terbakar sebanyak 3.296 hektar, kawasan perkebunan besar/kecil (perkebunan kelapa sawit milik perusahaan) yang terbakar sebanyak 4.142 hektar, lokasi transmigrasi yang terbakar sebanyak 1.464 hektar dan kebun ladang masyarakat yang terbakar sebanyak 2.598 hektar. Kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Propinsi Jambi pada tahun 1997 ini merupakan kebakaran terbesar dibandingkan dengan kebakaran yang terjadi pada tahun 1994-1996 sebelumnya. Kebakaran hutan dan lahan yang terjadi pada tahun 1997 ini menimbulkan dampak pencemaran kabut asap yang sangat besar baik di bidang kesehatan,

ekonomi, lingkungan, dan nilai-nilai sosial lainnya.⁴

Menurut catatan WALHI (Wahana Lingkungan Indonesia) yang bersumber dari harian suara merdeka (18 Oktober 1997) luas hutan dan lahan yang terbakar di Sumatera dan Kalimantan dalam kurun waktu April-September 1997 mencapai 1.714.000 hektar yang meliputi 570.000 hektar hutan produksi, 45.000 hektar kawasan konservasi, 798.000 hektar perkebunan, 260.000 proyek lahan gambut, 30.000 hektar pembukaan areal transmigrasi dan 1000 hektare daerah perdagangan.

Kebakaran hutan dan lahan merupakan peristiwa lingkungan yang cukup rumit. Jika dalam pencemaran lingkungan akan bisa dilacak industri atau kegiatan mana yang menjadi biangnya sehingga "*polluters pay principle*: bisa diterapkan. Dalam Kebakaran hutan dan lahan, meskipun telah diidentifikasi sejumlah perusahaan (terdapat 133 perusahaan Di Sumatera dan Kalimantan) yang bergerak dibidang kehutanan dan perkebunan memiliki potensi menimbulkan kebakaran hutan tetapi amat sulit membuktikannya.

Berkaitan dengan itu Guru Besar Hukum Pidana Universitas Diponegoro, Muladi mengatakan :

"perlu dibentuk tim penyidik terpadu untuk mengatasi kebakaran hutan karena akibat musibah ini hampir semua sendi-sendi kehidupan manusia terganggu. Karena kasusnya sangat kompleks maka harus melibatkan para ahli yang terkait, polisi, angkutan laut, kejaksaan dan aparat lainnya. Selain bertentangan dengan Pasal 187 KUHP,

4 Pemerintah Daerah Tingkat I (Kantor Gubernur) Biro Lingkungan hidup, tanggal 27 September 1997.

pembakaran hutan dan lahan juga merupakan sikap mental yang bertentangan dengan globalisasi dan merupakan tindakan yang memalukan bangsa. Apa yang terjadi sekarang ini jelas merupakan tindak pidana lingkungan".⁵

Berkaitan dengan musim kemarau yang panjang tahun 1997 ini, Kepala Dinas Kehutanan Jambi Deddi Ruchyadi mengatakan antara lain : "...Dinas kehutanan Propinsi Jambi telah mengambil langkah-langkah pengamanan. Khususnya mengantisipasi kebakaran hutan dan lahan yang beberapa waktu lalu sempat terbakar. Upaya pihak dinas kehutanan Propinsi Jambi dalam mengatasi kebakaran hutan dan lahan selama tahun ini dengan cara menghidupkan Poskolak Dalkarhutla (Pos Komando Pelaksana Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan). Tindakan lainnya juga dengan melibatkan setiap unsur terkait serta melibatkan masyarakat.."

Pemerintah disibukkan dengan masalah kebakaran hutan dan lahan yang telah menimbulkan kerugian yang luar biasa besarnya bagi negara, masyarakat, bahkan negara tetangga. Sikap Mantan Menteri Negara Lingkungan Hidup Sarwono Kusumaatmadja yang tegas kelihatannya mulai membuahkan hasil. Departemen kehutanan kini pun telah mengumumkan perusahaan-perusahaan yang diindikasikan kuat sebagai penyebab kebakaran hutan dan lahan.

Walaupun tidak setegas Sarwono, Menteri Pertanianpun kini telah mengeluarkan Surat ancaman berupa sanksi pidana dan sanksi denda yang yang ditujukan kepada para Direksi

5 Suara Merdeka, 18 September 1997.

Pengusahaan Perkebunan untuk tidak melakukan pembakaran lahan melalui cara pembakaran (Surat Menteri Pertanian Nomor KB. 550/286/Mentan/VIII/1997 tertanggal 5 Agustus 1997).

Dalam masalah kebakaran hutan dan lahan ini terdapat 2 Dua) aspek yang perlu mendapatkan perhatian secara sungguh-sungguh : (1) aspek penegakan ; (2) aspek penanggulangan (curative). Kedua aspek inilah yang kelihatannya perlu dikembangkan serta disempurnakan agar masalah kebakaran hutan dan lahan seperti sekarang ini tidak terulang lagi dimasa yang akan datang.

Dalam kedua aspek tersebut, Penulis hanya membatasi pada aspek penegakan hukumnya, terutama aspek penegakan hukum lingkungan yang dapat dilakukan melalui upaya penegakan di bidang hukum administrasi, perdata maupun di bidang hukum pidana.

Mengingat dampak pencemaran kabut asap terhadap kesehatan masyarakat, perekonomian negara, dan citra bangsa serta bagi pemerintah maka sanksi yang diterapkan oleh pemerintah tidak hanya berupa sanksi administratif saja tetapi juga diberlakukan sanksi pidana dan sanksi perdata atas kerugian yang telah diderita masyarakat. Pihak-pihak yang dirugikan seperti maskapai penerbangan , masyarakat konsumen jasa transportasi udara, dan masyarakat lainnya yang mengalami kerugian dapat mengajukan tuntutan ganti kerugian terhadap para pelaku (perusahaan) yang terbukti melakukan pembakaran hutan dan lahan.

Berdasarkan hasil penelitian dilapangan, Gangguan kabut asap di Propinsi Jambi yang terjadi tahun 1997 ini yaitu sejak akhir Agustus 1997 sampai dengan pertengahan november 1997 cukup meluas sehingga mengganggu aktivitas masyarakat, lalu lintas, penerbangan, angkutan jalan dan sungai serta menyebabkan meningkatnya penyakit yang berhubungan dengan saluran pernapasan dan paru-paru, bahkan gangguan asap tersebut telah menjadi issue nasional maupun internasional.

Adapun luas Propinsi Jambi adalah 5.100.000 ha, 57,6% (2,9 ha) dari luas tersebut adalah hutan yang dapat dirinci sebagai berikut :

- a. Hutan lindung seluas 181.200 ha
- b. Hutan wisata 877.200 ha
- c. Hutan Produksi tetap 1.073.100 ha
- d. Hutan produksi terbatas 363.100 ha
- e. Hutan konversi 442.728 ha.⁶

Dari luas tersebut yang telah dicadangkan untuk berbagai peruntukan seperti PBSN, FIR Trans sampai dengan awal Agustus 1997 telah mencapai 600.000 ha. Ditambah lagi lahan perkebunan rakyat diperkirakan mencapai 500.000 ha.

Berdasarkan hasil penelitian dilapangan, kasus Pencemaran kabut asap yang terjadi di Propinsi Jambi yang cukup parah terjadi pada tahun 1994. Hal tersebut sebagai akibat dari pembakaran hutan dan lahan dalam rangka

⁶ Harian Independent, tanggal 20 September 1997.

penyiapan lahan untuk HTI, Perkebunan, Transmigrasi dan lahan masyarakat. Pada tahun 1997 telah terjadi gangguan asap yang sangat parah yang dimulai sejak akhir Agustus 1997.

Walaupun berdasarkan hasil pemantauan Tim Pengendalian Kebakaran Hutan dan lahan Nasional, data HOT SPOT Propinsi Jambi menempati urutan ke-3 dengan areal kebakaran hutan seluas 2.033,45 ha, namun gangguan asap tersebut baru dirasakan pada akhir Agustus 1997. Akibat gangguan asap tersebut transportasi darat maupun laut menjadi terganggu akibat terhalang oleh pencemaran kabut asap sedangkan transportasi udara untuk sementara ditutup.⁷

Berdasarkan dari hasil penelitian Penulis di lapangan pada akhir tahun 1997 dapat diketahui bahwa :

- a. Beberapa perusahaan perkebunan masih melakukan kegiatan pembakaran limbah vegetasi dalam penyiapan lahan tanpa izin.
- b. masih terjadi kebakaran dalam tanah gambut di lokasi lahan usaha I Transmigrasi Kumpeh Ulu Kabupaten Dati II Batang hari.
- c. Masyarakat dalam penyiapan kebun/ladang masih menggunakan pembakaran.

Untuk mengantisipasi timbulnya kebakaran pada setiap musim kemarau yang telah menimbulkan dampak merugikan baik bagi negara Indonesia maupun negara tetangga , pada Rapat

⁷ Harian Sriwijaya Post, tanggal 25 September 1997.

Koordinasi Ekuwasbang dan Indag tanggal 4 Oktober 1994 dan 27 Pebruari 1995 didapat kesepakatan untuk menunjuk Menteri Negara Lingkungan Hidup sebagai koordinator pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Hal ini ada kaitannya dengan tugas pokok dan fungsi Meneg, Lingkungan Hidup untuk mengkoordinasikan kegiatan seluruh Instansi Pemerintah yang berhubungan dengan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan ketentuan UU No. 14/1982 (sekarang UU No.23/1997).⁸

Sebagai tindak lanjut penanganan masalah tersebut, Meneg Lingkungan Hidup melalui Surat Keputusan No. 18/3/1997 telah membentuk Tim Koordinasi Nasional Pengendalian Kebakaran Lahan yang anggota-anggotanya terdiri dari wakil-wakil instansi pemerintah yang terkait. Instansi (lembaga) pemerintah yang terkait tersebut meliputi : instansi Kehutanan, Instansi Pemda TK I, Pemda TK II. Instansi Transmigrasi, Instansi Perkebunan, Instansi Kesehatan, Instansi Kepolisian dan lain-lain.

Gangguan kabut asap di Propinsi Jambi sebelumnya beberapa tahun yang lalu pernah terjadi namun tidak separah dengan yang terjadi pada pertengahan tahun 1997. Kejadian pada tahun 1997 ini merupakan kejadian terparah pada dekade terakhir ini. Kabut asap yang terjadi berasal dari pembakaran hutan, kayu dan limbah saat land clearing di

⁸ Laporan Kegiatan Tim Koordinasi Nasional Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Tahun 1997, Bapedal, September 1997, hal.2.

lokasi perkebunan, hutan tanaman industri (HTI), transmigrasi dan pembukaan ladang oleh penduduk setempat.

TABEL 3

Data Hasil Laporan Adanya Titik-titik Panas (Hot Spot) Yang terpantau Satelit NOAA sejak 1 Agust-15 Sept 1997

NO.	Perusahaan	Daerah Kebakaran Hutan dan Lahan	Prosentase
1.	17 perusahaan	Sumatera Selatan	13 %
2.	20 perusahaan	Jambi	15 %
3.	12 perusahaan	Kalimantan Selatan	9 %
4.	35 perusahaan	Kalimantan Tengah	26 %
5.	16 perusahaan	Kalimantan Timur	12 %
6.	14 perusahaan	Kalimantan Barat	11 %
7.	19 Perusahaan	Riau	14 %
	133 perusahaan		100 %

Sumber : Republika, 21 September 1997.

Dari Tabel di atas berdasarkan data hasil laporan adanya titik panas yang terpantau satelit NOAA sejak 1 Agustus s/d 15 September 1997 ada 133 perusahaan yang melakukan pembakaraan hutan dan lahan. Daerah Kalimantan Tengah merupakan daerah kebakaran terbesar dibandingkan dengan daerah lainnya. Berdasarkan laporan tersebut dari adanya titik panas yang terpantau satelit NOAA terdapat 133 perusahaan. belum lagi dihitung daerah-daerah lain seperti : Padang, Bengkulu, Lampung dan Daerah Sumatera lainnya yang hasil pemantauan satelitnya belum dilaporkan.

Walhi selama ini dikenal sebagai salah satu LSM yang memperjuangkan persoalan lingkungan hidup. Terhadap Kebakaran hutan dan Lahan yang terjadi sekarang ini, Walhi

mendesak Pemerintah agar menyeret pengusaha yang melakukan pembakaran hutan ke pengadilan. Emmy Hafild, Direktur walhi mengatakan:

"Dalam hal ini pemerintah seharusnya bisa mengambil tindakan tegas atas pelanggaran yang dibuat pengusaha, bukan hanya memberikan sanksi administratif seperti pencabutan izin, tetapi juga para pengusaha tersebut harus diseret ke pengadilan. Upaya ini perlu dilakukan untuk menegakkan peraturan sekaligus bisa menjadi proses edukasi bagi kalangan pengusaha untuk tidak mengabaikan peraturan yang ada. Kegiatan pengusaha yang menyebabkan terjadinya kebakaran hutan bisa diartikan sebagai tindakan melakukan kejahatan lingkungan. Karena ini merupakan tindakan kriminal, maka pihak kepolisian seharusnya tanggap memeriksa pengusaha-pengusaha ini dan menyeret mereka ke pengadilan".⁹

Dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan semua orang mempunyai kedudukan yang sama di muka hukum maupun pemerintah. Beranjak dari pasal tersebut sudah sewajarnya apabila para pemilik hak pengusahaan hutan (HPH) harus dikenai sanksi pidana maupun perdata dalam kasus kebakaran hutan belakangan ini.

Untuk tegaknya hukum seharusnya tidak hanya pemilik HPH kelas teri yang diperingatkan. Namun mengacu pada Pasal tersebut, Menteri kehutanan harus berani mengambil tindakan-tindakan yang tegas terhadap semua pemegang HPH yang terbukti melakukan tindak pidana lingkungan hidup.

Ada pendapat yang mengatakan bahwa kita butuh Undang-undang tentang perlindungan hutan untuk mengatasi masalah

⁹ Emmy Harild, Direktur Walhi, "Pembakaran Hutan Merupakan Kejahatan Lingkungan", Dalam Harian Republika, tanggal 22 september 1997.

kebakaran hutan, karena UU khusus perlindungan hutan dari bahaya kebakaran belum ada.¹⁰ Tetapi jika orang melihat berbagai peraturan perundangan tentang hutan di Indonesia, yang antara lain mengatur hak dan kewajiban di bidang kehutanan, boleh dikatakan bahwa hukum tentang perlindungan hutan sudah cukup banyak.

Berdasarkan hukum yang berlaku, perbuatan para pengusaha perkebunan, pemegang HPH, atau pengusaha HTI yang melakukan pembakaran hutan, dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana lingkungan hidup. Untuk perbuatan itu telah disediakan sanksi hukuman oleh Undang-undang lingkungan hidup yakni Undang-undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Pemerintah memang cukup mampu membuat produk-produk perundang-undangan, tetapi pada tahap penegakannya (*rule enforcement*), khususnya penegakan hukum lingkungan terhadap pencemaran kabut asap belum sepenuhnya diterapkan sebagaimana yang diatur dalam perundang-undangan. Dalam penerapannya sanksi yang dijatuhkan tidak sesuai dengan kesalahan yang dilakukan oleh para perusahaan yang melakukan pembakaran hutan (kejahatan lingkungan) padahal akibat yang ditimbulkannya sangat berbahaya dan kerugian yang tidak terhingga bagi masyarakat.

10 Harian Kompas, tanggal 13 Agustus 1997.

Dibandingkan dengan Undang-undang lingkungan hidup negara-negara lain, UUPLH Indonesia lebih keras dan tegas, dengan mencantumkan sanksi yang bersifat administratif, perdata dan pidana secara kumulatif seyogyanya sanksi-sanksi tersebut diterapkan sebagaimana mestinya, tanpa melihat apakah sanksi administratif atau sanksi pidana yang lebih efektif, karena sesungguhnya masing-masing sanksi itu mempunyai konsekuensi dan tujuan sendiri-sendiri. Walaupun dalam penerapannya timbul kendala, maka perlu diadakan penyempurnaan dalam perumusan dan penegakan hukum masing-masing sanksi tersebut, tidak menggunakannya atau digunakan secara parsial dan dilakukan secara sendiri-sendiri oleh masing-masing aparat penegak hukum, tanpa melalui pendekatan yang berisi integratif, seperti yang selama ini terjadi.¹¹

Kalangan DPR Jambi yang diwakili oleh wakil ketua komisi IV DPR Imam Churmen mengatakan antara lain: "...siapapun pembakar hutan yang menyebabkan polusi asap dibeberapa kota, perusahaan apapun dan milik siapapun, jika benar-benar melanggar norma hukum dan merugikan kepentingan umum, apalagi menodai hubungan bilateral dengan negara-negara tetangga, harus ditindak tegas sesuai dengan peraturan..."

11 Idem.

Selanjutnya kepala Biro Humas Pemda Jambi, Fuad M. Yusuf mengatakan sebagai berikut : "...Gubernur Jambi Abdulrahman Sayuti telah menegaskan agar mengambil tindakan tegas jika benar ditemukan adanya unsur kesengajaan pembakaran hutan berlatar belakang persaingan bisnis di daerah ini. Kita tidak akan mentolelir kesalahan terhadap pelaku yang terbukti melakukan pembakaran hutan dengan sengaja, karena telah menimbulkan berbagai dampak kesehatan dan roda perekonomian..".

Berdasarkan hasil penelitian Penulis di lapangan, tindakan konkrit yang dilakukan terhadap para pelaku (perusahaan) yang melakukan pembakaran hutan sebenarnya sudah ada yakni dengan ditahannya beberapa orang pelaku yang tertangkap melakukan pembakaran di Kabupaten Batang Hari Jambi. Namun dalam realisasinya sampai saat sekarang ini perkaranya tidak pernah diajukan ke sidang pengadilan negeri.

Sejalan dengan keinginan masyarakat di daerah Propinsi Jambi yang merasa terganggu oleh adanya pencemaran kabut asap tersebut, maka mahasiswa Universitas Jambi yang sedikitnya 100 orang mahasiswa yang tergabung dalam forum mahasiswa peduli lingkungan (FMPL), melakukan unjuk rasa dengan mendatangi Kantor DPR TK I Jambi menuntut agar pihak yang berwenang secepatnya mengambil tindakan tegas kepada perusahaan yang diketahui melakukan pembakaran hutan dan lahan.¹²

12 Wawancara dengan Imam Churmen, anggota DPRD I Jambi.

Mengenai meluasnya kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di seluruh wilayah Propinsi Jambi yang meliputi 5 daerah kabupaten maka dapat dilihat pada tabel berikut ini.

TABEL 4
Luas Lokasi Kebakaran Hutan dan Lahan
Di Propinsi Jambi

No	Daerah Kebakaran Hutan	Luas/Hektar	Persentase
1.	Kab. Tanjung Jabung	3.200	28 %
2.	Kab. Bungo Tebo	2.500	22 %
3.	Kab. Batang Hari	2.700	24 %
4.	Kab. Bangko	2.050	18 %
5.	Kab. Kerinci	900	8 %
		11.500	100 %

Dari tabel diatas terlihat daerah kebakaran hutan yang paling luas terdapat di Daerah Tanjung Jabung seluas 3.2000 Hektar. Meluasnya kebakaran hutan di daerah ini karena tanahnya terdiri dari tanah bergambut (tanah rawa-rawa) yang mudah sekali terbakar sehingga sulit untuk dipadamkan karena apinya merambat melalui bawah tanah sehingga dari atas tanah tidak terlihat adanya kebakaran padahal dibawah tanah apinya masih.

1. Penegakan Di Bidang Hukum Administrasi Terhadap Pencemaraan Kabut Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan Di Propinsi Jambi.

Mengenai penegakan hukum terhadap 20 Perusahaan (korporasi) yang melakukan pembakaran hutan sehingga mengakibatkan terjadinya pencemaran kabut asap di Wilayah Propinsi Jambi, oleh Pemerintah telah diambil tindakan-tindakan berupa sanksi administrasi.

Sanksi administrasi ini telah diatur dalam Undang-undang Pengelolaan lingkungan Hidup yakni dalam UU No. 23 tahun 1997 dalam pasal 25 s/d pasal 27. Pada Pasal 25 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 dinyatakan :

- (1) Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I berwenang melakukan paksaan pemerintahan terhadap penanggung jawab usaha dan /atau kegiatan untuk mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran, melakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan dan /atau pemulihan atas beban biaya penanggung jawab usaha dan /atau kegiatan, kecuali ditentukan lain berdasarkan undang-undang.
- (2) Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat diserahkan kepada Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II dengan Peraturan Daerah Tingkat I.
- (3) Tindakan penyelamatan, penanggulangan dan/atau pemulihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diganti dengan pembayaran sejumlah uang tertentu.

Selanjutnya pada pasal 27 Undang-undang No. 23 Tahun 1997 juga disebutkan :

- (1) Pelanggaran tertentu dapat dijatuhi sanksi berupa pencabutan izin usaha dan/atau kegiatan
- (2) Kepala Daerah dapat mengajukan usul untuk mencabut izin usaha dan/atau kegiatan kepada pejabat yang berwenang
- (3) Pihak yang berkepentingan dapat mengajukan permohonan kepada pejabat yang berwenang untuk mencabut izin

usaha dan/ atau kegiatan karena merugikan kepentingannya.

Dari Pasal 25 dan 27 UU tersebut di atas dapat disimpulkan ada 3 jenis sanksi administrasi terhadap para pelaku kejahatan lingkungan yaitu :

1. Paksaan pemerintah (peringatan atau teguran keras), dapat berupa :

- tindakan untuk mencegah pelanggaran
- tindakan untuk mengakhiri pelanggaran
- tindakan menanggulangi akibat yang ditimbulkan
- tindak penyelamatan
- tindakan pemulihan.

Yang kesemuanya, dibebankan kepada penanggung jawab usaha/kegiatan (perusahaan).

2. Pencabutan izin usaha dan atau kegiatan

Bentuk sanksi administrasi tertinggi adalah pencabutan izin untuk melakukan usaha dan atau kegiatan. Dalam UUPH ketentuan sanksi administrasi berupa pencabutan izin dalam pasal 27.

3. Uang paksa

Pembayaran uang paksa ini dilakukan guna pencegahan dan penanggulangan maupun pemulihan terhadap lingkungan (pencemaran kabut asap).

Berdasarkan hasil penelitian penulis dilapangan, bagi pihak pemerintah, hal yang sangat krusial dalam hal tindakan terhadap perusahaan yang melakukan pembakaran hutan dan lahan adalah sanksi hukum administrasi yakni

menjatuhkan sanksi berupa pencabutan izin prinsip ataupun pencabutan izin pemanfaatan kayu (IPK). Bahkan, lebih jauh lagi dengan ketentuan undang-undang nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (PT) dimana salah satu pasalnya menyebutkan, bahwa pelaku pembakaran hutan dapat diklasifikasikan sebagai tindak kejahatan korporasi. Sebab kejahatan itu mengandung dimensi ekonomi, yang semata-mata berorientasi pada keuntungan belaka (profit) serta kebebasan dunia usaha.

Di Propinsi Jambi yang meliputi lima daerah tingkat II dan satu daerah Kotamadya, dan lima daerah tingkat II diantaranya diindikasikan sedikitnya 20 perusahaan yang melakukan pembakaran hutan dan lahan. Adapun 20 perusahaan yang diketahui melakukan pembakaran hutan itu antara lain : PT Bahari Gembira Ria, PT Sylvia Gama, PT /batang hari Sawit Sejahtera, PT Betaling Bungo Gading, Pt Komsa sang Rimba Raya, PT Sukses Maju Abadi, PT Telentang bungo raya.

Kepala Dinas Kehutanan Jambi, Dedi Ruchayadi menegaskan sebagai berikut : "...terhadap 20 perusahaan yang diketahui melakukan pembakaran hutan telah ada beberapa perusahaan yang telah diberikan sanksi berupa sanksi pencabutan izin pemanfaatan kayu. Selain itu juga dikenai sanksi denda terhadap PT Wahana Perintis Jambi sebesar Rp 3 Milyar karena terbukti melakukan pembakaran yang akibatnya api tersebut menyebar kepemukiman penduduk

selain itu juga tidak mengindahkan batas pelaporan kebakaran hutan..."

Gubernur Jambi, Abdulrahman Sayuti juga telah memperingatkan/teguran keras terhadap 20 perusahaan yang diketahui melakukan pembakaran hutan hingga menyebabkan pencemaran kabut asap untuk tidak lagi melakukan pembakaran hutan. Meskipun sudah ada peringatan dari pemerintah untuk menghentikan praktek pembakaran bagi perusahaan yang melakukan pembukaan lahan dengan cara pembakaran, namun hal ini terus saja terjadi.

Menurut Penulis peringatan/ ancaman tersebut hanyalah gertakan saja dari pemerintah untuk menakut-nakuti pengusaha karena selama ini tindakan pemerintah hanya menjatuhkan sanksi hukum administrasi saja tanpa adanya menjatuhkan sanksi perdata dan pidana. padahal ada indikasi perbuatan kolusi antara oknum pemerintah dengan para pengusaha yang melakukan pembakaran hutan. Sehingga yang seharusnya terhadap perusahaan tersebut diajukan ke muka sidang pengadilan untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya namun nyatalah hal ini hanyalah janji-janji politik belaka dari pemerintah yang dalam kenyataannya tidak pernah dilaksanakan.

Untuk lebih jelasnya mengenai sanksi yang telah dijatuhkan oleh pemerintah dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

TABEL 5

Sanksi Yang Dijatuhkan Terhadap 20 Perusahaan yang melakukan pembakaran Hutan dan Lahan di Propinsi Jambi

No.	Penegakan Hukum	Sanksi Yang Dijatuhkan
1.	Di Bidang hukum Administrasi	1. Peringatan/teguran keras 2. Pencabutan Izin pemanfaatan kayu (IPK) 3. Dikenakan Denda
2.	Dibidang hukum Perdata	belum ada diajukan Ke PN (di Medan sudah ada diadili)
3.	Di bidang Hukum Pidana	belum ada diajukan ke sidang pengadilan

Dari tabel di atas jelaslah bahwa dalam penegakan hukum lingkungan sanksi yang dijatuhkan hanya sebatas sanksi administrasi saja yakni berupa peringatan/teguran keras dan pencabutan izin pemanfaatan kayu. Dari 20 perusahaan tersebut sanksi yang paling banyak dijatuhkan adalah sanksi berupa peringatan/teguran keras (12 perusahaan), sanksi pencabutan Izin pemanfaatan kayu (6 perusahaan) dan 2 perusahaan dikenakan pembayaran paksa denda sebanyak 3 milyar. Sedangkan penegakan di bidang hukum perdata dan hukum pidana belum dijatuhkan sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang nomor 23 tahun 1997. Dari hasil wawancara penulis kendala yang ditemui oleh aparat hukum ialah sulitnya untuk membuktikan adanya kesalahan dari para pengusaha.

Menurut penulis adanya kesulitan untuk membuktikan kesalahan dari pelaku (perusahaan) ini sebenarnya hanyalah rekayasa belaka dari aparat keamanan. Tidak dapatnya pengusaha diajukan ke pengadilan dikarenakan adanya suatu permainan kolusi antara aparat hukum (birokrasi) dengan pihak perusahaan, sehingga perkaranya dibiarkan begitu saja tanpa adanya tindak lanjut untuk di proses ke sidang pengadilan.

Dilihat dari konteks hukum di atas, maka sudah sewajarnya pemerintah untuk bertindak ~~secara~~ **secara** proaktif, mengambil langkah-langkah yang konkrit dengan cara menindak tegas para pelaku pembakar hutan serta menyeret mereka ke pengadilan dan atau mencabut izin usaha bersangkutan.

Perihal sanksi administrasi yang menyangkut pencemaran lingkungan, di samping telah diatur dalam UU No. 5 tahun 1986, diatur pula dalam Surat Edaran Menteri Negara Kependudukan dan lingkungan hidup RI No. 03/SE/MENKLH/6/1987 tentang prosedur penanggulangan kasus pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang memberikan kemungkinan ditetapkannya sanksi administrasi sementara atau pencabutan izin yang bersangkutan oleh Bupati/walikota/madya.¹³

13 M. Arief Nurdu'a dan Nursyam B. Sudharsono, "Hukum Lingkungan, Perundang-Undangan Serta Berbagai Masalah

Dengan diaturnya sanksi administrasi yang dapat dijatuhkan oleh Bupati/Walikota/kepala Daerah Tingkat II di dalam Surat Edaran Menteri KLH dan peraturan pemerintah tersebut di atas, kemungkinan dalam praktek akan terjadi penerapan sanksi yang berbeda antara sanksi yang diputuskan oleh Hakim Pengadilan Negeri atau Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dengan keputusan Bupati/Walikota/kepala daerah tingkat II yang secara yuridis juga diberi wewenang untuk menjatuhkan sanksi administratif. Sebab Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara juga diberi wewenang untuk menjatuhkan putusan (vonis) berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang berlaku, misalnya sesuai dengan apa yang diatur dalam UU No 5 tahun 1986 yang secara khusus mengatur tentang penyelesaian sengketa administrasi dan atau peraturan lainnya. Dengan adanya Undang-undang lingkungan hidup yang baru ini maka proses penyelesaian hukum administratif mengenai pencemaran lingkungan (pencemaran kabut asap) kebijakannya diserahkan kepada pemerintah setempat.

Kepala Kejaksaan Tinggi Jambi, Mansyur Kartayasa menjelaskan sebagai berikut : "...Perusahaan yang melakukan pelanggaran terhadap lingkungan ini dapat dijatuhi sanksi administratif berupa pencabutan izin usaha

...Continued...

Dalam Penegakannya,"Penerbit, PT. Citra Aditya Bakti. Bandung, 1993, hal. 60.

atau kegiatan. Dalam hal ini kepala daerah dapat mengajukan usul untuk mencabut izin usaha atau kegiatan kepada pejabat yang berwenang. Ketentuan ini didasarkan atas asas hukum administrasi bahwa pejabat yang berwenang menerbitkan izin adalah juga pejabat yang berwenang mencabut izin..."

Selama ini timbul persoalan tentang keefektipan penerapan sanksi pidana dan perdata dalam penegakan hukum lingkungan khususnya terhadap pencemaran kabut asap. Oleh karena sejak UUPH ditetapkan, pemerintah Daerah Propinsi Jambi lebih banyak melakukan tindakan-tindakan yang berupa sanksi administrasi dari pada penerapan sanksi pidana dan sanksi perdata terhadap perusahaan sebagai pelaku kejahatan lingkungan.

Dari hasil penelitian Penulis terhadap beberapa orang respondent (aparatus pemerintah), dalam kenyataannya kebijakan Pemerintah Daerah Propinsi Jambi yang menjatuhkan sanksi administrasi tersebut kurang membawa hasil yang diharapkan sesuai dengan tujuan dalam pengelolaan lingkungan hidup, sehingga Pemerintah dipandang perlu untuk bertindak tegas terhadap para pelaku (perusahaan) sebagai pelaku kejahatan lingkungan (pencemaran kabut asap).

Menurut Penulis, kebijakan pemerintah untuk bertindak tegas dengan cara mengajukan ke sidang pengadilan terhadap pelaku (perusahaan) yang terbukti melakukan pembakaran

Kebijakan pemerintah untuk bertindak tegas terhadap para pelaku perusakan lingkungan hidup dan pencemaran lingkungan hidup menunjukkan suatu citra, bahwa pemerintah perlu memperhatikan persoalan lingkungan hidup tersebut dan tidak mengutamakan kepentingan para perusahaan yang melakukan pembakaran hutan, sebagai pihak yang potensial melakukan perusakan dan pencemaran.

Penerapan sanksi pidana sebagai salah satu sanksi yang terdapat dalam UUPH, tidak dapat begitu saja dikenakan kepada para perusak dan pencemar lingkungan hidup. Karena, dari beberapa kasus yang diajukan ke pengadilan, sebagian besar pelakunya tidak dapat dijatuhi pidana, sehingga muncul pendapat, antara lain dikemukakan oleh Siti Sundari¹⁴ Guru besar Fakultas Hukum Unair, bahwa penerapan sanksi administratif sebenarnya lebih efektif dibandingkan dengan penegakan hukum pidana dalam menanggulangi pencemaran lingkungan (pencemaran kabut asap).

Dari sejumlah liputan media massa menunjukkan, sedikitnya 133 perusahaan yang diduga telah melakukan pembakaran hutan di Sumatera dan Kalimantan. Namun demikian, yang amat disesalkan, dari sejumlah perusahaan-perusahaan diketahui melakukan pembakaran hutan tersebut

14 Siti Sundari dalam harian Kompas, tanggal 5 Pebruari 1992.

belum ada yang memberikan pernyataan tertulis berkeberatan atas tuduhan telah melakukan pembakaran hutan (kalaupun ada hanya 2 atau 3 perusahaan yang melakukan bantahan). Sedangkan tindakan pemerintah hanya mengambil tindakan dengan mencabut izin (IPK) sementara sejumlah perusahaan. Selama ini tampaknya yang baru dilakukan hanya sebatas sanksi administrasi sedangkan sanksi perdata dan pidana tidak diterapkan. Tentunya hal ini tidak sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 1997 yang dengan tegas mengatur sanksi hukum yang berat maksimal 15 tahun penjara dan denda maksimal sebanyak Rp 750 juta terhadap perusahaan yang melakukan pencemaran lingkungan (pencemaran kabut asap).

Menurut penulis dengan adanya ketidak tegasan pemerintah daerah Jambi dalam melakukan penegakan hukum lingkungan pencemaran kabut asap) tentunya ada yang tidak beres antara pengusaha (korporasi) dengan birokrasi pemerintahan yang tidak terlepas dari kolusi. Kolusi yang terjadi antara para pelaku (perusahaan) dengan aparat hukum (birokrasi) nampaknya sudah merupakan suatu hal sudah biasa dilakukan dan telah membudaya dalam kehidupan mereka sehingga sulit untuk dihilangkan.

2. Penegakan Di bidang Hukum Pidana Terhadap Pencemaran Kabut Asap Akibat Kebakaran Hutan dan lahan di Propinsi Jambi.

Ketentuan pidana dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 diatur dalam Pasal 41 s/d 48. Maksud ditetapkannya ketentuan pidana dalam undang-undang ini adalah untuk menunjang dilaksanakannya sanksi-sanksi lain seperti sanksi perdata dan sanksi pidana.

Ancaman pidana yang ditetapkan oleh UUPH terhadap siapa saja, baik perorangan ataupun badan hukum seperti perusahaan yang melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan maka diancam dengan pidana penjara maksimal 10 (sepuluh) tahun penjara dan denda maksimal Rp 500 juta. Sedangkan ancaman terhadap pelaku untuk tindak pidana lingkungan yang mengakibatkan mati atau luka berat diancam dengan pidana penjara maksimal 15 tahun dan denda Rp 750 juta (pasal 41 UU Nomor 23 tahun 1997).

Kalau melihat ancaman hukuman yang terdapat dalam pasal 41 UUPH ini, sangat berat terutama ancaman dendanya dibandingkan dengan ancaman yang terdapat dalam UUPH yang lama (UU Nomor 14 tahun 1982). Pada UUPH yang baru ini ancaman hukumannya maksimal 15 tahun dan denda maksimal sebanyak Rp 750.000. Dalam kaitannya dengan kasus pencemaran kabut asap yang disebabkan oleh pembakaran hutan dan lahan oleh perusahaan, maka terhadap ancaman

hukuman yang tinggi (sanksi pidana) dan denda yang tinggi ini, belum diterapkan sebagaimana yang diharapkan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997.

Dari hasil wawancara Penulis terhadap beberapa orang responden (aparatur Kejaksaan dan Hakim) dilapangan, ternyata penegakan di bidang Hukum Pidana terhadap kasus pencemaran kabut asap ini belum diterapkan sebagaimana yang diatur dalam ketentuan hukum lingkungan. Belum diterapkannya ketentuan sanksi pidana tersebut dikarenakan tidak adanya (keengganan) laporan perkara pencemaran kabut asap dari pihak yang dirugikan (masyarakat) terhadap pihak Kepolisian Jambi untuk menuntut perusahaan yang mengakibatkan terjadinya pencemaran kabut asap sehingga banyak korban yang menderita penyakit pernapasan dan di rawat di RSUD Jambi.

Dalam kaitannya dengan penegakan hukum lingkungan di bidang hukum pidana, Kepala Kejaksaan Tinggi Jambi Mansur Kartayasa mengatakan sebagai berikut : "...Perusahaan yang melakukan pembabakaran hutan dan lahan dapat saja dikenakan sanksi hukum pidana. Tindak pidana jenis ini merupakan tindak pidana materiil, unsur kausalitas harus dibuktikan. Sedangkan tindak pidana lingkungan yang terkait dengan izin, tindak pidana jenis ini terjadi dengan terlebih dahulu melanggar ketentuan dalam izin usaha dan atau kegiatan. Untuk tindak pidana lingkungan jenis ini, yang merupakan tindak pidana formil, unsur kausalitas tidak perlu dibuktikan..."

Sesuai dengan semakin kompleksnya masalah pengelolaan lingkungan hidup khususnya dalam kaitan dengan tindak pidana di bidang lingkungan hidup seperti pembuangan limbah ke sungai, perusakan lahan dan tindakan pembakaran hutan dan lahan yang mengakibatkan terjadinya pencemaran kabut asap yang semakin memprihatinkan, maka selain Penyidik Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, terdapat pula penyidik lain.

Penegakan hukum lingkungan sampai saat ini masih menjadi masalah yang krusial dan dilematis. Adanya hukum (sanksi) administrasi, perdata dan pidana, ternyata belum dapat mengatasi tindak pencemaran dan perusakan lingkungan. Hal ini dapat kita lihat pada kasus terjadinya pencemaran kabut asap yang terjadi di Propinsi Jambi yang diakibatkan oleh pembakaran hutan dan lahan oleh perusahaan yang dimuat diberbagai media, dilaporkan oleh masyarakat yang merasa dirugikan, tetapi jarang diantaranya dikenai tindakan hukum.

Sebagai contoh, ada satu kasus yang diajukan secara pidana ke Pengadilan Negeri Sidoarjo, yaitu kasus pencemaran kali Brantas. Tetapi terhadap terdakwa tidak dikenai sanksi pidana, karena jaksa tidak berhasil membuktikan perbuatan terdakwa termasuk dalam kategori tindak pidana lingkungan. Demikian pula beberapa perkara yang diajukan secara perdata, misalnya kasus pencemaran Dukuh Tapak di Semarang, dalam kasus ini pihak pengusaha

selalu dimenangkan sedangkan masyarakat yang dirugikan tidak bisa berbuat apa-apa.

Melihat permasalahan dalam penegakan hukum lingkungan tersebut, perlu dilakukan fungsionalisasi berupa usaha untuk lebih mengefektifkan perangkat-perangkat hukum, baik hukum pidana, perdata maupun administrasi untuk secara bersama dan bahu membahu mengatur pengelolaan lingkungan hidup dengan sebaik-baiknya.

Menurut Muladi,¹⁵ fungsionalisasi itu juga bersifat prospektif karena di dalamnya mengandung kritik terhadap kekurangan-kekurangan hukum positif yang berlaku, dikaitkan dengan kebutuhan hukum masyarakat yang berkembang atas dasar praktek penegakan hukum yang sudah terjadi, serta perkiraan-perkiraan yang dibutuhkan di masa datang. Apalagi bagi hukum pidana, fungsionalisasi merupakan suatu hal yang sangat penting, mengingat kepentingan umum yang hendak dilindungi sangat besar, sebab tidak hanya menyangkut kepentingan masyarakat dan negara serta kepentingan lain yang tercakup dalam pengertian lingkungan dalam UU No. 23 Tahun 1997, yaitu kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan

15 Muladi, "Aspek-Aspek Hukum Pidana Yang Berkaitan Dengan Kasus Pencemaran Lingkungan", Makalah Undip, Semarang, tanpa tahun.

dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.

Pada pertengahan November 1990 yang lalu, Himpunan Mahasiswa Jurusan (HMJ) Pidana Fakultas Hukum Undip, mengadakan Diskusi Panel dengan tema "Penegakan Hukum Lingkungan dalam Prespektif Hukum Pidana". I.S. Susanto, Salah satu pembicara dalam diskusi Panel itu, menyoroti terjadinya pergeseran dan perubahan masyarakat agraris ke masyarakat Industri dan perdagangan, serta meluasnya peranan dan kedudukan korporasi dalam kehidupan ekonomi dan sosial sebagai penyebab utama timbulnya kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup.

Dikemukakan Susanto, tujuan utama didirikannya korporasi adalah mencari keuntungan (yang sebesar-besarnya). Akibatnya, persaingan yang berlebihan dalam merebut dan menguasai pasar, dapat mendorong Korporasi melakukan perbuatan itu antara lain berupa usaha untuk menekan biaya produksi serendah-rendahnya, dapat mendorong korporasi untuk melanggar berbagai Peraturan seperti tidak mengolah limbah sebagaimana mestinya, pencemaran udara, lingkungan kerja yang buruk/tidak sehat, mengambil hasil alam, laut dan hutan tanpa memperhitungkan kerusakan dan kelestarian lingkungan. Contoh dari kasus itu misalnya kasus Minimata di Jepang, Chernobyl di Rusia dan Bhopal di India yang menewaskan ribuan orang dan ratusan ribu

lainnya mengalami cacat seumur hidup.¹⁶

Karena pelanggaran peraturan lingkungan hidup itu lebih sering dilakukan korporasi, maka Susanto menginginkan adanya pertanggungjawaban korporasi secara pidana. Memang pertanggungjawaban korporasi dalam bidang hukum perdata dan administrasi sudah dikenal cukup lama di Indonesia, tetapi pertanggungjawaban pidana korporasi kurang dikenal dalam praktek hukum negara kita, walaupun kemungkinan untuk itu terdapat dalam UU tindak pidana ekonomi.

Bagaimanapun aspek negatif yang ditimbulkan oleh kejahatan korporasi, yang jelas kejahatan korporasi memang sulit untuk dibuktikan. Dalam pada itu perlu dikemukakan beberapa kendala yang dihadapi dalam mengungkap kejahatan korporasi. Pertama, yaitu kurang pengalaman dan pendidikan yang memadai dari kriminolog bertalian dengan pelanggaran yang dilakukan oleh korporasi. Di samping itu, permasalahan yang dihadapi bercampur aduk dengan suatu kompleksitas ekonomi dan politik, dimana para kriminolog belum berpengalaman sebelumnya. Kedua, adanya kesulitan untuk memperoleh data, bukan saja dari korporasi (perusahaan) yang bersangkutan, tetapi juga dari lembaga-lembaga yang terlibat dalam pengawasan terhadap permasalahan (kejahatan) korporasi.

¹⁶ Eddy Rifai, dalam Suara Merdeka, tanggal 20 Desember 1993.

Secara formal tindak pidana lingkungan hidup (TPLH) baru diperkenalkan di Indonesia dengan keluarnya UU No. 4 Tahun 1982 tentang UUPH. Tetapi sebenarnya perundang-undangan yang berhubungan masalah lingkungan hidup cukup banyak tersebar, seperti dalam KUHP (Pasal 187 s/d 181, 202, 497, 500 s/d 503, 548 s/d 549), Peraturan lalu lintas jalan, Ordonansi Cagar Alam, *Hinderordonantie*, Ordonansi Perburuhan, UU Pokok Agraria, Undang-Undang Pokok Kehutanan, UU Pokok Pertambangan, UU Pengairan dan lain-lain.

Sistem pertanggungjawaban pidana baik dalam KUHP maupun dalam perundang-undangan yang disebutkan di atas hanya mengenal orang sebagai subyek hukum pidana, tetapi tidak kepada korporasi. Demikian pula sistem yang dipakai dalam UU No. 4 Tahun 1982 yang lalu, tidak menindak korporasi sebagai pihak yang dapat dipertanggungjawabkan secara pidana, apabila melakukan tindak pidana lingkungan hidup.

Pertanggungjawaban korporasi dalam tindak pidana sudah diatur dalam hukum positif Indonesia, khususnya dalam beberapa tindak pidana di luar KUHP. Dalam *ius constituendum* pertanggungjawaban korporasi ini ditingkatkan kedudukannya menjadi ketentuan yang bersifat umum.

Di dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 pertanggungjawaban korporasi juga dikenal. Hal ini nampak dari penjelasan

Pasal 35 UUPH tersebut yang pengaturannya terlalu sederhana sehingga seringkali menimbulkan pelbagai penafsiran. Atas dasar pengalaman pengaturan hukum positif, dan pemikiran yang berkembang pada penyusunan Rancangan KUHP serta memperhatikan pula kecenderungan internasional, maka pertanggungjawaban korporasi (perusahaan) dalam tindak pidana lingkungan hendaknya

memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Korporasi mencakup badan hukum maupun non badan hukum seperti organisasi dan sebagainya;
- b. Korporasi dapat bersifat privat dan dapat pula bersifat publik
- c. Apabila diidentifikasi bahwa tindak pidana lingkungan dilakukan dalam bentuk organisasional, maka orang alamiah (*managers, agents, employers*) dan korporasi dapat dipidana baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama
- d. Terdapat kesalahan manajemen dalam korporasi dan terjadi apa yang dinamakan *breach of a statutory or regulatory provision*
- e. Pertanggungjawaban badan hukum dilakukan terlepas dari apakah orang-orang yang bertanggung jawab di dalam badan hukum tersebut berhasil diidentifikasi, dituntut dan dipidana
- f. Segala sanksi pidana dan tindakan pada dasarnya dapat dikenakan pada korporasi, kecuali pidana mati dan pidana penjara
- g. Penerapan sanksi pidana terhadap korporasi tidak menghapuskan kesalahan perorangan
- h. Pemidanaan terhadap korporasi hendaknya memperhatikan kedudukan korporasi untuk mengendalikan perusahaan, melalui kebijakan pengurus atau para pengurus yang memiliki kekuasaan untuk memutuskan dan keputusan tersebut telah diterima oleh korporasi tersebut.¹⁷

Sehubungan dengan itu, dalam hal terjadinya pencemaran kabut asap di Propinsi Jambi maka terhadap para pengusaha

17 Muladi, "Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana," Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1997, hal. 201-202.

(korporasi) bertanggung jawab secara mutlak (Strict Liability) dari perbuatannya melakukan pembakaran hutan hingga mengakibatkan terjadinya pencemaran kabut asap. Pertanggungjawaban perusahaan ini telah diatur di dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 dikenal juga prinsip pertanggungjawaban mutlak.

Asas tanggung jawab mutlak yang diatur dalam Pasal 35 UU No. 23 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang usaha dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan, dengan kewajiban membayar ganti rugi atas secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan.

Dari hasil penelitian Penulis terhadap beberapa responden dilapangan ternyata asas tanggung jawab mutlak ini belum diterapkan. Belum diterapkannya asas tanggung jawab mutlak ini dikarenakan kurangnya kesadaran hukum dan keengganan para pengusaha (korporasi) untuk memberikan ganti rugi kepada korban (masyarakat) yang menderita akibat dampak pencemaran kabut asap. Dilain pihak masyarakat tidak melakukan penuntutan /gugatan dan menganggap bahwa pencemaran kabut asap merupakan gejala alami.

Dalam hal penegakan hukum pidana lingkungan pun, seringkali tidak membawa hasil yang memuaskan karena hal-hal berikut :

1. tindak pidana lingkungan merupakan delik materiil. Yaitu, delik yang mensyaratkan adanya akibat berupa kerusakan dan atau pencemaran lingkungan. Jenis delik ini berkaitan erat dengan ajaran kausalitas. Konsekuensinya adalah, penuntut umum, harus membuktikan adanya akibat berupa kerusakan dan atau pencemaran lingkungan tersebut, karena merupakan unsur dari tindak pidana lingkungan. Selain itu, penuntut umum juga harus membuktikan adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan akibat yang terjadi. Hal itu biasanya yang menyulitkan Penuntut Umum. Apabila hal tersebut tidak dapat dibuktikan, hakim akan memutuskan dibebaskan dari segala tuduhan (Pasal 191 ayat 1 KUHP).
2. Asas tanggung Jawab mutlak yang dikenal dalam ketentuan pidana adalah *liability based on fault*. Hal ini terlihat dari digunakannya kata "melawan hukum dengan sengaja" dalam pasal 451 ayat (2). Dianutnya asas ini membawa konsekuensi terhadap hukum acaranya, khususnya mengenai pembuktian. Asas ini seringkali menyulitkan penuntut umum dalam membuktikan kesalahan terdakwa.

Dalam Pasal 47 UU No. 23 Tahun 1997 disebutkan sebagai berikut :

- "Selain ketentuan pidana sebagaimana dalam KUHP dan Undang-Undang ini, terhadap pelaku tindak pidana lingkungan hidup dapat dikenakan tindakan tata tertib 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 dilalaikan tanpa hak
 - e. meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau
 - f. menempatkan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 (tiga) tahun.

Berkaitan dengan Pasal 47 UU No. 23 Tahun 1997 diatas maka terhadap para perusahaan (korporasi) yang melakukan pencemaran kabut asap, selain diancam dengan sanksi pidana yang sangat berat (15 tahun) dan denda yang sangat tinggi (Rp 750 Milyar), maka terhadap para perusahaan tersebut dapat pula dikenakan tindakan-tindakan tata tertib berupa : perampasan keuntungan yang diperoleh, penutupan seluruh atau sebagian perusahaan, perbaikan akibat tindak pidana dan lain-lain.

Dari hasil penelitian Penulis dilapangan, ternyata sanksi pidana yang ancaman hukuman dan denda yang tinggi ini belum diterapkan oleh aparat hukum. Belum diterapkannya sanksi pidana ini dikarenakan kurangnya partisipasi dari masyarakat untuk melaporkan terjadinya pembakaran hutan dan lahan oleh perusahaan di samping itu juga karena kurangnya perhatian dari pihak aparat hukum terutama Polisi untuk melakukan penyelidikan terhadap

kasus pembakaran hutan dan lahan ini.

Padahal dampak pencemaran kabut asap ini kerugiannya tidak dapat dibayangkan baik kerugian material, moril maupun kerugian jangka panjang dalam kasus kebakaran hutan yang disebabkan oleh kesengajaan pihak-pihak tertentu. Dampak pencemaran kabut asap di Propinsi Jambi, mengakibatkan banyaknya korban (masyarakat) yang menderita penyakit pernapasan, terganggunya transportasi di darat, laut, udara, dan bahkan terganggunya aktivitas perekonomian, politik dan lain-lain.

Dilihat dari sudut praktik penegakan hukum lingkungan maka perangkat-perangkat hukum yang ada belum bekerja dengan baik. Bahkan ada kesan, semuanya itu hanya bagaikan *singa ompong*, yang perumusan pidana tampak seram-seram, namun dalam pelaksanaannya belum difungsikan. Barangkali dapat disebut, sejak lahirnya UUPH pada tanggal 11 maret 1982, para pelaku pencemaran lingkungan (pencemaran kabut asap), baru dapat dihitung dengan jari sebelah tangan. Tentunya hal ini perlu dipertanyakan seberapa jauh kemampuan aparat hukum (birokrasi) dalam menangani kasus-kasus yang berkaitan dengan kejahatan pencemaran kabut asap padahal dampak pencemaran kabut asap ini ini mengakibatkan kerugian yang tidak dapat dibayangkan/diperkirakan dengan hanya menghitung angka semata.

Sehubungan dengan itu penegakan hukum lingkungan yang baik patut kiranya mencakup pelbagai sendi yang oleh Lopocht dan Wilson¹⁸ perlu dicakupkan ke dalam 4 hal yaitu :

18 Suara Pembaharuan, tanggal 27 Desember 1997.

1. ancaman terhadap konservasi kehidupan dan penghidupan.
2. ancaman terhadap usaha-usaha prevensi penyakit dan kecelakaan
3. ancaman atas pemeliharaan lingkungan yang sesuai dalam rangka efisiensi hasil budi daya manusia
4. ancaman atas perlindungan, kenyamanan, kenikmatan hidup dan keindahan.

Salah satu media hukum yang cukup andal diterapkan dalam pengawasan lingkungan adalah hukum pidana. Hukum Pidana ini dalam proporsi perundangan di sektor lingkungan hidup mendapat tempat-tempat tersendiri. Karena disadari, justru melalui instrumen hukum inilah bermuara segala proses penindakan/penegakan hukum terhadap pelaku kejahatan lingkungan.

Di sinilah tentunya infrastruktur hukum, terutama hukum pidana lingkungan itu amat vital kehadirannya sebagai medium pemaksaan, mentaati aturan-aturan lingkungan hidup secara semestinya. Hukum pidana berperan mengambil tempat, dalam mana setiap orang tidak menghargai dan melupakan kewajibannya mencegah kejahatan, kerusakan dan pencemaran lingkungan, yang terutama bersumber dari sebab perbuatannya, seperti dari industri-industri.

Sebagai masalah nasional, secara yuridis persoalan kejahatan lingkungan dikategorikan sebagai tindak pidana administratif atau tindak pidana yang mengganggu kesejahteraan masyarakat. Tindak pidana ini semakin populer dengan diundangkannya UU No. 4 Tahun 1982 tentang ketentuan-ketentuan pokok pengelolaan lingkungan hidup. Jangka waktu pemberlakuan selama 12 tahun menunjukkan

kepada bangsa Indonesia bahwa pengaturan tindak pidana lingkungan hidup yang secara idiil dimaksudkan untuk dapat melakukan rekayasa sosial (*social engineering*) masih memerlukan penyempurnaan ditinjau dari seluruh permasalahan pokok hukum pidana yakni : Perumusan tindak pidana (*criminal act*), pertanggungjawaban pidana (*Criminal responsibility*) dan sanksi baik yang merupakan pidana maupun tindakan tata tertib.¹⁹

Dalam tindak pidana lingkungan, beberapa tujuan yang hendak dicapai dalam ppidanaan adalah, pertama, untuk mendidik masyarakat sehubungan dengan kesalahan moral yang berkaitan dengan perilaku yang dilarang. Kedua, mencegah atau menghalangi pelaku potensial agar tidak melakukan perilaku yang tidak bertanggung jawab terhadap lingkungan hidup.

Atas dasar UU No. 23 Tahun 1997 beserta berbagai peraturan pelaksanaannya nampak bahwa karakteristik yang nyata adalah bahwa kategori suatu tindakan sebagai tindak pidana lingkungan erat hubungannya dengan tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban administrasi, seperti tercantum di dalam izin atas lisensi. Masalah yang sering terlontar adalah apakah hukum pidana lingkungan hanya berfungsi apabila kepentingan hukum administrasi terganggu ataukah hukum pidana harus lebih aktif

¹⁹ Muladi, Op. Cit. Hal. 8.

melindungi lingkungan hidup sebagai kepentingan hukum yang strategis.

Hal ini misalnya dengan mengatur delik lingkungan dalam KUHP, apakah dalam bentuknya sebagai tindak pidana yang membahayakan keamanan umum bagi orang, barang dan lingkungan hidup ataukah sebagai Bab tersendiri yang memuat tindak pidana lingkungan hidup secara sistematis dan lengkap.

Dengan telah diundangkannya UUPH yang baru maka proses pembuktian pidana oleh penegak hukum dapat lebih mudah dan juga ancamannya bersifat lebih keras. UUPH yang baru (UU NO. 23 Tahun 1997) memberikan ancaman 6 (enam) tahun apabila seseorang melepaskan zat, energi, dan komponen lainnya yang berbahaya dan beracun ke dalam udara. Apabila dapat dibuktikan seseorang melakukan pencemaran maka dapat dikenakan hukuman penjara selamalamanya 10 taun penjara.

3. Penegakan Di Bidang Hukum Perdata Terhadap Pencemaran Kabut Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan Di Propinsi Jambi.

Tindakan perusahaan melakukan pembakaran hutan dan lahan yang mengakibatkan terjadinya pencemaran kabut asap di Propinsi Jambi, merupakan perbuatan melanggar hukum atau *onrecht matige daad*, sebab apa yang dilakukannya

sudah jelas dengan tegas dilarang oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Terhadap perusahaan yang melakukan pembakaran hutan dan lahan ini dapat diajukan gugatan ganti rugi, sebagaimana yang diatur dalam pasal 1365 KUH Perdata, diantaranya dinyatakan : "Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian tersebut untuk mengganti kerugian yang timbul". Dalam hal ini, bagi siapa saja yang mengalami kerugian yang ditimbulkan oleh bencana kabut asap, kepadanya oleh Undang-undang diberikan hak untuk mengajukan Claiem, gugatan ganti kerugian ke Pengadilan Negeri. Dalam UUPH yang baru ini ganti kerugian diatur dalam pasal 34 UU No. 23 Tahun 1997 yang menyebutkan : "Setiap perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup, mewajibkan penanggung jawab usaha untuk membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.

Dalam hal pemberian ganti rugi seperti yang diatur dalam Pasal 34 UU No. 23 tahun 1997 maka tidak dapat dipisahkan dengan masalah tanggung jawab dari pelaku pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup. Perihal pertanggungjawaban mutlak terhadap perusahaan yang diketahui melakukan pembakaran hutan dan lahan ini telah diatur dalam pasal 35 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997

yang menyatakan bahwa :

- (1). Penanggung jawab usaha dan / atau kegiatan yang usaha dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan, dengan kewajiban membayar ganti/rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan hidup.
- (2). Penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan dapat dibebaskan dari kewajiban membayar ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) jika yang bersangkutan dapat membuktikan bahwa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup disebabkan salah satu alasan di bawah ini :
 - a. adanya bencana alam atau peperangan; atau
 - b. adanya keadaan terpaksa di luar kemampuan manusia; atau
 - c. adanya tindak pihak ketiga yang menyebabkan terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan yakni unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti kerugian. Ketentuan ini merupakan *Lex Specialis* dalam gugatan tentang perbuatan melanggar hukum pada umumnya. Besarnya nilai ganti rugi yang dapat dibebankan terhadap pencemar atau perusak lingkungan hidup dapat ditetapkan sampai batas tertentu.

Dalam masalah penyelesaian ganti rugi, ketentuan siapa yang telah melakukan perbuatan melawan hukum, menurut hukum perdata, diatur asas *liability based in fault*, yaitu dengan beban pembuktian yang memberatkan penderita, di mana si penderita baru akan memperoleh ganti kerugian apabila ia mampu membuktikan adanya unsur kesalahan pada pihak tergugat. Dalam perkembangannya kemudian ketentuan

asas *Liability based in fault* ini dianggap tidak efektif sehingga kemudian dipergunakanlah asas *strict liability*, yaitu beban pembuktian diserahkan pada pihak tergugat untuk membuktikan bahwa pihaknya tidak bersalah. Hal ini didasarkan kepada pertimbangan bahwa beban pembuktian seyogyanya diserahkan kepada pihak yang mempunyai kemampuan besar (perusahaan) untuk memberikan pembuktian bersalah atau tidaknya perusahaan tersebut dalam penyelesaian suatu perkara.

Menurut James E. Krier, asas tanggung jawab mutlak dapat merupakan bantuan yang sangat besar dalam peradilan mengenai kasus-kasus lingkungan, karena banyak kegiatan yang menurut pengalaman menimbulkan kerugian terhadap lingkungan merupakan tindakan-tindakan berbahaya, sehingga dapat diberlakukan ketentuan tanggung jawab tanpa kesalahan.²⁰

Dalam pembuktian terbalik ini, masalah beban pembuktian tidak merupakan halangan bagi masyarakat dan pecinta lingkungan untuk berperkara di pengadilan sebagai penggugat, karena sudah menjadi tanggung jawab tergugat untuk membuktikan bahwa kegiatan-kegiatan yang mengandung risiko itu tidak mempunyai akibat yang berbahaya terhadap lingkungan hidup sekitarnya.

²⁰ James E. Krier dalam Koesnadi Hardjosoemantri, "Hukum Tata Lingkungan" Yogyakarta, Gajahmada University, 1994.

Dalam beberapa kasus yang pernah terjadi yang berkaitan dengan kerusakan atau pencemaran lingkungan, penerapan asas tanggung jawab mutlak ini masih mengalami kesulitan. Hal ini disebabkan belum adanya peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaannya sehingga dibutuhkan upaya perdata yang lebih efektif, yaitu dengan cara melalui instrumen musyawarah perdata melalui negosiasi. Penyelesaian dengan cara ini akan dapat berjalan dengan baik, apabila didukung oleh peran Pemerintah dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), seperti WALHI dan organisasi sejenisnya. Dalam prakteknya, penyelesaian melalui pengadilan. Contoh penyelesaian semacam ini pernah dilakukan dalam kasus pencemaran lingkungan yang dilakukan oleh pabrik sepatu dan sandal Lily milik CV Pan Asia di Pejagalan, Jakarta, dan kasus Dukuh Tapak, Semarang.²¹

Dari hasil penelitian penulis, bahwa kondisi kabut asap yang menyelimuti Wilayah Propinsi Jambi salah satu penyebabnya adalah adanya pembukaan lahan dan hutan untuk dijadikan perkebunan dengan cara pembakaran. Pembakaran hutan dan lahan ini dilakukan oleh perusahaan dikarenakan biaya yang dikeluarkan sangat sedikit bila dibandingkan dengan biaya pembukaan lahan dan hutan dengan cara tanpa

21 Krismiyarsi, "Penegakan Hukum Lingkungan Untuk Mengantisipasi Tindak Pidana Yang Dilakukan Korporasi, Tesis, Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Undip, Semarang, 1996, hal. 29.

pembakaran.

Namun lain lagi dari pandangan beberapa ulama Kotamadya Jambi diantaranya Sulaiman Abdulah (Rektor IAIN Jambi) yang mengatakan bahwa : "kabut asap yang kian hari kian pekat ini tidak saja merupakan musibah atau dampak dari pembakaran hutan dan lahan. Tetapi hal itu juga merupakan Peringatan (azab) tuhan terhadap hambanya yang berkelakuan menyimpang/tidak menuruti perintah agama dan tidak menjauhi larangannya.²²

Pada masa lalu, apabila terdapat gugatan (perdata) dari masyarakat (korban) atas suatu kegiatan pencemaran atau kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh suatu aktivitas industri atau usaha, pihak penggugat haruslah dapat membuktikan bahwa terdapat bukti-bukti yang nyata bahwa pihak tergugat dapat dikatakan sebagai pencemar atau perusak lingkungan dan dapat diberikan sanksi.

Beban pembuktian ini seringkali menyulitkan masyarakat untuk membuktikan telah terjadi pencemaran, karena pembuktian tersebut (pengambilan sampel, pengujian laboratorium dan sebagainya), membutuhkan biaya yang relatif mahal dan waktu yang cukup lama.

Hal ini memang dilatarbelakangi oleh Konsep tanggung jawab berdasarkan kesalahan bukti (*liability based on*

22 Harian Independent, tanggal 22 September 1997.

fault) yang diajukan oleh penggugat. Konsep tanggung jawab ini di atur dalam Pasal 1365 KUH Perdata yang berlaku. Dengan mengandalkan doktrin ini maka penegakan hukum lingkungan melalui pengadilan akan menghadapi berbagai hambatan, karena *liability based on fault* tidak mampu secara efektif menanggulangi dampak dari kegiatan industri Modern yang mengandung risiko-risiko potensial.

Sebagaimana ditulis Richard A. Posner²³, apabila kita menggunakan konsep ini, maka persyaratan penting untuk menyatakan adanya kesalahan adalah harus dipenuhinya unsur ketidakhati-hatian : *the failure to exercise the care of an ordinary prudent and care full man*. Dengan demikian, jika tergugat dapat menunjukkan kehati-hatiannya, maka terbebaslah ia dari tanggung jawab.

Di dalam UUPLH 1997 konsep *liability based on fault* diubah menjadi *liability without fault* (tanggung jawab tidak berdasarkan kesalahan), yang disebut juga sebagai *strict liability* (tanggung jawab seketika). Konsep *strict liability* ini pada intinya adalah apabila seseorang menjalankan jenis kegiatan yang dapat digolongkan sangat berbahaya, maka ia diwajibkan memikul segala kerugian yang ditimbulkan. Kewajiban itu tetap dipikul walaupun ia telah bertindak sangat hati-hati untuk mencegah bahaya atau kerugian yang dilakukan tanpa kesengajaan.

23 Bisnis Indonesia, Tanggal 29 November 1997.

Kalau melihat dari konsep liability ini maka terhadap perusahaan yang melakukan pembakaran hutan sehingga mengakibatkan terjadinya pencemaran kabut asap di Propinsi Jambi maka semestinya perusahaan tersebut wajib menanggung beban kerugian terhadap masyarakat yang menderita akibat dampak pencemaran kabut asap tersebut. Namun dalam kenyataannya perusahaan enggan memberikan ganti kerugian kepada masyarakat.

Prinsip tanggung jawab seketika sebenarnya juga telah tertuang di dalam UU No.4 tahun 1982 pasal 21, namun masih merupakan ketentuan atau pasal yang menggantung, karena pengaturannya masih akan diatur lebih lanjut, yang hingga saat ini belum ada.

Faktor penting yang berkaitan dengan doktrin tanggungjawab mutlak adalah beban pembuktian. Salah satu kriteria tradisional yang menentukan pembagian beban pembuktian adalah pertimbangan yang menyatakan bahwa beban pembuktian seharusnya diberikan kepada pihak yang mempunyai kemampuan terbesar untuk memberikan bukti tentang sesuatu hal. Dalam hubungannya dengan kerusakan atau pencemaran lingkungan oleh kegiatan industri, maka si perusak dan atau pencemar mempunyai kemampuan lebih besar untuk memberikan pembuktian.

Dengan adanya beban pembuktian terbalik ini, maka masalah beban pembuktian tidak merupakan halangan bagi penderita atau pecinta lingkungan yang baik dan sehat

untuk berperkara di depan pengadilan sebagai penggugat, karena adalah tanggung jawab dari tergugat untuk membuktikan bahwa kegiatan-kegiatannya yang mengandung risiko tidak mempunyai akibat-akibat yang berbahaya atau menimbulkan gangguan (pencemaran atau kerusakan). Dengan demikian, maka dalam perkara lingkungan, seseorang bertanggung jawab atas akibat kerugian yang ditimbulkannya, kecuali ia dapat membuktikan bahwa ia tidak dapat dipersalahkan.

Asas tanggung jawab mutlak tersebut telah berlaku di Indonesia, yaitu dalam hal kasus pencemaran laut oleh tumpahan minyak dari kapal yang diatur dalam *"International Konvention kon civil liability for oil pollution damage"*, tahun 1969. Ratifikasi CLC ini dilaksanakan oleh Indonesia dengan keputusan presiden nomor 18 tahun 1978.

Daud Silalahi²⁴, menguraikan jenis-jenis kegiatan yang dapat diberlakukan asas tanggung jawab mutlak, yaitu kegiatan yang dapat menimbulkan bahaya besar yang akibatnya dapat diatasi dengan upaya yang lazim dilakukan.

Dari semua yang telah diuraikan di atas, menjadi jelas sudah bahwa gugatan ganti kerugian terhadap perusak atau

24 Daud Silalahi, "Identifikasi dan Kegiatan-Kegiatan Tertentu Menurut Pasal 21 UU No. 4 Tahun 1982," Makalah Pada Seminar Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak di Bidang Lingkungan Hidup, 16 Juni 1994; hal. 6-7.

pencemar lingkungan dapat diajukan ke pengadilan negeri berdasarkan pasal 34 UU Nomor 23 tahun 1997 dan pasal 1365 KUH Perdata mengenai perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut. Lebih lanjut Pasal 1365 KUH Perdata mengatur bahwa : "setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena kelalaian atau kurang hati-hati.

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 ini yang menarik dikenal adanya istilah *class action* (aksi kelompok) yakni aksi yang dilakukan oleh sekelompok orang atau organisasi lingkungan tertentu yang mewakili masyarakat yang dirugikan mengajukan tuntutan atau gugatan ke sidang pengadilan untuk menuntut perusahaan (korporasi) yang terbukti melakukan pencemaran lingkungan (pencemaran kabut asap). Mengenai hak masyarakat atau organisasi lingkungan untuk mengajukan upaya hukum ini telah diatur di dalam Pasal 37 s /d Pasal 39 UU No. 23 tahun 1997.

Sejalan dengan era Reformasi saat sekarang ini ada sedikit kemajuan dalam penerapan penegakan hukum lingkungan terutama berkenaan dengan kasus pembakaran hutan oleh perusahaan yang mengakibatkan pencemaran kabut asap. Usaha masyarakat selama ini selalu mengalami kegagalan dalam melakukan upaya gugatan terhadap

perusahaan yang melakukan pembakaran hutan dikarenakan tidak berjalannya hukum sebagaimana yang diharapkan sehingga terjadilah suatu kolusi antara pengusaha hutan dengan aparat pemerintah (birokrasi) akibatnya perusahaan sulit untuk dituntut di sidang pengadilan.

Salah satu kasus gugatan perdata yang menarik saat ini adalah kasus gugatan masyarakat medan terhadap perusahaan yang melakukan pembakaran hutan mengakibatkan terjadinya pencemaran kabut asap. Kasus tersebut di sidangkan di Pengadilan Negeri Medan dengan keputusan dimenangkannya gugatan masyarakat terhadap para pengusaha hutan yang dipimpin oleh Bob Hasan (raja kayu).

Gugatan kepada Bob Hasan dan Asosiasi perhutanan tersebut memang bukan diajukan oleh pihak yang dirugikan langsung namun oleh masyarakat gugatan itu diwakilkan kepada 13 ormas dan ormas kepemudaan (OKP) di Sumatera Utara, seperti Pemuda Pancasila, HMI, IMM, dan IPNU. Dalam gugatan awal, para penggugat menuntut ganti rugi (kompensasi) sebesar Rp 2,5 Trilyun dengan perhitungan antara lain : Masyarakat banyak yang menderita penyakit pernapasan akibat pencemaran kabut asap tersebut, kabut asap juga menyebabkan macetnya lalu lintas dan jatuhnya pesawat airbus milik Garuda pada tanggal 26 September 1997 yang lalu. Akhirnya putusan pengadilan negeri Medan menghukum para pengusaha (tergugat) untuk membayar ganti kerugian sebesar Rp 50 Milyar kepada warga Sumatera

Utara.²⁵

Dari kasus persidangan di Pengadilan Negeri Medan jelaslah bahwa adanya suatu kemajuan dalam upaya penegakan hukum lingkungan di bidang hukum Perdata. Keputusan pengadilan Negeri Medan ini didasarkan atas keadilan tanpa adanya rekayasa dari pihak lain yang tidak dikehendaki.

Pembayaran ganti rugi oleh pelaku pencemaran dan perusakan lingkungan hidup meliputi antara lain :

1. Pembayaran ganti kerugian kepada penderita yang telah dilanggar haknya atas lingkungan yang baik dan sehat.
2. Pembayaran biaya-biaya pemulihan lingkungan hidup kepada negara.

Namun demikian, hingga saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus perihal tata cara penuntutan, penetapan dan pembayaran ganti rugi sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 34 UU No. 23 tahun 1997. Dalam praktek, bila ada tuntutan ganti rugi dan penderita kerugian akibat pencemaran dan perusakan lingkungan, tentang penetapan dan besarnya ganti lebih banyak ditentukan oleh hakim perdata dari Pengadilan Negeri.

Oleh karenanya, peraturan perundang-undangan mengenai ganti rugi tersebut perlu diatur dan diberlakukan, agar segera mendapatkan dasar hukum yang jelas serta menjamin

25 Harian Adil, Nomor 33, tanggal 23 Juni 1998.

kepastian hukum dalam penyelesaian masalah ganti rugi akibat pencemaran dan perusakan lingkungan hidup di Indonesia.

B. Perlindungan Terhadap Korban (Masyarakat) dalam Rangka Penegakan Hukum Lingkungan :

1. Perlindungan Korban (Masyarakat) Terhadap Pencemaran Kabut Asap Dalam Hukum Pidana Positif di Indonesia

Asap yang berasal dari pembakaran hutan dan lahan dalam upaya pembukaan lahan, tidak hanya membuat 20 juta rakyat Indonesia sebagai korban yang menderita dampak tersebut. Sedikitnya 20 Juta rakyat Indonesia menderita sesak napas, selain itu juga tertundanya hampir 800 penerbangan dari dan ke sembilan bandara sejak juli, menyebabkan tujuh kali tabrakan kapal motor di sungai mahakam, dan kebakarannya sendiri diperkirakan sudah banyak orang yang meninggal disebabkan oleh bahaya pencemaran kabut asap ini. Namun dari data di lapangan yang ada sampai saat ini belum ada masyarakat yang secara langsung melapor tentang meninggalnya seseorang akibat pencemaran kabut asap khususnya di Propinsi Jambi.

Segala dampak yang kita saksikan dewasa ini, seperti meningkatnya kasus penderita saluran napas dan gangguan perut, lumpuhnya perekonomian, khususnya sektor transportasi udara, hanyalah bersifat instant. Yang belum diketahui dan diduga bisa lebih hebat, adalah kemungkinan dampak jangka panjang.

Di Kotamadya Jambi sedikitnya 833 orang penderita penyakit akibat asap yang telah mendapatkan perawatan di RSUD Jambi. Data terakhir RSUD menyebutkan penderita penyakit paru-paru menduduki rangking pertama yakni sebanyak 345 penderita. Jumlah ini diperkirakan akan terus bertambah, menyusul kian menebalnya kabut asap di daerah ini. Banyak pihak yang mengakhawatirkan, bahwa penderita berbagai penyakit akibat kabut asap ini akan merajalela.

Dalam penyelesaian masalah pencemaran lingkungan ini sebagaimana yang penulis kemukakan terdahulu, ada tiga instrumen hukum yang dapat diterapkan, yaitu hukum administrasi, hukum perdata dan hukum pidana. Ketiga-tiganya dapat diterapkan sekaligus, namun dapat pula salah satu saja yang tergantung yang mana lebih sesuai dan bermanfaat.

Masalah perlindungan korban kejahatan merupakan persoalan dalam hukum pidana Indonesia yang sampai saat ini belum dapat diselesaikan secara tuntas baik melalui peraturan perundang-undangan pidana materiil maupun dalam penyelenggaraan peradilan pidana (hukum pidana formil).

Perlindungan korban dalam proses peradilan pidana tentunya tidak terlepas dari perlindungan korban menurut ketentuan hukum positif yang berlaku.

Argumentasi lain yang mengedepankan perlindungan hukum bagi korban kejahatan adalah argumen kontrak sosial dan argumen solidaritas sosial. Yang pertama, menyatakan bahwa negara boleh dikatakan memonopoli seluruh reaksi sosial terhadap kejahatan dan melarang tindakan-tindakan yang bersifat pribadi. Oleh karena itu, bila terjadi kejahatan dan membawa korban, negara harus bertanggung jawab untuk memperhatikan kebutuhan para korban tersebut. Yang disebut terakhir, menyatakan bahwa negara harus menjaga warganegaranya dalam memenuhi kebutuhannya atau apabila warganegaranya mengalami kesulitan, melalui kerjasama dalam masyarakat berdasarkan atau menggunakan sarana-sarana yang disediakan oleh negara. Hal ini bisa dilakukan baik melalui peningkatan pelayanan maupun melalui pengaturan hak.

Konsep korban dalam tindak pidana lingkungan berkaitan erat dengan konsep tentang kerugian dan kerusakan lingkungan. Hal ini meliputi kerugian dan kerusakan nyata dan ancaman atau kerusakan, sebab harus difahami bahwa kerugian atau kerusakan dalam tindak pidana lingkungan seringkali tidak demikian ada kategori korban yang bersifat konkrit dan korban yang bersifat abstrak. Di sinilah pembicaraan sering bersinggungan dengan tindak

pidana formil dan tidak pidana materiil, tindak pidana specific dan tindak pidana generik.

Dewasa ini pengaturan hukum pidana terhadap korban kejahatan belum menampakkan pola yang jelas. Dari segi hukum pidana materiil dapat kita lihat antara lain ketentuan yang berkaitan dengan pidana bersyarat, sebagaimana diatur dalam pasal 14 c KUHP. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa hakim dapat menjatuhkan pidana bersyarat dengan syarat umum dan syarat khusus yang harus dipenuhi selama masa percobaan. Syarat khusus tersebut berupa kewajiban bagi terpidana untuk mengganti segala atau sebagian kerugian yang ditimbulkan oleh tindak pidana dalam waktu tertentu. Selanjutnya dalam UU Nomor 3 tahun 1971 terdapat pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sama dengan harta benda yang diperoleh dari korupsi. Dari ketentuan ini menjadi jelas, bahwa apa yang dinamakan korban kejahatan tidak harus berupa individu manusia, melainkan dapat pula berupa kolektivitas berupa negara dan sebagainya.²⁶

Dalam Hukum pidana positif yang berlaku saat ini, perlindungan korban lebih banyak merupakan "perlindungan abstrak" "atau perlindungan tidak langsung". Artinya, dengan adanya berbagai perumusan tindak pidana dalam peraturan perundang-undangan selama ini, berarti pada

26 Muladi, Ibid. Hal. 183.

hakikatnya telah ada perlindungan "*in abstracto*" secara tidak langsung terhadap berbagai kepentingan hukum dan hak-hak asasi korban.²⁷

Dikatakan demikian, karena tindak pidana menurut hukum pidana positif tidak dilihat sebagai perbuatan menyerang/melanggar kepentingan hukum seseorang (korban) secara pribadi dan konkret, 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 konkret, tetapi hanya perlindungan korban secara tidak langsung dan abstrak. Jadi Pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku bukanlah pertanggungjawaban terhadap kerugian/penderitaan korban secara langsung dan konkret, tetapi lebih tertuju pada pertanggungjawaban yang bersifat/individual.

Dalam pertanggungjawaban pidana yang bersifat individual itu sebenarnya terkandung juga perlindungan korban secara tidak langsung, terutama perlindungan terhadap calon-calon korban atau korban potensial. Hal ini

27 Barda Nawawi Arief, "Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana." Dibiayai oleh Dip Undip Tahun Anggaran 1997-1998. EX Kerjasama Indonesia-Belanda Bidang Hukum.

terlihat misalnya pada pidana pokok berupa pidana mati dan pidana perampasan kemerdekaan. Demikian pula pada jenis-jenis pidana tambahan berupa "pencabutan hak-hak tertentu", perampasan barang-barang tertentu", dan pengumuman putusan hakim". Pencabutan hak-hak tertentu yang secara tidak langsung mengandung juga perlindungan (calon) korban antara lain :

- Penutupan seluruh/sebagian perusahaan si terdakwa (pasal 7 ayat 1b UU-TPE No. 7 Drt. 1955);
- Pencabutan izin usaha industri (terutama pasal 26 Jo 19 UU No. 5/1984 tentang perindustrian yang bermaksud melindungi standar baku dan barang hasil industri).

Dalam hal-hal tertentu, hukum pidana positif (materiel/formal) memberi perhatian juga kepada korban secara langsung. Antara lain terlihat dalam ketentuan-ketentuan berikut ini :

1. Dalam hal hakim menjatuhkan pidana bersyarat, menurut Pasal 14 c KUHP hakim dapat menerapkan syarat khusus bagi terpidana untuk "mengganti kerugian" (semua/sebagian) yang ditimbulkan dari tindak pidana. Jadi ganti rugi disini seolah-olah berfungsi sebagai pengganti pidana pokok. Penetapan ganti rugi ini jarang diterapkan dalam praktek karena mengandung beberapa kelemahan antara lain :
 - a. Penerapan ganti rugi ini tidak dapat diberikan oleh hakim 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.

2. Pasal 8 Sub d UU Tindak Pidana Ekonomi (UU No. 7 Drt. 1955) memberi kemungkinan kepada hakim untuk menjatuhkan sanksi "tindakan tata tertib" berupa "kewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak", meniadakan apa yang dilakukan tanpa hak, dan melakukan jasa-jasa untuk memperbaiki akibat-akibat, yang semuanya atas biaya si terhukum.

Ketentuan inipun jelas berorientasi pada korban. Namun masih tetap bersifat fakultatif, karena menurut Pasal 6 (3) UU-TPE, di samping terpidana dijatuhi pidana pokok dapat juga dijatuhkan pidana tambahan atau tindakan tata tertib. Walaupun bersifat fakultatif, namun kedudukannya lebih baik dibandingkan ganti rugi menurut pasal 14 c KUHP di atas, karena "tindakan tata tertib" ini dapat dijatuhkan bersama-sama dengan pidana pokok.

3. Pasal 34 Sub c UU No. 3/1971 (tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) juga memberi peluang kepada hakim untuk menjatuhkan "pidana tambahan" berupa "pembayaran uang pengganti" yang jumlah maksimalnya sama dengan harta benda yang diperoleh dari korupsi. Mengingat kedudukannya sebagai pidana tambahan, maka jenis sanksi inipun masih bersifat fakultatif.
4. Bab XIII (pasal 98s/d 101) KUHAP (UU NO. 8/1981) memberi kemungkinan penggabungan perkara gugatan ganti kerugian dalam perkara pidana. Dalam putusan, hakim berwenang menetapkan hukuman "penggantian biaya yang telah dikeluarkan oleh pihak yang dirugikan (korban). Ketentuan inipun jelas memberi perhatian terhadap korban dalam perkara pidana. Namun patut dicatat, bahwa hukuman penggantian biaya disini tetap bersifat keperdataan, bukan sebagai sanksi pidana. Di samping itu kelemahannya ialah, bahwa menurut Pasal 100 (2) KUHAP, apabila terhadap perkara pidana tidak 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.

Dari uraian di atas dapatlah diidentifikasi kondisi kebijakan legislatif mengenai perlindungan korban Kejahatan dalam hukum pidana positif saat ini, sebagai berikut :

1. Hukum pidana positif saat ini lebih menekankan pada perlindungan korban "in abstracto" dan "secara tidak langsung".
2. Perlindungan korban secara langsung masih terbatas dalam bentuk pemberian ganti rugi oleh si pelaku tindak pidana. Belum ada ketentuan ganti rugi yang diberikan oleh negara kepada korban tindak pidana. Ganti rugi oleh negara hanya terbatas pada korban sebagai tersangka, terdakwa atau terpidana.
3. Ada empat kemungkinan pemberian ganti rugi pada korban perkara pidana, yaitu :
 - a. pemberian ganti rugi sebagai "syarat khusus" dalam pidana bersyarat (KUHP)
 - b. memperbaiki akibat-akibat dalam tindak pidana ekonomi, sebagai "tindakan tata tertib" (UU No.7 Drt. 1955)
 - c. pembayaran uang pengganti dalam perkara korupsi, sebagai pidana tambahan (UU No. 3 tahun 1971)
 - d. penggantian biaya yang dikeluarkan, dalam proses penggabungan gugatan ganti rugi (perdata) dalam perkara pidana (KUHP).

Mengingat pentingnya perlindungan terhadap korban kejahatan, dunia Internasional melalui kongres-kongres tentang pencegahan kejahatan yang diselenggarakan oleh Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) menaruh perhatian khusus tentang masalah tersebut, antara lain pada *The Seven*

Congress yang diselenggarakan di Milan Italia tahun 1985 yang dihadiri oleh 124 negara telah turut membicarakan masalah korban kejahatan ini. Dari hasil Kongres tersebut telah lahirlah *The Declaration Of Basic Principles of For Crime and Abuse of Power*.²⁸

Pada umumnya rekomendasi-rekomendasi yang diserukan oleh PBB maupun organisasi-organisasi Internasional lainnya adalah bersifat umum, berupa patokan-patokan yang perlu diperhatikan dan dijabarkan oleh negara-negara anggota dalam menetapkan program-program dan pelaksanaannya untuk mengatasi masalah-masalah korban kejahatan.

Di Indonesia, masalah korban kejahatan kurang mendapat perhatian baik dalam perundang-undangan pidana materiil maupun formil. Dalam KUH Pidana hanya terdapat satu pasal yang menentukan adanya ganti kepada korban kejahatan dengan persyaratan khusus, yaitu pasal 14 c ayat (1) KUHP tentang "pidana bersyarat", sedangkan dalam KUHP, meskipun banyak pasal yang mengatur tentang ganti kerugian tetapi lebih banyak ganti kerugian diberikan kepada pihak-pihak yang mengalami kerugian karena adanya kesalahan proses peradilan pidana, baik karena kekeliruan dalam

28 Eddy Rifai, "Perspektif Pengaturan Perlindungan Korban Kejahatan Dalam Proses Peradilan Pidana," dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum Justitia, Nomor 14, Lampung, hal. 40.

penangkapan dan penahanan atau tindakan-tindakan hukum lainnya.

Kedua pengaturan perundang-undangan di atas jelas kurang efektif dalam memberikan perlindungan terhadap korban kejahatan. Pemberian ganti kerugian dengan syarat-syarat khusus yang terdapat dalam pidana bersyarat, hanya dapat diberikan apabila terdakwa dikenakan dalam pidana bersyarat, sehingga di luar pidana itu tidak memungkinkan adanya pemberian ganti kerugian kepada korban kejahatan. Demikian pula, dalam KUHP hanya memberikan hak kepada korban kejahatan untuk mengajukan gugatan ganti kerugian melalui penggabungan perkara. Mekanisme demikian, kurang memberikan perlindungan kepada korban kejahatan, karena ia harus berupaya sendiri untuk mendapatkan hak-haknya sebagai korban kejahatan, tanpa adanya pengajuan gugatan, maka sudah tentu ia tidak memperoleh ganti rugi atas penderitaan yang dialaminya.

Sebenarnya, dalam sistem hukum pidana dimungkinkan pemberian ganti kerugian kepada korban tindak pidana, yang penyelesaiannya dikaitkan sekaligus dalam satu putusan hakim yang menjatuhkan pidana atas diri pelaku tindak pidana, mengikuti acara penggabungan perkara gugatan ganti kerugian atau melalui putusan pidana bersyarat.

Mahkamah Agung RI juga pernah menerbitkan Surat Edaran Nomor 5, Tanggal 3 September 1972, yang pada pokoknya mengarahkan para hakim agar pidana yang dijatuhkan atas

diri tersangka (korporasi) harus setimpal dengan berat dan sifat kejahatan.²⁹

Dengan demikian, dapat saja kewajiban untuk membayar ganti kerugian kepada korban ditetapkan sebagai syarat khusus dalam pidana bersyarat, apabila hakim berpendapat ganti kerugian yang diminta dapat dipersamakan sebagai nestapa yang setimpal dengan berat dan sifat kejahatan. Walaupun mungkin saja hakim sampai pada kesimpulan untuk tidak memenuhi permintaan ganti kerugian yang diajukan korban, dan menjatuhkan pidana perampasan kemerdekaan dan atau denda atas diri pelaku yang harus dijalankan.

Perlu dikemukakan, bahwa titik terang dalam pembaharuan hukum pidana telah disyaratkan dalam konsep Rancangan KUHP baru Tahun 1991/1992, yaitu di samping pidana pokok, dirumuskan pula beberapa pidana tambahan berupa kewajiban ganti rugi, pengenaan kewajiban adat dan pengenaan kewajiban agama.

Dalam rangka konsep pengaturan terhadap perlindungan korban kejahatan, pertama-tama, yang harus diperhatikan adalah esensi kerugian yang diderita si korban. Ternyata esensi kerugian tersebut tidak hanya bersifat material atau penderitaan fisik saja melainkan juga yang bersifat

29 Bintoro, "Perlindungan Hukum Bagi Korban Pencemaran Industri, Suatu Tinjauan Yuridis Viktimologis", Dalam Bunga Rampai Viktimologi, Penerbit PT Eresco Bandung, 1995, hal. 110.

psikologis. Hal ini dalam bentuk "trauma kehilangan kepercayaan terhadap masyarakat dan ketertiban umum". Simpton dari sindrom tersebut dapat berupa kegelisahan, rasa curiga etnisme, depresi, kesepian dan pelbagai perilaku penghindaran lainnya.

Pengaturan hukum pidana terhadap korban kejahatan secara mendasar dikenal dua model, yaitu (1) model hak-hak prosedural (*the procedural rights model*) dan (2) model pelayanan (*the services model*). Model hak-hak prosedural menekankan pada dimungkinkannya si korban untuk memainkan peranan aktif di dalam kejahatan diberi hak untuk mengadakan tuntutan pidana atau membantu jaksa atau hak untuk dihadirkan atau didengar disetiap tingkatan sidang pengadilan yang mana kepentingan terkait didalamnya, termasuk hak untuk diminta konsultasi oleh lembaga pemasyarakatan sebelum diberikan lepas bersyarat dan pada akhirnya hak untuk mengadakan perdamaian atau mengajukan gugatan secara perdata. Pendekatan semacam ini melihat si korban sebagai seorang subyek yang harus menuntut dan mengejar kepentingannya.

Sedangkan pada model pelayanan, penekanan diletakan pada perlunya diciptakan standar-standar baku bagi pembinaan korban kejahatan, yang dapat digunakan oleh polisi. Misalnya dalam bentuk pedoman dalam rangka notifikasi kepada korban atau kejahatan dalam rangka penanganan perkaranya. Pemberian kompensasi sebagai

sanksi pidana yang bersifat restitutif dan dampak pernyataan-pernyataan korban sebelum pidana dijatuhkan. Pendekatan ini melihat korban kejahatan sebagai sasaran khusus untuk dilayani dalam kerangka kegiatan polisi dan para penegak hukum yang lain.³⁰

2. Beberapa Upaya Perlindungan Terhadap Korban (Masyarakat) Pencemaran Kabut Asap Lewat Lembaga Restitusi Dan Kompensasi (Ganti Rugi).

Gangguan kabut asap tahun 1997 ini lebih parah dibandingkan dengan tahun 1994 atau tahun-tahun sebelumnya. Karena dalam musim kemarau tahun 1997 ini menurut para pakar diikuti dengan gejala El Nino. Dampak dan kejadian El nino adalah berkurangnya curah hujan, munculnya variasi-variasi cuaca ekstrem dalam bentuk kemarau datang lebih awal dan lebih lama, kondisi udara kering dan angin bertiup sangat lambat. Kondisi ini menyebabkan terjadinya penumpukan konsentrasi asap di suatu wilayah.

Gangguan kabut asap terhadap kesehatan korban (masyarakat) sangat dirasakan berupa meningkatnya jumlah penderita penyakit asma dan penyakit paru lain yang di opname di rumah sakit, serta jatuh lemasnya beberapa murid Sekolah oleh karena kekurangan oksigen sehingga perlu

³⁰ Muladi, "Perlindungan Korban Melalui Proses Pidanaan", Makalah Seminar Fakultas Hukum Universitas Air Langga, Semarang, tanpa tahun.

dirawat intensif di rumah sakit.

Dari 6 Daerah Tingkat II dan 67 kecamatan yang ada di Propinsi Jambi, gangguan kabut asap terparah yaitu hampir 100 % wilayah udaranya diselimuti kabut asap, terjadi di 5 Daerah Tingkat II yaitu Kab. Tanjung Jabung, Kab. Batang hari, Kab. Sarolangun Bangko, Kab. Bungo Tebo dan Kab. Kerinci. Satu Daerah Tingkat II lainnya yaitu Kab. Kerinci hanya sebagian wilayahnya yang terganggu. Secara total hampir 85 s/d 90 Wilayah Propinsi yang meliputi 56 Kecamatan mendapat gangguan polusi kabut asap. Ini berarti sekitar 2.006.000 penduduk atau 86 % dari total penduduk Propinsi Jambi yang jumlahnya 2.310.639 jiwa hidup di bawah ancaman kabut asap selama berbulan-bulan.³¹

Berdasarkan angka perhitungan LSM lingkungan hidup Walhi, setidaknya jumlah keseluruhan kerugian yang ditimbulkan dari akibat kebakaran hutan mendekati jumlah sebesar Rp 6,2 Trilyun, yang terdiri dari kerusakan hutan 1,714 juta hektar; berhentinya penerbangan, kerugian sektor pariwisata, jumlah korban yang jatuh, dan hilangnya berbagai hasil panen. Korban yang dicatat LSM berjumlah 6.835 orang, terdiri dari korban yang terserang infeksi saluran pernapasan (ISPA), pingsan 269 orang, dan meninggal 8 orang.

³¹ Harian Independent, tanggal 7 September 1997.

Apalagi dari sejumlah dampak pembakaran hutan dan lahan tersebut yang melanda sejumlah negara tetangga, khususnya Malaysia, Singapura dan Thailan, maka dimungkinkan bagi mereka menuntut pemerintah Indonesia ke Mahkamah Internasional, sebab akibat dari kabut asap yang bersumber dari Indonesia telah mengakibatkan berbagai dampak penyakit dan kerugian material yang tidak terhingga.

Melihat kasus kebakaran hutan yang mengakibatkan pencemaran kabut asap di Propinsi Jambi. Dampak dari pencemaran asap ini banyak korban (masyarakat) yang menderita berbagai macam penyakit terutama penyakit pernapasan. Untuk lebih jelasnya mengenai korban penyakit pernapasan dapat di lihat pada tabel di bawah ini.

TABEL VI

Data Korban (Penderita) Penyakit Pernapasan Akibat Kabut Asap yang Dirawat Di RSUD Jambi Tanggal 27 Sept 1997

No.	Jenis Penyakit	Pasien (korban)	Prosen- tase
1.	Penyakit Paru-paru	345 Orang	41 %
2.	Bronchitis	75 orang	9 %
3.	Penyakit Mata		
3.	Penyakit THT (Telinga, Hidung, tenggorokan)	111 orang	14 %
4.	Penyakit-penyakit lainnya	160 orang	19 %
Jumlah		833 orang	100 %

Sumber : Rumah Sakit Umum Propinsi Jambi

Dari tabel VI di atas terlihat bahwa jumlah korban (penderita) yang terbanyak dirawat di RSUD Jambi dibagian penyakit paru-paru sebanyak 345 orang sedangkan korban yang paling sedikit dirawat adalah penyakit mata sebanyak 75 orang. Data ini hanya baru diambil dari RSUD Jambi saja belum lagi termasuk yang dirawat di rumah sakit lainnya dan di puskesmas-puskesmas lainnya.

TABEL VII
Korban (penderita) Penyakit Pernapasan dari Bulan April 1997 S/D September 1997 Di RSUD Propinsi Jambi

No. Jenis Penyakit	B U L A N					
	April	Mei	Juni	Juli	Agus	Sep
1. Penderita paru Bronchitis	128	64	115	73	135	203
2. Penderita Asma	103	131	132	162	119	142
3. Penderita THT	59	51	45	42	51	58
4. Pharingitis akut	2	3	5	6	7	53
5. Penyakit mata Konjungtivitis	103	116	110	172	191	75
	395	365	407	455	503	531

Sumber: Rumah Sakit Umum Jambi

Dari tabel VII di atas terlihat korban (penderita) akibat dampak pencemaran kabut asap ini semakin lama semakin banyak mengalami peningkatan. Dimulai pada bulan april pertama kali pasien dirawat dirumah sakit umum sampai dengan akhir bulan september 1997.

Dalam buku Stephen Schafer (*The victim and His Criminal*) dikemukakan adanya 5 (lima) sistem pemberian restitusi dan kompensasi kepada korban kejahatan, yaitu:³²

1. Ganti rugi ("*damage*") yang bersifat keperdataan, diberikan melalui proses perdata. Sistem ini memisahkan

³² Stephen Schafer, "The Victims And His Criminal, Random House," New York, 1968, hal. 105-109.

- tuntutan ganti rugi korban dari proses pidana.
2. Kompensasi yang bersifat keperdataan, diberikan melalui proses pidana. Pemeriksaan tuntutan kompensasi yang demikian dalam proses pidana, di Jerman di sebut dengan istilah "*Adhasionprozess*".
 3. Restitusi yang bersifat perdata dan bercampur dengan sifat pidana, diberikan melalui proses pidana. Walaupun restitusi di sini tetap bersifat keperdataan, namun tidak diragukan sifat pidana ("*punitif*") nya. Salah satu bentuk restitusi menurut sistem ini ialah "denda kompensasi" ("*Compensatory Fine*") yang dikenal dengan istilah "*Buse*" (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 diberikan.
 4. Kompensasi yang bersifat perdata, diberikan melalui proses pidana dan disokong oleh sumber-sumber penghasilan negara. Di sini kompensasi tidak mempunyai aspek pidana apapun, walaupun diberikan dalam 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 berlaku di Swiss (sejak 1937), di New Zeland (sejak 1963) dan di Inggris (sejak 1964). Sistem ini diterapkan dalam hal korban memerlukan ganti rugi, sedangkan si pelaku dalam keadaan bangkrut dan 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 tangan negara atas permintaan korban.

Patut dicatat terlebih dahulu, bahwa menurut Stephen Schafer, restitusi dan kompensasi merupakan istilah-istilah yang dalam penggunaannya sering dapat dipertukarkan ("*Interchangeable*"). Namun Stephen Schafer mengidentifikasikan perbedaan kedua istilah itu sebagai berikut :

- Kompensasi bersifat keperdataan ("*civil in character*"), timbul dari permintaan korban, dan dibayar oleh masyarakat/negara.
- restitusi bersifat pidana timbul dari putusan pengadilan pidana, dan dibayar oleh terpidana atau merupakan wujud pertanggungjawaban terpidana.³³

Memperhatikan kelima sistem di atas, maka sistem ganti rugi di Indonesia selama ini lebih dekat dengan sistem ke-1 s/d ke-3. Namun patut dicatat, bahwa ganti rugi lebih bersifat keperdataan walaupun diberikan lewat proses pidana. Jadi lebih mirip dengan sistem ke-2. Hal ini

33 Stephen Schafer, Ibid. Hal. 112.

terlihat dari ketentuan-ketentuan KUHP yang diperuntukkan bagi perkara pidana umum. Jadi untuk delik pada umumnya tidak dikenal ganti rugi yang bersifat pidana. Ini jelas terlihat di dalam aturan umum KUHP yang tidak mengenal jenis "pidana ganti rugi". Adanya kemungkinan ganti rugi menurut Pasal 14 c KUHP pada dasarnya tidak bersifat pidana, ia hanya sekedar syarat/pengganti untuk menghindari atau tidak menjalani pidana. Jadi tetap dilandasi latar belakang pemikiran/konsep ppidanaan yang berorientasi pada orang/pelaku tindak pidana, tidak dilandasi konsep ppidanaan yang berorientasi pada korban (viktin). Dengan demikian, ganti rugi dalam pidana bersyarat menurut Pasal 14 c KUHP tidak dapat disamakan dengan "denda kompensasi" atau "busse" seperti sistem ke-3 di atas yang dibebankan kepada terpidana di samping pidana yang seharusnya dia terima.

Walaupun Indonesia tidak mengenal ganti rugi yang bersifat pidana untuk delik pada umumnya, namun untuk delik-delik tertentu ada jenis ganti rugi yang demikian. Hal ini terlihat pada "tindakan tata tertib dalam tindak pidana ekonomi" (pasal 8 sub d UU No. 7 Drt. 1995) dan dalam pidana tambahan untuk tindak pidana korupsi (pasal 34 sub c UU No. 33/1971) seperti telah dikemukakan di atas. Sistem ini mirip dengan sistem ke-3 yang diuraikan Stephen Schafer di atas.

Sekiranya sistem pidana dan pertanggungjawaban pidana seyogyanya diorientasikan pada korban, maka kebijakan untuk mengenakan pidana ganti rugi untuk delik-delik tertentu itu, seyogyanya juga ditarik/diangkat menjadi kebijakan umum untuk semua delik. Itulah sebabnya di dalam Konsep KUHP baru, pidana ganti rugi dijadikan kebijakan umum (dimasukkan dalam aturan umum) untuk semua delik, walaupun masih diberi status sebagai "pidana tambahan". Namun patut dicatat, bahwa 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 KUHP). Jadi pidana tambahan dapat menjadi pidana yang dijatuhkan tersendiri untuk delik-delik tertentu. Ini berarti pidana ganti rugi menurut konsep dapat dijatuhkan bersama dengan pidana pokok. Hal ini sesuai dengan himbauan Resolusi Kongres PBB ke-7 dan Resolusi MU. PBB No. 40/34 yang menyatakan³⁴ :

"Governments Should review their practices, regulations and laws to consider restitution as and available sentencing option in criminal cases, in addition to other criminal sanctions (resolusi MU-PBB butir No. 9)".

Gagasan kebijakan legislatif yang tertuang dalam konsep itupun mungkin masih perlu dikaji ulang (dilakukan

³⁴ United Nations, "A Compilation Of International Instruments", Volume I, New Yorks, 1993, hal. 382 dst khususnya butir 1 dan 18.

"review). Yang perlu dikaji ulang ialah kriteria untuk melakukan penyimpangan terhadap status pidana ganti rugi sebagai pidana tambahan menjadi pidana alternatif dari pidana pokok. Menurut konsep, kriterianya dikaitkan dengan ancaman pidana untuk delik yang bersangkutan. Apabila delik itu hanya diancam dengan pidana denda secara tunggal, maka pidana ganti (sebagai pidana tambahan) seolah-olah dapat menjadi pidana alternatif untuk pidana denda yang diancamkan secara tunggal itu.

Kriteria itu dibuat oleh konsep memang bukan untuk mengatasi masalah korban, tetapi untuk mengatasi sifat-sifat negatif dari perumusan pidana tunggal yang bersifat absolut/kaku. Sekiranya diorientasikan pada masalah korban, maka kriteria yang mungkin patut dipertimbangkan dan dikembangkan ialah kriteria materiel yang berorientasi pada sifat/hakikat dampak delik pada diri korban. Misalnya untuk delik materiel tertentu yang jelas-jelas berakibat kerugian/perusakan/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 mengenai kriteria materiel itu dapat diintegrasikan dalam pasal 89 konsep KUHP (yang mengatur pembayaran ganti rugi) dengan tidak perlu merubah pedoman

di dalam pasal 56 di atas.

Selanjutnya yang belum dikembangkan di Indonesia ialah pemberian ganti rugi (restitusi/kompensasi) oleh negara sebagaimana terlihat pada sistem ke-4 dan ke-5 yang dikemukakan oleh Stephen Schafer di atas. Sistem ke-4 atau ke-5 ini memang untuk mengatasi masalah kekurangan yang ada pada sistem ke-1 s/d ke-3 yang lebih menekankan pada ganti rugi dari pelaku tindak pidana. Sistem ke-1 s/d ke-3 tidak banyak artinya, apabila pelaku tindak pidana itu tidak mampu membayar ganti rugi kepada korban, sementara korban memang sangat memerlukan ganti rugi atau santunan. Oleh karena itu wajar apabila resolusi MU-PBB 40/34 juga menghimbau agar negara memberi restitusi atau kompensasi kepada korban. Dalam butir No. 11 resolusi itu dinyatakan, bahwa apabila para aparat/petugas publik dalam melakukan tugasnya melanggar hukum pidana positif nasional, maka para korban seharusnya menerima restitusi dari negara. Selanjutnya dalam butir no. 12 dinyatakan, apabila kompensasi tidak sepenuhnya diperoleh dari pelaku tindak pidana atau sumber-sumber lain, maka negara harus 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.

Berkaitan dengan ganti rugi dalam hal terjadinya pencemaran kabut asap ini maka untuk negara Indonesia belum bisa memberikan ganti rugi kepada korban (masyarakat). Dalam UU Nomor 23 tahun 1997 dijelaskan bahwa negara hanya bisa memberikan perlindungan saja kepada korban sedangkan mengenai ganti kerugian maka warga masyarakat dapat melakukan tuntutan/gugatan terhadap para pengusaha yang melakukan pembakaran hutan sehingga mengakibatkan terjadinya pencemaran kabut asap.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dalam bab-bab sebelumnya, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Penegakan hukum lingkungan khususnya terhadap pencemaran kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Propinsi Jambi belum sepenuhnya diterapkan/dilaksanakan dari ketentuan hukum lingkungan (UU Nomor 23 Tahun 1997). Dalam penerapannya peraturan tersebut, baru sanksi administrasi saja yang telah diterapkan sedangkan sanksi pidana dan perdata belum diterapkan sebagaimana yang diharapkan dalam ketentuan hukum lingkungan. Belum diterapkannya sanksi perdata karena tidak adanya gugatan ganti rugi (kompensasi) dari masyarakat (korban) terhadap perusahaan yang melakukan pencemaran kabut asap. Sedangkan terhadap belum diterapkannya sanksi pidana karena kurangnya perhatian dari aparat penegak hukum terutama polisi untuk melakukan penyelidikan terhadap kasus pembakaran hutan tersebut.
2. Penegakan hukum lingkungan khususnya terhadap pencemaran kabut asap di Propinsi Jambi belum berjalan dengan baik disebabkan karena adanya berbagai faktor kendala antara lain : lemahnya penegakan hukum lingkungan (law

enforcement) dalam praktek dari aparat hukum (birokrasi), kurangnya kesadaran hukum pengusaha (korporasi) maupun lemahnya kesadaran hukum dari masyarakat (korban).

3. Dalam hal perlindungan korban (masyarakat) akibat dampak pencemaran kabut asap sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 dan ketentuan hukum lainnya, masyarakat (korban) berhak untuk menuntut/mengajukan gugatan ganti rugi (kompensasi) terhadap perusahaan yang melakukan pembakaran hutan dan lahan melalui upaya hukum perdata dan upaya hukum pidana serta dapat dikenakan sanksi administrasi. *Namun, dalam kenyataannya, pelaksanaan hukum terhadap korban (masyarakat) kurang mendapatkan perhatian dari aparat penegak hukum*

B. Saran

1. Mengingat belum sepenuhnya penerapan/pelaksanaan penegakan hukum lingkungan khususnya terhadap pencemaran kabut asap, maka perlu ditingkatkan kemampuan profesional terhadap aparat penegak hukum di bidang lingkungan khususnya dalam menangani kasus-kasus yang berkaitan dengan pencemaran lingkungan.
2. Untuk mengatasi faktor kendala dalam penegakan hukum lingkungan diperlukan adanya penegakan hukum yang tegas oleh aparat penegak hukum terhadap perusahaan (korporasi), sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

- Bakti, Ismadi. S, Dalam Tesis "Implementasi Politik Kriminal Dalam Penanggulangan Kejahatan White Collar (Studi Kasus Terhadap Tindak Pidana Lingkungan Hidup), Program Magister Ilmu Hukum Undip, Semarang, 1994.
- Bintoro, "Perlindungan Hukum Bagi Korban Pencemaran Industri, Suatu Tinjauan Yuridis Viktimologis," Dalam Bunga Rampai Viktimologi, Penerbit PT Eresco Bandung, 1995.
- Blau, Peter. M. dan Meyer Marshal. B, Dalam Terjemahan Bahasa Indonesia, "Birokrasi Dalam Masyarakat Modern", Penerbit Universitas Indonesia, 1987.
- BPHN, Seminar "Segi-Segi Hukum Dari Pengelolaan Lingkungan Hidup, Bina Cipta, Bandung, 1977.
- Danusaputra, Munadjad, "Hukum Lingkungan," Buku I Umum, Bina Cipta, Bandung, 1980.
- Djumadi, "Penegakan Hukum Lingkungan Sebagai Upaya Mengantisipasi Krisis Lingkungan Hidup Dalam Era Globalisasi," Majalah Ilmiah Dinamika Hukum Nomor 3 Tahun 1997.
- E. Prasetya, "Hutan Tropis dan Strategi Pelestarian Dunia," Dalam Surya, 15 Agustus 1991.
- Faisal, Sanapiah, Penelitian Kualitatif Dasar dan Aflikasi, Yayasan Asih, Asah, Asuh, 1990.
- Friedman, Lawrence. M. "An Legal Development," Dalam Rutgers Law Review, Stanford University, 1969.
- Gosita, Arief, "Masalah Korban Kejahatan," Penerbit Akademika Presindo, Jakarta, 1983.
- Hadi, Sudharto. P. "Kebakaran Hutan Dalam Perspektif Ekologis-Sosiologis, Diskusi Bencana Asap Dari Berbagai perspektif, Fakultas Kesehatan Masyarakat, Undip, Semarang, 3 November 1997.
- Hamid, Hamrat, "Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Tindakan Administrasi, Perdata, dan Pidana," Makalah Seminar UNS.
- Hamzah, Andi, "Tanggung Jawab Korporasi Dalam Tindak Pidana Lingkungan," Prosding, Diskusi Dua Hari, Masalah-Masalah Prosedural Dalam Penyelesaian Sengketa Lingkungan,

SKREPP dan Walhi, Jakarta, 1989.

- _____, "Penegakan Hukum Lingkungan", Makalah Dalam Balai Penataran Hukum Pidana dan Kriminologi, Kerjasama Indonesia-Belanda, Ambarawa, 1991.
- _____, "Penerapan Instrumen Hukum Pidana Dalam Penegakan Hukum Lingkungan", Makalah Seminar Penegakan Hukum Lingkungan, Departemen Kehakiman RI, 1991.
- Hardjasoemantri, Koesnadi, "Hukum Tata Lingkungan", Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1988.
- _____, "Hukum Tata Lingkungan", Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1998.
- Harfild, Emmy, "Pembakaran Hutan Merupakan Kejahatan Lingkungan", Dalam Harian Republika, 22 September 1997.
- Hoefnagels, G. Peter, "The Other Side Of Criminology Holand", Khwer Devonter, 1969.
- Husein, Harun. M., "Lingkungan Hidup, Masalah, Pengelolaan Dalam Penegakan Hukumnya", Penerbit PT. Bina Aksara Jakarta, 1983.
- Jalil, Ramli, Seminar Tentang "Kebijakan Pemerintah Dalam Pendayagunaan Lahan Ditinjau Dari Aspek Lingkungan", Simposium Bencana Asap dan Dampak Terhadap Kesehatan, Jambi, tanggal 29 Desember 1997.
- Krier, James E, Dalam Hardjosoemantri, Koesnadi, "Hukum Tata Lingkungan", Gajah Mada University, Yogyakarta, 1994.
- Krismiarsi, Dalam Tesis "Persepsi Masyarakat Terhadap Penegakan Hukum Lingkungan Di Kotamadya Semarang (Kajian Kriminologis)", Program Magister Ilmu Hukum, Undip, Semarang, 1996.
- Koeswadji, Hermien Hadiati, "Hukum Pidana Lingkungan", Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Kongres PBB ke-IV, "Sixth United Nations Congress On The Prevention Of Crime And The Treatment of Offenders", Cairo, 1980.
- Laporan Kegiatan Tim Kordinasi Nasional Pengendalian Kebakaran Lahan Tahun 1996, Sekretariat Tim Kordinasi Nasional Pengendalian Kebakaran Lahan, Bapedal, Maret 1997.
- Loqman, Lobby, "Pertanggungjawaban Pidana Bagi Korporasi Dalam Tindak Pidana Lingkungan Hidup", Makalah Dalam Diskusi dua hari Masalah-Masalah Prosedural dalam

Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Jakarta : Kantor Menteri Negara KLH :1989).

Lotulung, Faulus Efendie, "Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata", PT. Citra Aditya Bakti, 1993.

Moeljatno, "Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Dalam Hukum Pidana", Bina Aksara, Jakarta, 1983.

Moleong, Lexy J, "Metodologi Penelitian Kualitatif", Rosada Karya, Bandung, 1994.

Muladi, "Kejahatan Orang-Orang Terhormat Dan Permasalahannya Ditinjau Dari Sudut Penegakan Hukum Pidana", Penataran Hukum Pidana dan Kriminologi, Semarang, tanggal 12-13 Januari 1993.

_____, "Perlindungan Korban Kejahatan Melalui Proses Penidanaan", Makalah Seminar Fakultas Hukum Universitas Air Langga, Semarang, Tanpa Tahun.

_____, "Aspek-Aspek Hukum Pidana Yang Berkaitan Dengan Kasus Pencemaran Lingkungan", Makalah Program Magister Ilmu Hukum Undip, Semarang, 1996.

_____, "Hak-Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana", Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1997.

Muladi Dan Nawawi Arief, Barda, "Bunga Rampai Hukum Pidana", Penerbit Alumni Bandung, 1992.

Muliono, Tristan, Dalam Drupsteen, "Upaya Penegakan Hukum Lingkungan, Melalui Hukum Perdata, Administrasi dan Hukum Pidana, 1991.

Nawawi Arief, Barda, "Polisi Sebagai Penegak Hukum", Makalah Seminar Peningkatan Wibawa Penegak Hukum, Lampung, 1987.

_____, "Masalah Penegakan Hukum Pidana Terhadap Tindak Pidana Ekonomi dan Tindak Pidana Lingkungan Hidup:", Bahan Penataran Nasional Hukum Pidana IV, Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, Fakultas Hukum Unsoed, Purwokerto, 1990.

_____, "Upaya Non Penal Dalam Kebijakan Penanggulangan Kejahatan", Seminar Kriminologi Ke-IV, Undip, Semarang, 1991.

_____, "Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana", Dibiayai Oleh Dip Undip Tahun Anggaran 1997-1998, Ex Kerjasama Indonesia-

Belanda Bidang Hukum.

Nurdu'a, M. Arief dan Soedarsono, Nursyam B, "Hukum Lingkungan, Perundang-undangan Serta Berbagai Masalah Dalam Penegakannya", PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Purbacaraka, Purnadi, dan Soekanto, Soerjono, "Perundang-undangan dan Yurisprudensi", Bandung, Penerbit Alumni, 1979.

Priyatno, Dwidja, "Antisipasi Hukum Pidana Terhadap Kejahatan Korporasi Dalam Era Globalisasi", Majalah Hukum Wawasan Nomor 6, Sekolah Tinggi Hukum Bandung, 1996.

Rahardjo, satjipto, "Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis", Sinar Baru, Bandung, 1983.

_____, "Aneka Persoalan Hukum dan Masyarakat", Bandung, Alumni, 1983.

Rangkuti, Siti Sundari, "Kajian Terhadap Perangkat Hukum Pembangunan Berwawasan Lingkungan", Majalah Amdal, 1990.

_____, Dalam Harian Kompas, tanggal 5 Pebruari 1992.

Reksodiputro, Mardjono, "Tindak Pidana Korporasi dan Pertanggungjawabannya, Perubahan Wajah Pelaku Kejahatan Di Indonesia", Pidato Dies Natalis ke-47, Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, Mabes Polri, 17 Juni 1993.

Sahetapy J.E. "Viktimologi Sebuah Bunga Rampai", Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1987.

_____, "Kejahatan Korporasi", Penerbit PT. Eresco, Bandung.

Rifai, Eddy, "Perspektif Pengaturan Hukum Bagi Korban Kejahatan Dalam Proses Peradilan Pidana", Dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum Justisia, Nomor 14 Tahun, Lampung, 1996.

_____, Dalam Suara Merdeka, tanggal 20 Desember 1993.

Salim, Emil, "Lingkungan Hidup dan Pembangunan", Cetakan ke-IV, Mutiara, Jakarta, 1983.

Schafer, Stephen, "The Victim And His Criminal", Random House, New York, 1968.

- Siahaan, N.H.T., "Beberapa Masalah Tentang Tanggung Jawab Ganti Rugi Perdata Pencemaran Lingkungan Hidup", Majalah Hukum dan Pembangunan No. 6 Tahun XV, 1972.
- Silalahi, Daud, "Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Di Indonesia", Penerbit Alumni Bandung, 1982.
- _____, "Identifikasi dan Kriteria Kegiatan-Kegiatan Tertentu Menurut Pasal 21 Tentang Tanggung Jawab Mutlak Dalam UU Nomor 4 Tahun 1982", Makalah Pada Seminar Penerapan Asas Tanggung Jawab Mutlak di Bidang Lingkungan Hidup, Jakarta, 16 Juni 1994.
- _____, "AMDAL Dalam Sistem Hukum Lingkungan Di Indonesia", CV. Mandar Maju, Bandung, 1985.
- Soekanto, Soerjono, "Pokok-Pokok Sosiologi Hukum", Penerbit Rajawali, Jakarta, 1980.
- _____, "Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum", Penerbit Rajawali, Jakarta, 1983.
- _____, "Penegakan Hukum", Bina Cipta, Bandung, 1983.
- Soemarwoto, "Analisis Dampak Lingkungan", Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1989.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, "Penelitian Hukum Normatif", Dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum Undip, Nomor 5, Semarang, 1988.
- Sudarto, "Hukum Dan Hukum Pidana", Alumni Bandung, 1981.
- Suparni, Niniek, "Pelestarian, Pengolahan dan Penegakan Hukum Lingkungan", Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- Suwandhana, I.N., "Problematisasi Penegakan Hukum Pidana Lingkungan", Makalah Pada Seminar Nasional Penegakan Hukum Lingkungan, Diselenggarakan oleh Kejaksaan Tinggi Jawa Timur Bekerjasama dengan Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 9 Desember 1995.
- Susanto, I.S. "Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial", Dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum Nomor 9 Undip, Semarang, 1992.
- _____, "Spektrum Kejahatan Korporasi", Dalam Harian Suara Merdeka, 4 Mei 1990.
- _____, "Tinjauan Kriminologis Terhadap Kejahatan Ekonomi", Bahan Hukum Penataran Hukum Pidana dan

Kriminologi, Semarang. 3-15 Desember 1995.

_____, "Kejahatan Korporasi", Penerbit Undip, Semarang, 1995.

_____, "Menciptakan Lingkungan Hidup Yang Nyaman", Pidato Dies Natalis Disampaikan Pada Rapat Senat Ilmiah Bencana Asap Dalam Berbagai Perspektif Yang diselenggarakan Oleh Fakultas Kesehatan Masyarakat Undip, Semarang, 3 November 1997.

_____, "Pemberdayaan Hukum Dalam Melindungi Masyarakat Terhadap Bencana Asap", Dalam Diskusi Ilmiah Bencana Asap Dalam Berbagai Perspektif Yang diselenggarakan Oleh Fakultas Kesehatan Masyarakat Undip, Semarang, 3 November 1997.

Suryono, Antono, "Bencana Asap dan Dampaknya Terhadap Kesehatan", Dalam Diskusi Panel Bencana Asap Dari Berbagai Perspektif, Undip, Semarang, 3 November 1997.

TAP MPR RI Nomor 11/MPR/1993 Tentang Garis Garis Besar Haluan Negara.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

United Nations, "A Compilation of International Instrument", Volume I, New York, 1993.

Usman, Rachmadi, "Pokok-Pokok Hukum Lingkungan Nasional", Jakarta, Akademika. Presindo, 1993.

Dokumen Kongres PBB ke-7, No. Kode : A/Conf. 121/C/L.14, hal. 14, dalam Refort, Seventh Un Congress, New York, 1986.

Media Pers

Adil Nomor 33, Tanggal 23 Juni 1998.

Bisnis Indonesia, "Menghitung Dampak Kebakaran Hutan", tanggal 11 Oktober 1997.

_____, 29 November 1997.

Forum Keadilan, "Ketika Matahari Berubah Menjadi Bulan" tanggal 20 Oktober 1997.

Independent, tanggal 7 September 1997.

Jawa Post, 28 September 1997.

Kompas, 29 Januari 1994.
_____, 25 Oktober 1995.

Republika, "Setelah Paru-Paru Terbakar", tanggal 7 September 1997.

_____, "Pembakaran Hutan Merupakan Kejahatan Lingkungan", 22 September 1997.

_____, 28 September 1997.

Suara Karya, Dalam Majalah Gema Clipping Service, "Mengkaji Aspek Hukum Dari Bencana Asap", Tanggal 13 Oktober 1997.

Suara Merdeka, 24 September 1997.

_____, "Kebakaran Hutan Merupakan Kejahatan Lingkungan", tanggal 27 September 1997.

_____, tanggal 25 November 1997.

Suara Pembaharuan, "Kegagalan Fungsi birokrasi dan Mandulnya Hukum Lingkungan", tanggal 3 Juni 1994.

_____, Tanggal 23 Juni 1994.

_____, "Pencemaran Lingkungan Merupakan Kejahatan Korporasi", tanggal 11 Juli 1994.

_____, "Mengantisipasi Munculnya Kejahatan Korporasi", tanggal 19 Pebruari 1997.

_____, 23 Juni 1998.