

023

PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN PIDANA SEBAGAI *ULTIMUM REMEDIUM* INDONESIA

Oleh : Teguh Sulistia, S.H., M.Hum. dan Aria Zurnetti, S.H., M.Hum.*

Abstrak

UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup memuat sanksi administrasi, perdata dan pidana terhadap para pencemar lingkungan. Pada hukum lingkungan pidana, ancaman sanksi pidana pada delik lingkungan dapat berupa pidana penjara dan pidana denda. Delik yang dilanggar memenuhi rumusan delik formil dan delik materil oleh pencemar yang menimbulkan kerugian moril, materil dan korban jiwa bagi orang lain. Penegakan sanksi pidana merupakan terapi terakhir untuk mengurangi pencemaran/perusakan lingkungan dengan memidana para pelanggarnya. Kata kunci : penegakan hukum, lingkungan hidup, pencemar, sanksi pidana.

1. PENDAHULUAN

Lingkungan hidup yang asri, aman dan nyaman merupakan dambaan setiap insan dan negara di dunia. Dewasa ini masyarakat internasional mengalami era globalisasi pada semua sektor kehidupan. KTT Bumi tanggal 3 - 14 Juni 1992 di Rio de Janeiro, Brazil yang menghasilkan Deklarasi Rio dan Agenda 21 serta dilanjutkan pada Sidang Khusus dalam Majelis Umum PBB tanggal 23 -27 Juni 1997 di New York mencanangkan perlu dilakukan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) terhadap keasrian lingkungan hidup pada tingkat nasional, regional dan intemasional. Tidak kecuali di Indonesia, pembangunan berkelanjutan perlu didukung serius oleh semua pihak dengan upaya penegakan hukum lingkungan yang berdayaguna dan berhasilguna untuk menyelamatkan lingkungan hidup dewasa ini dan masa depan.

Meski keberadaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) yang diberlakukan sejak tanggal 19 September 1997 merupakan *umbrella provision* atau payung bagi semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lingkungan sebagai pengganti UU No. 4 Tahun 1982, namun terbukti masih belum terdapat kesamaan persepsi di antara banyak pihak dan instansi terkait tentang pengertian

* Kedua penulis merupakan staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.

penegakan hukum lingkungan (*environmental law enforcement*). Penegakan hukum selama ini ditafsirkan secara sempit dari segi penerapan sanksi pidana terhadap para pelaku tindak pidana pencemaran lingkungan yang berlaku secara represif atau dengan kata lain sama dengan menegakkan Pasal 41-48 UUPH. Seolah-olah hukum lingkungan itu identik dengan hukum pidana (Rangkuti, 1999: 3).

Hakikat sanksi pidana adalah sarana atau alat untuk memidana (menghukum) secara fisik dan materiil para pencemar lingkungan yang terbukti bersalah melanggar hukum. Akan tetapi sanksi pidana dalam hukum lingkungan adalah sebagai alternatif sanksi terakhir (*ultimum remedium*) dan bukan pula sanksi utama (*primum remedium*) setelah sanksi administratif dan sanksi perdata tidak mampu diterapkan dan menjerakan para pencemar lingkungan hidup. Penanggulangan atau “penyembuhan” yang dilakukan oleh hukum pidana merupakan penyembuhan/pengobatan simptomatis bukan pengobatan kausatif sehingga pemidanaan (“pengobatan”) terhadap para pelanggar hukum bersifat individual/personal dan tidak bersifat fungsional/struktural (Arief, 1998 :49).

Masalah penegakan hukum dapat dibahas dari segi peraturan atau undang-undang, segi aparat penegak hukum dan segi kesadaran masyarakat yang terkena peraturan itu. Kajian terhadap UUPH dan perangkat peraturan perundang-undangan lingkungan dewasa ini yang berlaku mengungkapkan banyak kelemahan dan kerancuan perumusan yang memerlukan pemahaman secara proporsional, khususnya dalam menerapkan sanksi pidana yang bertujuan untuk menjerakan para pelanggar hukum lingkungan supaya tidak mengulangi kesalahannya. Kelemahan dan kerancuan demikian menimbulkan kesan bahwa UUPH kurang operatif dan efektif dalam penegakan hukum lingkungan pidana terhadap para pencemar dan usaha industri yang umumnya dimiliki oleh pengusaha besar dengan beking pejabat atau instansi tertentu.

Kasus burung cenderawasih di Irian Jaya (1984), pencemaran limbah tahu di Sidoarjo, Jawa Timur (1989), PT Banyumas Washing Centre di Banyumas, Jawa Tengah (1990), Kali Tapak di Semarang, Jawa Tengah (1991), PT Inti Indo Rayon Utama (IIU) di Porsea, Sumatera Utara (1990), kabut asap akibat penebangan hutan di Sumatera dan Kalimantan (2000), banjir dan longsor menelan korban jiwa 160 orang tewas di kawasan wisata Bohorok, Langkat, Sumatera Utara (2003) merupakan contoh kasus penyelesaian hukum kurang memuaskan bagi masyarakat dan segi penegakan hukum lingkungan.

Apabila terdakwa sampai dipidana, hakim hanya menjatuhkan pidana denda sebesar Rp. 5 juta sampai Rp. 50 juta. Hal ini tidak akan menimbulkan

efek jera bagi para pelanggarnya. Sedikit langkah maju pernah dilakukan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan, Luhut Binsar Panjaitan dan Menteri Lingkungan Hidup, A. Sonny Keraf dan segi penegakan hukum lingkungan administrasi, ketika keduanya mencabut izin operasional PT IJU di Sumatera Utara pada tahun 2000 lalu setelah gencar dilakukan pemblokiran jalan ke pabrik oleh masyarakat setempat dan kecamatan LSM mancanegara dengan menurunnya kualitas Sungai Asahan dan Danau Toba.

Kemampuan aparat penegak hukum lingkungan perlu pula ditingkatkan untuk memahami tugasnya dalam menegakkan UUPH. Harus diakui, mereka belum banyak mengalami kemajuan dalam upaya penegakan hukum yang dapat memuaskan semua lapisan masyarakat. Kesadaran hukum lingkungan masyarakat juga masih kurang dan terdapat kekeliruan persepsi seolah-olah Pemerintah cenderung berpihak pada industri pencemar dan UU No. 23 Tahun 1997 tidak operasional atau efektif dalam menindak para pelaku perusakan/pencemaran lingkungan. Dalam Hukum Pidana dan Kriminologi, kesalahan pencemar tidak dapat dipertanggungjawabkan dengan sanksi pidana karena termasuk dalam kualifikasi "*the -white collar crime*". Artinya, para pencemar adalah orang atau badan hukum (korporasi) yang memiliki pendidikan tinggi, status sosial dan ekonomi lebih baik, seperti pengusaha atau usaha industri sehingga mereka seolah-olah "kebal" atau tidak dapat dipidana dibandingkan pelanggaran oleh rakyat biasa.

Dari uraian di atas, masalah yang dibahas dalam artikel ini yaitu bagaimanakah penegakan hukum, penerapan sanksi pidana dan pertanggungjawaban pidana terhadap para pencemar dalam ketentuan undang-undang lingkungan?

II. PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN

Makna hakiki penegakan hukum (*law enforcement*) adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan hukum di sini adalah pemikiran-pemikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum yang bakal diterapkan dalam segenap aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara (Rahardjo, 1983: 15). Penegakan hukum memuat aspek legalitas dari suatu peraturan atau undang-undang yang diterapkan pada setiap orang dan atau badan hukum dengan adanya perintah, larangan dan sanksi yang dapat dikenakan terhadap para pelanggarnya yang terbukti bersalah berdasarkan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Penegakan hukum lingkungan berkaitan erat dengan kemampuan petugas penegak hukum dan kepatuhan warga masyarakat terhadap peraturan hukum lingkungan yang berlaku (*ius constitutum*) dalam pelaksanaannya di lapangan (*ius operatum*) dan meliputi tiga bidang hukum, yaitu administrasi, perdata dan pidana pada perusakan/pencemaran lingkungan. Upaya penyelamatan lingkungan yang asri tergantung pada kesadaran bersama, baik pemerintah, pengusaha dan dunia usaha maupun masyarakat setempat yang peduli dengan lingkungan hijau sebagai warisan dan titipan anak cucu kelak.

Di dalam hal ini, perlu dipahami tentang pengertian penegakan hukum lingkungan yang benar sebagaimana yang dikemukakan oleh Gustaf A. Biezeveld. Menurut pakar hukum lingkungan Belanda ini (Biezeveld, 1996 : 5) :

“Environmental law enforcement can be defined as the application of legal governmental powers to ensure compliance with environmental regulations by means of:

- a. administrative supervision of the compliance with environmental regulations (inspection) (= mainly preventive activity)*
- b. administrative measures or sanctions in case of non compliance (= corrective activity)*
- c. criminal investigation in case of presumed offences (= repressive activity)*
- d. criminal measures or sanctions in case of offences (= repressive activity)*
- e. civil action (law suit) in case of threatening non compliance (= preventive or corrective activity)”*

Penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan penuh terhadap peraturan dan persyaratan ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan individual melalui tindakan pengawasan dan penerapan (ancaman) sanksi administrasi, perdata dan pidana yang dapat dikenakan terhadap para pelanggarnya dalam upaya mencapai harmonisasi lingkungan yang diharapkan. Penegakan hukum lingkungan sangat dibutuhkan bagi negara-negara berkembang (*developing countries*), karena kesadaran hukum masyarakatnya masih rendah dan perlu ditegakkan dengan ancaman sanksi pidana bagi para pelanggarnya sekaligus untuk menjerakan dan memulihkan situasi alam serta lingkungan hidup yang semakin berkurang keasriannya.

Petugas penegak hukum lingkungan di Indonesia meliputi pihak kepolisian, kejaksaan, pengadilan (hakim), pejabat instansi yang berwenang dalam memberi

izin dan penasehat hukum atau pengacara. Aparatur penegak hukum tersebut akan menunaikan tugasnya sebelum atau setelah terjadi pencemaran/perusakan lingkungan berdasarkan penelitian intensif yang melibatkan instansi teknis dalam menilai suatu keadaan lingkungan, apakah telah terjadi pencemaran/perusakan atau tidak.

Biezeveld membahas betapa pentingnya upaya pentaatan pada tahap implementasi terhadap ketentuan hukum lingkungan dengan mengemukakan:

“The most important governmental power for bringing enterprises to implementation of and compliance with environmental regulation is enforcement by inspecting installation frequently the competent authority can stress towards the enterprises the need of good compliance. Moreover by taking adequate measures in case of non compliance the competent authorities can show to the enterprises that non compliance may be contrary to their own interest. Measures can take various forms : negative publicity in the newspapers, administrative sanctions or criminal sanctions”.

Sesuai dengan sifat dan efektivitasnya di lapangan, penegakan hukum lingkungan pada hakikatnya dapat dilakukan dalam dua bentuk. Pertama, penegakan hukum lingkungan preventif. Penegakan hukum ini berarti pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan kepada peraturan tanpa kejadian langsung menyangkut dengan peristiwa konkret yang menimbulkan sangkaan atau dugaan bahwa suatu peraturan hukum telah dilanggar. Instrumen bagi penegakan hukum lingkungan preventif adalah penyuluhan, pemantauan dan penggunaan kewenangan yang sifatnya pengawasan seperti pengambilan sampel, penghentian mesin-mesin pabrik dan sebagainya. Penegak hukum lingkungan yang utama adalah pejabat/aparat pemerintah yang berwenang dalam memberi izin dan seyogianya mampu mencegah terjadinya pencemaran dan atau perusakan lingkungan. Kedua, penegakan hukum lingkungan represif. Penegakan hukum ini dilakukan dalam hal setiap perbuatan yang diduga keras melanggar ketentuan peraturan/undang-undang dan bertujuan untuk mengakhiri secara langsung perbuatan terlarang tersebut. Penindakan secara pidana umumnya menyusul pada bentuk pelanggaran peraturan dan biasanya tidak dapat memulihkan kembali akibat pelanggaran tersebut.

Dapat dipahami bahwa untuk menghindarkan diri dari sanksi pidana secara berulang-ulang, maka para pelaku (pencemar) sendiri yang seharusnya mampu untuk menghentikan keadaan itu (Rangkuti, 1999 -.4-5). Kesadaran para pencemar ini yang dituntut untuk mau menghentikan tindakannya yang selama

ini amat merugikan demi terciptanya lingkungan yang sehat. Apabila kesadaran mereka ini sudah cukup tinggi, pencemaran lingkungan minimal dapat dikurangi kelak.

Dua masalah sentral yang dewasa ini menjadi pusat perhatian dunia internasional ialah permasalahan yang berhubungan erat dengan pembangunan (*development*) dan kualitas lingkungan hidup (*quality of environmental life*) yang semakin memburuk dengan berkembangnya usaha industri, baik di negara-negara maju maupun negara berkembang yang membutuhkan bahan baku dari alam, berupa hasil hutan, tambang dan sinar mentari. Perusakan lingkungan alam ini tidak dapat dipulihkan dalam waktu singkat dan pemulihannya membutuhkan biaya amat besar dibandingkan hasil yang diperoleh dari lingkungan oleh pengusaha atau pemasukan pajak bagi negara.

Di dalam Kongres ke 7 Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) tahun 1985 tentang *The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* menghasilkan putusan bersama bahwa dua dekade terakhir ini yang sering menjadi sorotan dunia adalah bentuk-bentuk dimensi kejahatan terhadap pembangunan (*crime against development*), kejahatan-terhadap kesejahteraan sosial (*crime against social welfare*) dan kejahatan terhadap kualitas lingkungan hidup (*crime against the quality of life*). Ketiga bentuk kejahatan ini saling berhubungan erat, karena tidak dapat dipisahkan satu sama lain adanya keterkaitan permasalahan pembangunan dengan kesejahteraan masyarakat dan lingkungan hidup yang asri, hijau dan bersih sebagai dambaan semua orang.

Pada laporan kongres PBB tersebut juga dinyatakan bahwa kejahatan lingkungan adalah mengganggu kualitas lingkungan hidup (*impinged on the quality of life*), mengganggu kesejahteraan material seluruh masyarakat (*impinged on the material well-being of entire societies*) dan mempunyai pengaruh negatif terhadap usaha-usaha pembangunan bangsa (*had a negative impact on the development efforts of nations*) yang dilakukan oleh setiap negara di dunia.

Mengingat hakikat dan dimensi pengaruh negatif yang sangat luas dari delik lingkungan, maka wajar berbagai usaha dilakukan untuk menanggulangnya antara lain melalui upaya penegakan hukum pidana. Upaya penanggulangan masalah lingkungan hidup dengan hukum pidana ini masih ditegaskan pula dalam Kongres PBB ke 8 tahun 1990 di Havana, Cuba. Di dalam rancangan resolusi mengenai *The Role of Criminal Law in the Protection of Nature and the Environment* (Dokumen No. A/Conf. 144/L. 4 tanggal 3 September 1990) antara lain dinyatakan bahwa di samping tindakan-tindakan

berdasarkan hukum administrasi dan pertanggungjawaban hukum perdata juga perlu diambil tindakan terhadap permasalahan lingkungan hidup berdasarkan hukum pidana. Negara-negara anggota PBB dihimbau untuk dapat mengimplementasikan secara efektif hukum nasional masing-masing, termasuk hukum pidana yang berkaitan erat dengan perlindungan lingkungan hidup (UN, 1991: 22- 27). Implementasi penanggulangan masalah lingkungan ini menjadi cukup sulit, jika tidak ada kesamaan pandangan dan upaya pemulihan lingkungan oleh setiap negara.

III. PENERAPAN SANKSI PIDANA

Penegakan hukum lingkungan pidana biasanya bersifat represif untuk menindak para pelaku (pencemar) yang terbukti secara meyakinkan bersalah dengan memberikan sanksi pidana penjara dan atau denda berdasarkan putusan hakim dalam menegakkan peraturan dan undang-undang lingkungan sebagai *ius constitutum*. Penegakan hukum lingkungan pidana dalam UU No. 23 Tahun 1997 secara tegas dinyatakan dapat diterapkan terhadap setiap kejahatan lingkungan (*environmental crime*) yang dilakukan oleh para pencemar. Artinya, para pencemar yang terbukti bersalah, baik sengaja maupun lalai dapat diancam dengan sanksi pidana.

Di dalam kajian teori hukum lingkungan, ada pendapat yang menyatakan bahwa sanksi pidana merupakan *ultimum remedium* atau sanksi terakhir terhadap setiap bentuk pelanggaran lingkungan. Pendapat ini didasarkan pada pemahaman bahwa pengelolaan lingkungan merupakan urusan pemerintah yang berwujud sebagai tindakan administrasi. Tindakan administrasi ini berawal pada penetapan izin oleh instansi yang berwenang. Apabila terjadi pelanggaran, maka pelanggaran itu merupakan pelanggaran administratif dan para pelanggarnya dapat dikenakan sanksi administratif. Menurut pendapat ini, tindakan pertama sekali yang diterapkan pada pencemar adalah sanksi administratif. Sanksi pidana baru diterapkan apabila sanksi administrasi dan perdata sudah tidak mampu melaksanakan fungsinya dengan baik (Rangkuti, 1986 : 199). Sanksi pidana merupakan alternatif terakhir diputuskan hakim terhadap terdakwa. Akan tetapi sanksi pidana mempunyai batas-batas kemampuan untuk mengawasi perilaku pelaku kejahatan, karena adanya *crime control model* dan *due process model* (Packer, 1968 : 153 ~ 154).

Mengacu pada pemikiran Packer, penerapan sanksi lingkungan pidana, khususnya *crime control model* adalah model pengawasan kejahatan lingkungan pada pembatasan penemuan fakta hukum untuk menekan kualitas, kuantitas

dan intensitas kejahatan dan para pelanggar hukum lingkungan. Sementara pada *due process model* adalah proses untuk mendapatkan perlindungan hukum bagi masyarakat pada bentuk pencegahan pencemaran/perusakan lingkungan hidup dan pengurangan kesalahan para pelaku kejahatan pada tingkat sedini mungkin dalam upaya penegakan hukum lingkungan.

Di dalam hukum lingkungan pidana terdapat masalah yang perlu diperhatikan lebih lanjut yaitu formulasi atau perumusan delik lingkungan, alat-alat bukti dan hubungan kausal (sebab-akibat). Perumusan delik lingkungan dalam Pasal 41 dan 42 UUPH adalah delik materil, sedangkan rumusan dalam Pasal 43 dan 44 UUPH dapat dikualifikasikan sebagai delik formil. Penerapan ancaman sanksi pidana bagi para pelaku akan berbeda sesuai dengan perbuatan dan tingkat kesalahan pencemar.

Moeljatno melihat perbedaan kedua delik di atas dan sifat perumusan suatu pasal undang-undang. Tidak ada perbedaan tajam pada sifat antara delik formil dan materil yang diterapkan. Perbedaan hanya dalam tulisan atau isi dari undang-undang dengan melihat perumusan masing-masing delik tersebut. Istilah delik tersebut adalah berupa singkatan daripada delik yang dirumuskannya (Moeljatno, 1985 : 68).

Hukum pidana materil atau delik materil memuat penunjukan dan perumusan dari tindak-tindak pidana, pengaturan tentang syarat-syarat dapat dihukumnya sesuatu tindakan, penunjukan tentang orang-orang yang dapat dihukum dan ketentuan mengenai hukuman. Jadi ia menentukan siapa yang dapat dihukum dan hukuman apa yang dapat dijatuhkan terhadap dirinya (Simons, 1992 : 2). Delik materil adalah suatu perbuatan pidana yang mempunyai akibat yang merugikan bagi orang lain. Akibat ini dalam delik materil dianggap sebagai pokok masalah yang memenuhi adanya unsur pelanggaran hukum berupa kejahatan sehingga dilarang untuk dilakukan oleh pelanggar hukum. Misalnya, pencemaran dan atau perusakan lingkungan (Pasal 41 ayat I UUPH). Dianggap perbuatan yang pokok untuk dilarang adalah adanya akibat menderita atau korban jiwa berupa luka berat atau matinya orang lain. Bagaimana cara terjadinya akibat tersebut, elemen atau unsur kesalahan ini tidak dianggap penting sama sekali untuk dipenuhi adanya pelanggaran hukum tersebut. Artinya, perbuatan orang tersebut telah terbukti mengakibatkan kerugian moril, materil ataupun mengancam jiwa orang lain yang dapat dikenakan sanksi pidana.

Hukum pidana formil atau delik formil mengatur bagaimana negara melalui alat-alat perlengkapannya melaksanakan haknya untuk menghukum dan

memutuskan hukumannya, sehingga ia adalah berkenaannya dengan acara pidana (Simons, 1992 : 2). Delik formil adalah suatu perbuatan pidana dilihat dari segi kelakuan atau perilaku dan pelaku pelanggaran hukum. Kelakuan seseorang yang melanggar hukum dianggap hal pokok untuk dilarang. Akibat dari kelakuan itu tidak dianggap penting untuk masuk perumusan delik. Misalnya, Pasal 43 ayat I UUPH mengenai perusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup. Perbuatan ini baru dianggap sebagai delik ialah apabila ada kelakuan atau perbuatan untuk merusak atau mencemarkan lingkungan. Dalam pasal tersebut dirumuskan sebagai “melepaskan atau membuang” sesuatu yang dapat merusak lingkungan. Akibat dan “melepaskan atau membuang” tadi dapat menimbulkan korban, penderitaan atau kerugian bagi orang lain.

Akan tetapi di sisi lain yang perlu diperhatikan dalam penerapan delik formil, apabila para korban lingkungan yang terpaksa menjual rumah atau tanahnya untuk mengungsi jauh dan lokasi pencemaran sehingga jatuh sakit dan meninggal dunia, mereka ini tidak dipandang penting dalam perumusan delik formil terhadap perusakan atau pencemaran lingkungan hidup yang terjadi, karena merupakan akibat sampingan dan perbuatan pelaku atau pencemar. Ini dimaksudkan untuk menjelaskan elemen kesalahan delik lingkungan yang dilanggar oleh tersangka/terdakwa dengan ketentuan sanksi pidana yang diatur dalam undang-undang lingkungan. Artinya, pihak penyidik lingkungan harus berhati-hati dalam menyusun surat dakwaan supaya para pelaku pencemaran/perusakan lingkungan dapat dikenakan sanksi pidana yang tepat.

Sanksi pidana dalam UU No. 23 Tahun 1997 dimuat pada Bab X tentang Ketentuan Pidana, khususnya Pasal 41-48. Sebagian isi dan ketentuan pidana tersebut dapat dikutip sebagai berikut.

Pasal 41 UUPH menyatakan :

- (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.
- (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 paling banyak Rp. 750 juta.

Pasal 42 UUPH menyatakan:

- (1) Barangsiapa karena kealpaannya melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup diancam dengan

pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 100 juta.

- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang mati atau luka berat, pelaku tindak pidana diancam pidana paling lama 5 tahun atau denda pidana paling banyak Rp. 150 juta.

Pasal 43 UUPH menyatakan:

- (1) Barangsiapa dengan melanggar perundang-undangan yang berlaku sengaja melepaskan atau membuang zat, energi dan/atau komponen lain yang berbahaya atau beracun masuk di atas atau ke dalam tanah, ke dalam udara atau ke dalam air permukaan, melakukan impor, ekspor, memperdagangkan, mengangkut, menyimpan bahan tersebut, menjalankan instalasi yang berbahaya padahal mengetahui atau sangat beralasan untuk menduga bahwa perbuatan tersebut dapat menimbulkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup atau membahayakan kesehatan umum atau nyawa orang lain dipidana penjara paling lama 6 tahun dan denda paling banyak Rp. 300 juta.
- (2) Diancam dengan pidana yang sama dengan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), barangsiapa dengan sengaja memberikan informasi palsu atau menghilangkan atau menyembunyikan atau merusak informasi yang diperlukan dalam kaitannya dengan perbuatan sebagaimana dimaksud ayat (1) padahal mengetahui atau sangat beralasan untuk menduga bahwa perbuatan tersebut dapat menimbulkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup atau membahayakan kesehatan umum atau nyawa orang lain.
- (3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) mengakibatkan orang mati atau luka berat, pelaku tindak pidana diancam dengan pidana penjara paling lama 9 tahun dan denda paling banyak Rp. 450 juta.

Pasal 44 UUPH menyatakan :

- (1) Barangsiapa dengan melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku, karena kealpaannya melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 tahun atau denda paling banyak Rp. 100 juta.
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang mati atau luka berat, pelaku tindak pidana diancam pidana paling lama 5 tahun atau denda paling banyak Rp. 150 juta.

Isi pasal-pasal UUPH di atas secara tegas memuat delik materil dan delik formil yang dapat diancamkan kepada para pelanggar lingkungan dalam upaya penegakan hukum lingkungan. Para pelanggar dapat diancam dengan sanksi pidana penjara dan atau denda uang untuk bekejanya hukum pidana sebagai *ultimum remedium*. Efektivitas sanksi pidana tersebut akan tergantung kepada kesadaran hukum para pelanggar untuk tidak mengulangi dan menghentikannya pada masa datang.

Dari perumusan delik lingkungan yang dinyatakan dalam pasal-pasal di atas, dapat dilihat tiga hal berikut ini. Pertama, ada dua macam delik lingkungan yang dapat dipidana, yaitu delik berupa perusakan lingkungan hidup (*environmental damage*) atau pencemaran lingkungan (*environmental pollution*), baik dilakukan dengan cara sengaja maupun kelalaian pencemar. Kedua, dua macam delik tersebut merupakan kejahatan (perusakan lingkungan atau pencemaran lingkungan) yang dilakukan dengan adanya unsur-unsur kesengajaan dan atau kealpaan (kelalaian) pencemar dengan sanksi ancaman pidana penjara dan atau denda. Ketiga, perbuatan pelaku mengakibatkan terjadinya korban jiwa, materil atau immateril berupa kematian, luka berat/ ringan atau kerugian bagi orang lain karena telah membuang limbah beracun, informasi palsu, menghilangkan, menyembunyikan atau merusak informasi yang diperlukan.

Perumusan delik lingkungan tersebut menyangkut pada penyajian alat bukti dan penentuan ada atau tidaknya hubungan kausal antara perbuatan pencemaran dengan tercemarnya lingkungan. Di dalam rumusan delik materil dituntut pembuktian yang lebih rumit dibandingkan dengan rumusan delik formil yang tidak memerlukan pembuktian akibat dan perbuatan pencemar yang amat merugikan. Peran penyidik, baik penyidik pejabat Polri maupun pejabat Pegawai Negeri Sipil yang berwenang dalam pencemaran lingkungan (Pasal 40) amat menentukan, karena berfungsi untuk mengumpulkan alat bukti yang seringkali bersifat ilmiah dengan bantuan laboratorium. Pembuktian unsur hubungan kausal (delik materil) merupakan hambatan tersebut sebab pencemaran lingkungan kerap kali terjadi secara kumulatif sehingga sulit membuktikan sumber pencemaran terutama yang bersifat kimiawi (Rangkuti, 1986 : 205). Kemampuan prima dari penyidik dengan bantuan ahli dari analisis kimia amat dibutuhkan untuk membuktikan adanya pencemaran lingkungan.

Pelaku perbuatan yang mengakibatkan terjadi pencemaran-perusakan lingkungan yang dilakukan dengan sengaja dapat diancam pidana penjara maksimal 10 tahun dan denda Rp. 500 juta. Apabila mengakibatkan orang

mati atau luka berat diancam pidana penjara 15 tahun dan denda Rp. 750 juta (Pasal 41 UUPH). Kalau pencemaran atau perusakan tersebut karena kealpaan (kelalaian), maka ancaman pidananya selama 3 tahun dan denda Rp. 100 juta dan jika mengakibatkan orang mati atau luka berat ancaman pidananya selama 5 tahun dan denda Rp. 150 juta (Pasal 42 UUPH).

Bagi pelaku perbuatan melanggar undang-undang dengan sengaja melepaskan atau membuang zat, energi dan atau komponen lain yang berbahaya dilakukan dengan penuh kesadaran. Padahal sangat beralasan untuk menduga bahwa perbuatan tersebut dapat menimbulkan pencemaran (perusakan) lingkungan yang dapat diancam dengan sanksi pidana penjara selama 6 tahun dan denda Rp. 300 juta. Jika perbuatan tersebut mengakibatkan orang mati atau luka berat pidananya selama 9 tahun dan denda Rp. 450 juta (Pasal 43). Apabila perbuatan dimaksud dilakukan karena kealpaan, maka ancaman pidananya selama 3 tahun dan denda Rp. 100 juta dan kalau mengakibatkan orang mati atau luka berat pidananya 5 tahun dan denda Rp. 150 juta (Pasal 44 UUPH).

Di sini patut dipertanyakan, apakah besarnya ancaman pidana yang dinyatakan dalam Pasal 41-44 UUPH, apalagi sifatnya kumulatif dengan memakai kata "dan", cukup efektif dalam menanggulangi pencemaran lingkungan mengingat sanksi pidana bukan merupakan pemecahan utama dalam penanggulangan masalah pencemaran lingkungan?. Perlu diingat bahwa sanksi pidana dalam UUPH hanya memberi nestapa berupa tindakan tata tertib, pidana penjara dan denda pada para pencemar (pelaku) atau korporasi dan bukan pada pencemaran (perbuatan) yang telah menimbulkan kerugian besar ekologis serta membutuhkan waktu lama dan biaya besar untuk memulihkan kembali lingkungan yang tercemar.

Sementara ancaman pidana denda dalam Pasal 41-44 UUPH tersebut diperberat sepertiga, jika tindak pidana lingkungan dimaksud dilakukan oleh suatu badan hukum perseroan, perserikatan, yayasan, organisasi (Pasal 45 UUPH). Dengan demikian, menurut UUPH, suatu korporasi dapat dipidana denda, apabila melakukan tindak pidana lingkungan, bukan pidana penjara dan ini logis dalam hukum pidana Indonesia, karena sebagai badan hukum, ia tidak bisa dipidana penjara.

Korporasi dapat pula dikenakan tindakan tata tertib berupa perampasan keuntungan, penutupan perusahaan, perbaikan akibat tindak pidana, mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak, dan menempatkan perusahaan di bawah pengampuan (Pasal 47 UUPH). Rumusan pidana yang tergolong

baru adalah pengenaan ancaman pidana penjara bagi para pemimpin perusahaan, di samping ancaman pidana bagi pemberi perintah dan pelaku langsung (Pasal 46 UUPLH). Rumusan Pasal 47 UUPLH mirip sekali dengan isi Pasal 7, 8 dan 15 UU No. 7 Drt Tahun 1955 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Ekonomi (Wijoyo, 1999 : 52).

Perumusan delik lingkungan memerlukan pemikiran mengenai peranan penting penguasa sebagai pengelola lingkungan (vide Pasal 8 dan 10 UUPLH). Apakah dapat penguasa atau pemerintah sebagai badan hukum publik dipidana sebagai pencemar lingkungan berdasarkan ketentuan dari Pasal 41 - 47 UUPLH? Peraturan perundang-undangan lingkungan hanya memungkinkan bahwa sanksi pidana dijatuhkan terhadap seseorang/kelompok orang atau badan hukum perdata yang melakukan pencemaran lingkungan. Kesalahan penguasa atau pejabat administrasi dapat terjadi berupa penetapan suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) pada saat memberi izin industri yang tidak cermat dan mengakibatkan terganggunya keseimbangan ekologis akibat izin yang diberikan tersebut. Akan tetapi sanksi pidana tidak dapat ditujukan kepada badan hukum publik, seperti pemerintah. Gugatan terhadap keabsahan KTUN dimungkinkan melalui Peradilan Administrasi berdasarkan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LNRI Tahun 1986 No. 77 - TLNRI No. 3344) oleh seseorang atau masyarakat yang dirugikan dengan beroperasinya suatu usaha industri berdasarkan izin yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang.

IV. PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA

Dasar adanya perbuatan pidana terhadap seseorang adalah asas legalitas, yaitu asas yang menentukan bahwa suatu perbuatan adalah terlarang dan diancam dengan pidana barangsiapa yang melakukan suatu perbuatan yang dilarang, sedangkan dasar daripada dipidannya si pelaku adalah asas *Nullum delictum sine praevia lege poenali* (tidak dapat dipidana jika tidak ada undang-undang yang mengaturnya) atau asas *schuld en haftung* (kesalahan dan pertanggungjawaban). Artinya, setiap orang atau badan hukum yang melakukan tindak pidana akan dipidana apabila ia mempunyai kesalahan berdasarkan pelanggaran dari delik hukum yang dilakukannya (*rechtdelict*). Kesalahan yang dilakukan oleh tersangka/terdakwa merupakan dasar utama bekerjanya hukum pidana dari konflik/sengketa/perbuatan para pihak sebelumnya sehingga kasus tersebut dapat bermuara pada masalah pelanggaran hukum pidana lingkungan.

Kesalahan yang mengakibatkan dapat dipidannya seseorang, maka ada empat syarat yang harus dipenuhi untuk adanya pertanggungjawaban pidana,

yaitu (1) melakukan perbuatan pidana, (2) mampu bertanggung jawab, (3) dengan sengaja atau alpa (lalai) dan, (4) tidak ada alasan pemaaf (Utrecht, 1986 : 288 - 289). Keempat syarat tersebut merupakan *conditio sine qua non* untuk dapat dipidananya seseorang, kelompok orang atau korporasi yang mencemar atau merusak lingkungan.

Subyek yang dapat dipertanggungjawabkan dalam delik lingkungan biasanya diawali dengan kata-kata "Barangsiapa" yang menunjuk pada pengertian orang. Di dalam Pasal 6 ayat UUPH ditegaskan, *setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan*. Di dalam Penjelasan Pasal 1 angka 24 yang dimaksud "orang" adalah orang perorangan, dan atau kelompok orang, dan atau badan hukum. Artinya dapat dikatakan bahwa orang dan atau badan hukum dapat menjadi subjek dalam delik lingkungan. Perumusan secara eksplisit bahwa badan hukum merupakan subyek tindak pidana antara lain terdapat dalam Pasal 6 (ayat 2), Pasal 8 (2), Pasal 14 (1), Pasal 16 dan Pasal 17. Walaupun badan hukum dimungkinkan menjadi subyek delik lingkungan, namun sangat disayangkan tidak ada ketentuan lebih lanjut mengenai sistem dan prosedur pertanggungjawaban terhadap tindak pidana yang dilakukan oleh badan hukum seperti halnya dalam ketentuan Pasal 15 UU No. 7 Drt 1955.

Kekurangan pasal serupa akan dapat menimbulkan masalah kelak dalam mengadili badan hukum seperti usaha industri yang melakukan perusakan dan atau pencemaran lingkungan. Kesalahan mereka dalam pelanggaran hukum lingkungan dapat saja tidak dilakukan proses penyelidikan dan penyidikan kepolisian, karena adanya diskresi kepolisian (*police discreasy*). Diskresi ini dilakukan menurut Richard Quinney antara lain didasarkan pada " ... (2) *interpretational latitude, resulting primarily from ambiguity in the wording of many statutes, permits considerable discretion as to what constitutes a criminal offence*" (Bottomley, 1978 : 37).

Sementara pertanggungjawaban pidana terhadap para pelaku delik lingkungan dicantumkan dengan adanya unsur sengaja atau kealpaan (kelalaian) dalam melakukan suatu perbuatan hukum. Dicantumkannya unsur atau kata sengaja dan kealpaan dalam Pasal 41, 42, 43, 44 UUPH, jelas terlihat bahwa pertanggungjawaban menurut UU No. 23 Tahun 1997 didasarkan pada prinsip *liability based on fault* (pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan), baik karena kesengajaan atau kelalaian oleh pelaku yang mengakibatkan kerugian bagi orang lain.

Bertolak dari asas kesalahan yang dilakukan oleh para pencemar, maka di dalam pertanggungjawaban pidana dalam delik lingkungan tidak dimungkinkan adanya pertanggungjawaban langsung dan mutlak (*strict liability/absolute liability*), meskipun ada pendapat yang menyatakan melalui pertanggungjawaban perdata berupa ganti rugi dan biaya pemulihan lingkungan dalam putusan hakim terhadap terdakwa atau usaha industri, sudah merupakan tanggungjawab mutlak.

Secara teoritis di dalam pertanggungjawaban pidana lingkungan dimungkinkan adanya penyimpangan terhadap asas kesalahan dengan menggunakan ajaran *strict liability* atau *vicarious liability*. Akan tetapi selama ini dalam praktik peradilan kasus-kasus lingkungan di Indonesia tidaklah mudah membuktikan adanya kesalahan delik-delik lingkungan pada badan hukum yang mencemarkan lingkungan. Apabila terbukti suatu badan hukum melanggar delik lingkungan, maka sanksi pidana yang dijatuhkan hakim terhadap pengusaha dan badan hukum tersebut selalu menimbulkan ketidakpuasan lembaga swadaya masyarakat bidang lingkungan dan warga masyarakat yang menjadi korban pencemaran, karena dinilai sanksi pidana yang dijatuhkan hakim terlalu ringan atau tidak mencerminkan rasa keadilan rakyat yang menderita lahir batin.

Semua ini akan tetap menjadi tantangan dalam upaya penegakan hukum lingkungan pidana kelak. Seyogianya kebijaksanaan lingkungan dapat memuaskan semua pihak tanpa mengurangi akan hak-hak masyarakat memperoleh lingkungan yang sehat dan hijau, para pengusaha dalam usaha industri untuk meningkatkan pajak/devisa negara dan pejabat/instansi berwenang yang sangat selektif mengeluarkan izin lingkungan.

V. PENUTUP

Dari kajian penegakan hukum lingkungan pidana di atas, maka pada bagian penutup ini dapat dikemukakan lima simpulan sebagai berikut.

Pertama, penegakan hukum lingkungan dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling terkait, terutama dari segi undang-undang dan peraturan pelaksanaannya, kemampuan aparaturnya penegak hukum dan kesadaran hukum masyarakat dalam menaati undang-undang dan peraturan yang berlaku. Apabila semua itu dapat berjalan baik, penegakan hukum lingkungan akan memperoleh hasil optimal dengan tetap terjaganya lingkungan hidup yang sehat, aman dan asri. Sebaliknya peristiwa pencemaran/perusakan lingkungan tidak dapat

ditolerir oleh masyarakat beradab dan para pelakunya harus mempertanggungjawabkan perbuatannya di depan hukum.

Kedua, penegakan hukum lingkungan pidana bersifat represif dengan memidana setiap perbuatan yang terbukti melanggar hukum (undang-undang), karena adanya unsur kesengajaan dan kelalaian yang mengakibatkan luka berat, kematian dan kerugian bagi orang lain akibat pencemaran. Pertanggungjawaban pidana di sini adalah pada diri manusia atau badan hukum perdata secara individual atau bersama-sama yang melakukan perusakan dan atau pencemaran lingkungan berdasarkan delik formil dan delik materil yang terbukti dilanggar para pencemar.

Ketiga, sanksi pidana yang dijatuhkan hakim sebagai *ultimum remedium* dalam kasus-kasus delik lingkungan selama ini relatif sangat rendah. Sanksi pidana terhadap para pencemar/perusak lingkungan bervariasi antara 6 bulan sampai 5 tahun dengan denda paling tinggi Rp. 50 juta atau paling banyak berupa perintah membayar denda lingkungan bahkan ada pula dibebaskan hakim sama sekali. Putusan hakim demikian sesungguhnya tidak akan mendidik dan menjerakan para pencemar dengan kerusakan lingkungan yang semakin kronis dan waktu ke waktu.

Keempat, meskipun sanksi administratif, perdata dan pidana telah dijatuhkan, perusakan dan pencemaran lingkungan di Indonesia akhirnya hanya akan dapat dihentikan oleh pencemar sendiri dengan adanya kesadaran tinggi untuk mematuhi peraturan dan undang-undang lingkungan untuk keselamatan segenap umat manusia. Adanya "kesadaran lingkungan" akan membantu mengurangi perusakan/pencemaran lingkungan di negeri ini pada masa depan.

Kelima, hukum lingkungan pidana sebagai *ultimum remedium* merupakan terapi terakhir yang dapat diterapkan di lapangan dalam penegakan hukum lingkungan dengan operasionalitas dan efektivitasnya amat tergantung pada kemampuan aparat penegak hukum dalam upaya menciptakan lingkungan hidup yang nyaman, aman dan asri untuk diwariskan pada anak cucu kita kelak.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Barda Nawawi, 1998, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 2002, *Tindak Pidana Lingkungan Hidup Menurut Hukum Positif di Indonesia*, Penataran Nasional, Hukum Pidana dan Kriminologi, 13-19 Januari, Asosiasi Pengajar Hukum Pidana dan Kriminologi dengan Fakultas Hukum Universitas Surabaya, Pasuruan.
- Biezeveld, Gustaf A., 1995, *Course on Environmental Law Enforcement*, Penataran Nasional, Penegakan Hukum Lingkungan, 9 - 14 Januari, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.
- Bottomley, A. Keith, 1978, *Decisions in the Penal Process*, Martin Robertson & Company Ltd, Oxford.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1992, *Tindak Pidana Lingkungan Hidup (TPLH) dan Masalah Pertanggungjawaban Pidananya Menurut Hukum Positif di Indonesia*, dalam *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung.
- Moeljatno, 1985, *Azas-azas Hukum Pidana*, Bina Aksara, Jakarta.
- Packer. Herbert L, 1968, *The Limits of The Criminal Sanction*, Stanford University Press, Stanford, California.
- Rahardjo, Satjipto, 1983, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, BPHN Depkeh RI dan Sinar Barn, Bandung.
- Rangkuti, Siti Sundari, 1986, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya
- , 1999, *Penegakan Hukum Lingkungan Administratif di Indonesia*, Jurnal Hukum, Pro Justitia, Tahun XVII Nomor I, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Bandung.
- Simons, D, 1992, *Leerboek van het Nederlandse Strafrecht*, Edisi Indonesia terjemahan P.A.F Lamintang, *Kitab Pelajaran Hukum Pidana*, Pionir Jaya, Bandung.
- Wijoyo, Suparto, 1999, *Sosialisasi Hukum Lingkungan (Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup - UUPLH)*, Jurnal Hukum, Pro Justitia,

Tahun XVII Nomor 3 Juli, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Bandung.

Utrecht, E., 1986, *Hukum Pidana I*, Pustaka Tinta Mas, Jakarta.

United Nations, 1991, *The United Nations and Crime Prevention*, New York.

Republik Indonesia, UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. LNRI Tahun 1997 No. 68 TLN No. 3699.

BIO DATA

Teguh Sulistia, S.H., M.Hum., lahir di Jakarta, 12 Desember 1960. Meraih gelar sarjana hukum di Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang tahun 1985. Gelar magister hukum tahun 1995 di Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya. Jabatan akademis Lektor Kepala (Gol. IV/b). Kandidat Doktor Ilmu Hukum di PPs Unair.

Aria Zurnetti, S.H., M.Hum., lahir di Bukittinggi, 5 Desember 1962. Meraih gelar sarjana hukum di Fakultas Hukum Universitas Andalas tahun 1985 dan gelar Magister Hukum 1995 dari PPs Unair, Surabaya. Ketua Bagian Hukum Pidana FH Unand, Padang.