

**TINDAK PIDANA LINGKUNGAN
SEBAGAI TINDAK PIDANA EKONOMI
DALAM SISTEM HUKUM PIDANA INDONESIA**

R.B. Budi Prastowo¹

Abstrak *Fungsionalisasi hukum pidana, termasuk dalam kebijakan pengelolaan lingkungan, harus dilihat sebagai suatu kebijakan memilih dari berbagai sarana lain yang tersedia. Sebagai suatu kebijakan maka pilihan tersebut harus bersifat rasional. Rasionalitas ini penting untuk menghindari over criminalization dan/atau hukum pidana yang tidak aplikatif. Hukum pidana, seperti juga sarana-sarana (hukum) lainnya, memiliki keunggulan-keunggulan dan keterbatasan-keterbatasan. Hukum pidana lingkungan bersifat administrative-criminal-law sehingga memiliki ketergantungan sangat tinggi terhadap kelengkapan aturan hukum lingkungan administrasi. Disamping itu tindak pidana lingkungan pada umumnya dilatarbelakangi oleh motif ekonomi, sehingga penggunaan asas-asas dan instrumen sanksi hukum pidana ekonomi menjadi sangat penting.*

Kata kunci: fungsionalisasi hukum pidana, tindak pidana lingkungan, hukum pidana ekonomi.

**A. SEJARAH PERKEMBANGAN
HUKUM LINGKUNGAN DI
INDONESIA**

Ketergantungan umat manusia terhadap lingkungan hidup telah berlangsung sejak keberadaan manusia itu sendiri, akan tetapi kepedulian umat manusia terhadap kelestarian lingkungan hidup relatif belum terlampaui lama. Munculnya kepedulian tersebut karena umat manusia dihadapkan pada suatu fakta yang tidak menyenangkan akan tetapi tidak dapat dipungkiri, yaitu bahwa lingkungan hidup semakin lama semakin menurun daya dukungnya. Pertambahan jumlah umat manusia yang semakin pesat dan perkembangan teknologi yang semakin canggih menyebabkan semakin banyak juga eksploitasi terhadap

lingkungan hidup untuk memenuhi kebutuhan. Berbarengan dengan pertambahan jumlah umat manusia, berkembang pula ilmu pengetahuan dan teknologi yang makin meningkatkan kemampuan umat manusia untuk mengeksploitasi lingkungan hidup. Sementara itu secara alami kemampuan lingkungan hidup untuk memperbaiki diri sifatnya terbatas dan pada umumnya memerlukan waktu yang relatif lama.

Filosofi yang mendasari pandangan umat manusia terhadap lingkungan hidup pertama-tama adalah "use oriented".² Oleh karena itu tidak mengherankan apabila kaidah-kaidah atau norma-norma yang

¹ Penulis adalah dosen tetap FH Unpar, antara lain untuk matakuliah Hukum Pidana dan Hukum Lingkungan.

² Munadjat Danusaputro, "Hukum Lingkungan", Buku I: Umum, Binacipta, Bandung, 1980, hal.12.

berkembang, termasuk norma hukumnya, juga berorientasi pada pengaturan perilaku umat manusia dalam mengeksploitasi lingkungan hidup atau mengatur hubungan antar manusia dalam mengeksploitasi lingkungan hidup.

Secara historis kaidah-kaidah hukum dalam *Code of Hamurabi* pada masa sebelum masehi telah memuat ketentuan-ketentuan tentang keamanan bangunan. Demikian juga pada zaman Romawi telah dikenal peraturan tentang sanitasi dan perlindungan lingkungan.³ Akan tetapi peraturan-peraturan tersebut pada dasarnya tidak bertujuan untuk melindungi lingkungannya *an sich*, melainkan lebih bertujuan untuk melindungi nyawa, badan, kesehatan, atau harta benda. Karakteristik *environmental related law* tersebut bahkan bertahan sampai tahun 1970an. Di Indonesia beberapa ketentuan tentang larangan menimbulkan kebakaran dan/atau banjir dalam KUHP, ketentuan tentang keagrariaan dalam UUPA, ketentuan tentang kehutanan dalam UU Kehutanan Nomor 5 Tahun 1967 (lama) menunjukkan secara sangat jelas tentang paradigma "*use oriented*" tersebut. Pada masa *environmental related law* ini perlindungan lingkungan hidup bukan merupakan tujuan utama, tetapi lingkungan mendapat manfaat sampingan (*side effect*) dari ketentuan yang bertujuan melindungi objek hukum dan/atau kepentingan hukum berupa nyawa, badan, kesehatan, atau harta benda, karena pada masa

itu konsep lingkungan sebagai objek hukum memang belum muncul. Menurut Koesnadi Hardjasoemantri apabila ternyata terdapat ketentuan yang bertujuan melindungi lingkungan hidup, maka tidak memberikan perlindungan secara menyeluruh akan tetapi hanya untuk berbagai aspek yang menjangkau ruang lingkup yang sempit.⁴

Perkembangan yang bersifat mendasar yang mendorong perubahan dari *environmental related law* ke arah *environmental law* di berbagai negara di dunia terjadi setelah dilaksanakannya Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup Manusia di Stockholm pada tahun 1972 yang menghasilkan Deklarasi Stockholm 1972 tentang Lingkungan Hidup Manusia. Konferensi Stockholm 1972 ini diselenggarakan sebagai tindak lanjut dari keprihatinan negara-negara di dunia terhadap kondisi lingkungan hidup di berbagai pelosok dunia sebagai akibat dari kebijakan pembangunan ekonomi dan sosial.

Prinsip-prinsip dalam Deklarasi Stockholm ini dalam perkembangannya telah memberikan pengarahannya dan dorongan yang sangat kuat terhadap penanganan masalah lingkungan hidup, termasuk pengaturannya dalam perundang-undangan. Koesnadi Hardjasoemantri mengatakan bahwa:⁵

"Dengan adanya Stockholm Declaration ini perkembangan hukum lingkungan telah memperoleh dorongan yang kuat, baik pada taraf nasional, regional, maupun internasional.

³ Koesnadi Hardjasoemantri, "Hukum Tata Lingkungan". Edisi Keenam, Cetakan Keduabelas, Gadajahmada University Press, 1996, halaman 30.

⁴ Ibid, hal.31

⁵ Ibid, hal.12

Keuntungan yang tidak sedikit adalah mulai tumbuhnya kesatuan pengertian dan bahasa di antara para ahli hukum dengan menggunakan Stockholm Declaration sebagai referensi bersama".

Perkembangan penting lainnya pada tataran internasional adalah dirumuskannya hasil kerja World Commission on Environment and Development (WCED) yang mengemukakan enam paradigma dalam mendekati masalah lingkungan dan pembangunan, yaitu :

1. Keterkaitan atau *intrdependency*
Masalah polusi, penggunaan bahan-bahan kimia, kerusakan sumber plasma nufah, peledakan pertumbuhan kota dan konservasi sumber daya alam tidak lagi terbatas dalam batas-batas negara. Mengingat sifat permasalahannya yang kait mengkait maka diperlukan pendekatan lintas sektor dan antar negara.
2. Berkelanjutan atau *sustainability*
Pengembangan sektora memerlukan sumber daya alam yang harus dilestarikan kemampuannya untuk menunjang proses pembangunan secara berkelanjutan yang berwawasan lingkungan.
3. Pemerataan atau *equality*
Desakan kemiskinan bisa mendorong eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan dan tidak rasional, sehingga perlu diciptakan sistem yang menjamin akses pada sumber daya alam untuk pemenuhan kebutuhan pokok secara bijaksana.
4. Keamanan dan risiko lingkungan atau *environmental security and risk*
Perlombaan senjata dan kebijakan pembangunan yang tidak memperhatikan lingkungan telah terbukti memperbesar potensi kerusakan lingkungan hidup.
5. Pendidikan dan komunikasi atau *education and communication*
Pendidikan dan komunikasi yang berwawasan lingkungan perlu dikembangkan dan ditingkatkan pada setiap tingkat pendidikan lapisan masyarakat.
6. Kerjasama internasional atau *international cooperation*
Dikembangkannya pula kerjasama yang berwawasan lingkungan untuk mencegah praktek kerjasama internasional terutama di bidang ekonomi yang berorientasi pada pendekatan pengembangan sektoral, dan tidak mempertimbangkan kelesatan lingkungan.

Prinsip-prinsip deklarasi Stockholm 1972 dan rumusan hasil kerja WECD tersebut di atas melalui proses sosialisasi yang intensif akhirnya berkembang dan berpengaruh terhadap pandangan terhadap lingkungan hidup dan pembangunan di seluruh pelosok dunia, baik pada kebijakan pembangunan pada umumnya maupun pada perkembangan hukum pada khususnya. Setelah deklarasi Stockholm 1972 dan rumusan hasil kerja WECD disosialisasikan, di berbagai negara mulai disusun perturan perundang-undangan

tentang lingkungan hidup yang merupakan implementasi tingkat nasional terhadap kedua produk internasional tersebut.

Di Indonesia implementasi terhadap kedua produk tersebut adalah mulai diintroduksinya kebijakan lingkungan hidup dalam GBHN 1973-1978. Setelah memperoleh landasan kebijakan dalam GBHN maka secara lebih konkrit program implementasi tersebut dirumuskan dalam UU RI No. 4 Tahun 1982 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH 1982) yang merupakan tonggak perkembangan hukum lingkungan di Indonesia. Dalam UULH 1982 tampak dengan sangat jelas pengaruh dari prinsip-prinsip kedua produk internasional di atas, seperti ternyata dari asas-asas yang dianut oleh UULH 1982 yakni bahwa: "*pengelolaan lingkungan hidup berasaskan pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia*"⁶

Apabila ditinjau dari perspektif perkembangan, UULH 1982 tersebut merupakan suatu perkembangan yang sangat maju dalam upaya pengaturan perlindungan lingkungan hidup di Indonesia. Dengan UULH 1982 diletakkan landasan yuridis perubahan besar tentang paradigma kebijakan pembangunan dan lingkungan yaitu dari paradigma *use oriented* ke arah *environmental oriented*. Apabila diikuti secara konsisten sebenarnya UULH 1982

menuntut perubahan mendasar terhadap substansi hampir seluruh tata hukum di Indonesia karena sifatnya yang mengatur semua sektor usaha dan/atau kegiatan yang berhubungan dengan lingkungan hidup. Karena itu pula maka efektivitas UULH 1982 sebenarnya mengandaikan dilakukannya penyesuaian peraturan-peraturan dan kebijakan-kebijakan sektoral yang mengacu pada UULH 1982.

Perubahan pada bidang hukum ternyata tidak diikuti perubahan secara konsisten pada kebijakan pembangunan. Politik pengelolaan sumber daya alam di Indonesia selama tiga dekade ini lebih didasarkan pada kepentingan kebutuhan investasi dalam rangka pemulihan kondisi ekonomi. Dengan kata lain sumber daya alam dipandang serta dipahami dalam konteks ekonomi jangka pendek.

Paham utilitarian dalam pengelolaan sumber daya alam dapat disimpulkan dari berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemanfaatan atau pengelolaan sumber daya alam seperti UU RI Nomor 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan dan UU RI Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan. Kedua UU tersebut diundangkan sebagai bagian dari paket kebijakan untuk membuka pintu bagi penanaman modal asing maupun penanaman modal dalam negeri sebagaimana diatur dalam UU RI Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan UU RI Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal dalam Negeri. Fasilitas yang diberikan oleh seluruh

⁶ Lihat : Bab II - Pasal 3 UU RI No. 4 Tahun 1982.

kebijakan yang terkait dengan penanaman modal di bidang sumber daya alam berlanjut terus tanpa memperhitungkan aspek kerentanan (*vulnerability*) serta keterbatasan daya dukung sumber daya alam.

Diperkenalkannya konsep pembangunan berwawasan lingkungan di dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara 1973 sebagai implementasi deklarasi Stockholm yang memahami sumber daya alam bukan saja sebagai komoditas ekonomi, tidak banyak membawa perubahan sikap para penyelenggara negara yang memahami sumber daya alam sebagai komoditas yang bersifat monopilistik..

Karena rendahnya konsistensi yang menjadi prasyarat efektivitas UULH 1982 di atas maka akibatnya UULH 1982 relatif tidak berhasil menciptakan tujuan yang digariskan. Berdasarkan evaluasi selama masa berlakunya dan terutama karena perkembangan teori hukum lingkungan yang sangat pesat serta perbandingan perkembangan di berbagai negara maka pada tahun 1997 akhirnya UULH diganti dengan UU RI No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH 1997).

Kemunculan dan perkembangan hukum lingkungan sebagai reaksi terhadap realita bahwa umat manusia harus merubah pandangannya dan sikapnya terhadap lingkungan tersebut sejalan dengan perkembangan disiplin hukum lingkungan. Muncul dan berkembangnya hukum lingkungan secara kebijakan (*policy*) dapat dipahami sebagai suatu pilihan sadar dan rasional untuk menggunakan hukum sebagai salah satu

sarana (di samping sarana teknologi, ekonomi dan sebagainya) untuk mengatasi permasalahan lingkungan hidup. Dipilihnya hukum sebagai salah satu sarana, secara pragmatis karena sifat mengikat dari hukum itu sendiri, sedangkan secara filosofis karena segala permasalahan kemasyarakatan, termasuk masalah lingkungan hidup, harus dilihat dan ditangani dalam kerangka negara hukum dengan segala konsekuensinya.⁷

Oleh karenanya sebagai suatu disiplin ilmu yang mandiri ilmu hukum lingkungan masih relatif baru. Sebagai ilmu yang relatif baru maka tidak mengherankan apabila perkembangan teori di bidang hukum lingkungan berlangsung dengan sangat cepat. Akan tetapi bagaimanapun juga karena "hukum lingkungan itu hukum" maka tidak berarti perkembangannya menjadi disiplin ilmu yang mandiri tidak berkait dengan ilmu hukum pada umumnya.⁸

Oleh karena itu menurut penulis Hukum Lingkungan merupakan fungsionalisasi dari asas-asas, kaidah-kaidah, kelembagaan, dan sistem sanksi berbagai bidang hukum untuk melindungi lingkungan hidup. Drupsteen secara singkat menyebut bahwa hukum lingkungan itu bersifat

⁷ Budi Prastowo : "Petunjuk Pelaksanaan Penulisan Legal Memorandum Kasus Lingkungan Hidup" Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Propinsi Jawa Barat, diktat, 2000, hal.4.

⁸ Bandingkan : Polak dan Leenen dalam makalah Drupsteen "Hukum Lingkungan Belanda" Bahan Penataran Hukum Administrasi dan Hukum Lingkungan, Universitas Airlangga, Surabaya, 1991, copy, tanpa halaman.

fungsional. Lebih lanjut ia mengemukakan bahwa:⁹

“Hal ini berarti bahwa hukum lingkungan ini merupakan potongan melintang bidang-bidang hukum klasik. Hukum lingkungan mencakup peraturan-peraturan yang berasal dari bidang-bidang hukum klasik sepanjang berkaitan dan/atau relevan dengan masalah lingkungan.”

Yang dimaksud dengan bidang hukum klasik menurut Drupsteen adalah mencakup hukum internasional publik, hukum perdata, hukum pidana, hukum administrasi negara, hukum tata negara, dan hukum pajak.

Karena sifatnya yang fungsional tersebut maka substansi dalam hukum lingkungan memiliki karakter atau sifat yang berbeda-beda. Oleh karena itu pemahaman terhadap karakter setiap permasalahan dan setiap substansi kaidahnya menjadi prasyarat mutlak untuk mewujudkan efektivitas hukum lingkungan.

B. PERKEMBANGAN PENGATURAN TINDAK PIDANA LINGKUNGAN HIDUP.

Sejalan dengan pengertian tentang hukum lingkungan di atas maka menurut penulis Hukum Pidana Lingkungan berarti fungsionalisasi asas-asas, kaidah-kaidah, kelembagaan, dan sistem hukum pidana untuk perlindungan lingkungan hidup. Tentang istilah untuk menyebut bidang hukum ini sebenarnya belum ada kesepakatan diantara para ahli hukum

Indonesia. Muladi¹⁰ menyebut sebagai Hukum Pidana Lingkungan, Koesnadi¹¹ menyebut sebagai Hukum Lingkungan Kepidanaan, sedangkan Tristam P Moeliono¹² menggunakan istilah Hukum Pidana Lingkungan sebagai padanan terhadap istilah *milieustrafrecht* dalam bahasa Belanda.

Dalam sejarah perkembangan sistem hukum Indonesia pengaturan tentang tindak pidana lingkungan sangat dipengaruhi oleh perkembangan paradigma terhadap lingkungan hidup secara universal. Oleh karenanya tentang perkembangan pengaturan tindak pidana lingkungan tersebut dapat dikelompokkan dalam tiga kategori waktu, yaitu masa sebelum UULH 1982, pengaturan dalam UULH 1982, dan pengaturan dalam UUPLH 1997

B.1. PENGATURAN TINDAK PIDANA LINGKUNGAN pada masa sebelum UUPLH.

Meninjau sejarah hukum Indonesia tidak dapat dilepaskan dari sistem hukum yang dibangun pemerintah Hindia Belanda, karena secara historis penjajahan oleh Belanda telah merubah dengan sangat mendasar terhadap tata hukum Indonesia. Pemerintah Hindia Belanda tidak hanya mewariskan beberapa peraturan perundang-undangan yang hingga sampai sekarang masih berlaku, akan tetapi lebih dari itu mereka

⁹ Drupsteen dan Kleijs-Wijn Nobel : “Upaya Penegakan Hukum Lingkungan melalui Hukum Perdata-Administratif dan Pidana”, dalam “Kekhawatiran Masa Kini” terjemahan : Tristam P Moeliono, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hal.9.

¹⁰ Muladi : “Prinsip-Prinsip Dasar Hukum Pidana Lingkungan dalam Kaitannya dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997”

¹¹ Koesnadi, op.cit.

¹² Tristam Moeliono, “Kekhawatiran Masa Kini”, op.cit.

menanamkan sistem hukumnya di Indonesia.¹³

Sumber hukum pidana tertulis yang utama di Indonesia adalah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). KUHP merupakan induk dari hukum pidana Indonesia karena Buku I KUHP berlaku terhadap seluruh lapangan hukum pidana baik di dalam maupun di luar KUHP. Dalam KUHP sebenarnya terdapat beberapa pasal yang berkaitan dengan perlindungan lingkungan hidup. Ketentuan Pasal 187 KUHP tentang larangan menimbulkan kebakaran atau banjir dan ketentuan-ketentuan lainnya dalam Bab VII KUHP melalui teknik interpretasi dapat pula menjangkau tujuan untuk perlindungan lingkungan hidup. Bahkan dengan menggunakan teknik-teknik interpretasi yang bersifat ekstensif ketentuan seperti Pasal 351 KUHP tentang penganiayaan, Pasal 263 KUHP tentang pemalsuan surat dapat pula digunakan sebagai dasar untuk memidana orang-orang yang melakukan perusakan dan/atau pencemaran lingkungan yang menyebabkan luka atau sakit pada orang lain.

Meskipun ketentuan-ketentuan tersebut, dan juga beberapa ketentuan di luar KHUP, telah berkaitan dengan perlindungan lingkungan, akan tetapi apabila diteliti secara historis dan sistematis jiwa dari peraturan-peraturan tersebut (*spirit of law*)

tidak dimaksudkan untuk memberikan perlindungan pada lingkungan hidup itu sendiri. Hal tersebut dapat dilihat dari unsur-unsur yuridis yang menyertainya, yakni apabila menimbulkan bahaya bagi harta benda, badan atau kesehatan, dan nyawa orang lain, sehingga perlindungan terhadap lingkungan hidup dapat dibilang hanya merupakan efek samping dari upaya perlindungan terhadap objek hukum lainnya.

Pola pengaturan dalam KUHP tersebut, yang bahkan diikuti oleh pembentuk undang-undang setelah Indonesia merdeka, sesuai dengan paradigma pada saat itu yakni *use-oriented*. Secara yuridis dapat dijelaskan bahwa perbuatan yang menyebabkan kerusakan dan/atau pencemaran pada paradigma *use-oriented* tersebut tidak dipandang sebagai kejahatan atau pelanggaran apabila belum menimbulkan bahaya bagi objek hukum lain. Secara lebih tegas dapat dikatakan bahwa pada masa itu belum tumbuh pemikiran untuk menjadikan lingkungan hidup sebagai objek hukum yang harus dilindungi secara mandiri.

B.2. Pengaturan Tindak Pidana Lingkungan dalam UULH 1982

Sesuai dengan semangat dan asas-asas yang mendasari pembentukannya maka dalam UULH 1982 telah dirumuskan tindak pidana lingkungan yang berdiri sendiri, artinya pemedanaannya tidak digantungkan pada dilanggarnya kepentingan atau

¹³ Soetandyo Wignjisoebroto, "Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional", Rajawali Pers, Jakarta, 1994, hal.1.

objek hukum lainnya. Dengan kata lain dalam UULH 1982 lingkungan hidup telah diakui sebagai objek hukum yang harus dilindungi sejajar dengan nyawa, badan atau kesehatan, atau harta benda.

Dalam UULH 1982 ketentuan tentang tindak pidana lingkungan diatur dalam Bab VII Pasal 22, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

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

Dari rumusan Pasal 22 UULH 1982 tersebut di atas dapat ditarik beberapa pengertian sebagai berikut:

1. Bahwa pasal 22 UULH 1982 ternyata telah dirumuskan sebagai delik materiil yang mensyaratkan terjadinya akibat yang dilarang untuk selesainya tindak pidana lingkungan. Akibat yang dilarang tersebut adalah berupa pencemaran lingkungan hidup dan/atau perusakan lingkungan hidup. Secara teknis yuridis perumusan suatu delik menjadi delik materiil memiliki konsekuensi dari segi hukum pembuktian, yakni bahwa Penuntut Umum harus dapat membuktikan tentang telah terjadinya akibat yang dilarang. Faktor itulah yang menyebabkan kesulitan dalam penegakannya karena pembuktian akibat berupa perusakan dan pencemaran lingkungan mensyaratkan adanya baku mutu lingkungan yang ditetapkan lebih dahulu oleh pejabat administrasi dan kesulitan teknis membuktikan tentang parameter pencemaran dan/atau kerusakan tersebut. Di samping itu sebagai delik materiil maka setelah akibatnya berhasil dibuktikan masih dituntut untuk membuktikan kausalitas (*causation*) antara perbuatan yang melawan hukum dengan akibat yang dilarang undang-undang, yang ditimbulkannya. Untuk kasus-kasus pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup pembuktian kausalitas ini sangat sulit karena akan sangat bergantung pada hasil-hasil laboratorium, dan lagi seringkali sumber pencemaran dan/atau perusakan lingkungan

tidak bersifat tunggal (*multi sourcess*).

2. Pasal 22 UULH mengatur pertanggungjawaban pidana hanya terbatas pada subjek hukum berupa orang (*natuurlijk persoon*). Meskipun dalam penjelasan Pasal 5 disebutkan bahwa "yang dimaksud dengan orang adalah orang seorang, kelompok orang, atau badan hukum" akan tetapi secara sistematis dapat ditarik kesimpulan bahwa UULH 1982 tidak mengenal pertanggungjawaban korporasi atau badan hukum. Hal ini dapat disimpulkan dari sistem pertanggungjawaban dan sistem sanksi secara keseluruhan dalam UULH 1982 yang tidak mengatur secara khusus pertanggungjawaban pidana korporasi. Disamping itu, karena UULH 1982 tidak tegas menyimpang dari Buku I Pasal 59 KUHP maka terhadapnya berlaku ketentuan umum tersebut yaitu bahwa pertanggungjawaban pidana hanya dapat dikenakan terhadap orang.¹⁴
3. Tindak pidana lingkungan dalam Pasal 22 UULH 1982 menganut sistem pertanggungjawaban berdasarkan asas kesalahan atau *liability based on fault*, artinya untuk dapat dijatuhi pidana pelakunya harus memiliki kesalahan dalam bentuk kesengajaan atau kealpaan. Seperti pada beberapa undang-undang pidana di luar KUHP pada masa itu, UULH 1982 juga membedakan tindak pidana berdasarkan bentuk kesalahannya

yakni kejahatan untuk perbuatan yang dilakukan kesengajaan dan pelanggaran untuk perbuatan yang dilakukan dengan kelalaian.

4. Sistem sanksi dalam Pasal 22 UULH menyimpang dari sistem sanksi dalam KUHP dengan menggunakan sistem alternatif-kumulatif.
5. Dari rumusan tindak pidana lingkungan dalam Pasal 22 UULH 1982 tersebut sebenarnya dapat dibedakan beberapa jenis tindak pidana yaitu:
 - a. Kejahatan pencemaran lingkungan hidup;
 - b. Pelanggaran pencemaran lingkungan hidup;
 - c. Kejahatan perusakan lingkungan hidup;
 - d. Pelanggaran pencemaran lingkungan hidup.

Dalam pelaksanaannya ternyata dihadapi hambatan-hambatan dan kendala terhadap penegakan UULH 1982 tersebut secara keseluruhan maupun terhadap penegakan Pasal 22 pada khususnya. Hambatan dan kendala tersebut muncul karena beberapa faktor, antara lain:

1. Tidak siapnya instansi atau pejabat administrasi untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan organik yang menjadi prasyarat implementasi ketentuan-ketentuan dalam UULH 1982.
2. Tidak siapnya aparat penegak hukum untuk melakukan pengawasan dan penegakan dalam rangka pentaatan UULH 1982. baik secara kualitatif maupun kuantitatif.
3. Tidak tersedianya sarana dan prasarana secara memadai yang diperlukan, misalnya laboratorium,

¹⁴ Sudarto, "Kapita Selekta Hukum Pidana" Alumni, Bandung 1986, hal.58-59.

ahli lingkungan dan biaya pengawasan maupun penegakan hukum.

4. Kelemahan yang terdapat dalam perumusan UULH 1982 yang terlalu umum. Khusus untuk tindak pidana lingkungan kelemahan perumusan terutama sangat menonjol terlihat pada perumusan deliknya menjadi delik materiil dan tidak adanya pengaturan tentang tanggungjawab korporasi.

Oleh karena itu selama masa berlakunya tidak banyak kasus-kasus lingkungan hidup yang dapat diselesaikan secara hukum, apalagi secara hukum pidana. Sedikitnya upaya penegakan hukum tersebut bukan karena sedikitnya masalah lingkungan yang terjadi, akan tetapi lebih karena tidak dilakukannya penegakan hukum terhadap UULH 1982 karena beberapa faktor di atas.

Hal-hal inilah, disamping perkembangan internasional yang terkonkretisasi dalam deklarasi Rio, yang mendorong untuk dilakukan perubahan dan/atau pembaharuan terhadap UULH 1982.

B.3. Tindak Pidana Lingkungan menurut UUPH 1997.

Pengaturan tindak pidana lingkungan hidup dalam UUPH 1997 relatif lebih lengkap dan rinci dibandingkan dengan pengaturannya dalam UULH 1982. Disamping itu pengaturan tindak pidana lingkungan hidup dalam UUPH 1997 juga lebih progresif, dalam arti telah menjangkau dan mencakup jenis-jenis perbuatan yang lebih luas dan telah mengakomodasi perkembangan teori dalam hukum pidana dan kriminologi.

Disamping mengatur tentang hukum pidana materiil, UUPH 1997 juga mengatur tentang hukum acara pidana khususnya tentang penyidikan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 40. Lembaga yang berwenang melakukan penyidikan untuk tindak pidana lingkungan dalam UUPH 1997 mencakup penyidik POLRI dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu (PPNS). Hal ini merupakan jawaban tepat terhadap masalah yang dihadapi dalam penyidikan tindak pidana lingkungan hidup yang seringkali harus mempresentasikan alat-alat bukti yang bersifat ilmiah. Kemampuan seperti ini masih sangat rendah pada penyidik POLRI pada umumnya, sehingga diintroduksinya PPNS merupakan suatu terobosan besar.

Secara materiil dalam UUPH 1997 dirumuskan beberapa jenis tindak pidana lingkungan hidup yang semuanya dikualifikasi sebagai kejahatan. Penghapusan pembedaan antara kejahatan dan pelanggaran menurut penulis adalah sangat tepat, karena pembedaan tindak pidana menjadi kejahatan dan pelanggaran tidak memiliki dasar pembenaran teoretis yang kuat.

Jenis-jenis tindak pidana yang diatur dalam Pasal 41 s/d Pasal 48 UUPH 1997 adalah sebagai berikut :

1. Kesengajaan melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran lingkungan hidup;
2. Kesengajaan melakukan perbuatan yang menyebabkan kerusakan lingkungan hidup;
3. Kealpaan melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran lingkungan hidup;
4. Kealpaan melakukan perbuatan yang mengakibatkan perusakan lingkungan hidup;

5. Kesengajaan melepaskan atau membuang zat, energi, dan atau komponen lain yang berbahaya dan 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 kerusakan lingkungan hidup atau membahayakan kesehatan umum atau nyawa orang lain;
6. Kesengajaan memberikan informasi palsu atau menghilangkan atau menyembunyikan atau merusak informasi yang diperlukan dalam kaitannya dengan perbuatan dalam butir (5) di atas, padahal mengetahui atau sangat beralasan untuk menduga bahwa perbuatan tersebut dapat menimbulkan pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup atau membahayakan kesehatan umum atau nyawa orang lain;
7. Kealpaan melakukan perbuatan sebagaimana disebutkan dalam butir (5) dan (6) di atas.

Jenis-jenis tindak pidana sebagaimana disebutkan dalam butir-butir (1) (2) (3) dan (4) di atas merupakan tindak pidana materiil, sehingga tindak pidana tersebut dianggap selesai dilakukan bila telah terjadi akibat yang dilarang yakni pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup. Muladi¹⁵ secara teoretis menyebut tindak pidana materiil ini sebagai *generic crimes* atau *core crimes* karena sifatnya yang mandiri terlepas dari hukum lain (*delictum sui generis*).

Jenis-jenis tindak pidana dalam butir-butir (5) (6) dan (7) di atas merupakan tindak pidana formil, sehingga tindak pidana telah dianggap selesai dengan dilakukannya perbuatan yang memiliki *kans* untuk menimbulkan akibat sebagaimana dirumuskan dalam pasal-pasal tersebut, tanpa harus benar-benar terjadi akibatnya. Menurut Muladi¹⁶ tindak pidana yang dirumuskan secara formil ini disebut sebagai *specific crimes* karena sifatnya melekat pada bidang hukum lain yaitu hukum administrasi. Kelompok ini relatif lebih memiliki fungsi preventif, dan secara teknis yuridis Penuntut Umum hanya berkewajiban membuktikan adanya perbuatan dan membuktikan kans bahwa perbuatan tersebut dapat menimbulkan akibat yang dilarang, tanpa harus membuktikan telah terjadi akibat serta kausalitasnya. Lebih lanjut Muladi menjelaskan bahwa:

“Dalam merumuskan tindak pidana lingkungan hendaknya selalu dipertimbangkan adanya dua macam elemen yakni elemen material (*material element*) dan elemen mental (*mental element*). Sifat dari *generic crimes* adalah independen dan perumusannya merupakan delik material, dalam hal mana akibat merupakan unsur yang hakiki. Selanjutnya karakteristik *specific crimes* adalah sifatnya yang dependen terhadap aturan-aturan lain, perumusannya bersifat formal dan teori kausalitas tidak menjadi penting.”

Ditinjau dari segi pertanggungjawaban pelakunya maka seluruh tindak pidana yang dirumuskan dalam

¹⁵ Muladi, op.cit. hal.9.

¹⁶ Muladi, ibid.

UUPLH 1997 mensyaratkan adanya kesalahan dari pelakunya (*liability based on fault*), baik itu berbentuk kesengajaan maupun kelalaian. Ini berarti bahwa para pelaku tindak pidana lingkungan hidup hanya dapat dipidana apabila dapat dibuktikan bahwa padanya terdapat kesalahan. Dalam perkembangan ilmu hukum pidana sebenarnya dimungkinkan untuk memidana pelaku semata-mata hanya mendasarkan pada perbuatannya yang bersifat melawan hukum, tanpa perlu membuktikan aspek sikap batinnya. Sistem pertanggungjawaban yang tidak mempertimbangkan kesalahan pelaku tersebut secara teoretis disebut sebagai *strict liability*. Bahkan sistem *strict liability* ini telah diintrodusir sebagai sistem pertanggungjawaban perdata dalam UUPLH 1997 dan beberapa undang-undang lain. Dalam perkembangan hukum pidana di Indonesia sistem pertanggungjawaban tanpa kesalahan tersebut (*liability without fault*) tampaknya akan digunakan dalam konsep KUHP nasional yang dirumuskan oleh Tim BPHN untuk beberapa tindak pidana.¹⁷ Akan tetapi ternyata sepanjang menyangkut aspek hukum pidana ternyata perumus UUPLH 1997 konsisten pada asas culpabilitas.

Sistem sanksi pidana yang digunakan dalam UUPLH 1997 adalah sistem kumulatif murni antara pidana penjara dan pidana denda, ini berarti bahwa apabila terbukti tentang perbuatan melawan hukumnya dan kesalahan pelakunya maka hakim harus (imperatif) menjatuhkan kedua jenis sanksi pidana tersebut. Kebijakan legislatif yang merumuskan sistem kumulatif murni ini sangat menarik, karena dalam perundang-undangan pidana di luar KUHP

biasanya digunakan sistem alternatif-kumulatif.

Untuk jenis-jenis pidana pokok tersebut UUPLH 1997 hanya mengenal sistem maksimum khusus tanpa diatur tentang sistem minimum khususnya, sehingga dalam hal ini berlaku ketentuan tentang minimum umum. Lamanya ancaman pidana penjara dan besarnya jumlah pidana denda tampaknya mengikuti kebijakan legislatif selama ini yang cenderung dirumuskannya ancaman pidana yang makin tinggi. Kecenderungan tersebut mengasumsikan bahwa semakin tinggi ancaman pidana maka akan semakin tinggi pula daya preventif umum dari aturan tersebut. Secara teoretis asumsi tersebut menurut penulis dapat dibenarkan khususnya menyangkut perbuatan-perbuatan yang bersifat instrumental, yaitu perbuatan yang dilakukan untuk memperoleh keuntungan-keuntungan tertentu. Karena tindak pidana lingkungan hidup sebagian besar dilakukan atas motif ekonomi maka secara teoretis tingginya ancaman pidana tersebut akan dapat mencegah para pelaku potensial.

Akan tetapi efektivitas hukum (pidana) tidak hanya ditentukan oleh variabel tingginya ancaman pidana dalam undang-undang. Hal lain yang sangat berpengaruh terhadap efektivitas sanksi tersebut adalah besar-kecilnya kemungkinan para pelanggar untuk diterapi sanksi. Dengan kata lain tingginya ancaman pidana dalam undang-undang tidak akan banyak berpengaruh terhadap pentaatannya apabila risiko untuk diterapi sanksi rendah.

Selain digunakannya sanksi berupa pidana pokok tersebut dalam UUPLH juga dirumuskan sanksi berupa tindakan tata tertib sebagaimana diatur dalam Pasal 47 sebagai berikut :

¹⁷ Konsep KUHP Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 2004.

“Selain pidana sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan undang-undang 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 tiga tahun.”

Dilihat secara gramatikal dari perumusan Pasal 47 UUPH 1997 di atas maka tindakan tata tertib ini bukan suatu yang imperatif untuk dijatuhkan. Dan apabila hakim hendak menjatuhkan tindakan tata tertib maka jenis dan jumlahnya pun sangat bervariasi karena sistem perumusannya yang menggunakan sistem alternatif-kumulatif.

C. Karakteristik Hukum Pidana Lingkungan dan Tindak Pidana Lingkungan sebagai Tindak Pidana Ekonomi.

Dibandingkan dengan Hukum Administrasi dan Hukum Perdata, penggunaan hukum pidana sebagai salah satu sarana mengatur masalah kemasyarakatan (termasuk masalah lingkungan hidup) dinilai sebagai bersifat subsidair. Artinya adalah bahwa apabila sarana lain dianggap tidak (akan) mampu untuk mengatasi masalah tersebut, barulah digunakan

hukum pidana. Hal tersebut disebabkan tajamnya sanksi pidana, sehingga apabila tidak digunakan secara hemat dan rasional dapat menimbulkan banyak kerugian.

Dilihat dari fase bekerjanya hukum pidana, pertimbangan untuk menghemat penggunaan hukum pidana ini dapat dilakukan pada tahap formulasi maupun pada tahap aplikasinya. Pada tahap formulasi artinya penghematan dilakukan oleh lembaga legislatif sebelum merumuskan suatu aturan hukum pidana, karena aturan hukum pidana yang sudah dirumuskan harus dilaksanakan secara konsisten. Penghematan pada tahap aplikasi artinya masih membuka kemungkinan tidak diterapkannya suatu aturan hukum pidana yang telah dirumuskan, berdasarkan pertimbangan penegak hukum dalam menghadapi kasus-kasus konkrit.

Pembentuk UUPH 1997 tampaknya mengikuti pandangan kedua yaitu penghematan pada tahap aplikasi sebagaimana dapat dibaca dari Penjelasan Umum yang menyatakan bahwa :

“Sebagai penunjang hukum administrasi, berlakunya hukum pidana tetap memperhatikan asas subsidiaritas, yaitu bahwa hukum pidana hendaknya didayagunakan apabila bidang hukum lain, seperti sanksi administrasi dan sanksi perdata, dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup tidak efektif dan/atau”¹⁸

Penegasan tentang sifat subsidiaritas hukum pidana lingkungan tersebut ternyata didasarkan pertimbangan untuk menghindari kerugian-kerugian

¹⁸ Penjelasan Umum UUPH 1997.

karena diterapkannya (sanksi) hukum pidana. Akan tetapi ketentuan tersebut dapat menjadi alasan bagi aparat penegak hukum pidana untuk tidak melakukan tindakan penegakan hukum. Lebih jauh bahkan dapat menjadi alasan pembenar bagi penegakan hukum yang selektif berdasarkan pertimbangan-pertimbangan subjektif.

Dengan pertimbangan ringannya kesalahan pelaku dan/atau kecilnya akibat perbuatannya dan/atau bahwa perbuatannya tidak menimbulkan keresahan masyarakat aparat penegak hukum pidana dapat tidak menerapkan aturan pidana dalam UUPH 1997. Untuk menghindari disalahgunakannya kewenangan untuk menseleksi tindak pidana yang akan diselesaikan melalui peradilan pidana seharusnya ditetapkan pula mekanisme untuk mengontrolnya. Karena UUPH 1997 tidak mengatur secara khusus hal tersebut maka harus menggunakan prosedur hukum acara pidana umum, yaitu tentang praperadilan dalam KUHAP.

Ditinjau dari kemandirian norma atau kaidahnya Muladi¹⁹ mengkualifikasi hukum pidana lingkungan sebagai *administrative criminal law*, karena sebagian terbesar dari norma atau kaidah hukum pidana lingkungan ada pada bidang hukum lain khususnya hukum administrasi. Dengan kata lain sistem sanksi pidana digunakan untuk menegakkan norma atau kaidah hukum administrasi. Oleh karena itu seringkali dapat tidaknya dilakukan penegakan hukum pidana lingkungan sangat tergantung pada kelengkapan peraturan pelaksanaan yang secara teknis diatur dalam hukum administrasi.

Tindak pidana lingkungan pada umumnya memiliki sifat instrumental,

yakni dilakukan karena pelakunya memperhitungkan keuntungan-keuntungan yang bersifat ekonomis dari perilakunya. Dengan kata lain hampir seluruh tindak pidana lingkungan memiliki motif ekonomi. Perilaku apa yang akan dilakukan atau tidak akan dilakukan terhadap faktor lingkungan pada umumnya disertai dengan pertimbangan ekonomis yang sangat dominan sebagaimana dinyatakan oleh Haryanto²⁰ bahwa:

"Dari kacamata bisnis dapat dimengerti bahwa kesediaan seorang pengusaha untuk melakukan kegiatan-kegiatan yang sifatnya ramah lingkungan akan sangat bergantung kepada *economic gain* yang akan diperolehnya. Faktor lain yang juga mempengaruhi pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan adalah *oportunity cost*, yaitu biaya berupa kemungkinan kehilangan kesempatan untuk memperoleh keuntungan"

Analisis ekonomi dari hukum pidana mendasarkan diri pada asumsi bahwa calon pelaku tindak pidana selalu berupaya memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya. Karena itu sebelum memutuskan sesuatu selalu mempertimbangkan untung-rugi dari keputusannya tersebut.²¹ Bila tindak pidana mengandung kemungkinan untuk menghasilkan saldo keuntungan finansial maka calon pelaku akan cenderung melakukan tindak pidana

¹⁹Muladi, *op.cit.* hal 4.

²⁰Haryanto, "Pendekatan Ekonomi dalam Upaya Perlindungan Lingkungan" Teks Oratio Dies Fakultas Hukum Unpar, Bandung, 1995, halaman 9-10.

²¹R. Bowles, "Law and Economy, Oxford. 1982, page. 54-55.

tersebut. Dengan demikian secara ekonomis untuk mempengaruhi calon pelaku kita harus menaikkan besarnya biaya atau kerugian dari tindak pidana tersebut. Dalam hal ini biaya atau kerugian tersebut tidak berkenaan dengan biaya nyata tetapi berkenaan dengan biaya atau kerugian yang dapat diduga sebelumnya oleh calon pelaku. Menurut Oudijk²² perhitungan besarnya biaya atau kerugian yang dapat diduga tergantung pada dua variabel yaitu perkalian dari pidana yang akan dijatuhkan dan kemungkinan tertangkap.

Berdasarkan rumus di atas maka tersedia dua alternatif untuk menaikkan besar atau nilai kerugian yang dapat diharapkan sedemikian hingga melebihi nilai keuntungan yang diharapkan, yakni meningkatkan kemungkinan untuk tertangkap dan peningkatan bobot sanksi pidana. Peningkatan bobot sanksi pidana maksimum merupakan usaha yang lebih mudah dilaksanakan daripada peningkatan besarnya kemungkinan tertangkap, dan hal inilah tampaknya yang mempengaruhi perumusan bobot pidana dalam UUPLH 1997.

Khusus tentang peningkatan bobot pidana denda ini Barda pernah mengemukakan bahwa²³:

“Kebijakan legislatif yang hanya meningkatkan jumlah ancaman pidana denda bukanlah suatu jaminan untuk dapat mengefektifkan sanksi pidana denda. Kebijakan legislatif yang perlu dipikirkan adalah kebijakan yang mencakup

keseluruhan sistem sanksi pidana denda tersebut. Suatu sanksi pidana yang menyeluruh harus pula mencakup kebijakan-kebijakan yang dapat diharapkan menjamin terlaksananya sanksi pidana itu”.

Menghadapi perilaku yang didasari pada motif ekonomi seperti itu maka penggunaan jenis-jenis sanksi pidana yang bersifat ekonomis juga menjadi menarik dari sudut pandang ekonomi karena sifat dari pidana denda langsung tertuju pada motivasi untuk memperoleh keuntungan dan merupakan jenis pidana yang murah yang secara ekonomis dapat dipertanggungjawabkan. Namun demikian kita tidak mungkin hanya mengandalkan pidana denda, karena jenis dan bobot ancaman pidana dalam undang-undang juga memiliki fungsi simbolik. Oudijk²⁴ pada akhirnya mengingatkan bahwa peningkatan bobot sanksi pidana untuk mempengaruhi pelaku potensial tidak dapat dilakukan tanpa batas karena

“Penerapan bobot sanksi pidana yang demikian tinggi bagi pelanggaran-pelanggaran kecil justru harus kita hindari. Alasannya adalah agar fungsi ancaman pidana sebagai penagkal dilakukannya tindak pidana berat tetap terjaga. Bila pelaku sudah terancam kehilangan seluruh hidup dan harta miliknya karena melakukan tindak pidana ringan, maka tidak ada lagi yang menghalangi pelaku

²² Oudijk, “Peran dan Fungsi Sanksi dalam Hukum Pidana Ekonomi mengenai Lingkungan” dalam : Kekhawatiran Masa Kini, op.cit halaman 407.

²³ Barda Nawawi Arief, dalam : Kebijakan Legislatif dalam Rangka Mengefektifkan Pelaksanaan Sanksi Pidana Denda”, dalam Teori-Teori dan Kebijakan Pidana, Alumni Bandung, 1992, hal 181

²⁴ Oudijk, *ibid.* Hal. 411.

untuk melakukan tyindak pidana berat”.

Perkembangan secara internasional menunjukkan bahwa tindak pidana lingkungan hidup semakin menjadi isu sosial ekonomi dan bahkan juga politik apabila dikaitkan dengan masalah hak asasi manusia. Hal ini tidak berlebihan, sebab hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang sehat merupakan salah satu hak asasi manusia yang diatur dalam *Universal Declaration of Human Right* tahun 1948 (Art.25) jo Art.11 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Right* tahun 1966. Bahkan masalah lingkungan hidup dianggap sebagai salah satu isu penting dalam globalisasi. Hal ini tampak dari program kerja *The Commission on Crime Prevention an Criminal Justice* 1992-1996 yang menempatkan kaitan antara masalah lingkungan hidup dengan sistem peradilan pidana sebagai prioritas, yang kemudian diikuti oleh Konggres PBB tentang Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan para Pelaku yang diselenggarakan di Cairo pada tahun 1995 dan menjadikan masalah lingkungan hidup sebagai salah satu masalah utama.

Dalam hukum pidana internasioanal perkembangannya justru lebih jauh lagi yakni mengkualifikasi tindak pidana lingkungan hidup sebagai salah satu dari 22 jenis tidak pidana internasional dengan segala konsekuensinya.²⁵ Hal ini berkaitan dengan kenyataan bahwa tindak pidana lingkungan hidup seringkali mempunyai dampak internasional atau transasional. Dalam hukum internasional, unsur internasional dalam hal ini sering

berhubungan dengan kategorisasi tindak pidana lingkungan sebagai perbuatan yang menyebabkan *indirect threat to world peace and security, conduct affecting more than one state, conduct including or affecting citizens more than one state.*

Atas dasar alasan-alasan seperti diuraikan di atas maka di Belanda secara formal tindak pidana lingkungan hidup dikualifikasi sebagai tindak pidana ekonomi, sehingga penegakannya dapat mengikuti sistem dalam *Wet Economische Delicten* (WED). Schaffmeister menjelaskan keuntungan dari pengkaitan ke dalam WED ini sebagai berikut :

“Pengkaitan pada WED pada pembuatan undang-undang mengenai lingkungan akan memunculkan keuntungan-keuntungan tertentu, khususnya dalam upaya penegakan hukum melalui sarana hukum pidana. Dalam ruang lingkup alternatif pidanaan seperti pidana pokok, pidana tambahan dan tindakan lainnya WED memberikan kemungkinan yang lebih banyak dibanding hukum pidana komunal/biasa. Hal yang sama berlaku juga terhadap kewenangan kejaksaan dalam hal penuntutan perkara-perkara tindak pidana ekonomi.”

Sebenarnya pola introduksi tindak pidana lingkungan ke dalam WED seperti di Belanda dapat pula dilakukan di Indonesia karena UU Nomor 7/Drt/1955 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Ekonomi (UUTPE) sampai saat ini masih berlaku. UUTPE sebenarnya memberikan kesempatan yang sangat luas untuk diintegrasikannya

²⁵ Bassiouni, "International Criminal Law" Volume I, Tanasional Publishers Inc, New York, 1985, page. 541.

tindak pidana lingkungan ke dalamnya melalui ketentuan Pasal 1 butir ke 3 UUTPE.

Integrasi seperti yang dilakukan oleh Belanda secara sistematis sangat menguntungkan karena UUTPE memiliki ketentuan-ketentuan khusus tentang hukum acara dan sistem pemidanaan yang lebih lengkap dibanding UUPLH 1997. Bahkan Muladi menyatakan bahwa integrasi tersebut bukan sekedar masalah praktis dan pragmatis tapi "dalam tindak pidana lingkungan, hal yang paling mendasar adalah kualifikasinya sebagai tindak pidana ekonomi (*economic crimes*)".²⁶

D. Ketergantungan Hukum Pidana Lingkungan terhadap Hukum Administrasi

Dalam istilah Hukum Pidana Lingkungan sebenarnya terkandung pengertian pendayagunaan asas-asas, kelembagaan, sistem dan sanksi hukum pidana untuk menegakkan norma-norma hukum lingkungan. Sedangkan norma-norma hukum lingkungan itu sendiri sebagian terbesar terletak dalam bidang hukum administrasi. Hal ini menyebabkan keterkaitan yang sangat besar antara hukum pidana lingkungan dengan hukum administrasi. Penilaian tentang ada tidaknya tindak pidana lingkungan hidup akan sangat bergantung terhadap kriteria-kriteria yang ditetapkan dalam bidang hukum administrasi. Dengan kata lain peraturan perundangan hukum lingkungan untuk bagian terbesar terdiri dari aturan-aturan yang menetapkan pencemaran atau perusakan lingkungan macam apa yang sama sekali dilarang dan pencemaran atau perusakan mana

yang diperkenankan asalkan untuknya telah didapatkan ijin administratif terlebih dahulu. Peraturan perundang-undangan lingkungan ini juga mengatur atas dasar syarat-syarat apa pihak penguasa, melalui aturan-aturan umum atau suatu sistem perijinan dapat membiarkan atau memperbolehkan dilakukannya suatu tindak pencemaran lingkungan tertentu. Hal di atas berarti bahwa pencemaran lingkungan dapat sama sekali dilarang atau diperbolehkan, baik karena dilakukan dengan cara-cara yang ditetapkan dalam peraturan perundangan umum maupun yang dilakukan setelah mendapat ijin dari penguasa. Pejabat administratif dalam memberikan ijin seringkali, dalam batas-batas yang ditentukan undang-undang, memiliki keleluasaan untuk bertindak tertentu, maka *de facto* pihak pejabat administrasi berwenang melalui syarat-syarat ijin untuk menetapkan kondisi pencemaran yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Kekuasaan pejabat administrasi untuk memberikan ijin mempengaruhi cara perwujudan kebijakan lingkungan.

Bahkan lebih jauh lagi struktur perundang-undangan hukum lingkungan mempengaruhi pula struktur hukum pidana lingkungan. Hal ini terjadi karena tidak ditaatinya beberapa perundang-undangan lingkungan yang dinyatakan sebagai tindak pidana lingkungan. Selanjutnya, apakah suatu pencemaran akan diancam dengan sanksi pidana akan tergantung pula pada pelanggaran kewajiban-kewajiban administrasi tertentu. Kondisi di atas yang menyebabkan ketergantungan administrasi dari hukum pidana lingkungan. Secara

²⁶ Muladi, op.cit hal.6

²⁷ MG Faure, "Dampak Ketergantungan Administratif Hukum Pidana Lingkungan" dalam : Kekhawatiran Masa Kini, op.cit. Hal.31.

singkat Faure²⁷ menjelaskan bahwa: "Sifat dapat dipidanya pencemaran lingkungan dibatasi sedemikian rupa sehingga yang dikenakan sanksi atau dianggap sebagai tindak pidana lingkungan adalah pelanggaran terhadap kewajiban-kewajiban administratif".

Lebih lanjut Faure mengemukakan bahwa:²⁸

"Cara pernyataan suatu perbuatan sebagai tindak pidana seperti di atas mengakibatkan bahwa pihak pejabat administrasi turut menentukan perbuatan atau perilaku mana yang tergolong tindak pidana dan mana yang tidak."

Dalam sistem yang demikian maka suatu tindak pidana lingkungan hidup menurut UUPLH 1997 hanya dapat terjadi apabila akibat yang telah ditimbulkan telah atau dapat menyebabkan lingkungan hidup kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu, sebagaimana ditetapkan dalam Baku Mutu Lingkungan yang (akan) ditetapkan dengan peraturan pemerintah.²⁹ Ini berarti bahwa tidak setiap perbuatan yang (dapat) menyebabkan penurunan kualitas lingkungan merupakan tindak pidana pencemaran lingkungan hidup, kecuali bila terbukti telah melampaui baku mutu lingkungan.

Tindak pidana perusakan lingkungan hidup hanya dapat terjadi bila perubahan sifat fisik atau hayati mengakibatkan lingkungan hidup tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkelanjutan, sehingga ada tidaknya tindak pidana

perusakan lingkungan hidup menurut UUPLH 1997 akan sangat tergantung pada rencana peruntukan lingkungan dan Kriteria Baku Kerusakan Lingkungan yang ditetapkan dalam hukum administrasi.³⁰ Ini berarti bahwa tidak setiap perbuatan yang (dapat) menyebabkan tidak dapat berfungsinya lingkungan hidup merupakan tindak pidana perusakan lingkungan hidup, kecuali apabila telah melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.

Karena sifat ketergantungan tersebut maka bekerjanya hukum pidana lingkungan akan sangat tergantung pada keberadaan dan kelengkapan hukum administrasi yang menetapkan tentang baku mutu lingkungan hidup dan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup. Tanpa ditetapkannya kedua kriteria tersebut maka hukum pidana belum dapat didayagunakan, karena ketentuan dalam UUPLH 1997 tidak memiliki normanya sendiri.

Sifat ketergantungan ini juga tampak jelas dari perumusan tindak pidana lingkungan dalam UUPLH 1997, baik tindak pidana yang dirumuskan secara formil maupun yang dirumuskan secara materil, dengan dicantumkannya unsur "**melawan hukum**" sebagai unsur tertulis dalam Pasal 41 UUPLH 1997 dan unsur "**melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku**" sebagai unsur tertulis dari Pasal 43 ayat 1 UUPLH 1997.

Dicantumkannya unsur-unsur tersebut bermaksud untuk membatasi cakupan ketentuan pidana dalam UUPLH 1997 sehingga tidak termasuk perbuatan-perbuatan yang dilakukan setelah mendapat ijin dari pejabat administrasi. Ini berarti bahwa secara teknis yuridis ijin yang diberikan oleh pejabat administrasi

²⁸ ibid, hal.35.

²⁹ Perikas : Pasal 1 butir 11-12 jo Pasal 14 ayat 2 UUPLH 1997.

³⁰ Periksa : Pasal 1 butir 13-14 jo Pasal 14 ayat 3 UUPLH 1997.

dapat menghilangkan sifat dapat dipidananya suatu perbuatan pencemaran atau perusakan lingkungan hidup.

Pembedaan penyebutan unsur "melawan hukum" dan unsur "melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku" dalam kedua Pasal tersebut secara teoretis memiliki konsekuensi yang berbeda pula. Berdasarkan Pasal 41 UUPLH 1997 apabila telah dilakukan perbuatan yang menimbulkan akibat pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup maka telah terjadi tindak pidana. Unsur "melawan hukum" lebih berfungsi secara negatif, artinya berfungsi untuk menghapuskan sifat dapat dipidananya suatu perbuatan apabila ternyata telah dilakukan secara tidak melawan hukum. Sedangkan untuk terjadinya tindak pidana lingkungan menurut Pasal 43 ayat 1 UUPLH 1997 harus didahului adanya pelanggaran ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sehingga unsur ini bersifat positif, artinya sebagai syarat untuk adanya tindak pidana.

Akan tetapi perbedaan tersebut secara praktis tidak memiliki konsekuensi, karena keduanya telah dirumuskan sebagai unsur tertulis. Karena merupakan unsur tertulis maka keduanya harus dimasukkan dalam surat dakwaan, dan karena dimasukkan dalam surat dakwaan maka menjadi beban Penuntut Umum untuk membuktikan adanya unsur "melawan hukum" atau unsur "melanggar perundang-undangan yang berlaku" tersebut. Sebenarnya perbedaan tersebut akan memiliki arti praktis apabila unsur "melawan hukum" tidak ditulis dalam rumusan Pasal 41 UUPLH 1997, sehingga beban pembuktian tidak ada pada Penuntut Umum tetapi menjadi hak terdakwa untuk membuktikan bahwa perbuatannya dilakukan secara tidak

melawan hukum. Dalam teori hukum pidana unsur "melawan hukum" merupakan unsur mutlak dari setiap tindak pidana, sehingga meskipun tidak ditulis tetap merupakan unsur. Ditulis atau tidaknya unsur "melawan hukum" membawa konsekuensi pada beban pembuktian.

Ketertanggung administratif tersebut di atas secara teoretis maupun praktis memiliki peranan yang sangat penting. Dari sudut pandang dogmatika hukum pidana, dapat kita lihat bahwa perlindungan yang diberikan hukum pidana terhadap objek hukum lingkungan (seperti air bersih, udara bersih, dan tanah bersih) tidak diberikan secara langsung sebagaimana perlindungan terhadap objek hukum klasik (seperti nyawa, badan, harta, atau kehormatan). Yang dimaksud dengan perlindungan tidak langsung adalah bahwa lingkungan hidup menikmati perlindungan hukum pidana hanya sepanjang terjadi suatu pelanggaran terhadap kewajiban administrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Barda Nawawi Arief, dalam : Kebijakan Legislatif dalam Rangka Mengefektifkan Pelaksanaan Sanksi Pidana Denda", dalam Teori-Teori dan Kebijakan Pidana, Alumni Bandung, 1992.
- Budi Prastowo : "Petunjuk Pelaksanaan Penulisan Legal Memorandum Kasus Lingkungan Hidup" Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Propinsi Jawa Barat, diktat, 2000.
- Drupsteen dan Kleijs-Wijn Nobel : "Upaya Penegakan Hukum Lingkungan melalui Hukum Perdata-Administratif dan Pidana", dalam

"Kekhawatiran Masa Kini"
terjemahan : Tristam P Moeljono,
Citra Aditya Bakti, Bandung,
1994.

hal.1.
Sudarto, "Kapita Selekta Hukum Pidana"
Alumni, Bandung 1986.

Haryanto, "Pendekatan Ekonomi dalam
Upaya Perlindungan Lingkungan"
Teks Oratio Dies Fakultas Hukum
Unpar, Bandung, 1995.

Koesnadi Hardjasoemantri, "Hukum Tata
Lingkungan". Edisi Keenam,
Cetakan Keduabelas,
Gadjahmada University
Press, 1996.

MG Faure, "Dampak Ketergantungan
Administratif Hukum Pidana
Lingkungan" dalam :
Kekhawatiran Masa Kini.

Muladi : "Prinsip-Prinsip Dasar Hukum
Pidana Lingkungan dalam
Kaitannya dengan Undang-
Undang Nomor 23 Tahun 1997"

Munadjat Danusaputro, "Hukum
Lingkungan", Buku I : Umum,
Binacipta, Bandung, 1980.

Oudijk, "Peran dan Fungsi Sanksi dalam
Hukum Pidana Ekonomi
mengenai Lingkungan" dalam :
Kekhawatiran Masa Kini.

Polak dan Leenen dalam makalah
Drupsteen "Hukum Lingkungan
Belanda" Bahan Penataran
Hukum Administrasi dan Hukum
Lingkungan, Universitas
Airlangga, Surabaya, 1991, copy.

Soetandyo Wignjisoebroto, "Dari Hukum
Kolonial ke Hukum Nasional",
Rajawali Pers, Jakarta, 1994,