

**KEBIJAKAN LEGISLATIF MENGENAI KRIMINALISASI
DALAM PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG
LINGKUNGAN HIDUP**



TESIS

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Guna Memperoleh Gelar Magister Hukum**

**MEDI ISKANDAR ZULKARNAIN
0706174940**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
KEKHUSUSAN HUKUM DAN SISTEM PERADILAN PIDANA
JAKARTA
JULI 2009**

ABSTRAK

Nama : Medi Iskandar Zulkarnain
Program Studi : Magister Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Sistem Peradilan
Pidana
Judul : Kebijakan Legislatif Mengenai Kriminalisasi Dalam Perundang-
Undangan di Bidang Lingkungan Hidup

Kebijakan legislatif tentang kriminalisasi dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dilakukan berdasarkan alasan/pertimbangan bahwa perbuatan pencemaran/perusakan lingkungan hidup bertentangan dengan nilai-nilai keagamaan, bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945 dan sebagai alat kebijakan pemerintah yang khususnya bertujuan untuk mengamankan dan mempertahankan kebijakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup. Kepentingan hukum yang dilindungi dalam kriminalisasi ini adalah kepentingan pelestarian lingkungan hidup, perlindungan terhadap kesehatan umum dan nyawa manusia. Melalui kriminalisasi di bidang lingkungan hidup ini, semua perbuatan yang menyebabkan atau dapat menyebabkan pencemaran/ lingkungan hidup diancam dengan sanksi pidana. Namun berdasarkan pertimbangan bahwa hukum lingkungan sebagian besar merupakan ketentuan hukum administrasi, hukum pidana/sanksi pidana dijadikan sebagai penunjang hukum administrasi dalam arti hukum pidana hendaknya didayagunakan apabila sanksi bidang hukum lain, seperti sanksi administrasi dan sanksi perdata, dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup tidak efektif dan/atau tingkat kesalahan pelaku relatif berat dan/atau akibat perbuatannya relatif besar dan/atau perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat. Kurangnya penjelasan mengenai bagaimana penerapan asas subsidiaritas dalam konteks penegakan hukum lingkungan, menyebabkan timbulnya berbagai silang pendapat tentang sanksi yang mana yang seharusnya diterapkan terlebih dahulu dalam hal terjadi pelanggaran terhadap ketentuan pidana dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997.

Kata Kunci : Kebijakan Legislatif, Kriminalisasi, Perundang-Undangan
Lingkungan Hidup

ABSTRACT

Name : Medi Iskandar Zulkarnain
Programme Study : Law Magister
Tittle : Legislative Policy About Criminalization in Environmental Act

The legislative policy about criminalization in Law Statue No 23/1997 about environment conservation, applied based a reason every activity that could pollution and destroy environment is not suitable with religion, Pancasila and UUD 1945 values and as media for government policy, especially for saving and defending development policy based on life environment orientation. Law tendencies that covered in this criminalization is for existence of environmental, protecting public health and human being. Trough criminalization in environmental, every activity that caused or potentially caused pollution of environmental could be punishing by crime law. But according to perspective that almost of environment law is administration law, crime law could give contribution toward administration law, in a meaning that crime law must be enforcement in another legal subject. Such as administration sanction and reconciliation of environment conflict is ineffectively and level of crime activity and it could cause a horror of public. Less explanation about applied sub siderite aspect in legal enforcement context caused many miss understanding about sanction that should be applied firstly, in facing many criminalities as mentioned in Law Statue No 23/1997.

Keyword : Legislative Policy, Criminalization, Environmental Act.

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Medi Iskandar Zulkarnain

NPM : 0706174940

Tanda Tangan : 

Tanggal : 21 Juli 2009

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Medi Iskandar Zulkarnain
NPM : 0706174940
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : "Kebijakan Legislatif Mengenai Kriminalisasi
Dalam Perundang-Undangan di Bidang
Lingkungan Hidup"

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Pasca Sarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Prof. Mardjono Reksodiputro, S.H.,M.H
Ketua Sidang/Penguji



(.....)

Topo Santoso, S.H.,M.H.,Ph.D
Pembimbing/Penguji



(Topo Santoso,

Dr. Surastini Fitriasih, S.H.,M.H
Anggota Sidang/Penguji



(.....)

Ditetapkan di : Jakarta
Tanggal : 14 Juli 2009

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadapan ALLAH, SWT yang telah melimpahkan berkah, rahmat serta hidayah-Nya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan penulisan tesis ini. Tesis berjudul “Kebijakan Legislatif Mengenai Kriminalisasi Dalam Perundang-Undangan di Bidang Lingkungan Hidup” ini, Tesis ini penulis dedikasikan sebagai sumbangan pemikiran dalam upaya penegakan hukum lingkungan di Indonesia guna menjamin pelestarian lingkungan hidup Indonesia.

Perjalanan panjang dalam studi di Pascasarjana Universitas Indonesia hingga penulisan tesis ini tidak akan dapat lepas dari bantuan berbagai pihak. Penulis persembahkan tesis ini untuk ibunda tercinta Siti Maimunah dan ayahanda tercinta Zoli Senapi yang telah membesarkan, mendidik dan membimbing penulis dengan penuh kasih sayang.

Dengan segala kerendahan hati, penulis sadar bahwa penulisan tesis ini tidak akan terwujud tanpa bantuan, bimbingan dan nasehat dari para pengajar dan pihak-pihak terkait lainnya, untuk itu pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan terimakasih yang setulusnya kepada :

1. Topo Santoso, SH, MH. Phd, yang telah meluangkan waktu di tengah-tengah kesibukan beliau yang amat padat untuk membimbing penulis menyelesaikan penulisan tesis ini.
2. Prof. Safri Nugraha, SH, LLM, PhD, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
3. Prof. Mardjono Reksodiputro, SH. MA, selaku Ketua Konsentrasi Sistem Peradilan Pidana Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
4. Ibu Prof. Dr. Rosa Agustina, SH. MH, selaku Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
5. Ibu Melda Kamil Ariadno, SH. LLM, selaku Sekretaris Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia;

6. Bapak dan Ibu Dosen Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan membuka wawasan penulis.
7. Kejaksaan Republik Indonesia yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan Pascasarjana di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
8. Yang terhormat Bapak Dr. Bambang Prabowo Soedarso, S.H.,M.e.s., yang telah meluangkan waktu, data serta sumbangan pemikiran kepada penulis.
9. Keluarga besar dan kakak – kakak tercinta : Eka Kurnia Sukmasari, S.H., Meli Mulyani, Nopi Sofyan Fikri, S.H., Nopita Roentrianto, S.H.,M.H., yang selalu memberikan dukungan moril dan materiil serta semangat guna terwujudnya cita – cita penulis.
10. Isteri tercinta Desvanty Rahman, SKM, yang selalu mendoakan setiap langkah untuk keberhasilan penulis dan memberikan dukungan moril maupun materiil guna kesuksesan studi ini.
11. Rekan-rekan dari Kejaksaan seperjuangan yang mengikuti program Pascasarjana Fakultas Hukum angkatan V tahun 2007, Anissa, Mia, Nurul, Rina, Ronald, Fauzy, Deddy Napitupulu, Deddy Sunanda, Rusdi, Nophy, Kresno, Anton, dan Novel.
12. Semua rekan – rekan di Sekretariat Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia kampus salemba : mas Huda, mas Hari, pak Wakidjan, dan yang lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu, terima kasih atas bantuan yang diberikan kepada penulis selama menimba ilmu di kampus tercinta.
13. Semua pihak – pihak yang telah mendukung dalam kelancaran proses studi program pasca sarjana yang tidak dapat disebutkan satu persatu, semoga amal ibadah dan keikhlasannya diterima oleh ALLAH SWT, Amin.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari sempurna, untuk itu kritik dan saran yang bersifat membangun dari pembaca akan membantu dalam penyempurnaan tesis ini. Akhir kata penulis mengharapkan semoga tesis ini bermanfaat bagi semua pihak yang membacanya.

Jakarta, 14 Juli 2009

Penulis



(Medi Iskandar Zulkarnain)



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Medi Iskandar Zulkarnain
NPM : 0706174940
Program Studi : Pasca Sarjana
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneklusif (*non-exclusive Royalty Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

” Kebijakan Legislatif Mengenai Kriminalisasi Dalam Perundang-Undangan di Bidang Lingkungan Hidup ”

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa permintaan izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik hak cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 14 Juli 2009
Yang menyatakan


(MEDI ISKANDAR ZULKARNAIN)

DAFTAR ISI

Abstrak.....	i
Pernyataan Orisinalitas.....	ii
Pengesahan.....	iii
Kata Pengantar.....	iv
Pernyataan Persetujuan Publikasi Untuk Kepentingan Akademis.....	vii
Daftar Isi.....	viii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian.....	7
D. Kerangka Teoritis.....	8
E. Kerangka Konseptual.....	10
F. Metodologi Penelitian.....	12
G. Sistematika Penulisan.....	12

BAB II KRIMINALISASI DI BIDANG LINGKUNGAN HIDUP

A. Kebijakan Kriminal, Kebijakan Hukum Pidana dan Kriminalisasi.....	14
1. Kebijakan Kriminal.....	14
2. Kebijakan Hukum Pidana.....	18
3. Kriminalisasi.....	20
a. Definisi Kriminalisasi.....	20
b. Kriteria Umum Kriminalisasi.....	21
c. Dasar Pembenaar Kriminalisasi.....	25
d. Kepentingan Hukum dalam Kriminalisasi.....	31
B. Kebijakan Kriminalisasi Dalam Undang-Undang No. 23	

	Tahun 1997	
	1. Definisi Lingkungan Hidup.....	34
	2. Rumusan Ketentuan Pidana dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997.....	36
	3. Alasan/Pertimbangan Kriminalisasi dalam Undang- Undang No. 23 Tahun 1997.....	45
	4. Kepentingan Hukum yang hendak dilindungi Melalui Kriminalisasi dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997.....	46
	5. Asas Subsidiaritas dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997.....	49
BAB III	PENDAYAGUNAAN HUKUM PIDANA LINGKUNGAN DAN KAITANNYA DENGAN PENERAPAN ASAS SUBSIDIARITAS	
	A. Pengaruh Asas Subsidiaritas Terhadap Pendayagunaan Hukum Pidana Lingkungan.....	52
	B. Penerapan Asas Subsidiaritas dalam Hukum Lingkungan di masa yang akan datang.....	71
BAB IV	PENUTUP	
	A. Kesimpulan.....	78
	B. Saran.....	80
	DAFTAR PUSTAKA.....	83

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Manusia hidup di dunia menentukan lingkungannya atau ditentukan oleh lingkungannya. Perubahan lingkungan sangat ditentukan oleh sikap maupun perlindungan manusia pada lingkungannya. Alam yang secara fisik dapat dimanfaatkan untuk kepentingan manusia dalam mengupayakan kehidupan yang lebih baik dan sehat menjadi tidak baik dan tidak sehat dan dapat pula sebaliknya, apabila pemanfaatannya tidak digunakan sesuai kemampuan serta tidak melihat situasinya.¹

Lingkungan dibentuk oleh kegiatan yang dilakukan oleh manusia, perubahan-perubahannya dapat mempengaruhi hidup dan kehidupan baik secara langsung atau tidak langsung. Perubahan lingkungan terjadi karena tidak seimbang lagi susunan organik atau kehidupan yang ada, akibatnya pun belum dapat dirasakan secara langsung bagi kehidupan manusia atau kehidupan lainnya namun baru terasa setelah regenerasi.²

Dalam beberapa abad terakhir ini dapat dikemukakan adanya kasus-kasus pencemaran lingkungan di mancanegara. Misalnya, di Inggris pada abad ke-17 yaitu adanya tuntutan oleh seorang pemilik tanah terhadap tetangganya yang membangun peternakan babi sedemikian rupa sehingga baunya dibawa angin ke arah kebun si pemilik tanah. Kemudian dalam abad ke-18 dapat ditemukan peraturan-peraturan yang ditujukan kepada dikeluarkannya asap yang berlebihan, baik dalam perundang-undangan Inggris maupun Amerika. Dalam Abad ke-19, dengan menghebatnya revolusi industri, banyak peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan memuat ketentuan mengenai pengendalian asap serta gangguan-gangguan yang ditimbulkannya, mengenai pencemaran air, dan terutama di

¹ P. Joko Subagyo, *Hukum Lingkungan, Masalah dan Penanggulangannya*, Jakarta : Rineka Cipta, 1999, hal.1.

² *Ibid.*, hal.16.

Inggris dengan adanya “gerakan sanitasi”, telah dikeluarkan ketentuan-ketentuan mengenai pembuangan dari tinja dan sampah.³

Sedangkan kasus-kasus pencemaran lingkungan hidup yang terjadi di Indonesia juga tidak sedikit, diantaranya :

1. Kasus Pencemaran Teluk Buyat.

Teluk Buyat, di Kabupaten Minahasa, Sulawesi Utara adalah lokasi pembuangan limbah tailing (lumpur sisa penghancuran batu tambang) milik PT. Newmont Minahasa Raya (NMR). Sejak 1996, perusahaan asal Denver, AS ini membuang sebanyak 2.000 ton limbah tailing ke dasar perairan Teluk Buyat. Sejumlah ikan ditemui memiliki benjolan semacam tumor dan mengandung cairan kental berwarna hitam dan lendir berwarna kuning keemasan. Begitu pula pada manusia. Sejumlah penduduk Buyat memiliki benjol-benjol di leher, payudara, betis, pergelangan, pantat dan kepala. Dari laporan-laporan penelitian, ditemukan kesamaan pola penyebaran Arsen (As), Antimon (Sb), dan Merkuri (Hg) dan Mangan (Mn), dimana konsentrasi tertinggi logam berbahaya tersebut ditemukan di sekitar lokasi pembuangan tailing Newmont. Hal ini mengindikasikan bahwa pembuangan tailing Newmont di Teluk Buyat merupakan sumber pencemaran sejumlah logam berbahaya. Sejumlah sampel ikan, dalam beberapa laporan kajian, ditemukan mengandung Arsen dan merkuri yang cukup tinggi.⁴

2. Kasus Lumpur Panas Lapindo.

Tanggal 28 Mei 2006, sekitar pukul 22.00 terjadi kebocoran gas hidrogen sulfida (H₂S) di areal ladang eksplorasi gas Rig TMMJ # 01, lokasi Banjar Panji perusahaan PT. Lapindo Brantas (Lapindo) di Desa Ronokenongo, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo. Kebocoran gas tersebut berupa semburan asap putih dari rekahan tanah, membumbung tinggi sekitar 10 meter. Semburan gas tersebut disertai keluarnya cairan lumpur dan meluber ke lahan warga. Semburan lumpur panas di kabupaten Sidoarjo

⁴ http://www.walhi.or.id/kampanye/tambang/buanglimbah/040725_penelitianpencbuyat_li/

sampai saat ini belum juga bisa teratasi. Semburan yang akhirnya membentuk kubangan lumpur panas ini telah memporak-porandakan sumber-sumber penghidupan warga setempat dan sekitarnya. Kompas edisi Senin (19/6/06) melaporkan, tak kurang 10 pabrik harus tutup, 90 hektar sawah dan pemukiman penduduk tak bisa digunakan dan ditempati lagi, demikian juga dengan tambak-tambak bandeng, belum lagi jalan tol Surabaya-Gempol yang harus ditutup karena semua tergenang lumpur panas. Selain lingkungan fisik yang rusak, kesehatan warga setempat juga terganggu. Lily Pudjiastuti, anggota tim ahli ITS yang membidangi penanganan lingkungan menyatakan bahwa lumpur panas di Sidoarjo bisa menyebabkan infeksi saluran pernapasan dan iritasi kulit. Dia menjelaskan lumpur tersebut juga mengandung bahan karsinogenik yang, bila menumpuk di tubuh, bisa menyebabkan penyakit serius seperti kanker. Selain itu, jika masuk ke tubuh anak secara berlebihan, bisa mengurangi kecerdasan. Lily mengatakan, berdasarkan analisis sampel air di tiga lokasi berbeda, dari 10 kandungan fisika dan kimia yang dijadikan parameter, 9 di antaranya telah jauh melampaui baku mutu limbah cair sesuai dengan surat keputusan Gubernur Jawa Tengah. Kandungan logam berat (Hg), misalnya, mencapai 2,565 mg/liter Hg. Padahal baku mutunya hanya 0,002 mg/liter Hg.⁵

3. Kasus Limbah Tahu Sidoarjo

Perusahaan tahu dan peternakan babi milik terdakwa BG/OLG diduga membuang limbah pabrik tahu yang mengandung BOD 3095,4 mg/l dan COD 12293 mg/l serta limbah kotoran babi yang mengandung BOD 462,3 mg/l dan COD 1802,9 mg/l ke kali Surabaya sebagaimana hasil pemeriksaan air yang dilakukan oleh BTKL Surabaya tanggal 20 Juli 1988 No.261/Pem/BTKL.Pa/VII/1988. Kandungan limbah tersebut melebihi ambang batas yang ditetapkan SK Gubernur Jawa Timur No.43 Tahun 1978. Terdakwa telah membuat instalasi yang tidak sesuai dengan daya tampung limbah, sehingga air limbah meluber keluar dan mengalir ke kali Surabaya. Pembuangan air limbah tersebut menyebabkan menurunnya

⁵ http://www.walhi.or.id/kampanye/cemar/industri/070728_lumpurlapindo_kp/

kualitas air kali Surabaya dan menyebabkan air kekurangan oksigen yang berakibat matinya kehidupan dalam air serta sukar diolah menjadi air bersih untuk bahan baku PDAM.⁶

Oleh karena itu penegakkan hukum lingkungan terhadap kasus-kasus pencemaran dan perusakan lingkungan sebagaimana yang telah disebutkan di atas perlu dilakukan sebagai upaya untuk menjaga kelestarian lingkungan hidup khususnya lingkungan hidup Indonesia.

Lingkungan hidup Indonesia yang dianugerahkan Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat dan bangsa Indonesia merupakan karunia dan rahmat-Nya yang wajib dilestarikan dan dikembangkan kemampuannya, agar dapat menjadi sumber penunjang hidup bagi rakyat dan bangsa Indonesia, serta makhluk hidup lainnya demi kelangsungan dan peningkatan kualitas hidup itu sendiri.⁷

Pembangunan berwawasan lingkungan hidup merupakan satu kebijaksanaan yang merupakan satu upaya sadar dan sengaja serta berencana dalam menggunakan dan mengelola sumber daya alam secara bijaksana, untuk jangka panjang dalam pembangunan yang berkelanjutan guna meningkatkan mutu hidup.⁸

Ide dasar yang melandasi pembangunan dan perlindungan lingkungan diwujudkan dengan dasar hukum yaitu Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 memberikan hak penguasaan kepada negara atas seluruh sumber daya alam Indonesia dan memberikan kewajiban kepada negara untuk menggunakannya bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Usaha penyusunan rancangan undang-undang lingkungan hidup mulai lebih intensif dilakukan sejak Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup (MNPPLH) membentuk Kelompok Kerja Pembinaan Aparatur

⁶ *Indonesia Australia Specialized Training Program II Environmental Law & Enforcement, In-Australia Training, Indonesian Center For Environmental Law (ICEL), 2002.*

⁷ Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

⁸ Hermien Hadiati Koeswadji, *Hukum Pidana Lingkungan*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1993, hal.23.

dalam Pengelolaan Sumber Alam dan Lingkungan Hidup pada Bulan Maret 1979, yang ditugasi menyusun konsep rancangan undang-undang tentang pengelolaan lingkungan hidup. Setelah mengalami penyempurnaan, dalam Sidang Paripurna DPR RI pada tanggal 25 Februari 1982, RUU tersebut disetujui secara aklamasi dan dinamakan “Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup”, dan pada tanggal 11 Maret 1982 disahkan menjadi Undang-Undang No. 4 Tahun 1982, Lembaran Negara Tahun 1982 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3215.

Kemudian seiring dengan semakin berkembangnya kesadaran dan kehidupan masyarakat dalam kaitannya dengan pengelolaan lingkungan hidup, pokok materi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 perlu disempurnakan untuk mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup. Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tersebut selanjutnya disempurnakan dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Penjelasan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan secara eksplisit bahwa sebagai penunjang hukum administrasi, berlakunya ketentuan hukum pidana hendaknya didayagunakan apabila sanksi bidang hukum lain, seperti sanksi administrasi dan sanksi perdata, dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup tidak efektif dan / atau akibat perbuatan relatif besar dan / atau perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat. Dengan demikian hukum pidana tidak dapat berfungsi secara optimal (premium remedium), karena hanya bersifat sebagai penunjang hukum adminidstrasi.

Kriminalisasi dalam Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup tersebut di atas dikarenakan adanya perubahan pandangan kriminologis terhadap perbuatan yang menjadi tingkah laku manusia, khususnya perubahan sifat perbuatan, baik perbuatan-perbuatan yang dikualifikasikan sebagai tindak pidana dalam undang-undang maupun perbuatan-perbuatan yang dianggap buruk oleh masyarakat. Kriminalisasi sendiri terbagi menjadi dua macam yaitu kriminalisasi primair yang menyatakan sebagai delik perbuatan

dalam *abstracto* dan kriminalisasi sekunder yang memberi label penjahat pada orang dalam "*concreto*".

Menurut Mardjono Reksodiputro, dalam usaha kriminalisasi-primair (menyatakan sebagai delik perbuatan dalam *abstracto*) sebaiknya kita berpedoman pada tujuh asas yang dikemukakan de Roos (1987), yaitu :

- a. Masuk akal nya kerugian yang digambarkan.
- b. Adanya toleransi yang didasarkan pada penghormatan atas kebebasan dan tanggung jawab individu.
- c. Apakah kepentingan yang dilanggar masih dapat dilindungi dengan cara lain (asas subsidiaritas).
- d. Ada keseimbangan antara kerugian, toleransi dan pidana yang diancamkan (asas proportionalitas).
- e. Apakah kita dapat merumuskan dengan baik, sehingga kepentingan hukum yang akan dilindungi, tercermin dan jelas hubungannya dengan asas kesalahan – sendi utama hukum pidana.
- f. Kemungkinan penegakannya secara praktis dan efektif (serta dampaknya pada prevensi umum).⁹

Oleh karena itu perlu dilakukan pengkajian terhadap kriminalisasi, khususnya terhadap kebijakan legislatif mengenai kriminalisasi dalam perundang-undangan di bidang lingkungan hidup. Terhadap kriminalisasi tersebut juga perlu dilakukan kajian yaitu kepada siapa perlindungan yang akan diberikan serta kepentingan hukum apa yang perlu dilindungi.

Dalam rangka melindungi suatu kepentingan hukum, pembuat undang-undang dapat memfokuskan diri pada tindakan yang menyakiti (melanggar) kepentingan hukum tersebut tatkala ia merumuskan tindak pidana; ia juga dapat memilih untuk menekankan unsur timbulnya keadaan bahaya. Dilihat dari sudut pandang sejarah, bentuk tindak pidana paling tua adalah delik menyakiti / merugikan, sementara delik yang menimbulkan keadaan bahaya muncul belakangan. Memang harus ditambahkan bahwa perlindungan yang lebih efektif tercapai dengan cara yang terakhir. Namun pembuat undang-undang tetap harus berhati-hati mendayagunakan cara ini. Pada akhirnya upaya mencegah semua

⁹ http://www.komisihukum.go.id/konten.php?nama=Artikel&op=detail_artikel&id=23

bahaya atau ancaman bahaya terhadap kehidupan masyarakat melalui instrumen pidana dapat memunculkan beban yang sangat berat bagi warga, sehingga keberadaan resiko harus dipandang lebih menguntungkan.¹⁰

B. Identifikasi Masalah

Sehubungan dengan peningkatan kerusakan lingkungan sebagai akibat ulah manusia, maka perlu upaya penanggulangannya dengan hukum pidana, untuk itu perlu adanya suatu kebijakan legislatif yang tepat mengenai kriminalisasi terhadap perbuatan manusia yang menyebabkan kerusakan lingkungan dengan berlandaskan kepada dasar pembenaran yang merupakan alasan-alasan fundamental yang digunakan oleh lembaga legislatif dalam menetapkan kriminalisasi dan juga pertimbangan tentang kepentingan hukum apa yang hendak dilindungi melalui kriminalisasi tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis memfokuskan penelitian tesis ini kedalam tiga pertanyaan penelitian, yaitu :

1. Bagaimanakah rumusan ketentuan pidana dalam Undang-Undang No.23 Tahun 1997 terkait dengan alasan/pertimbangan dilakukannya kriminalisasi serta bentuk kepentingan hukum yang hendak dilindungi melalui kriminalisasi yang terdapat dalam undang-undang tersebut ?
2. Bagaimana pengaruh dianutnya asas subsidiaritas dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 terhadap pendayagunaan sanksi hukum pidana lingkungan ?
3. Bagaimana sebaiknya penerapan asas subsidiaritas dalam hukum lingkungan ?

C. Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian

Tujuan penelitian yang hendak dicapai oleh penulis dalam penelitian dengan judul “Kebijakan Legislatif Mengenai Kriminalisasi dalam Perundang-undangan di Bidang Lingkungan Hidup ini adalah:

¹⁰ Remmelink, *Hukum Pidana. Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003, hal.61.

1. Mengkaji dan menjelaskan rumusan ketentuan pidana (pasal-pasal pidana) yang terdapat dalam Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup, untuk dapat mengetahui alasan dilakukannya kriminalisasi serta untuk dapat mengetahui kepentingan hukum yang hendak dilindungi melalui kriminalisasi yang terdapat dalam Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup.
2. Menganalisa pengaruh asas subsidiaritas terhadap pendayagunaan sanksi hukum pidana lingkungan.
3. Mengkaji bagaimana sebaiknya penerapan asas subsidiaritas dalam hukum lingkungan pada masa yang akan datang.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk memberikan pemikiran-pemikiran hukum secara teoritis dalam memahami dan mengetahui rumusan kebijakan legislatif mengenai kriminalisasi dalam perundang-undangan di bidang lingkungan hidup yang telah ada pada saat ini serta diharapkan juga dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pembaruan hukum di bidang lingkungan hidup.

D. Kerangka Teoritis

Upaya untuk merumuskan peraturan perundang-undangan pidana di bidang lingkungan yang lebih baik berarti membuat suatu rumusan yang lebih baik tentang perbuatan apa yang dilarang, pertanggungjawaban pidana dan sanksi pidananya. Hal tersebut menimbulkan suatu keharusan adanya pengkajian yang mendalam terhadap masalah kriminalisasi.

Kriminalisasi adalah perubahan nilai yang menyebabkan sejumlah perbuatan yang tadinya merupakan perbuatan yang tidak tercela dan tidak dituntut pidana berubah menjadi perbuatan yang dipandang tercela dan perlu dipidana.¹¹ Penetapan suatu perbuatan yang semula tidak dilarang dan tidak dipidana menjadi perbuatan yang dilarang dan dipidana, memerlukan sejumlah dasar pembenar. Dasar pembenar itu merupakan alasan-alasan fundamental yang

¹¹ W. Friedman, *Law in a Changing Society*, Edisi Kedua, New York : Columbia University Press, 1972, hal.79.

digunakan oleh lembaga legislatif dalam menetapkan kriminalisasi terhadap suatu perbuatan.

Menurut Van Bemmelen, pangkal tolak untuk menyatakan suatu perbuatan sebagai kejahatan (perbuatan terlarang) adalah karena perbuatan itu bersifat merusak dan tidak susila.¹² Demikian juga menurut Herbert L. Packer yang menyatakan "*only conduct generally considered immoral should be treated as criminal*."¹³

Akan tetapi tidaklah semua perbuatan yang bersifat *immoral* tersebut harus dinyatakan sebagai kejahatan yang diancam dengan pidana. Penetapan suatu perbuatan sebagai kejahatan dengan sanksi pidana haruslah terbatas kepada kelakuan-kelakuan tidak bermoral yang menurut masyarakat tergolong sangat penting atau yang berlawanan dengan pandangan masyarakat umum.¹⁴ Selain alasan bahwa perbuatan bersifat *immoral*, dasar pembenar kriminalisasi yang lain adalah karena perbuatan tersebut merupakan perbuatan yang mendatangkan kerugian (material atau spiritual) atas warga masyarakat.¹⁵

Kriteria lainnya adalah karena perbuatan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai sosial. Tujuan hukum pidana adalah melindungi nilai-nilai sosial yang hidup dan tumbuh di masyarakat. Bertentangan dengan nilai-nilai sosial bagi bangsa Indonesia berarti bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dasar pembenar kriminalisasi selanjutnya yang dapat digunakan adalah karena perbuatan itu bertentangan dengan kebijakan pemerintah. Hal ini sejalan dengan perkembangan hukum pidana modern pada waktu belakangan yang menunjukkan adanya suatu kecenderungan baru, yaitu penggunaan hukum pidana sebagai instrumen kebijakan pemerintah.¹⁶

¹² Van Bemmelen, *Criminologie, Leerboek der Misdaadkunde* dalam Roeslan Saleh, *Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana*, Jakarta : Sinar Grafika, 1988, hal.86-87.

¹³ Herbert L. Packer, *The Limits of Criminal Sanction*, Stanford, California University Press, 1968, hal.262.

¹⁴ *Ibid.*, hal.264.

¹⁵ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Bandung : Sinar Baru, 1983, hal. 44.

¹⁶ Roeslan Saleh, *Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi : Apa Yang Dibicarakan Sosiologi Hukum Dalam Pembaruan Hukum Pidana Indonesia, disampaikan dalam Seminar Kriminalisasi dan Dekriminalisasi Dalam Pembaruan Hukum Pidana Indonesia*, Fak.Hukum UII, 15 Juli 1993, hal.5.

Aliran pemikiran hukum pidana sebagai instrumen kebijakan pemerintah disebut *Orderingsstrafrechts*. Menurut *Orderingsstrafrechts*, kriteria suatu perbuatan sebagai tindak pidana tidak didasarkan pada pandangan masyarakat karena perbuatan tersebut merugikan masyarakat, tapi berdasarkan pertimbangan bahwa perbuatan itu bertentangan dengan kebijakan pemerintah.¹⁷

E. Kerangka Konseptual

Pemanfaatan sumber daya alam yang meningkat menyebabkan kerusakan-kerusakan lingkungan di darat, laut, udara maupun di dalam tanah. Kerusakan-kerusakan di darat berupa pencemaran oleh limbah industri di permukaan tanah, kebakaran hutan yang disebabkan pembukaan lahan dengan cara pembakaran, erosi di tepi sungai dan sebagainya. Kerusakan-kerusakan di laut berupa rusaknya terumbu karang karena pemanfaatannya untuk bahan bangunan, penggunaan pukat harimau, kerusakan dasar laut karena penggunaan bahan peledak dalam penangkapan ikan dan sebagainya. Sedangkan kerusakan di udara berupa polusi udara yang disebabkan oleh asap kendaraan bermotor, asap pabrik, asap akibat pembakaran hutan dan sebagainya.

Sehubungan dengan semakin meluasnya kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh ulah manusia, maka perlu adanya upaya penanggulangan dengan menggunakan hukum pidana. Untuk itu diperlukan suatu rumusan kebijakan legislatif yang tepat berupa kriminalisasi terhadap perbuatan-perbuatan manusia yang menyebabkan kerusakan lingkungan.

Sebagai sarana penanggulangan kejahatan, kebijakan kriminal dapat mengejawantah dalam berbagai bentuk. Bentuk pertama adalah bersifat represif yang menggunakan sarana penal yang sering disebut sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Dalam hal ini secara luas meliputi pula proses kriminalisasi. Yang kedua berupa usaha-usaha *prevention without punishment* (tanpa menggunakan sarana penal) dan yang ketiga adalah mendayagunakan

¹⁷ Roeslan Saleh, *Beberapa Asas-Asas Hukum Pidana Dalam Perspektif*, Jakarta : Aksara Baru, 1981, hal.53.

usaha-usaha pembentukan opini masyarakat tentang kejahatan dan sosialisasi hukum melalui mass media secara luas.¹⁸

Dengan demikian, artinya kriminalisasi merupakan bagian dari kebijakan kriminal. Kebijakan kriminal (*criminal policy*) adalah usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan¹⁹ Kebijakan kriminal (*strafrechtelijke beleid*) bukan sekedar merupakan “hasil perumusan” bersama, tetapi adalah hasil (*resultante*) dari berbagai kewenangan dalam negara yang bekerja bersama-sama dalam menanggulangi masalah kriminalitas.²⁰

Pada prinsipnya, tujuan akhir dari kebijakan kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai tujuan utama kesejahteraan masyarakat. Demikian juga kebijakan kriminal di bidang hukum lingkungan bertujuan mencegah pencemaran / perusakan lingkungan dan memelihara daya dukung lingkungan dan sumber daya alam agar bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dari generasi ke generasi.

Hukum lingkungan modern menetapkan ketentuan dan norma-norma guna mengatur tindak perbuatan manusia dengan tujuan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan dan kemerosotan mutunya demi untuk menjamin kelestariannya, agar dapat secara langsung terus menerus digunakan oleh generasi sekarang maupun oleh generasi-generasi mendatang. Sebaliknya hukum lingkungan klasik menetapkan ketentuan dan norma-norma dengan tujuan terutama sekali untuk menjamin penggunaan dan eksploitasi sumber-sumber daya lingkungan dengan berbagai akal dan kepandaian manusia guna mencapai hasil semaksimal mungkin, dan dalam jangka waktu yang sesingkat-singkatnya.²¹

¹⁸ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung : Alumni, 1992, hal.8.

¹⁹ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung : Alumni, 1981, hal.38.

²⁰ Mardjono Reksodiputro, *Hak asasi manusia dalam sistem peradilan pidana, Kumpulan Karangan Buku Ketiga, Edisi Keenam*, Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 2007, hal.93.

²¹ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi keenam, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1994, hal.30

F. Metodologi Penelitian

Metode penelitian diperlukan guna mendapatkan data yang dipergunakan sebagai bahan pembahasan dan analisis untuk menjawab permasalahan yang terdapat dalam rumusan masalah sehingga dapat dipercaya serta dapat dipertanggungjawabkan. Untuk kepentingan itulah maka metodologi penelitian yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Metode Penelitian.

Metode penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan fokus penelitian terbatas pada penelitian kepustakaan, di mana bahan utama penelitian berasal dari studi dokumen, peraturan perundang-undangan dan literatur.

2. Jenis dan sumber data :

Penelitian ini menggunakan sumber data sekunder, berupa data yang diperoleh dari berbagai literatur mengenai *masalah* yang sesuai dan berkaitan dengan materi penelitian, yaitu peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup, buku-buku, hasil penelitian, hasil seminar dan jurnal ilmiah serta media massa yang memuat tentang kebijakan legislatif mengenai kriminalisasi dalam perundang-undangan di bidang lingkungan hidup. Selain itu, untuk melengkapi data sekunder tersebut juga dilakukan wawancara.

3. Analisis data :

Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan cara mendeskripsikan substansi yang terkandung dalam norma-norma hukum di bidang lingkungan hidup dan mengabstraksikan nilai-nilai yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri atas empat bab penulisan yang konstruksi susunannya dimulai dari pendahuluan, tinjauan pustaka, analisis yuridis, dan ditutup dengan suatu kesimpulan. Berdasarkan konstruksi demikian maka rincian sistematika penulisan ini adalah sebagai berikut :

Bab 1 merupakan pendahuluan. Pada bab ini diuraikan latar belakang timbulnya permasalahan, kemudian identifikasi permasalahan, selanjutnya tujuan penelitian dan kegunaan penelitian (baik teoritis maupun praktis), kerangka teoritis, kerangka konseptual, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab 2 terbagi atas dua sub bab yakni tinjauan terhadap kebijakan kriminal, kebijakan hukum pidana dan kebijakan kriminalisasi, sedangkan sub bab selanjutnya adalah kebijakan kriminalisasi dalam undang-undang no.23 tahun 1997 yang akan menguraikan definisi lingkungan hidup, rumusan ketentuan pidana dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, dasar pembenaran kriminalisasi dan kepentingan hukum yang hendak dilindungi melalui kriminalisasi di bidang lingkungan hidup serta asas subsidiaritas dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997.

Bab 3 berupa analisis tentang pengaruh dianutnya asas subsidiaritas dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 terhadap pendayagunaan sanksi hukum pidana lingkungan. Bab ini terbagi atas dua sub bab yakni pengaruh asas subsidiaritas terhadap pendayagunaan hukum pidana lingkungan dan penerapan asas subsidiaritas dalam hukum lingkungan di masa yang akan datang.

Bab 4 merupakan penutup yang berisikan kesimpulan serta saran.

BAB II

KRIMINALISASI DI BIDANG LINGKUNGAN HIDUP

Suatu perbuatan atau tindakan dapat dikategorikan sebagai tindak pidana, apabila perbuatan atau tindakan tersebut telah diatur terlebih dahulu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Perumusan suatu perbuatan sebagai perbuatan pidana dalam suatu undang-undang (dalam tesis ini Undang-Undang No. 23 Tahun 1997) merupakan bentuk perwujudan dari kebijakan hukum pidana/kriminalisasi yang ditetapkan oleh badan legislatif. Perumusan tersebut tentunya sangat bergantung pada berbagai faktor yang dijadikan dasar pembenaran dan kepentingan hukum apa yang hendak dilindungi. Bab ini akan memberikan tinjauan umum mengenai kebijakan kriminal, kebijakan hukum pidana dan kriminalisasi serta uraian secara khusus mengenai kriminalisasi dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 berikut alasan/pertimbangan dilakukannya kriminalisasi di bidang lingkungan hidup dan kepentingan hukum apa yang hendak dilindungi melalui kriminalisasi tersebut.

A. Kebijakan Kriminal, Kebijakan Hukum Pidana dan Kriminalisasi

1. Kebijakan Kriminal

Kebijakan legislatif merupakan kebijakan (*policy*) dalam menetapkan dan merumuskan sesuatu dalam peraturan perundang-undangan.²² Kebijakan legislatif merupakan salah satu dari tahap konkretisasi atau fungsionalisasi/operasionalisasi hukum pidana dilihat dari sudut kebijakan hukum pidana.²³ Kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan kriminal atau politik kriminal.

²² Barda Nawawi Arief (a), *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1996, hal.245.

²³ Barda Nawawi Arief (b), *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana dalam Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum UNDIP Semarang*, Semarang : Badan Penerbit UNDIP, 1995, hal.368.

Kebijakan kriminal (*criminal policy*) adalah usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan.²⁴ Kebijakan kriminal dapat pula diartikan sebagai pengorganisasian yang rasional mengenai reaksi yang rasional terhadap kejahatan.²⁵ Dalam pengertian kebijakan kriminal tersebut tercakup beberapa aspek yang menjadi objek kajian kebijakan kriminal, yaitu reaksi (respon) masyarakat terhadap kejahatan, pencegahan kejahatan, kebijakan menentukan perilaku manusia sebagai kejahatan (kriminalisasi).²⁶

Sebagai sarana penanggulangan kejahatan, kebijakan kriminal dapat mengejawantah dalam berbagai bentuk. Bentuk pertama adalah bersifat represif yang menggunakan sarana penal yang sering disebut sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Dalam hal ini secara luas meliputi pula proses kriminalisasi. Yang kedua berupa usaha-usaha *prevention without punishment* (tanpa menggunakan sarana penal) dan yang ketiga adalah mendayagunakan usaha-usaha pembentukan opini masyarakat tentang kejahatan dan sosialisasi hukum melalui mass media secara luas.²⁷

Kebijakan kriminal sebagai suatu ilmu mengenai kebijakan merupakan bagian dari kebijakan yang lebih besar : kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*) dan kebijakan perlindungan sosial (*social defence policy*).²⁸ Kebijakan sosial dapat diartikan sebagai segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mencakup perlindungan masyarakat. Jadi, di dalam pengertian *social policy* sekaligus tercakup di dalamnya *social welfare* dan *social defence policy*.²⁹

Kebijakan kriminal sebagai bagian dari kebijakan perlindungan sosial mempunyai tujuan tertentu. Menurut Marc Ancel tujuan utama

²⁴ Sudarto (a), *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung : Alumni. 1981, hal.38.

²⁵ G. Peter Hoefnagels. *The Other Side of Criminology*, dalam Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 1996. hal.2.

²⁶ Ibid. hal.57, 99, 100.

²⁷ Muladi dan Barda Nawawi Arief (a), *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung : Alumni, 1992. hal.8

²⁸ Hoefnagels. *Op. Cit.*, hal.56-57.

²⁹ Barda Nawawi Arief, *Op. Cit.*, (a), hal.30.

dari politik kriminal ialah perlindungan masyarakat.³⁰ Perlindungan masyarakat diperlukan untuk menunjang pencapaian tujuan kebijakan sosial, yaitu masyarakat adil dan makmur.

Tujuan kebijakan kriminal sebagai upaya perlindungan masyarakat merupakan sikap negara-negara anggota *The United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* (UNAFEI) yang mengemukakan :

*Most of group members agreed some discussion that protection society could be accept as the final goal of criminal policy, although not the ultimate aim of society, which might perhaps be described by terms like happiness of citizens.*³¹

Agar tujuan kebijakan kriminal untuk memberikan perlindungan terhadap masyarakat tercapai, perlu ada upaya penanggulangan kejahatan. Dengan demikian, upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya perlindungan masyarakat dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, kebijakan perencanaan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial harus pula dibarengi dengan kebijakan perencanaan perlindungan sosial. Malahan sebenarnya di dalam menetapkan kebijakan sosial, yaitu usaha-usaha yang rasional untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, di dalamnya harus sudah tercakup juga kebijakan mengenai perencanaan perlindungan masyarakat (*social defence planning*).³²

Upaya penanggulangan kejahatan perlu ditempuh dengan pendekatan integral, artinya ada keterpaduan antara faktor-faktor yang terkait secara langsung maupun tidak langsung terhadap fenomena kejahatan dan kebijakan penanggulangan kejahatan. Dengan pendekatan yang terpadu tersebut akan diperoleh efektifitas dan efisiensi penanggulangan kejahatan.

³⁰ Arief. *Op. Cit.*, hal. 33-34.

³¹ Muladi dan Barda Nawawi Arif (b), *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung : Alumni, 1992. hal. 158.

³² Muladi dan Barda Nawawi Arif. *Loc. Cit.*, (a), Hal.8.

Ruang lingkup pendekatan integral dalam penanggulangan kejahatan meliputi :

- a. Adanya keterpaduan antara politik kriminal dan politik sosial.
- b. Adanya keterpaduan antara upaya penanggulangan kejahatan dengan penal dan non-penal.

Disamping kedua keterpaduan tersebut, penanggulangan kejahatan yang integratif mencakup pula :³³

- a. Keterpaduan antara kebijakan pre emtif, kebijakan preventif, kebijakan refresif dan kebijakan kuratif.
- b. Keterpaduan dan keterjalinan antara kebijakan pencegahan dan penanggulangan tindak pidana (*criminal policy*) dan kebijakan sosial (*social policy*).
- c. Keterpaduan dan keterjalinan kebijakan pencegahan dan penanggulangan tindak pidana melalui pendayagunaan sistem peradilan pidana dan non sistem peradilan pidana.
- d. Keterpaduan dan keterjalinan kebijakan pencegahan tindak pidana yang berorientasi pada pelaku kejahatan (*offender oriented prevention*) dan pencegahan yang berorientasi pada korban (*victim oriented prevention*).
- e. Keterpaduan dan keterjalinan antara pencegahan tindak pidana yang bersifat sosial edukatif (*social and educative crime prevention*), pencegahan tindak pidana situasional (*situational crime prevention*), pencegahan tindak pidana yang mengikutsertakan masyarakat (*community crime prevention*) dan pencegahan tindak pidana menurut prosedur hukum (*procedural crime prevention*).
- f. Keterpaduan dan keterjalinan kebijakan pencegahan dan penanggulangan tindak pidana melalui peningkatan sikap dan perilaku aparat penegak hukum dalam mewujudkan rasa keadilan

³³ Departemen Kehakiman RI bekerjasama dengan Asosiasi Kriminologi Indonesia dan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, *Kebijakan Kriminal yang Integratif Untuk Pencegahan dan Penanggulangan Tindak Pidana Perkotaan*. 1993. hal. 59-60.

masyarakat (pelaku dan korban potensial) baik secara substantif dan prosedural.

2. Kebijakan Hukum Pidana

Kebijakan hukum pidana merupakan terjemahan langsung dari istilah *penal policy*. Adakalanya istilah *penal policy* ini diterjemahkan pula dengan politik hukum pidana. Istilah *penal policy* ini mempunyai pengertian yang sama dengan istilah *criminal law policy* dan *strafrechtspolitik* sehingga kedua istilah ini juga diterjemahkan dengan politik hukum pidana atau kebijakan hukum pidana.

Politik hukum mempunyai dua arti, yaitu : (1) usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi yang ada pada suatu saat³⁴ dan (2) kebijakan dari negara melalui badan yang berwenang untuk menerapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.³⁵ Kedua arti politik hukum tersebut mempunyai orientasi yang sama, yaitu pembuatan peraturan perundang-undangan yang harus sesuai dengan kondisi dan situasi yang ada dan juga harus sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat serta dapat mendukung tercapainya cita-cita masyarakat tersebut.

Ditinjau dari sudut politik hukum ini, pelaksanaan kebijakan hukum pidana berarti pengadaan pemilihan untuk mencapai hasil perundangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna³⁶ Disamping itu, melaksanakan kebijakan hukum pidana dapat pula berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.³⁷ Jadi, tujuan

³⁴ Sudarto, *Op. Cit.*, (a), hal. 159.

³⁵ Sudarto (b), *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Bandung : Sinar Baru, 1983, hal.20.

³⁶ Sudarto, *Ibid.*, (b), hal. 161.

³⁷ Sudarto, *Op. Cit.*, (b), hal.93 dan 109.

yang hendak dicapai dengan kebijakan hukum pidana adalah pembuatan peraturan perundang-undangan pidana yang baik.

Disamping untuk membuat dan merumuskan peraturan perundang-undangan pidana yang baik, kebijakan hukum pidana juga bertujuan memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.³⁸

Usaha dan Kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi, kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal. Dengan perkataan lain, dilihat dari sudut politik kriminal, kebijakan hukum pidana identik dengan pengertian kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana.³⁹

Ditinjau dari perspektif politik kriminal, hukum pidana merupakan salah satu sarana penanggulangan kejahatan (sarana penal) disamping penanggulangan kejahatan dengan sarana nonpenal. Dalam hal ini, Soedarto mengemukakan sebagai berikut :

apabila hukum pidana hendak dilibatkan dalam usaha mengatasi segi-segi negatif dari perkembangan masyarakat / modernisasi, maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau social defence planning, dan inipun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.⁴⁰

Usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum, khususnya penegakan hukum pidana. Oleh karena itu, sering pula dikatakan bahwa politik atau kebijakan hukum pidana merupakan bagian pula dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).⁴¹

³⁸ Marc Ancel dalam Barda Nawawi Arief. *Op. Cit.*, (a), hal. 29.

³⁹ Arief. *Op. Cit.*, hal.29.

⁴⁰ Soedarto (c), *Kapita Selekta Hukum Pidana*. hal.95.

⁴¹ Arief. *Loc. Cit.*

Ada dua masalah sentral yang menjadi pusat perhatian kebijakan hukum pidana, yaitu, pertama perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana dan kedua sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.⁴² Penganalisisan terhadap masalah-masalah tersebut tidak dapat dilepaskan dari konsepsi integral antara kebijakan kriminal dengan kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan nasional. Ini berarti pemecahan masalah-masalah di atas harus pula diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dari kebijakan sosial politik yang telah ditetapkan.⁴³

3. Kriminalisasi

a. Definisi Kriminalisasi

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, kriminalisasi adalah proses yang memperlihatkan perilaku yang semula tidak dianggap sebagai peristiwa pidana, tetapi kemudian digolongkan sebagai peristiwa pidana oleh masyarakat.⁴⁴

Kriminalisasi merupakan tindakan atau penetapan penguasa mengenai perbuatan-perbuatan tertentu yang oleh masyarakat atau golongan-golongan masyarakat dianggap sebagai perbuatan yang dapat dipidana menjadi perbuatan pidana.⁴⁵ atau proses penetapan suatu perbuatan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana bagi barangsiapa yang melanggar larangan tersebut.⁴⁶

Kriminalisasi dapat pula diartikan sebagai proses penetapan suatu perbuatan orang sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Proses ini diakhiri dengan terbentuknya undang-undang di mana perbuatan itu diancam dengan suatu sanksi berupa pidana.⁴⁷ Disamping itu,

⁴² *Ibid.*, hal.35

⁴³ Arief. *Ibid.*, hal.35.

⁴⁴ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Jakarta : Balai Pustaka, 2005, hal. 600.

⁴⁵ Soerjono Soekanto, *Kriminologi – Suatu Pengantar*. Cetakan Pertama, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1981, hal. 62.

⁴⁶ Suwondo, *Himpunan Karya Tentang Hukum Pidana*, Yogyakarta : Liberty, 1982, hal. 61.

⁴⁷ Sudarto, *Op. Cit.*, (a), hal. 31.

pengertian kriminalisasi dapat pula dilihat dari perspektif nilai. Dalam hal ini yang dimaksudkan dengan kriminalisasi adalah perubahan nilai yang menyebabkan sejumlah perbuatan yang tadinya merupakan perbuatan yang tidak tercela dan dituntut pidana, berubah menjadi perbuatan yang dipandang tercela dan perlu dipidana.⁴⁸

Pengertian kriminalisasi yang digunakan dalam tesis ini adalah kebijakan negara dalam menetapkan suatu perbuatan yang sebelumnya bukan perbuatan terlarang dan tidak dipidana menjadi perbuatan terlarang dan dapat dipidana. Dengan berpedoman kepada pengertian kriminalisasi ini, maka masalah yang akan dikaji dalam kebijakan kriminalisasi ini meliputi dasar pembenaran kriminalisasi, kepentingan hukum yang melekat dalam kriminalisasi dan pengaruh asas subsidiaritas terhadap pendayagunaan hukum pidana lingkungan.

b. Kriteria Umum Kriminalisasi

Pada beberapa dekade terakhir ini, masalah kriminalisasi makin mendapat perhatian dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Hampir di setiap peraturan perundang-undangan terdapat satu atau beberapa pasal mengenai ketentuan pidana. Fokus perhatian terhadap masalah kriminalisasi diwujudkan dengan mempertanyakan kembali kebijakan kriminalisasi yaitu apa yang menjadi dasar pembenaran kriminalisasi dan kepentingan hukum apa yang hendak dilindungi melalui kriminalisasi.

Mengenai kriteria kriminalisasi dan dekriminalisasi, Bassiouni mengemukakan bahwa keputusan untuk melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi harus didasarkan pada faktor-faktor kebijakan tertentu yang mempertimbangkan macam-macam faktor termasuk :⁴⁹

⁴⁸ Friedman, *Law in Changing Society, 2nd Edition*, New York : Columbia University Press, 1972. Dikutip dari Effendi, Andi Zainal Abidin Farid dan Benny C. Manaringsang, *Op. Cit.*, hal.65.

⁴⁹ M. Cherif Bassiouni, *Substantive Criminal Law*, 1978, hal. 82. Dikutip dari Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung : Citra aditya, 1996.

1. Keseimbangan sarana yang digunakan dalam hubungannya dengan hasil-hasil yang ingin dicapai.
2. Analisis biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan tujuan-tujuan yang ingin dicari.
3. Penilaian atau penaksiran tujuan-tujuan yang dicari itu dalam kaitannya dengan prioritas-prioritas lainnya dalam pengalokasian sumber-sumber tenaga manusia.
4. Pengaruh sosial kriminalisasi dan dekriminalisasi yang berkenaan dengan atau dipandang dari pengaruh-pengaruh yang sekunder.

Pandangan lain mengenai kriteria kriminalisasi dan dekriminalisasi dikemukakan oleh Soedarto yang mengungkapkan bahwa dalam menghadapi masalah kriminalisasi, harus diperhatikan hal-hal yang pada intinya sebagai berikut.⁵⁰

1. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil makmur yang merata materiel dan spiritual berdasarkan pancasila. Sehubungan dengan ini (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan penguguran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.
2. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiel atau spiritual) atas warga masyarakat.
3. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost benefit principle*).
4. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan

⁵⁰ Sudarto, *Op. Cit.*, (a), hal. 44-48.

penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

Kriteria kriminalisasi yang dikemukakan Soedarto di atas mempunyai persamaan dengan kriteria kriminalisasi dan dekriminalisasi hasil rumusan (kesimpulan) Simposium Pembaruan Hukum Pidana (1976) yang menyebutkan beberapa kriteria umum sebagai berikut.⁵¹

1. Apakah perbuatan itu tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan, atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban?
2. Apakah biaya mengkriminalisasi seimbang dengan hasilnya yang akan dicapai, artinya *cost* pembuatan undang-undang, pengawasan dan penegakan hukum, serta beban yang dipikul oleh korban, dan pelaku kejahatan itu sendiri harus seimbang dengan **situasi tertib hukum yang akan dicapai?**
3. Apakah akan makin menambah beban aparat penegak hukum yang tidak seimbang atau nyata-nyata tidak dapat diemban oleh kemampuan yang dimilikinya?
4. Apakah perbuatan-perbuatan itu menghambat atau menghalangi cita-cita bangsa Indonesia sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan masyarakat?

Hullsman mengajukan beberapa kriteria absolut yang perlu diperhatikan dalam proses kriminalisasi, yaitu sebagai berikut.

1. Kriminalisasi seharusnya tidak ditetapkan semata-mata atas keinginan untuk memaksakan suatu sikap moral tertentu terhadap suatu bentuk perilaku tertentu..
2. Alasan utama untuk menetapkan suatu perbuatan sebagai tindak pidana seharusnya tidak pernah didirikan suatu kerangka untuk perlindungan atau perlakuan terhadap

⁵¹ Arief, *Op. Cit.*, hal.38-40.

seorang pelaku kejahatan potensial dalam kepentingannya sendiri.

3. Kriminalisasi tidak boleh berakibat melebihi kemampuan perlengkapan peradilan pidana.
4. Kriminalisasi seharusnya tidak boleh dipergunakan sebagai suatu tabir sekedar pemecahan yang nyata terhadap suatu masalah.⁵²

Adapun menurut Moeljatno ada tiga kriteria kriminalisasi dan dekriminalisasi dalam proses pembaruan hukum pidana. Pertama, penetapan suatu perbuatan sebagai perbuatan terlarang (perbuatan pidana) harus sesuai dengan perasaan hukum yang hidup dalam masyarakat. Kedua, apakah ancaman pidana dan penjatuhan pidana itu adalah jalan yang utama untuk mencegah dilanggarnya larangan-larangan tersebut. Dan ketiga, apakah pemerintah dengan melewati alat-alat negara yang bersangkutan, betul-betul mampu untuk benar-benar melaksanakan ancaman pidana kalau ternyata ada yang melanggar larangan.⁵³

Berdasarkan kriteria-kriteria kriminalisasi tersebut, dapat diketahui bahwa penetapan kriminalisasi harus mempertimbangkan banyak hal dan berkaitan dengan banyak aspek. Dengan demikian, jika diinventarisir, ada sembilan aspek yang perlu dipertimbangkan dalam kriminalisasi, yaitu sebagai berikut :

1. Perbuatan yang akan dikriminalisasi adalah perbuatan yang tidak disukai, perbuatan yang dibenci dan perbuatan tercela dalam masyarakat yang bersangkutan.
2. Penetapan kriminalisasi harus mempertimbangkan kemampuan sumber daya manusia, khususnya kemampuan SDM penegak hukum yang menjalankan sistem peradilan pidana.
3. Dalam melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi harus didasarkan kalkulasi biaya dan hasil yang akan dicapai.

⁵² Soedarto, *Op. Cit*, (a), hal.175.

⁵³ Moeljatno, *Azas-Azas Hukum Pidana*, Jakarta : PT. Bina Cipta, 1986, hal.5.

4. Penetapan suatu perbuatan sebagai perbuatan pidana harus sesuai dengan perasaan hukum yang hidup dalam masyarakat.
5. Upaya kriminalisasi dan dekriminalisasi harus sesuai dengan fungsi hukum pidana sebagai senjata pamungkas (*ultimum remedium*) dalam penanggulangan kejahatan.
6. Kriminalisasi dan dekriminalisasi harus menunjang pencapaian cita-cita masyarakat dalam pembangunan nasional.
7. Kriminalisasi harus mempertimbangkan sikap moral masyarakat.
8. Kriminalisasi harus mempertimbangkan efek yang akan timbul, baik terhadap pelaku, korban, dan akibatnya terhadap masyarakat jika perbuatan itu tidak dikriminalisasi.
9. Perbuatan yang dikriminalisasi adalah perbuatan yang dapat diproses oleh peradilan pidana.

c. Dasar Pembena Kriminalisasi

Kriminalisasi memerlukan adanya dasar pembena. Dasar pembena atau alasan/pertimbangan dilakukannya kriminalisasi lebih banyak terletak di luar bidang hukum pidana. Artinya, dasar pembena tersebut berkaitan dengan faktor-faktor sosial di luar bidang hukum pidana. Faktor-faktor tersebut adalah faktor nilai, faktor ilmu pengetahuan dan faktor kebijakan.

Dilihat dari faktor nilai, kaidah hukum pidana merupakan serangkaian nilai-nilai sosial yang meliputi nilai-nilai moral, nilai-nilai agama dan nilai-nilai budaya yang terdapat dalam masyarakat. Nilai-nilai sosial tersebut diproses melalui mekanisme politik kemudian oleh pembentuk undang-undang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, kaidah hukum

pidana merupakan cerminan dari nilai-nilai sosial yang ada dalam masyarakat.

Hukum pidana mempunyai hubungan yang erat dengan nilai moral khususnya pengaruh nilai-nilai dan kaidah-kaidah moral terhadap pembentukan kaidah-kaidah hukum pidana. Hal inilah yang menyebabkan moralitas menjadi masalah yang penting dalam pembentukan kaidah hukum pidana.

Jerome Hall mengemukakan bahwa *The moral quality of the criminal law is the major issues of our times and permeates all the social discipline.*⁵⁴ Artinya kualitas moral hukum pidana merupakan isu penting pada waktu sekarang dan meliputi semua disiplin sosial.

Kejahatan merupakan sebagian dari perbuatan-perbuatan amoral dan pada umumnya dapat dikatakan bahwa kejahatan merupakan bagian yang paling atau sangat amoral. Hubungan ini dapat digambarkan sebagai dua buah lingkaran yang bertitik pusat satu, di mana perbuatan-perbuatan amoral merupakan lingkaran yang besar, sedangkan pelanggaran aturan-aturan hukum pidana (kejahatan) merupakan lingkaran yang lebih kecil.⁵⁵ Artinya, dasar pembenaran untuk mengkriminalisasi suatu perbuatan menurut perspektif moral adalah karena perbuatan tersebut bersifat amoral yaitu perbuatan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai atau kaidah-kaidah moral dan dapat juga karena perbuatan tersebut mengganggu perasaan moral yang hidup dalam masyarakat.

Ditinjau dari konsep nilai agama, dasar pembenaran untuk menyatakan suatu perbuatan sebagai kejahatan dalam hukum islam adalah, pertama, penentuan suatu perbuatan sebagai kejahatan karena perbuatan tersebut merugikan masyarakat. Ruang lingkup kerugian masyarakat meliputi kerugian kepada tata aturan

⁵⁴ Jerome Hall dalam Romli Artasasmita, *Bunga Rampai Kriminologi*, Jakarta : Rajawali, 1984, hal.56.

⁵⁵ Purnianti dan Moh. Kemal Darmawan, *Mazhab dan Penggolongan Teori dalam Kriminologi*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 1994, hal.9.

masyarakat atau kepercayaan-kepercayaannya, merugikan kehidupan anggota-anggota masyarakat, bendanya, nama baiknya, perasaan-perasaannya, atau pertimbangan-pertimbangan lain yang dihormati dan dipelihara.⁵⁶ Kedua, alasan penentuan suatu perbuatan sebagai kejahatan adalah untuk melindungi kepentingan masyarakat. Ringkasnya, dasar pelarangan sesuatu perbuatan ialah pemeliharaan kepentingan masyarakat itu sendiri.⁵⁷

Selain itu, alasan lainnya untuk mengkriminalisasi suatu perbuatan sebagai kejahatan adalah untuk memelihara akhlak masyarakat. Syariat menganggap bahwa akhlak yang tinggi sebagai sendi masyarakat. Hal inilah yang menyebabkan tiap perbuatan yang bertentangan dengan akhlak yang tinggi diancam dengan hukuman.

Syariat menghukum perbuatan zina, dalam keadaan dan bentuk bagaimanapun juga karena zina dipandang bertentangan dengan akhlak dan apabila akhlak sudah rusak maka rusaklah masyarakat.⁵⁸ Demikian pula halnya dengan larangan minum minuman keras. Akhirnya, penentuan suatu perbuatan sebagai kejahatan adalah untuk menghindari mudarat dan mengambil manfaat.⁵⁹

Ditinjau dari konsepsi budaya, hukum pidana suatu bangsa merupakan pencerminan dari nilai-nilai budaya bangsa tersebut. Dengan kata lain, hukum pidana suatu bangsa yang dibangun dengan nilai-nilai budaya bangsa tersebut merupakan cermin dari peradaban bangsa itu.⁶⁰ Hal yang sama dikemukakan oleh Christiansen yang menyatakan bahwa konsepsi kejahatan dan hukuman merupakan bagian esensial dari kebudayaan.⁶¹

⁵⁶ Ahmad Hanafi, *Asas-Asas Hukum Pidana Islam*, Cet. Keempat, Jakarta : PT. Bulan Bintang, 1990, hal.2.

⁵⁷ *Ibid*, hal.2.

⁵⁸ *Ibid*, hal.4

⁵⁹ *Ibid*, hal. 98.

⁶⁰ Soedarto, *Op.Cit.*, (c), hal.49.

⁶¹ Arief, *Op. Cit.*, hal.41.

Tiap kebudayaan dan setiap fase di dalamnya mengandung kriminalitasnya sendiri dan demikian pula hukum pidananya sendiri. Pengertian kriminalitas berjaln dengan kehidupan manusia. Jadi sangat ditentukan oleh sejarah. Di semua masa dan pada semua bangsa orang bereaksi terhadap apa yang dipandang sebagai kriminalitas itu dengan sengaja menimpakan kepada pelakunya suatu nestapa walaupun tentunya dengan variasinya pula.⁶² Artinya, dapat diketahui bahwa dasar pembenaran untuk menyatakan suatu perbuatan sebagai kejahatan dalam konteks nilai-nilai budaya adalah karena perbuatan tersebut melanggar nilai-nilai atau norma-norma budaya yang terdapat dalam masyarakat.

Selanjutnya, dasar pembenaran untuk melakukan kriminalisasi terhadap suatu perbuatan berdasarkan perspektif ilmu pengetahuan, dapat dilihat dalam sosiologi. Ditinjau dari sudut sosiologis, dasar pembenaran untuk melakukan kriminalisasi terhadap suatu perbuatan adalah karena perbuatan tersebut menyimpang atau bersifat anti sosial. Suatu perbuatan dikatakan anti sosial karena merugikan masyarakat atau menimbulkan kerusakan terhadap masyarakat. Secara sosiologis, kejahatan muncul dalam berbagai terminologi yaitu perilaku menyimpang (*deviant behaviour*), perbuatan antisosial (*antisocial behaviour*), perbuatan tercela, perbuatan yang merugikan masyarakat (*harm behaviour to society*), dan perbuatan penyelewengan adat dan norma sosial.

Sebagai salah satu bentuk perilaku menyimpang, kejahatan dapat diartikan sebagai tingkah laku yang menyimpang dari aturan-aturan normatif yang berlaku⁶³ atau penyelewengan terhadap adat istiadat dan aturan hubungan sosial di mana pelakunya dapat

⁶² Roeslan Saleh (a), *Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi : Apa yang Dibicarakan Sosiologi Hukum Dalam Pembaruan Hukum Pidana Indonesia*, Fakultas Hukum UII, hal.6-7.

⁶³ Saparinah Sadli, *Persepsi Sosial Perilaku Menyimpang*, Jakarta : Bulan Bintang, 1976. hal.56.

disiksa atau dibunuh oleh warga-warga suatu komunitas.⁶⁴ Perilaku menyimpang itu merupakan suatu ancaman yang nyata atau ancaman terhadap norma-norma sosial yang mendasari kehidupan atau keteraturan sosial, dapat menimbulkan ketegangan individual maupun ketegangan-ketegangan sosial dan merupakan ancaman riil atau potensiil bagi berlangsungnya ketertiban sosial.⁶⁵

Disamping sebagai perilaku menyimpang, kejahatan juga dipandang sebagai perbuatan anti sosial. Perbuatan anti sosial adalah perbuatan yang menghalang-halangi usaha sosial dalam menjamin keadilan sejati dan kesejahteraan. Pengertian anti sosial tidak benar apabila diartikan sebagai lawan dari antireligius atau immoral.⁶⁶

Kejahatan mengandung konotasi tertentu, merupakan suatu pengertian yang relatif, mengandung variabilitas dan dinamik serta bertalian dengan perbuatan atau tingkah laku (baik aktif maupun pasif) yang dinilai oleh sebaagian mayoritas atau minoritas masyarakat sebagai suatu perbuatan anti sosial, suatu perkosaan terhadap skala nilai sosial dan atau perasaan hukum yang hidup dalam masyarakat sesuai dengan ruang dan waktu.⁶⁷ Paul Moedikdo merumuskan perilaku kejahatan yang anti sosial ini dengan kata-kata yang merugikan, menjengkelkan dan tidak dapat dibiarkan berlangsung. Sebab, apabila berlangsung, akan mengakibatkan masyarakat menderita sesuatu yang tidak diinginkan.⁶⁸

Kejahatan juga merupakan perbuatan yang merugikan masyarakat. Disini, pengertian kejahatan lebih ditekankan pada kerugian bagi masyarakat dan yang banyak memperoleh inspirasi dari sekelompok orang yang berpikir dan beranggapan bahwa

⁶⁴ Soerjono Soekanto, *Perspektif Studi Hukum Dalam Masyarakat*, Jakarta : Rajawali, 1985, hal.31.

⁶⁵ *Ibid*, hal.25-26.

⁶⁶ Soedjono Dirdjosisworo, *Ruang Lingkup Kriminologi*, Bandung : Remadja Karya, 1984, hal. 14.

⁶⁷ *Ibid*, hal. 1.

⁶⁸ *Ibid*, hal. 15.

perbuatan tersebut merugikan. Kelompok ini mempunyai kekuasaan untuk memberlakukan pikiran dan anggapan yang diyakininya itu dalam masyarakat, perbuatan-perbuatan itu harus dilarang dan larangan itu dituangkan dalam hukum pidana.⁶⁹

Menurut perspektif hukum pidana, pengertian kejahatan bersifat legalistik berdasarkan hukum pidana. M. Elliot mengemukakan bahwa kejahatan adalah keseluruhan kelakuan yang dilarang dan dipidana oleh negara.⁷⁰ Kelakuan atau perbuatan yang dimaksud dituangkan secara formal dalam aturan perundang-undangan hukum pidana, sebagai perbuatan yang terlarang dan pembangkangan terhadap peraturan perundang-undangan itu diancam dengan reaksi formal yang tegas dalam bentuk pemberian penderitaan tertentu.⁷¹ Oleh karena itu, Sutherland secara tegas menyatakan bahwa salah satu syarat bagi adanya suatu kejahatan ialah harus tersedia ancaman hukuman bagi perbuatan pelanggaran tersebut.⁷²

Kemudian, kejahatan dalam arti kriminologis adalah tiap kelakuan yang bersifat tidak susila dan merugikan yang menimbulkan begitu banyak ketidaktenangan dalam suatu masyarakat tertentu sehingga masyarakat itu berhak untuk mencelanya dan menyatakan penolakannya atas kelakuan itu dalam bentuk nestapa dengan sengaja diberikan karena kelakuan itu.⁷³

Dilihat dari sudut kebijakan, aturan-aturan hukum, termasuk hukum pidana, adalah perwujudan dari kebijakan-kebijakan. Bahkan, menurut Ronald Dworkin, hukum tidak hanya terdiri dari aturan-aturan saja, tetapi juga mencakup prinsip-prinsip dan kebijakan-kebijakan. Karena hukum merupakan perwujudan dari kebijakan, aturan hukum tersebut hanya dapat dimengerti

⁶⁹ Henkie Liklikuwata, *Sosiologi Kejahatan Hukum Pidana Dan Penjahat*, Jakarta : Ind-Hillco, 1990, hal.30.

⁷⁰ Purnianti dan Moh.Kemal Darmawan, *Op. Cit.*, hal.8

⁷¹ Henkie Liklikuwata, *Op. Cit.*, hal.3

⁷² Sutherland dalam Romli Artasasmita, *Op. Cit.*, hal.44.

⁷³ Roeslan Saleh (b), *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana : Dua Pengertian Dasar Dalam Hukum Pidana*, Jakarta : Aksara Baru, 1983, hal. 17.

dengan tepat bila dilihat dari segi tujuan dari kebijakan yang bersangkutan.⁷⁴ Jadi, sebenarnya kriminalisasi dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Hukum Pidana yang berfungsi dalam sistem sosial suatu negara diarahkan kepada terwujudnya tujuan negara.⁷⁵ Dalam hal ini negara bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada rakyatnya terhadap kejahatan (tindak pidana). Perlindungan masyarakat dalam hukum pidana berarti melindungi masyarakat terhadap perbuatan-perbuatan yang membahayakan keselamatan masyarakat.⁷⁶

d. Kepentingan Hukum Dalam Kriminalisasi

Hukum sebagai kaidah perilaku memiliki arti penting dalam mengatur kehidupan masyarakat dan bernegara, baik yang menyangkut hubungan individu dengan individu, hubungan individu dengan masyarakat dan negara, serta hubungan antarnegara. Dalam konteks ini, perbuatan-perbuatan yang boleh dihukum adalah perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan tata tertib negara, biarpun bertentangan dengan kesusilaan tidak dapat dihukum.⁷⁷

Selain mengganggu tata tertib negara, hukum menaruh perhatian atas tingkah laku manusia itu sejauh dia merupakan dan menyinggung ketertiban dari kehidupan bersama.⁷⁸ Jadi, keberadaan hukum dimaksudkan untuk melindungi kepentingan masyarakat dan kepentingan negara. Kedua jenis kepentingan tersebut merupakan kepentingan utama yang hendak dilindungi oleh hukum pidana selain juga memberikan perlindungan kepada kepentingan individu.

⁷⁴ A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, *Hukum dan Perkembangan Sosial – Buku Teks Sosiologi Hukum Buku I*, Jakarta : Sinar Harapan, 1990, hal.17.

⁷⁵ Saleh, *Op. Cit.*, (a), hal.2.

⁷⁶ Moeljatno, *Fungsi dan Tujuan Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta : PT. Bina Aksara, 1985, hal. 49.

⁷⁷ E. Utrecht, *Hukum Pidana I*, Surabaya : Penerbit Pustaka Tinta Mas, 1986, hal.149.

⁷⁸ Roeslan Saleh, *Beberapa Catatan Sekitar Perbuatan Dan Kesalahan Dalam Hukum Pidana*, Jakarta : Aksara Baru, 1985, hal.66.

Hukum pidana dimaksudkan untuk melindungi kepentingan umum. Kepentingan umum yang ingin dilindungi oleh hukum pidana tersebut tercermin dari substansi norma-norma perilaku yang ditetapkan sebagai aturan pidana. Misalnya penentuan dapat dipidananya pembunuhan dan pembunuhan berencana berkaitan dengan kepentingan hukum : nyawa manusia. Penentuan mengenai dapat dipidananya delik-delik harta benda berhubungan dengan kepentingan hukum : pemilikan.⁷⁹

Sebenarnya kepentingan umum yang dilindungi oleh hukum pidana pada dasarnya merupakan himpunan dari kepentingan-kepentingan individu-individu yang masing-masing berdiri secara pribadi juga. Dengan demikian, jelaslah bahwa hukum pidana itu mengatur kepentingan umum yang sekaligus menjamin pula kepentingan pribadi atau kepentingan individu.⁸⁰ Dengan demikian, terdapat tiga jenis kepentingan yang dilindungi oleh hukum pidana, yaitu : kepentingan individu, kepentingan masyarakat dan kepentingan negara.

Kepentingan sosial yang mendapat perlindungan hukum pidana, menurut Bassiouni, adalah nilai-nilai yang meliputi :⁸¹

1. Pemeliharaan tertib masyarakat.
2. Perlindungan warga masyarakat dari kejahatan, kerugian atau bahaya-bahaya yang tak dapat dibenarkan, yang dilakukan oleh orang lain apabila pidana itu tidak dikenakan.
3. Memasyarakatkan kembali (resosialisasi) para pelanggar hukum.
4. Memelihara atau mempertahankan integritas pandangan-pandangan dasar tertentu mengenai keadilan sosial, martabat kemanusiaan dan keadilan individu.

⁷⁹ J.E. Sahetapy, *Hukum Pidana*, Yogyakarta : Liberty, 1996, hal.23.

⁸⁰ Purbacaraka dan A. Ridwan Halim, *Filsafat Hukum Islam Dalam Tanya Jawab*, Jakarta : CV. Rajawali, 1982, hal.13.

⁸¹ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Semarang : CV. Ananta, 1984, hal.43.

Aspek kepentingan sosial lainnya yang perlu mendapat perlindungan hukum pidana yang menjadi dasar eksistensi hukum pidana meliputi nilai-nilai pokok sebagai berikut :

1. Keamanan dan ketertiban sebagai tujuan langsung setiap hukum pidana yang mutlak harus dapat dicapai.
2. Kesadaran warga masyarakat akan makna dan hakikat hukum yang kemudian dapat menjadi sumber keadilan, kedamaian, kesejahteraan rohaniah dan jasmaniah sebagai tujuan akhir hukum pidana.
3. Keserasian antara kejasmanian (aspek lahir) dan kerohanian (aspek batin) maupun kebaruan dan kelestarian harus dicapai dalam penerapan hukum pidana.⁸²

Dalam golongan kepentingan sosial tercakup pula antara lain kepentingan akan keamanan umum, kehidupan pribadi, perlindungan terhadap moral, konservasi sumber-sumber daya sosial dan alam, serta kepentingan dalam perkembangan ekonomi, politik dan kebudayaan.⁸³ Disamping itu, tercakup pula nilai tata tertib dan kontrol yang meruraupakan unsur kepentingan nilai minimum dalam hukum pidana⁸⁴

Nilai-nilai pokok yang dilindungi hukum pidana berfungsi untuk hal-hal berikut :

1. Sebagai unsur dasar isi aturan yang pada dasarnya mengatur keserasian antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum.
2. Sebagai sasaran yang akan dicapai / diwujudkan dalam kehidupan masyarakat melalui penerapan hukum pidana.

⁸² Purbacaraka dan A. Ridwan Halim, *Op. Cit.*, hal.1.

⁸³ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hal.31.

⁸⁴ A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosebroto, *Hukum Dan Perkembangan Sosial – Buku Teks Sosiologi Hukum Buku III*, Jakarta : Sinar Harapan, 1990, hal.119.

3. Merupakan titik uji utama bagi masyarakat dan para ahli hukum atau pembentuk undang-undang dalam mengukur efektifitas dan efisiensi suatu aturan hukum pidana.⁸⁵

Berdasarkan uraian tersebut, dapat diketahui bahwa hukum pidana bukan hanya melindungi kepentingan masyarakat dan kepentingan negara, tetapi juga kepentingan individu. Kepentingan-kepentingan yang dilindungi hukum pidana tersebut tertuang dalam peraturan perundang-undangan pidana yaitu dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) atau dapat juga dalam peraturan perundang-undangan pidana khusus dan peraturan perundang-undangan pidana administratif.

B. Kebijakan Kriminalisasi Dalam Undang-Undang No.23 Tahun 1997

1. Definisi Lingkungan Hidup

Istilah lingkungan atau lingkungan hidup atau lingkungan hidup manusia sebagai terjemahan dari Bahasa Inggris "*environment and human environment*", seringkali digunakan dalam pengertian yang sama.⁸⁶ Pengertian *environment* menurut Sewell yaitu "*Environment can be defined as the sum of all external influences and forces acting upon an object, usually assume to be living being*".⁸⁷ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya yang mempengaruhi perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.⁸⁸

Apabila disimak dari segi etimologi bahasa, lingkungan hidup yang terdiri dari komponen-komponen yang satu dengan yang lain saling

⁸⁵ Purbacaraka dan A. Ridwan Halim, *Op. Cit.*, hal.2.

⁸⁶ Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Bandung : Alumni, 1992. hal.7.

⁸⁷ Sewell dalam Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Bandung : Alumni, 1992. hal.7.

⁸⁸ Departemen Pendidikan Nasional, *Op. Cit.*, hal.675

berkaitan dan membentuk apa yang disebut ekosistem merupakan hidup atau kehidupan (*the means of living*).⁸⁹

Definisi lingkungan (*enviromt*) dan orang (*person*) menurut “*International Meeting of Experts on The Use of Criminal Sanction in The Protection of Environment Internationally Domestically and Regionally*”, Portland, Oregon, USA, 19 – 23 March 1994, yaitu :

1. Lingkungan (*environment*) berarti lingkungan alam dan lingkungan budaya.
2. Orang (*person*) berarti orang seorang (*individu*) dan organisasi, berbentuk badan hukum atau tidak, dan termasuk pemerintah (*goverments*).⁹⁰

Lingkungan hidup menurut Soejono terdiri dari lingkungan fisik jasmani (*physical environment*) dan lingkungan sosial budaya (*social cultural environment*). Lingkungan fisik jasmani mencakup semua unsur faktor fisik jasmani yang terdapat dalam alam termasuk manusia, hewan dan tumbuh-tumbuhan, sedangkan lingkungan sosial budaya merupakan pantulan sifat sosial tiap-tiap makhluk hidup, khususnya manusia yang lazim disebut budi daya serta kebudayaan (*culture*).⁹¹

Drupsteen mengemukakan bahwa hukum lingkungan (*milieurecht*) adalah hukum yang berhubungan dengan lingkungan alam (*naturlijk milieu*) dalam arti yang seluas-luasnya. Ruang lingkupnya berkaitan dengan dan ditentukan oleh ruang lingkup pengelolaan lingkungan. Dengan demikian hukum lingkungan merupakan instrumentarium yuridis bagi pengelolaan lingkungan.⁹²

Menurut Koesnadi Hardjosoemantri, hukum lingkungan di Indonesia dapat meliputi aspek-aspek sebagai berikut :

1. Hukum tata lingkungan
2. Hukum perlindungan lingkungan

⁸⁹ Hermien Hadiati Koeswadji, *Hukum Pidana Lingkungan*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1993, hal.146

⁹⁰ Barda Nawawi Arief, beberapa hasil *International Meeting of Experts on The Use of Criminal Sanction in The Protection of Environment Internationally Domestically and Regionally*”, Portland, Oregon, USA, 19 – 23 March 1994, hal.6

⁹¹ Soejono, *Anak dan Lingkungan Hidup*, Suara Merdeka, Senin 24 Juli 2000

⁹² Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Keenam, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1994,hal.30

3. Hukum kesehatan lingkungan
4. Hukum pencemaran lingkungan (dalam kaitannya dengan misalnya pencemaran oleh industri dan sebagainya)
5. Hukum lingkungan transnasional / internasional (dalam kaitannya dengan hubungan antar negara)
6. Hukum perselisihan lingkungan (dalam kaitannya dengan misalnya penyelesaian masalah ganti kerugian dan sebagainya)⁹³

Hukum perlindungan lingkungan sebagai salah satu aspek hukum lingkungan, merupakan disiplin ilmu yang dapat memberi sumbangan bagi pemecahan masalah di bidang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya melalui diterbitkannya peraturan perundang-undangan yang menopang upaya konservasi.⁹⁴

2. Rumusan Ketentuan Pidana Undang-Undang No.23 Tahun 1997 Tentang Lingkungan Hidup

Perbuatan yang dapat dikenakan sanksi pidana harus dirumuskan oleh pembuat undang-undang. Rumusan delik mempunyai beberapa fungsi. Pertama, perumusan delik merupakan penerapan dari asas legalitas di mana sanksi pidana hanya mungkin dikenakan terhadap perbuatan yang terlebih dahulu ditetapkan sebagai tindak pidana oleh pembentuk undang-undang. Dalam hal ini rumusan delik merupakan fungsi melindungi dari hukum. Rumusan delik juga mempunyai fungsi petunjuk bukti yaitu rumusan delik menunjukkan apa yang harus dibuktikan menurut hukum. Bagian-bagian ini disebut dengan unsur-unsur delik tertulis yaitu persyaratan tertulis untuk dapat memidanakan suatu perbuatan. Artinya untuk dapat dipidana, semua unsur delik harus dapat dibuktikan sesuai ketentuan hukum acara pidana.

Ketentuan pidana dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 adalah sebagai penunjang hukum administrasi di bidang pengelolaan

⁹³ Ibid, hal.36.

⁹⁴ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Perlindungan Lingkungan Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya*, Edisi Pertama, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1995,hal.9.

lingkungan hidup. Sistematika Undang-Undang No.23 Tahun 1997, adalah sebagai berikut :

- BAB I Ketentuan Umum
- BAB II Asas, Tujuan dan Sasaran
- BAB III Hak, Kewajiban dan Peran Masyarakat
- BAB IV Wewenang Pengelolaan Lingkungan Hidup
- BAB V Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup
- BAB VI Persyaratan Penataan Lingkungan Hidup yang meliputi perizinan, pengawasan, sanksi administrasi dan audit lingkungan hidup.
- BAB VII Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup yang meliputi : umum, penyelesaian sengketa lingkungan hidup diluar pengadilan dan penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan yang terdiri dari ganti rugi, tanggung jawab mutlak, daluwarsa untuk pengajuan gugatan serta hak masyarakat dan organisasi lingkungan hidup untuk mengajukan gugatan.
- BAB VIII Ketentuan Mengenai Penyidikan Terhadap Tindak Pidana Lingkungan Hidup
- BAB IX Ketentuan Pidana di Bidang Lingkungan Hidup
- BAB X Ketentuan Peralihan
- BAB XI Ketentuan Penutup

Fokus penelitian dalam tulisan ini adalah BAB IX mengenai Ketentuan Pidana di Bidang Lingkungan Hidup. Rumusan tindak pidana lingkungan hidup menurut Undang-Undang No.23 Tahun 1997, adalah sebagai berikut :

Dalam Pasal 41, disebutkan :

- (1) Barang siapa yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang mati atau luka berat, pelaku tindak pidana diancam dengan pidana paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah).

Dalam Pasal 42, disebutkan :

- (1) Barangsiapa yang karena kealpaannya melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang mati atau luka berat, pelaku tindak pidana diancam dengan pidana paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah).

Dalam Pasal 43 disebutkan :

- (1) Barangsiapa yang dengan melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sengaja melepaskan atau membuat 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 kerusakan lingkungan hidup atau membahayakan kesehatan umum atau nyawa orang lain, diancam dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp. 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).
- (2) Diancam dengan pidana yang sama dengan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), barangsiapa yang dengan

sengaja memberikan informasi palsu atau menghilangkan atau menyembunyikan atau merusak informasi yang diperlukan dalam kaitannya dengan perbuatan sebagaimana dimaksud pada 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 paling lama 9 (sembilan) tahun dan denda paling banyak Rp. 450.000.000,00 (empat ratus lima puluh juta rupiah).

Dalam Pasal 44 disebutkan :

- (1) Barangsiapa yang dengan melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku, karena kealpaannya melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43, diancam dengan pidana paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah).
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang mati atau luka berat, pelaku tindak pidana diancam dengan pidana paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah).

Dengan demikian, jenis-jenis tindak pidana lingkungan yang diatur dalam Undang-Undang No.23 Tahun 1997, yaitu :

- (1) Secara melawan hukum dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup (Pasal 41 ayat (1)). Yang dimaksud dengan pencemaran lingkungan hidup adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi dan/ atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu

yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya (Pasal 1 ke-12); sedangkan yang dimaksud dengan perusakan lingkungan hidup adalah tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik dan/atau hayatinya yang mengakibatkan lingkungan hidup tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkelanjutan (Pasal 1 ke-14).

- (2) Karena kealpaannya melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup (Pasal 42 ayat (1)).
- (3) Dengan melanggar ketentuan 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 (Pasal 43 ayat (1)).
- (4) Dengan sengaja memberikan informasi palsu atau menghilangkan atau menyembunyikan atau merusak informasi yang diperlukan dalam kaitannya dengan perbuatan sebagaimana dimaksud pada 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 (Pasal 43 ayat (2)).
- (5) Dengan melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku, karena kealpaannya melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 (Pasal 44 ayat 1)).

Jika dicermati keempat pasal tersebut intinya adalah sebagai berikut :

(1) Pasal 41 ayat (1) :

“Secara melawan hukum dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup”

Jadi, dalam Pasal 41 ayat (1) ini ada dua tindak pidana lingkungan hidup, yaitu :

- a. Pencemaran lingkungan hidup yang dilakukan secara melawan hukum dan dengan sengaja.
- b. Perusakan lingkungan hidup yang dilakukan secara melawan hukum dan dengan sengaja.

Perumusan tindak pidana lingkungan hidup dalam Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tersebut mirip dengan rumusan lama dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang No.4 Tahun 1982, hanya saja di dalam Undang-Undang No.4 Tahun 1982 tidak dirumuskan unsur “melawan hukum”. Perumusan deliknya juga sama yaitu dirumuskan sebagai delik materiel.

(2) Pasal 42 ayat (1) :

“Karena kelalaiannya melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup”

Tindak pidana lingkungan hidup dalam pasal ini merupakan delik *culpa* dari delik dalam Pasal 41 ayat (1). Delik *culpa* dalam Pasal 42 ayat (1) ini mirip dengan yang dirumuskan dalam Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang No.4 Tahun 1982. Perbedaannya adalah dalam Undang-Undang No.4 Tahun 1982 delik *culpa* ini dinyatakan sebagai “pelanggaran”, sedangkan dalam Undang-Undang No.23 Tahun 1997 dinyatakan sebagai “kejahatan” (berdasar Pasal 48). Demikian pula ancaman pidananya berbeda, di mana menurut Pasal 22 Undang-Undang No.4 Tahun 1982 hanya diancam dengan pidana kurungan selama 1 (satu) tahun dan atau denda Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah)

(3) Pasal 43 :

Tindak pidana lingkungan hidup dalam pasal ini dirumuskan dalam ayat (1) dan ayat (2). Unsur-unsur tindak pidana yang dirumuskan dalam ayat (1) adalah sebagai berikut :

1. Barangsiapa

- (a) 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.
- (b) Melakukan impor, ekspor, memperdagangkan, mengangkut, menyimpan bahan tersebut
- (c) Menjalankan instalasi yang berbahaya.

2. Perbuatan tersebut pada nomor 1 dilakukan dengan

- Melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- Sengaja
- 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.

Memperhatikan adanya tiga perumusan perbuatan pada unsur nomor 1 di atas, dapatlah dikatakan bahwa Pasal 43 ayat (1) mengandung tiga perumusan tindak pidana. Suatu hal yang perlu dicatat, seyogianya di antara ketiga perbuatan tersebut, masing-masing diselipkan kata “atau”.

Unsur-unsur tindak pidana yang dirumuskan dalam ayat (2) adalah sebagai berikut :

- (1) sengaja memberikan informasi palsu atau menghilangkan atau menyembunyikan atau merusak informasi yang diperlukan dalam kaitannya dengan perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

(2) 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.

(4) Pasal 44 :

Tindak pidana lingkungan hidup dalam pasal ini merupakan delik *culpa* terhadap delik yang dirumuskan dalam Pasal 43.

Memperhatikan perumusan tindak pidana lingkungan hidup dalam Pasal 43 dan Pasal 44 di atas, terlihat bahwa kedua tindak pidana itu dirumuskan sebagai delik formil. Kedua tindak pidana ini merupakan perumusan delik baru yang tidak ada dalam Undang-Undang No.4 Tahun 1982.

Tindak pidana lingkungan hidup yang dirumuskan pada Pasal 41 s/d Pasal 44 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 dikualifikasikan sebagai “kejahatan” (Pasal 48). Hal tersebut berlainan dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 yang membedakan tindak pidana lingkungan hidup yang berupa “kejahatan”, yang didasarkan unsur subyektif/sikap batin bahwa perbuatan dilakukan dengan sengaja dan “pelanggaran”, yang didasarkan sikap batin bahwa perbuatan dilakukan dengan kealpaan.

Perumusan tindak pidana dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu :

1. Perumusan tindak pidana sebagai delik formil (*formeel delict*) yaitu apabila tindak pidana dirumuskan sebagai wujud perbuatan tanpa menyebutkan akibat yang ditimbulkan oleh perbuatan tersebut.
2. Perumusan tindak pidana sebagai delik materiil (*materieel delict*), yaitu apabila tindak pidana dirumuskan sebagai perbuatan yang menyebabkan terjadinya suatu akibat tertentu, tanpa merumuskan wujud perbuatan tersebut.

Perumusan delik formil di dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 terdapat dalam Pasal 43 ayat (1). Unsur terpenting dalam delik ini adalah perbuatan, yaitu perbuatan melepaskan atau membuang zat, energi, dan/atau komponen lain yang berbahaya atau beracun, melakukan impor, ekspor, memperdagangkan, mengangkut, menyimpan bahan berbahaya, dan sebagainya yang tidak sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam peraturan atau izin. Artinya delik ini tergantung kepada ketentuan administratif (*administrative dependent crime*), yaitu pelanggaran atas ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam izin atau tidak memiliki izin sama sekali untuk melakukan suatu kegiatan, merupakan penentu terjadinya tindak pidana/delik. Dalam hal ini cukup dibuktikan akibat yang bersifat potensial. Penegakan hukum terhadap delik ini lebih bersifat *ultimum remedium*, yaitu penggunaan hukum pidana dilakukan setelah penegakan hukum administrasi dan perdata tidak efektif.

Perumusan delik materiil dalam Undang-Undang No.23 Tahun 1997 terdapat dalam Pasal 41 yaitu perbuatan menimbulkan pencemaran/perusakan lingkungan hidup. Unsur terpenting dalam delik ini adalah timbulnya akibat berupa pencemaran/perusakan lingkungan hidup. Delik ini juga tidak tergantung pada ketentuan administrasi yang terdapat dalam izin (*administrative independent crime*). Artinya jika terjadi akibat pencemaran/perusakan lingkungan hidup, dapat langsung dikenakan Pasal 41 meskipun tidak ada pelanggaran izin. Akan tetapi penegakan hukumnya ditekankan pada penerapan asas *premium remedium* di mana penegakan hukum pidana dapat dilakukan lebih dahulu tanpa menunggu dilakukannya penegakan hukum administratif atau perdata.

Perumusan tindak pidana lingkungan hidup dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 selalu diawali dengan kata-kata “Barang siapa”, yang menunjukkan pada pengertian “orang”. Tetapi dalam Pasal 1 ke-24 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “orang” adalah “perseorangan dan/atau kelompok orang, dan/atau badan hukum”.

Selanjutnya dalam Pasal 45 dan Pasal 46 juga mengatur tentang pertanggungjawaban badan hukum, perseroan, perrserikatan, yayasan atau organisasi lain. Jadi, subyek hukum tindak pidana lingkungan hidup dapat meliputi orang (*natuurlijk persoon*) dan badan hukum (*recht persoon*).

3. Alasan/Pertimbangan Kriminalisasi Dalam Undang-Undang No.23 Tahun 1997 Tentang Lingkungan Hidup

Kebijakan kriminalisasi yang terdapat dalam UU No. 23 Tahun 1997 didasarkan kepada beberapa pertimbangan, antara lain :

- (1) Berdasarkan konsiderans huruf a yang menyebutkan bahwa lingkungan hidup Indonesia sebagai karunia dan rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat dan bangsa Indonesia merupakan ruang bagi kehidupan dalam segala aspek dan matranya. Artinya, dasar pembenaran kriminalisasi ini adalah karena perbuatan-perbuatan yang mencemari dan/atau merusak lingkungan hidup sebagai karunia dan rahmat Tuhan Yang Maha Esa merupakan perbuatan yang bertentangan dengan nilai-nilai keagamaan.
- (2) Berdasarkan konsiderans huruf b menyatakan bahwa dalam rangka mendayagunakan sumber daya alam untuk memajukan kesejahteraan umum seperti diamanatkan dalam UUD 1945 dan untuk mencapai kebahagiaan hidup berdasarkan pancasila, perlu dilaksanakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup berdasarkan kebijaksanaan nasional yang terpadu dan menyeluruh dengan memperhitungkan kebutuhan generasi masa kini dan generasi masa depan. Artinya, dasar pembenar kriminalisasi adalah karena perbuatan-perbuatan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai pancasila yang menghendaki adanya keselarasan, keserasian, dan keseimbangan baik dalam hubungan antara manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa, manusia dengan manusia, maupun manusia dengan alam. Disamping itu, dasar pembenar lainnya adalah karena perbuatan-perbuatan

tersebut bertentangan dengan UUD 1945 yang mewajibkan agar sumber daya alam dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat yang dapat dinikmati secara berkelanjutan dari generasi masa kini hingga ke generasi yang akan datang.

- (3) Berdasarkan konsiderans huruf c menyatakan bahwa oleh karena itu dipandang perlu melaksanakan pengelolaan lingkungan hidup untuk melestarikan dan mengembangkan kemampuan lingkungan hidup yang serasi, selaras dan seimbang guna menunjang terlaksananya pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup. Konsiderans huruf c ini menunjukkan bahwa kriminalisasi di bidang lingkungan atau juga dapat dikatakan hukum pidana lingkungan merupakan alat kebijakan pemerintah yang khususnya bertujuan untuk mengamankan dan mempertahankan kebijakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup.

4. Kepentingan Hukum Yang Hendak Dilindungi Melalui Kriminalisasi Dalam Undang-Undang No.23 Tahun 1997

Undang-Undang No.23 tahun 1997 merupakan perubahan atau penyempurnaan dari Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Faktor yang melatarbelakangi perubahan Undang-Undang Lingkungan Hidup ini tidak dijelaskan secara eksplisit dalam undang-undang tersebut. Namun, faktor pendorong perubahan itu dapat dilihat dari semakin banyaknya kasus-kasus lingkungan hidup yang terjadi di Indonesia di mana sebagian besar kasus-kasus lingkungan tersebut tidak dapat dijaring dengan undang-undang yang lama. Kasus yang menarik pada kurun waktu 1990 – 1993 yang tidak dapat diatasi adalah kasus impor bahan berbahaya dan beracun (B3). Salah satu kasus yang terjadi adalah kasus impor aki bekas pada tahun-1991 dimana sebanyak 51 peti kemas (container) aki bekas yang termasuk bahan berbahaya dan beracun (B3) diimpor dari Belanda. Hal itu disebabkan adanya kelemahan substansial

yang terdapat dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 khususnya mengenai pengaturan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun.

Artinya, perubahan UU No.4 Tahun 1982 menjadi UU No. 23 Tahun 1997 dimaksudkan untuk menyempurnakan kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam undang-undang tersebut. Hal ini dapat dilihat dari adanya penambahan tindak pidana lingkungan baru yang berkaitan dengan limbah bahan berbahaya dan beracun (B3) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 43 ayat (1) UU No.23 Tahun 1997. Selain itu, terdapat perubahan dalam pemberian sanksi pidana yang berupa pemberatan sanksi pidana terhadap tindak pidana lingkungan yang sudah ada sebelumnya dalam UU No. 4 Tahun 1982.

Menurut Undang-Undang No.23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, ada tiga jenis perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana, yaitu :

- (1) Secara melawan hukum melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.
- (2) Melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sengaja melepaskan atau membuang zat, energi dan/atau komponen lain yang berbahaya atau beracun masuk di atas atau ke dalam permukaan tanah, ke dalam udara, 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.
- (3) Memberikan informasi palsu atau menghilangkan atau menyembunyikan atau merusak informasi yang diperlukan dalam kaitannya dengan perbuatan sebagaimana dimaksud pada angka 2 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.

Perbuatan-perbuatan yang dikategorikan tindak pidana tersebut, dapat dilakukan dengan sengaja atau dengan kealpaan. Disamping itu, dapat mengakibatkan luka ringan, luka berat atau meninggal dunia.

Memperhatikan uraian-uraian tersebut, dapatlah diketahui bahwa kepentingan hukum yang dilindungi melalui kriminalisasi dalam UU No. 23 Tahun 1997 adalah kepentingan pelestarian lingkungan hidup. Hal ini secara eksplisit dinyatakan dalam konsiderans huruf c, yaitu bahwa pengelolaan lingkungan hidup untuk melestarikan dan mengembangkan kemampuan lingkungan hidup yang serasi, selaras, dan seimbang guna menunjang terlaksananya pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup. Kepentingan hukum lainnya yang hendak dilindungi melalui kriminalisasi ini adalah kesehatan umum dan nyawa manusia. Perlindungan terhadap kepentingan hukum ini secara implisit terdapat dalam rumusan pasal-pasal tindak pidana lingkungan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 41 ayat (2), Pasal 42 ayat (2), Pasal 43 ayat (3) dan Pasal 44 ayat (2).

Selain itu, dengan melihat perumusan Pasal 41 dan 42 yang menekankan kepada timbulnya akibat pencemaran/perusakan lingkungan hidup, penulis berkesimpulan bahwa dalam hal ini pembuat undang-undang memfokuskan diri pada tindakan yang langsung menyakiti (melanggar) kepentingan hukum pelestarian lingkungan hidup. Sedangkan Pasal 43 dan 44, lebih menekankan kepada timbulnya keadaan bahaya yang berupa potensi atau ancaman timbulnya pencemaran/perusakan lingkungan hidup. Pasal 43 dan 44 lebih tertuju kepada upaya mencegah bahaya atau ancaman bahaya pencemaran/perusakan lingkungan hidup yang dapat saja timbul sebagai akibat dari pelepasan, pengeksportan/pengimporan, perdagangan, pengangkutan, dan penyimpanan zat, energi dan/atau komponen lain yang berbahaya atau beracun yang dilakukan tanpa izin atau melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku

C. Asas subsidiaritas dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997

Hukum pidana berbeda dengan bidang hukum lainnya karena sistem sanksinya yang negatif mengandung paksaan tidak enak dirasakan. Sifat sanksi pidana yang negatif itu hendaknya hanya diterapkan apabila benar-benar upaya lain sudah tidak lagi memadai sehingga hukum pidana seyogianya mempunyai fungsi yang *subsider*. Disamping sifat yang tidak enak dirasakan bagi seseorang dari penerapan pidana yang negatif itu masih terdapat akibat lain yang dirasakan berupa stigma sekalipun telah selesai menjalani pidana, oleh karena itu jika tidak perlu, hendaknya jangan menggunakan pidana selain upaya terakhir yang bersifat *ultimum remedium*.⁹⁵

Hal ini juga ditegaskan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 yang menganut asas subsidiaritas. Asas subsidiaritas sebagaimana termaktub dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 memberikan pengertian bahwa berlakunya ketentuan hukum pidana hendaknya didayagunakan apabila sanksi bidang hukum lain, seperti sanksi administrasi dan sanksi perdata dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup tidak efektif dan/atau tingkat kesalahan pelaku relatif berat dan/atau akibat perbuatannya relatif besar dan/atau perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat.

Dengan demikian apabila hendak digunakan instrumen penegakan hukum pidana lingkungan hidup, maka harus dipenuhi minimal salah satu persyaratan berikut :⁹⁶

1. Sanksi hukum administrasi, sanksi hukum perdata, upaya penyelesaian sengketa secara alternatif melalui negosiasi/mediasi/musyawarah yang dilakukan di luar pengadilan setelah diupayakan tidak efektif, dan/atau
2. Apabila tingkat kesalahan pelaku relatif berat, dan/atau
3. Apabila akibat perbuatannya relatif besar, dan/atau
4. Apabila perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat.

⁹⁵ Bambang Poernomo, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1997, hal. 199.

⁹⁶ Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia, Asas Subsidiaritas dan Asas Precautionary Dalam Penegakan Hukum Pidana Lingkungan*, Bandung : Mandar Maju, 2007, hal.49.

Apabila dicermati, undang-undang ini menghendaki terhadap perbuatan pencemaran/perusakan lingkungan hidup dimana kesalahan pelaku relatif tidak berat (ringan), akibat perbuatan pelaku dampaknya terhadap lingkungan relatif tidak besar (kecil saja), dan perbuatannya tidak mengakibatkan masyarakat resah, maka penerapan hukum pidana harus ditangguhkan terlebih dahulu sampai penerapan hukum administrasi, hukum perdata dan penyelesaian sengketa secara musyawarah dinyatakan sudah tidak efektif lagi. Artinya pendayagunaan instrumen pidana ini adalah sebagai cabang (bukan pokok) atau berupa tambahan atau pengganti.

Tujuan akhir dari kebijakan kriminal/politik kriminal adalah perlindungan masyarakat dengan menggunakan sarana *penal* atau *non penal*. Sejalan dengan hal tersebut, Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 bertujuan untuk melindungi kelestarian lingkungan hidup, kesehatan dan keselamatan nyawa manusia sehingga dapat menunjang kebijakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup. Untuk itu, kriminalisasi di bidang lingkungan hidup mengakibatkan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam undang-undang tersebut dapat dikenai sanksi pidana. Dengan kata lain, bentuk kebijakan kriminal di bidang lingkungan hidup adalah menggunakan sarana *penal*. Namun di sisi lain, dengan adanya penerapan asas subsidiaritas dalam undang-undang ini, penggunaan sarana *non penal* juga dimungkinkan. Bahkan dalam hal-hal tertentu seperti yang telah diuraikan sebelumnya, penggunaan sarana *non penal* lebih diutamakan.

BAB III

PENDAYAGUNAAN HUKUM PIDANA LINGKUNGAN DAN KAITANNYA DENGAN PENERAPAN ASAS SUBSIDIARITAS

Penegakan hukum lingkungan atau penyelesaian kasus-kasus pencemaran/perusakan lingkungan hidup dapat ditempuh melalui beberapa instrumen, yaitu :

1. Melalui hukum administrasi.
2. Melalui hukum perdata.
3. Melalui alternatif penyelesaian sengketa seperti mediasi, negosiasi dan sebagainya.
4. Melalui hukum pidana.

Penjatuhan pilihan terhadap instrumen penegakan hukum *yang mana yang* akan digunakan dalam menyelesaikan suatu perkara lingkungan hidup tentunya harus dilakukan dengan melihat kasus per kasus. Dengan berdasarkan prinsip bahwa hukum lingkungan sebagian besar adalah berisi norma-norma hukum administrasi, maka penggunaan hukum pidana dalam menyelesaikan perkara lingkungan hidup hendaknya dilakukan sebagai sarana terakhir. Atau dengan kata lain bahwa penggunaan hukum pidana harus memperhatikan asas subsidiaritas.

Hal ini membawa pengaruh tersendiri terhadap pendayagunaan sanksi hukum pidana di bidang lingkungan hidup. Bab ini akan membahas dan menganalisa pengaruh asas subsidiaritas terhadap pendayagunaan hukum pidana di bidang lingkungan hidup dan penerapan asas subsidiaritas dalam hukum lingkungan di masa yang akan datang.

A. Pengaruh Asas Subsidiaritas Terhadap Pendayagunaan Hukum Pidana Lingkungan

Subsidiaritas berasal dari Bahasa Belanda *subsidiar* (subsider). Berdasarkan Kamus Hukum Indonesia, subsider mempunyai makna sebagai pengganti, tambahan.⁹⁷ Asas subsidiaritas terdapat dalam penjelasan umum Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, yang berbunyi :

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

Dengan demikian, Dengan demikian, sanksi pidana dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, difungsikan sebagai subsidiaritas, di mana penggunaan instrumen penegakan hukum pidana lingkungan, baru dapat dilakukan bila memenuhi salah satu persyaratan sebagai berikut :⁹⁸

1. Sanksi hukum administrasi, sanksi hukum perdata, upaya penyelesaian sengketa secara alternatif melalui negosiasi/mediasi/musyawarah di luar pengadilan setelah diupayakan tidak efektif.
2. Tingkat kesalahan pelaku relatif berat.
3. Akibat perbuatan pelaku pelanggaran relatif berat.
4. Perbuatan pelaku pelanggaran ketentuan perundang-undangan lingkungan hidup tersebut menimbulkan keresahan masyarakat.

Inilah yang dimaksudkan dengan penerapan hukum pidana tetap memperhatikan asas subsidiaritas. Dengan kata lain penggunaan hukum pidana bersifat *ultimum remedium* terhadap pencemaran atau kerusakan lingkungan yang bersifat tingkat kesalahan pelaku relatif tidak berat, dan / atau akibat perbuatannya relatif tidak besar, dan / atau perbuatannya tidak

⁹⁷ BN. Marbun, *Kamus Hukum Indonesia*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2006, hal. 24.

⁹⁸ Marsudin Nainggolan, *Fungsi Pidanaan Alternatif Dalam Kebijakan Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta : Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas Jayabaya, 2007, hal. 208.

menimbulkan keresahan masyarakat. Akan tetapi untuk kesalahan pelaku relatif berat dan / atau perbuatannya relatif besar, dan / atau perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat, maka peran hukum pidana bukan lagi *ultimum remedium* akan tetapi sudah *primum remedium* (utama atau pokok).⁹⁹

Namun Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tidak memberikan batasan yang tegas terhadap perbuatan yang bagaimana yang termasuk kategori perbuatan yang relatif berat atau ringan, akibat yang bagaimana yang dikategorikan sebagai akibat yang berat, dan kriteria apakah yang dapat dijadikan tolak ukur bahwa masyarakat resah atau tidak. Hal ini menyebabkan timbulnya berbagai macam persepsi dan penafsiran yang berbeda-beda terhadap penerapan asas subsidiaritas. Para pakar hukum pidana juga terpecah pendapatnya menjadi dua tentang apakah sanksi hukum pidana terhadap kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan merupakan sanksi pidana yang bersifat *ultimum remedium* atau bersifat *primum remedium*.

Terdapat empat penafsiran terhadap asas subsidiaritas dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, yaitu:¹⁰⁰

1. Prosedur pidana sebagai prosedur pamungkas

Prosedur pidana didayagunakan untuk pelanggaran lingkungan hidup hanya setelah prosedur administrasi, hukum perdata, dan alternatif penyelesaian sengketa gagal atau tidak efektif untuk mencapai tujuan penegakan hukum lingkungan hidup. Hukum pidana ditempatkan murni sebagai senjata pamungkas atau *ultimum remedium* setelah hasil pemberlakuan sanksi-sanksi hukum lain tidak efektif untuk kasus yang bersangkutan. Jadi, tidak dibenarkan untuk menggunakan prosedur hukum pidana tanpa didahului prosedur lain (prosedur administrasi,

⁹⁹ Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia. Asas Subsidiaritas dan Asas Precautionary Dalam Penegakan Hukum Pidana Lingkungan*, Bandung : Mandar Maju, 2007, hal. 51.

¹⁰⁰ Muzakkir, *Aspek Hukum Pidana Dalam Pelanggaran Lingkungan Hidup*, dalam Abdurrahman dkk, *Hukum dan Lingkungan Hidup di Indonesia 75 Tahun Prof. Dr. Koesnadi Hardjosoemantri, SH.,ML.*, dalam Marsudin Nainggolan, *Fungsi Pemidanaan Alternatif Dalam Kebijakan Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta : Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas Jayabaya, 2007.

perdata atau alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup). Disamping itu, masih ditambah lagi syarat-syarat lain yang bersifat alternatif/kumulatif, yaitu tingkat kesalahan pelaku relatif berat, akibat perbuatannya relatif besar dan/atau perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat.

2. Sanksi pidana sebagai sanksi alternatif

Prosedur pidana dipergunakan sebagai sanksi alternatif apabila prosedur penyelesaian melalui alternatif penyelesaian sengketa gagal dan sanksi-sanksi lain dinilai tidak akan efektif dan/atau tingkat kesalahan pelaku relatif berat, akibat perbuatannya relatif besar, dan/atau perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat. Jadi, untuk menggunakan sanksi pidana tidak perlu menjatuhkan sanksi-sanksi lain, cukup berdasarkan pengalaman pada penerapan sanksi pada kasus-kasus sebelumnya dinilai tidak efektif. Oleh karena itu, cukup beralasan kalau masih juga ada pelanggaran lingkungan hidup, dipergunakan prosedur pidana. Mungkin akan dirasakan tidak adil bagi pelanggar yang dikenakan sanksi pidana sebagai sanksi lebih berat dibandingkan dengan sanksi lain yang dikenakan kepada pelanggar sebelumnya.

3. Sanksi pidana sebagai sanksi kumulatif

Dalam hal ini, prosedur pidana dan penjatuhan sanksi pidana didayagunakan sebagai sanksi yang dikumulasikan dengan sanksi-sanksi lain. Kumulasi sanksi pidana dengan sanksi lain dimungkinkan apabila sanksi-sanksi lain tidak efektif dan/atau 1) tingkat kesalahan pelaku relatif berat; 2) akibat perbuatan relatif besar; dan/atau perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat. Asas subsidiaritas ditafsirkan secara sempit yakni sebagai syarat untuk mengakumulasikan prosedur pidana atau sanksi pidana dengan sanksi-sanksi lain.

4. Sanksi pidana sebagai sanksi alternatif yang berdiri sendiri

Berbeda dengan penafsiran sebelumnya, penafsiran yang keempat ini menempatkan prosedur pidana dan sanksi pidana sebagai sanksi alternatif yang berdiri sendiri. Maksudnya penggunaan prosedur dan sanksi pidana tidak dihubungkan dengan sanksi cabang hukum lain.

Prosedur pidana ditempuh apabila memenuhi syarat, baik alternatif maupun kumulatif; 1) tingkat kesalahan pelaku relatif berat; 2) akibat perbuatan relatif besar; 3) perbuatan pelaku menimbulkan keresahan masyarakat.

Muzakkir menyarankan agar penafsiran kedua lebih tepat digunakan, prosedur pidana dapat dipergunakan apabila berdasarkan atas pengalaman dalam penegakan hukum lingkungan sebelumnya yang menggunakan prosedur administrasi dan/atau perdata tidak efektif dan telah memenuhi salah satu syarat dari ketiga syarat. Kata “tidak efektif” yang ditujukan pada sanksi bidang hukum lain menunjukkan bahwa sanksi bidang hukum lain harus dipergunakan lebih dahulu untuk membuktikan bahwa sanksi hukum lain tidak efektif.¹⁰¹

Jika dicermati, terdapat penafsiran yang tumpang tindih antara penafsiran pertama yaitu prosedur pidana sebagai prosedur pamungkas dengan penafsiran ketiga yaitu sanksi pidana sebagai sanksi kumulatif. Hal tersebut dikarenakan antara penafsiran pertama dengan penafsiran ketiga sebenarnya menitikberatkan kepada hal yang sama yaitu ketidakefektifan sanksi hukum lainnya sebagai syarat untuk diterapkannya hukum pidana. Dalam hal ini penulis lebih cenderung kepada penafsiran yang pertama dimana sanksi pidana digunakan sebagai upaya terakhir apabila sanksi hukum lainnya tidak efektif khususnya terhadap pelanggaran-pelanggaran dimana kesalahan pelaku relatif ringan, tidak menimbulkan akibat yang besar dan tidak menimbulkan keresahan masyarakat.

Menurut Siti Sundari Rangkuti, berdasarkan penelitian masalah berbagai sanksi dalam hukum lingkungan berkesimpulan bahwa bagian terbesar dari hukum lingkungan merupakan hukum administrasi negara, karena itu sanksi administratif sangat penting bagi keberhasilan pengelolaan lingkungan hidup. Sanksi pidana bukanlah merupakan pemecahan utama dalam penanggulangan masalah pencemaran lingkungan, tapi hanya merupakan *ultimum remedium*.¹⁰²

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Siti Sundari Rangkuti, *Sanksi Pidana Dalam Hukum Lingkungan*, Fakultas Hukum Erlangga, 1984, hal. 28-29.

Mardjono Reksodiputro, dalam makalahnya “Perkembangan Delik-Delik Khusus Dalam Masyarakat Yang Mengalami Modernisasi”, dalam kaitannya dengan fungsionalisasi sanksi hukum pidana sebagai salah satu sarana pencegahan pencemaran lingkungan hidup, menyatakan sebagai berikut :¹⁰³

- a. Sanksi pidana dalam delik pencemaran lingkungan hidup, mungkin hanya akan merupakan penunjang saja terhadap sanksi administratif yang ada serta tuntutan ganti kerugian yang dapat diajukan atas dasar kerugian-kerugian yang diderita.
- b. Ancaman pidana dapat diperuntukkan bagi mereka yang sengaja melanggar ketentuan-ketentuan pencegahan pencemaran yang berakibat membahayakan kesehatan dan bagi mereka yang melakukan pengulangan pelanggaran.
- c. Pidana denda harus dapat dijatuhkan terhadap perusahaan berupa korporasi dan pidana penjara bagi pengurus yang bertanggung jawab atas terjadinya pelanggaran.

Sedangkan Munadjat Danusaputro justru berkesimpulan, ternyata upaya penangkalan dan penanggulangan kasus-kasus perusakan lingkungan melalui “jalan pengadilan” itu lebih memberikan kejelasan dan kepastian, berlangsung secara lebih cepat daripada cara-cara yang lain. Sudah banyak terjadi, di mana soal penanggulangan dan penangkalan suatu kasus perusakan lingkungan yang dilakukan diluar pengadilan berlangsung bertahun-tahun tanpa kepastian. Jalan administrasi yang mengandalkan kemampuan keserasian kerja sama antar instansi terkait ternyata kerap mengecewakan bahkan menimbulkan keputusasaan. Karena prosesnya sangat lama dan lamban, pihak-pihak yang berkepentingan sering tidak tahu secara jelas bagaimana proses penyelesaiannya. Oleh karena itu jalan pengadilan atau jalan yuridis (*the juridical way*), merupakan jalan yang paling efektif dalam menangkal kasus-kasus perusak lingkungan.¹⁰⁴

¹⁰³ Mardjono Reksodiputro, *Tinjauan Terhadap Perkembangan Delik-Delik Khusus Dalam Masyarakat Yang Mengalami Modernisasi*, dalam Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia. Asas Subsidiaritas dan Asas Precautionary Dalam Penegakan Hukum Pidana Lingkungan*, Bandung : Mandar Maju, 2007, hal. 143.

¹⁰⁴ Syahrul Machmud, *Op. Cit.*, hal. 143.

Sanksi pidana sebagai sanksi subsider atau sebagai *ultimum remedium* dalam masalah pencemaran lingkungan hidup menimbulkan beberapa kelemahan, diantaranya :¹⁰⁵

- a. Pada umumnya proses perkara perdata relatif memerlukan waktu yang cukup lama, karena besar kemungkinan pihak pencemar akan mengulur-ulur waktu sidang atau waktu pelaksanaan eksekusi dengan cara mengajukan banding atau kasasi, sementara pencemaran terus juga berlangsung dengan segala macam akibatnya.
- b. Jangka waktu pemulihan sulit dilakukan dengan segera, memerlukan waktu yang cukup lama.
- c. Dengan tidak menerapkan sanksi pidana, tidak menutup kemungkinan pencemar atau pencemar lain yang potensial untuk tidak melakukan pencemaran, dengan kata lain "*deterrence efect*" (efek pencegahan) dari sanksi-sanksi lain tidak dapat diharapkan dengan baik.
- d. Penerapan sanksi administrasi dapat mengakibatkan penutupan perusahaan industri yang membawa akibat pula kepada para pekerja, pengangguran akan menjadi bertambah, dapat menimbulkan kejahatan dan kerawanan sosial ekonomi lainnya.

Perbedaan persepsi yang terjadi dalam menangani perkara di bidang lingkungan hidup ini, merupakan salah satu sumber kesulitan dalam menegakkan hukum pidana lingkungan. Perbedaan persepsi dari aparat penegak hukum terhadap penerapan asas subsidiaritas yang dianut dalam hukum lingkungan dapat dilihat dalam perkara pencemaran Teluk Buyat di Kabupaten Minahasa, Sulawesi Utara oleh PT. Newmont Minahasa Raya.

PT. Newmont Minahasa Raya adalah perusahaan asal Denver, Amerika Serikat, yang bergerak di bidang penambangan emas yang mengambil lokasi penambangan di Desa Ratatotok Selatan Kecamatan Ratatotok Kabupaten Minahasa, Sulawesi Utara. PT. Newmont Minahasa Raya dan Direkturnya Richard Bruce Ness telah didakwa melakukan pencemaran teluk buyat karena membuang limbah tailing (lumpur sisa

¹⁰⁵ Hamdan, *Op. Cit.*, hal. 18.

penghancuran batu tambang) ke perairan Teluk Buyat. Jaksa Penuntut Umum mendakwa PT. Newmont Minahasa Raya dengan dakwaan :¹⁰⁶

- Primair : melanggar Pasal 41 ayat (1) jo. Pasal 45, Pasal 46 ayat (1), dan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997.
- Subsidair : melanggar Pasal 43 ayat (1) jo. Pasal 45, Pasal 46 ayat (1), dan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997.
- Lebih Subsidair : melanggar Pasal 42 ayat (1) jo. Pasal 45, Pasal 46 ayat (1), dan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997.
- Lebih Subsidair lagi : melanggar Pasal 44 ayat (1) jo. Pasal 45, Pasal 46 ayat (1), dan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997.

Sedangkan khusus untuk direktornya Richard Bruce Ness, didakwa :

- Primair : melanggar Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997.
- Subsidair : melanggar Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997.
- Lebih Subsidair : melanggar Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997.
- Lebih Subsidair lagi : melanggar Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997.

¹⁰⁶ Penggunaan istilah primair, subsidair, lebih subsidair dan lebih subsidair lagi dalam Surat Dakwaan Jaksa Penuntut Umum merujuk kepada bentuk surat dakwaan primair/subsidair atau bentuk dakwaan pengganti. Bentuk surat dakwaan tersebut dipilih dalam hal terdapat keraguan mengenai perbuatan mana yang paling tepat didakwakan terhadap terdakwa. Bentuk surat dakwaan ini bertujuan untuk menjaring terdakwa agar tidak lepas dari pertanggungjawaban atas perbuatannya dengan cara membuat urutan dari dakwaan yang terberat (primair) sampai kepada dakwaan yang paling ringan (lebih subsidair lagi). Apabila dakwaan primair telah terbukti, maka dakwaan subsidair dan lebih subsidair serta lebih subsidair lagi tidak perlu dibuktikan lagi. Namun apabila dakwaan primair tidak terbukti, maka terdakwa masih dapat dijerat dengan membuktikan dakwaan subsidair dan seterusnya. Dengan demikian penggunaan istilah tersebut mempunyai pengertian yang berbeda dengan pengertian asas subsidiaritas dalam Undang-Undang NO. 23 tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dakwaan Jaksa Penuntut Umum tersebut disandarkan pada Berita Acara Pemeriksaan Laboratoris Kriminalistik Pusat Laboratorium Forensik Mabes Polri Nomor Lab : 4171/KTF/2004 Tanggal 27 September 2004, dimana hasilnya menyimpulkan :

1. Sampel air laut Teluk Buyat telah melebihi ambang batas Baku Mutu sesuai dengan Lampiran III Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 51 Tahun 2004 tentang Baku Mutu Air Laut Untuk Biota Laut.
2. Tailing terdakwa PT. Newmont Minahasa Raya telah menurunkan kualitas air laut Teluk Buyat.
3. Sludge dari sedimen pond terdakwa PT. Newmont Minahasa Raya telah menurunkan kualitas air sungai Buyat.
4. Sampel Biota Laut dari Teluk Buyat telah terkontaminasi Logam Merkuri (Hg) dan Logam Arsen (As).
5. Warga Dusun Buyat telah terkontaminasi Logam Merkuri (Hg) dan Arsen (As).

Akan tetapi dikarenakan hasil penelitian yang dilakukan oleh Pusat Laboratorium Forensik Mabes Polri terhadap air laut Teluk Buyat tersebut bertentangan dengan hasil penelitian lainnya yang dilakukan oleh Laboratorium ALS, WHO / Institut Minamata, Tim Kementerian Negara Lingkungan Hidup, Tim Independen Pemerintah Sulawesi Utara, Tim Audit Kesehatan Masyarakat Departemen Kesehatan, hasil penelitian Dermatologi Universitas Sam Ratulangi, dimana keseluruhannya pada intinya menyatakan bahwa tidak terdapat kerusakan / pencemaran air laut Teluk Buyat, Majelis Hakim Pengadilan Negeri Manado memutuskan bahwa PT. Newmont Minahasa Raya dan Direkturnya Richard Bruce Ness tidak terbukti bersalah melakukan pencemaran dan membebaskan terdakwa dari semua dakwaan.

Terlepas dari berbagai kontroversi yang timbul akibat putusan Majelis Hakim tersebut, hal menarik yang perlu dicermati adalah bahwa dalam pertimbangan putusannya, Majelis Hakim menyatakan bahwa dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan

Hidup, yang merupakan dasar pokok Surat Dakwaan Jaksa Penuntut Umum dalam perkara ini dikenal beberapa prosedur penyelesaian perselisihan / sengketa yaitu :

1. Penyelesaian secara Hukum Administrasi.
2. Penyelesaian secara Hukum Perdata.
3. Penyelesaian secara Mediasi / ADR
4. Penyelesaian secara Hukum Pidana.

Proses penyelesaian perselisihan / sengketa tersebut dikenal sebagai Asas Subsidiaritas yang merupakan asas hukum yang bersifat spesifik dalam penegakan hukum lingkungan di Indonesia. Asas Subsidiaritas menempatkan hukum pidana sebagai *ultimum remedium* dengan pengertian bahwa pelaksanaan kewenangan hukum pidana untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, pemeriksaan dan menjatuhkan hukuman akan dilakukan bilamana sarana lain telah diupayakan dan gagal.

Majelis Hakim berkesimpulan bahwa PT. Newmont Minahasa Raya tidak pernah mendapat teguran / peringatan dan sanksi administrasi berkaitan dengan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup terhadap limbah *tailing* yang merupakan limbah PT. Newmont Minahasa Raya. Sedangkan penegakan hukum secara perdata telah diselesaikan dan dituangkan dalam bentuk *Goodwill Agreement* (perjanjian itikad baik) yang telah ditandatangani antara PT. Newmont Minahasa Raya dengan Pemerintah Indonesia yang diwakili Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Aburizal Bakrie) tanggal 16 Februari 2006. Selain itu, dalam kontrak karya yang merupakan aturan khusus antara Pemerintah Republik Indonesia dengan PT. Newmont Minahasa Raya telah disepakati kalau seandainya terjadi perselisihan maka akan diselesaikan secara mediasi atau arbitrase yang merupakan pilihan hukum yang harus diterapkan terlebih dahulu sebelum melangkah ke proses hukum yang terkait dengan lingkungan hidup. Dengan demikian tidak terdapat alasan bahwa sanksi hukum administrasi, hukum perdata dan mediasi / ADR telah dijatuhkan dan telah tidak efektif / gagal ditaati oleh PT. Newmont Minahasa Raya.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, dapat diketahui bahwa Majelis Hakim Pengadilan Negeri Manado berpendapat bahwa penggunaan instrumen pidana terhadap perkara PT. Newmont Minahasa Raya telah melanggar asas subsidiaritas yang dianut oleh Undang-Undang No. 23 Tahun 1997. Majelis hakim nampaknya melihat bahwa prosedur penyelesaian perkara pidana hendaknya dilakukan setelah bentuk prosedur penyelesaian lainnya seperti administrasi dan perdata serta mediasi/ADR telah terlebih dahulu dilakukan. Terlebih lagi, telah ada proses penyelesaian melalui hukum perdata yang dituangkan dalam bentuk *Goodwill Agreement* (perjanjian itikad baik) yang telah ditandatangani antara PT. Newmont Minahasa Raya dengan Pemerintah Indonesia yang diwakili Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Aburizal Bakrie) tanggal 16 Februari 2006. Dalam kasus ini, berdasarkan asas subsidiaritas, majelis hakim melihat bahwa prosedur lainnya itu belum dioptimalkan sehingga tidak bisa langsung meloncat pada penyelesaian secara pidana.

Berkaitan dengan pendayagunaan sanksi pidana dalam penegakan hukum lingkungan, Bambang Prabowo Soedarso menyatakan bahwa :¹⁰⁷

1. Hukum lingkungan dalam konsorsium ilmu Hukum Indonesia merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara di mana bobot utama lebih banyak mengatur norma-norma hukum administrasi. Tetapi dalam hukum administrasi dibolehkan apabila terjadi pelanggaran bisa diterapkan sanksi jenis hukum lain yaitu sanksi perdata dan sanksi pidana.
2. Oleh sebab itu, *main goal* (tujuan utama) hukum lingkungan adalah adanya penataan hukum terhadap kaedah-kaedah hukum administrasi antara lain berupa masalah perizinan, standarisasi, baku mutu lingkungan, baku mutu limbah, dan aturan-aturan lain berkaitan dengan hukum administrasi.
3. Oleh sebab itu, apabila seseorang atau badan hukum melanggar hukum administrasi ini, harus dilihat :

¹⁰⁷ Wawancara dengan Dr. Bambang Prabowo Soedarso, S.H.Mes, Hari Selasa tanggal 2 Juni 2009, Jakarta.

- a. Apakah dampaknya hanya terhadap hal-hal yang sifatnya administrasi semata.
- b. Apakah menimbulkan kerugian harta benda atau tidak.
- c. Apakah perbuatan melawan hukum itu berkaitan dengan *human being* beserta ekosistem tempat ia tinggal.

Dengan demikian, manakala ada perbuatan yang melanggar ketentuan administrasi yang berkaitan dengan izin dan tidak menimbulkan kerugian secara perdata atau tidak menimbulkan bahaya terhadap kesehatan jiwa maupun terhadap lingkungan sekitar tidak perlu menerapkan sanksi hukum perdata apalagi sanksi hukum pidana.

Memperhatikan uraian-uraian terdahulu, jelaslah bahwa kurangnya penjelasan terhadap penerapan asas subsidiaritas telah menimbulkan kesulitan tersendiri dalam penegakan hukum lingkungan khususnya dalam penerapan sanksi pidana. Jika terjadi pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, aparat penegak hukum harus meneliti terlebih dahulu dengan berbagai pertimbangan tentang sanksi apakah yang terlebih dahulu seharusnya diterapkan (apakah sanksi hukum administrasi, sanksi perdata atau melalui alternatif penyelesaian sengketa lainnya atau langsung menerapkan sanksi pidana). Yang menjadi masalah selanjutnya adalah tidak adanya kriteria tertentu yang dapat dijadikan acuan dalam menentukan kapan dan dalam hal apa dapat dikatakan bahwa sanksi hukum administrasi, hukum perdata, alternatif penyelesaian sengketa dinyatakan tidak efektif serta siapa yang berwenang menyatakan bahwa sanksi-sanksi tersebut telah tidak efektif.

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

hukum lingkungan. Bisa saja dalam tindakan refresif, diambil ketiga aspek tersebut sekaligus, dengan memperhatikan tata urutan dari bermacam-macam tindakan itu. Tetapi dilihat dari akibat yang timbul, misalnya dari sudut pencari keadilan yang mungkin membutuhkan rehabilitasi, secepat mungkin penegak hukum dihadapkan pada pilihan alternatif.¹⁰⁸

Jika melihat rumusan dari Pasal 41 ayat (1) UU No. 23 Tahun 1997 yang berbunyi :

Barang siapa yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

dan rumusan dari Pasal 42 ayat (1), yang berbunyi :

Barangsiapa yang karena kealpaannya melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

Maka dapat disimpulkan bahwa kedua pasal tersebut menekankan kepada timbulnya akibat yaitu tercemarnya atau rusaknya lingkungan hidup. Dengan demikian jelas bahwa rumusan delik yang terdapat di dalam Pasal 41 dan Pasal 42 tersebut merupakan rumusan delik materiel

Sedangkan apabila dilihat dari rumusan Pasal 43 ayat (1) yang berbunyi :

Barangsiapa yang dengan melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sengaja melepaskan atau membuat 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, diancam dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp. 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

dan rumusan Pasal 44 ayat (1) yang berbunyi :

¹⁰⁸ Niniek Suparni, *Pelestarian, Pengelolaan dan Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta : Sinar Grafika, 1994, hal.163.

Barangsiapa yang dengan melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku, karena kealpaannya melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43, diancam dengan pidana paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah).

Maka dapat disimpulkan bahwa Pasal 43 dan Pasal 44 merupakan rumusan delik formil yang lebih menekankan kepada unsur perbuatan yang dilarang yaitu perbuatan melepaskan atau membuat 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, baik yang dilakukan dengan sengaja maupun yang dilakukan karena kealpaan.

Delik materiel diatur dalam Pasal 41 – 42, yang intinya mengatur tentang pengelolaan hukum terhadap orang perorangan atau badan hukum yang telah melakukan suatu tindakan atau perbuatan yang mengakibatkan tercemarnya atau rusaknya lingkungan. Tercemar atau rusaknya lingkungan secara kasat mata dapat dilihat dari adanya perubahan warna air, bau air, matinya makhluk hidup di air atau biota air, berakibat bahaya bagi manusia seperti keracunan dan sebagainya. Tentunya akurasi tentang telah tercemar atau rusaknya lingkungan perlu melalui pengkajian yang lebih ilmiah melalui laboratorium yang telah ditetapkan oleh masing-masing Gubernur. Dengan demikian penggunaan delik materiel pada penegakan hukum pidana di bidang lingkungan berarti telah terjadi pencemaran dan / atau kerusakan lingkungan. Dengan demikian berakibat masyarakat telah resah karena alam lingkungannya yang rusak atau tercemar, dan tentunya perbuatan pelaku relatif berat.¹⁰⁹

Pasal 41 dan 42 adalah jenis tindak pidana yang tidak tergantung pada hukum administrasi (bersifat mandiri), atau diistilahkan dengan *Administrative Independant Crime* (AIC). Berdasarkan konsep AIC, perbuatan dapat dikategorikan sebagai perbuatan pidana tanpa harus melihat ada/tidaknya terlebih dahulu pelanggaran administratif. AIC lebih

¹⁰⁹ Syahrul Machmud. *Op. Cit.* hal. 52.

memiliki nuansa perlindungan daya dukung lingkungan karena fakta tidak semua bahan yang digunakan dalam kegiatan produksi yang kemudian berbentuk limbah telah diketahui tingkat risiko atau dampaknya, sehingga tidak semua bahan (*substances*), terutama bahan berbahaya dan beracun, telah dijadikan obyek regulasi pemerintah.¹¹⁰

Berbeda halnya dengan delik formil sebagaimana diatur dalam Pasal 43 – 44, yang intinya mengatur tentang upaya preventif atau pencegahan agar tidak terjadi pencemaran atau perusakan lingkungan. Karena yang dilarang adalah bukan alam atau lingkungan telah tercemar atau telah rusak, tetapi yang dilarang adalah pelepasan atau pembuangan limbah ke alam bebas di atas baku mutu lingkungan yang telah ditetapkan oleh masing-masing Gubernur melalui Surat Keputusannya. Perbuatan atau tindakan membuang limbah di atas baku mutu lingkungan yang telah ditentukan itu bukan telah berakibat tercemar atau rusaknya lingkungan. Hanya saja pelaku telah melanggar ketentuan hukum administrasi (ketentuan pembuangan limbah). Tentunya perbuatan pelaku ini bukan termasuk kategori perbuatan yang relatif berat, belum berakibat berat bagi lingkungan dan belum ada masyarakat yang resah. Dari uraian di atas maka fungsi hukum pidana bersifat *ultimum remedium* atau *last resort* dikenakan pada delik formil.¹¹¹

Pasal 43 dan 44 merupakan jenis tindak pidana yang tergantung dengan hukum administrasi atau diisitilahkan *Administrative Dependant Crime* (ADC). Jenis ADC mengandung pengertian bahwa kriminalisasi pencemaran atau perusakan lingkungan tergantung pada ada/tidaknya pelanggaran hukum administrasi (seperti pelanggaran izin atau baku mutu limbah). Apabila terjadi suatu kondisi di mana lingkungan rusak atau tercemar akan tetapi tidak ada baku mutu standar atau izin yang dilanggar, maka ketentuan ADC sebagaimana diatur dalam Pasal 43 dan 44 tidak dapat diterapkan.¹¹²

¹¹⁰ Mas Achmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Jakarta : ICEL, 2001, hal. 242.

¹¹¹ Syahrul Machmud, *Op. Cit*, hal. 52 – 53.

¹¹² Mas Achmad Santosa, *Op. Cit*, hal. 242.

Perumusan delik formil dalam UU No. 23 Tahun 1997, didasarkan kepada pengalaman pada saat berlakunya UU No. 4 Tahun 1982, Penuntut Umum mengalami kesulitan dalam melakukan pembuktian pada delik materiel. Oleh karena itu untuk memudahkan tugas Penuntut Umum dalam pembuktian diadakanlah delik formil ini, karena cukup diambil sampel dari limbah yang dibuang oleh suatu kegiatan atau industri untuk diukur di laboratorium. Manakala limbah yang dibuang tersebut berada di atas ambang batas baku mutu yang ditentukan maka pelaku sudah dapat dijerat dengan hukuman pidana.

Dengan menganggap bahwa ketentuan hukum lingkungan merupakan aturan khusus (*lex specialis*) maka ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup dapat dilaksanakan dengan mengabaikan aturan umum dalam KUHAP (*derogat lege generalis*), oleh karena itu asas subsidiaritas ini harus ditegakkan (*lex specialis derogat lege generalis*), terhadap kejahatan atau pelanggaran pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup tertentu. Oleh karenanya penegakan hukum pidana yang bersifat subsidiaritas terhadap pencemaran dan/atau perusakan lingkungan, khususnya terhadap pelanggaran Pasal 43 – 44 Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup merupakan suatu prosedur (*prosedure design*) yang bersifat *imperatif*. Dan oleh karenanya apabila aparat penegak hukum tidak melaksanakan *prosedure design* ini, khusus terhadap pasal tersebut maka tindakan dari aparat penegak hukum tersebut dapat dinyatakan batal demi hukum.¹¹³

Sementara Hamrat Hamid menyatakan bahwa dalam masalah penanggulangan pencemaran lingkungan, proses perkara pidananya dapat didahulukan/diutamakan pelaksanaannya dalam hal-hal sebagai berikut :

- a. Upaya-upaya dan sanksi-sanksi administratif yang dijatuhkan tidak meredakan kebandelan tersangka, pelanggaran yang dilakukannya bahkan kian meningkat.

¹¹³ Syahrul Machmud, *Op. Cit*, hal. 57.

- b. Tidak ada faedahnya lagi menempuh jalan penindakan administratif maupun perdata, karena perusakan/pencemaran yang terjadi sudah tidak mungkin dapat diperbaiki lagi.
- c. Tidak ada pilihan penindakan selain pidana.
- d. Penindakan melalui proses pidana, tindakan yang sangat strategis untuk menangkal pelaku pencemaran lainnya.
- e. Penundaan penindakan tersangka melalui proses pidana secara psikologis dapat menjatuhkan wibawa hukum dan wibawa pemerintah.
- f. Pelanggaran yang terjadi sebagai hasil kolusi dengan oknum-oknum pejabat setempat yang menyinggung perasaan masyarakat atau menyebarkan masyarakat.¹¹⁴

Untuk mengatasi kesulitan-kesulitan sebagai akibat kurangnya penjelasan tentang penerapan asas subsidiaritas dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tersebut, khususnya dalam hal penuntutan yang dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum, Kejaksaan Agung telah mengeluarkan Pedoman Teknis Yustisial Penanganan Perkara Tindak Pidana Lingkungan Hidup yang tertuang dalam Lampiran Surat Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum Nomor : B-60/E/Ejp/01/2002. Berdasarkan pedoman tersebut dinyatakan bahwa kegiatan penegakan hukum pidana terhadap suatu tindak pidana lingkungan hidup baru dapat dimulai bila telah dilaksanakannya tindakan hukum tersebut di bawah ini :

1. Aparat yang berwenang menjatuhkan sanksi administratif sudah menindak pelanggar dengan menjatuhkan suatu sanksi administratif, namun penjatuhan sanksi administratif tersebut tidak mampu menghentikan pelanggaran yang terjadi, atau
2. Antara perusahaan yang melakukan pelanggaran dengan pihak masyarakat yang menjadi korban akibat terjadi pelanggaran, sudah diupayakan penyelesaian sengketa melalui mekanisme alternatif di luar pengadilan dalam bentuk musyawarah/perdamaian/negosiasi/mediasi, namun upaya yang dilakukan menemui jalan buntu, dan atau litigasi melalui pengadilan, namun upaya tersebut juga tidak efektif, baru

¹¹⁴ Hamrat Hamid, *Pedoman Penegakan Hukum Lingkungan Kepidanaan*, Jakarta : Kejaksaan Agung RI, 1991.

kegiatan penyidikan dapat dimulai/instrumen penegakan hukum pidana lingkungan hidup dapat digunakan.

Kedua syarat asas subsidiaritas dalam bentuk upaya tersebut di atas dapat dikesampingkan, apabila dipenuhi tiga syarat / kondisi tersebut di bawah ini :

1. Tingkat kesalahan pelaku relatif berat.
2. Akibat perbuatannya relatif besar.
3. Perbuatan pelanggar menimbulkan keresahan masyarakat.

Penentuan terpenuhi atau tidaknya syarat / kondisi tersebut seyogyanya tidak ditentukan secara sepihak oleh penyidik atau penuntut umum, namun harus diupayakan adanya statement tertulis dari pejabat instansi teknis sektoral dan pimpinan pemerintah daerah yang berwenang, melalui suatu hubungan konsultasi dan koordinasi. Di sini sangat diperlukan sekali adanya koordinasi/konsultasi antara aparat penegak hukum dengan aparat teknis sektoral dan aparat pemerintah daerah yang kompeten.

Asas subsidiaritas merupakan penyimpangan terhadap asas legalitas yang berlaku dalam penegakan hukum pidana mengenai kejahatan-kejahatan komunal yang sehari-hari ditangani oleh Penyidik Polri. Untuk dapat memulai kegiatan penyidikan tindak pidana lingkungan hidup, tidak cukup hanya dengan terdapatnya fakta-fakta yang lengkap, bukti-bukti permulaan yang cukup dan terdeteksi/teridentifikasinya tersangka. Di samping dipenuhinya tiga syarat minimal tersebut, untuk dapat memulai kegiatan penyidikan tindak pidana lingkungan hidup (yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 1997) harus terpenuhi pula apa yang dinamakan asas subsidiaritas. Untuk mencegah salah paham, perlu digarisbawahi bahwa pada prinsipnya, asas subsidiaritas tidak diberlakukan dalam penyidikan tindak pidana lingkungan hidup yang diatur di luar UU No. 23 Tahun 1997.

Lebih lanjut, di dalam Pedoman Teknis Yustisial Penanganan Perkara Tindak Pidana Lingkungan Hidup tersebut juga diberikan perincian hal-hal yang perlu dikoordinasikan/dikonsultasikan oleh penuntut umum apabila menerima berkas perkara tindak pidana lingkungan hidup dari penyidik, yaitu :

1. Penjelasan tentang aspek-aspek teknis yang terkait dengan perkara yang dihadapi.
2. Disekitar asas subsidiaritas, apakah sudah terpenuhi atau belum.
3. Mengenai riwayat ketaatan perusahaan tersebut dimasa yang lalu yang dapat dibuktikan dengan dokumen-dokumen hasil pengawasan/pemantauan yang dilakukan oleh instansi yang berwenang/Pemda diwaktu yang lalu.
4. Apakah semua persyaratan teknis dan administrasi (kewajiban dan larangan) yang tercantum dalam Surat Izin Usaha/Kegiatan sudah ditaati dan selanjutnya upayakan untuk mendapatkan fotocopy dari Surat Izin Usahnya dan jika ada juga fotocopy Surat Izin Pembuangan Limbah ke lingkungan.
5. Motif kejahatan / tindak pidana lingkungan yang dilakukan.
6. Potensi dampak sosial yang sudah atau yang mungkin akan timbul.
7. Hubungan kerja sama antara perusahaan dengan warga masyarakat yang bermukim disekitar perusahaan/kepedulian perusahaan terhadap kebutuhan / penderitaan masyarakat disekitarnya.
8. Sengketa yang pernah timbul dengan masyarakat setempat dan penyelesaiannya.
9. Saksi ahli dengan disiplin ilmu yang bagaimana yang diperlukan, nama disertai dengan gelar kesarjanaannya, agama dan alamat tempat tinggal dan alamat pekerjaannya, dll.

Dalam hal ini tidak tertutup kemungkinan Kejaksaan juga akan menggunakan dua kewenangannya dalam menangani perkara lingkungan, yakni menuntut pidana dan mewakili pemerintah menuntut ganti kerugian secara keperdataan. Wewenang mana yang akan dipergunakan tergantung pada kasusnya, kalau perlu dapat dilakukan tuntutan sekaligus dua, pidana dan perdata. Dengan melihat secara kasus per kasus adalah untuk menentukan sanksi mana yang paling tepat, sebab kalau dirasa hukuman administrasi saja sudah cukup maka tidak-perlu lagi hukuman pidana.

Secara teoritis, ada beberapa patokan yang dapat dipergunakan. Jika pelanggaran dilakukan dengan kesengajaan, misalnya, maka disarankan supaya pelakunya dituntut secara pidana. Terlebih-lebih jika perbuatan telah dilakukan berulang-ulang (*residivis*), serta dirasakan masyarakat telah melanggar rasa keadilan. Sebaliknya, jika kesalahan tidak sengaja dan baru pertama kali diperbuat, lebih tepat dipergunakan hukum administrasi. Hukuman administrasi ini dapat berbagai rupa, dari mulai yang ringan yakni teguran, sampai yang terberat berupa pencabutan izin. Segi lainnya adalah dengan melihat akibat dari suatu perbuatan, apakah kerusakan atau pencemaran lingkungan berakibat sangat hebat (*serius*) atau hanya ringan saja. Semua ini menjadi pertimbangan bagi aparat penegak hukum untuk memilih hukuman yang patut dipikul oleh seseorang.¹¹⁵

Menurut penulis, pernyataan diantarnya asas subsidiaritas secara tegas dalam Penjelasan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, harus dibarengi dengan pengaturan secara rinci tentang bagaimana penerapan asas tersebut dalam hal terjadi pelanggaran terhadap ketentuan UULH. Pengecualian terhadap asas subsidiaritas dengan hanya merumuskan kriteria secara umum, yaitu :

1. Tingkat kesalahan pelaku relatif berat;
2. Akibat perbuatannya relatif besar;
3. Perbuatan melanggar menimbulkan keresahan masyarakat;

belum cukup memadai, karena dalam tataran aplikatif, sangat diperlukan aturan pelaksanaan yang sangat jelas dan rinci yang dapat mencegah timbulnya penafsiran yang berbeda-beda dalam memaknai ketentuan tersebut.

Penulis sependapat dengan Syahrul Machmud, bahwa kewajiban penerapan asas subsidiaritas diberlakukan hanya terhadap Pasal 43 dan 44. Sedangkan dalam hal terjadi pelanggaran terhadap Pasal 41 dan 42, maka asas subsidiaritas dapat dikesampingkan dan sanksi hukum pidana dapat langsung didayagunakan sebagai *premium remedium*. Hal ini dikarenakan pelanggaran terhadap Pasal 43 dan 44 belum menimbulkan akibat

¹¹⁵ Ibid, hal. 163 – 164.

pencemaran/perusakan lingkungan hidup tetapi masih dalam taraf melanggar ketentuan administrasi, sehingga wajar jika diterapkan sanksi administratif terlebih dahulu. Artinya kesalahan pelaku masih relatif ringan, dampak perbuatannya masih relatif kecil dan perbuatannya belum menimbulkan keresahan masyarakat. Berbeda halnya dengan pelanggaran terhadap Pasal 41 dan 42. Karena kedua pasal ini mensyaratkan timbulnya akibat pencemaran/perusakan lingkungan hidup, artinya pelanggaran terhadap kedua pasal tersebut merupakan suatu kesalahan yang berat, menimbulkan dampak yang besar dan dapat menimbulkan keresahan masyarakat yang bermukim di dalam lingkungan hidup yang telah mengalami pencemaran/perusakan. Dengan demikian, sanksi hukum pidana harus lebih didayagunakan.

Hal ini sejalan dengan tujuan dari kebijakan hukum pidana, yaitu memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan. Oleh karena itu diperlukan adanya suatu penjelasan dan pengaturan yang lebih rinci terhadap penerapan asas subsidiaritas, baik yang dilakukan dengan jalan revisi/penyempurnaan terhadap Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 maupun dengan jalan pembuatan peraturan-peraturan pelaksana dari undang-undang tersebut. Ini bertujuan untuk memberikan pedoman bagi aparat penegak hukum di bidang lingkungan hidup.

B. Penerapan Asas Subsidiaritas Dalam Hukum Lingkungan di Masa Yang Akan Datang

Upaya penyempurnaan dan revisi terhadap Undang-Undang No.23 Tahun 1997 saat ini tengah dilakukan. Upaya tersebut tentunya bertujuan agar nantinya penegakan hukum lingkungan dapat lebih efektif dalam memberikan perlindungan terhadap kelestarian lingkungan hidup. Namun hal ini tak urung menimbulkan berbagai perdebatan dan perbedaan pendapat dikalangan ahli hukum. Salah satu hal yang masih diperdebatkan adalah

seputar asas subsidiaritas dalam UUPH, apakah masih tetap akan dipertahankan atau dihilangkan.

Guru Besar Hukum Lingkungan dari Universitas Padjajaran Daud Silalahi mengungkapkan :

UUPH mengadopsi asas subsidiaritas dari *Primary Jurisdiction Doctrine* yang dianut oleh negara-negara penganut sistem hukum common law. Pertimbangan dimasukkannya asas ini dalam UU PLH adalah terkait karakteristik dasar kasus-kasus lingkungan yang sangat bergantung pada penilaian keahlian. Kasus lingkungan sulit untuk dijabarkan secara hukum apabila tidak dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan ilmiah. Dalam sistem hukum Amerika, kasus lingkungan bahkan disebut sebagai *It's more technical rather than legal issue*. Asas subsidiaritas masih layak dan relevan untuk dipertahankan.

Dia membantah anggapan yang mengatakan bahwa asas ini menunjukkan keberpihakan kepada kepentingan bisnis. Asas subsidiaritas justru dimaksudkan agar penyidik lebih hati-hati dalam penanganan kasus lingkungan. Daud yang saat ini terlibat intens dalam perumusan RUU perubahan UUPH memastikan asas ini akan tetap dipertahankan. Hanya saja, pengaturannya akan diperjelas dan lebih komprehensif agar penerapannya oleh hakim tidak multitafsir. Agar lebih jelas akan dimuat dalam batang tubuh dan penjelasan pasal sehingga dalam penerapannya hakim tidak memiliki multitafsir.¹¹⁶

Berbeda dengan Prof. M. Daud Silalahi, Mas Achmad Santosa, peneliti senior Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) memandang perlu menghilangkan asas subsidiaritas dalam hukum lingkungan. Asas subsidiaritas menurutnya sudah *old-fashion* (kuno). di Belanda pun juga demikian, karena dengan perkembangan teknologi yang begitu pesat, pengungkapan kejahatan korporasi tidak bisa lagi menggunakan asas subsidiaritas.¹¹⁷

Penegakan hukum lingkungan di Belanda, sangat mengedepankan model pidana administratif. Latar belakang kebijakan hukum pidana yang demikian didasarkan pada kenyataan sulitnya pembuktian tindak pidana

¹¹⁶ <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=17067&cl=Berita>

¹¹⁷ <http://azamul.wordpress.com/2007/07/04/asas-subsidiaritas-dalam-uu-pokok-lingkungan-hidup-plh/#more-124>

lingkungan hidup seperti yang saat ini dihadapi oleh Indonesia. Oleh karena itu, dibuatlah peraturan yang mengkriminalisasi tindakan-tindakan administrasi yang dianggap melanggar hukum.

Model penegakan hukum dengan mengoptimalkan penerapan pidana administrasi ini memiliki banyak keuntungan, antara lain:

1. Akan memudahkan bagi penegak hukum dalam melakukan pembuktian perkara disebabkan bentuk rumusan delik yang dibuat pada umumnya adalah delik formil;
2. Pada hakikatnya ketika perbuatan-perbuatan dalam rangka persiapan untuk melakukan perbuatan pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup dikriminalisasi menjadi suatu perbuatan pidana yang berdiri sendiri, maka kita telah selangkah lebih maju dalam mencegah terjadinya pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup;
3. Dengan efek pencegahan sejak dini maka niat pelaku bisnis untuk melakukan pencemaran dan perusakan lingkungan hidup demi pertimbangan ekonomi dapat lebih ditekan, apalagi dengan sanksi-sanksi dalam bentuk denda diyakini lebih berdayaguna dalam mematikan motif ekonomi ini;
4. Dengan model penegakan hukum pidana administratif tersebut, maka kita dapat menuntun kepada terciptanya rezim anti pencemaran dan perusakan lingkungan hidup;

Rancangan Revisi KUHP yang tengah digodok Pemerintah rencananya akan mengubah paradigma penegakan hukum lingkungan, yakni dengan menghapus asas subsidiaritas. Seperti diketahui, rezim hukum lingkungan di Indonesia khususnya dalam UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menganut asas subsidiaritas. Artinya apabila terjadi tindak pencemaran lingkungan maka urutan proses hukumnya adalah proses hukum administrasi, hukum perdata, mediasi, dan terakhir hukum pidana.

Rudy Satriyo Mukantardjo, ahli hukum pidana dari Universitas Indonesia, dalam acara Diskusi Tindak Pidana Lingkungan Hidup dan SDA dalam Berbagai UU Sektorial dan Upaya Kodifikasinya ke dalam Revisi KUHP, menyatakan :¹¹⁸

Kalau kemudian Revisi KUHP menjadi KUHP, maka prinsip dalam UU Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menomorsekiankan hukum pidana akan terhapus atau dengan kata lain yang akan dikedepankan adalah hukum pidananya. Konsekuensinya apabila ada kasus pencemaran atau perusakan lingkungan maka mekanisme yang digunakan adalah mekanisme hukum pidana. Sementara, mekanisme hukum lainnya baru akan diterapkan setelah mekanisme hukum pidana sudah dijalankan. Perubahan paradigma ini didasari oleh fakta bahwa selama ini pencemaran dan perusakan lingkungan membawa dampak yang cukup besar bagi kehidupan manusia.

Hal tersebut dikarenakan Tindak Pidana Lingkungan Hidup telah dimasukkan di dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yaitu dalam Buku Kedua Bab VII tentang Tindak Pidana Yang Membahayakan Keamanan Umum Bagi Orang, Barang dan Lingkungan Hidup.

Terlepas dari adanya perbedaan-perbedaan pendapat mengenai upaya pembaharuan hukum lingkungan tersebut di atas, dalam perumusan kebijakan hukum pidana di bidang lingkungan hidup di masa mendatang, hendaknya selalu diingat bahwa kerugian dan kerusakan lingkungan hidup tidak hanya yang bersifat nyata (*actual harm*), tetapi juga yang bersifat ancaman kerusakan potensial, baik terhadap lingkungan hidup maupun kesehatan umum. Hal ini disebabkan kerusakan tersebut seringkali tidak seketika timbul dan tidak dengan mudah pula untuk dikuantifikasi. Sehubungan dengan itu, untuk *generic crime* yang relatif berat, sebaiknya memang dirumuskan sebagai tindak pidana materiil, dalam hal ini akibatnya merupakan unsur hakiki yang harus dibuktikan. Namun, untuk tindak pidana yang bersifat khusus (*spesific crime*) yang melekat pada hukum administrasi dan relatif lebih ringan, maka perumusan bersifat formal tanpa menunggu pembuktian akibat yang terjadi dapat dilakukan. Sikap batin yang menjadi elemen tindak pidana tersebut dapat mencakup perbuatan

¹¹⁸ <http://hukumonline.com/detail.asp?id=16251&cl=Berita>

sengaja (*dolus knowingly*), sengaja dengan kemungkinan (*dolus eventualis*, *recklessness*) dan kealpaan (*culpa, negligence*).¹¹⁹

Tindak pidana lingkungan hidup yang dikategorikan sebagai *administrative penal law* memberikan kesan ringannya perbuatan tersebut. Oleh karena itu, perlu diadakan pembaharuan terutama terhadap tindak pidana yang menyebabkan pencemaran/perusakan lingkungan hidup. Dalam hal ini fungsi hukum pidana lingkungan hidup bersifat menunjang ketentuan-ketentuan dan sanksi-sanksi administratif untuk dapat ditaatinya norma-norma hukum administrasi dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup perlu diperbaharui menjadi fungsi hukum pidana yang bersifat memberikan perlindungan lingkungan hidup dari perbuatan pencemaran.

Hal ini sesuai dengan hasil-hasil dari kongres/konvensi di bidang lingkungan hidup pada tingkat internasional, yaitu Kongres PBB tentang pencegahan kejahatan dan pembinaan para pelaku (1995) menghasilkan resolusi yang perlu diikuti negara-negara PBB.

- Hukum Pidana memegang peranan penting dalam perlindungan lingkungan terutama dalam kasus-kasus *toxic waste dumping for profit*.
- Agar tindak pidana lingkungan dimasukkan dalam KUHP.
- Agar dibentuk penyidik dan penuntut umum yang khusus menangani lingkungan hidup.

Perkembangan hukum lingkungan di tingkat internasional tersebut dapat dijadikan landasan untuk merumuskan kebijakan hukum pidana lingkungan yang bertujuan memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup itu sendiri dan bukan hanya sebagai penunjang hukum administrasi.

Memperhatikan uraian-uraian sebelumnya, maka jelaslah dengan tidak adanya penjelasan yang rinci terhadap penerapan asas subsidiaritas dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, telah menimbulkan silang pendapat dari berbagai pihak terutama para ahli hukum. Oleh karena itu, penulis berpendapat, dalam upaya perumusan kebijakan hukum pidana di

¹¹⁹ Y. Buruma, *Penyidikan Kasus-Kasus Lingkungan, Kekhawatiran Masa Kini (Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan Dalam Teori & Praktek)*, Bandung : PT. Citra Aditya Bhakti, 1994, hal. 299.

bidang lingkungan hidup di masa yang akan datang, perlu diadakan penyempurnaan dalam pengaturan masalah asas-subsiidaritas. Hal ini perlu dilakukan untuk menjamin kepastian prosedur dalam penegakan hukum lingkungan.

Menurut penulis, penjelasan umum Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tersebut perlu dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaannya dengan memuat penjelasan tentang :

1. Kapan dan dalam kondisi seperti apa, sanksi administrasi dan sanksi perdata, dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup tidak efektif.
2. Siapa yang berwenang menyatakan sanksi administrasi dan sanksi perdata, dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup tidak efektif.
3. Kesalahan yang bagaimana yang dikategorikan sebagai kesalahan yang relatif berat.
4. Akibat yang bagaimana yang dikategorikan sebagai akibat berat.
5. Kondisi masyarakat yang bagaimana yang dikategorikan resah.

Terhadap Pasal 43 dan 44 juga perlu ditetapkan sebagai pasal-pasal yang wajib memperhatikan penerapan asas subsidiaritas, sedangkan Pasal 41 dan 42 perlu ditetapkan sebagai pengecualian dari asas subsidiaritas dan pelanggaran terhadap Pasal 41 dan 42 dapat langsung diterapkan sanksi hukum pidana. Dengan begitu, akan lebih memberikan kepastian dalam prosedur penanganan perkara pelanggaran UULH.

Selain itu, dalam rangka penyusunan RUU PLH yang baru, tidak ada salahnya model pidana administratif seperti yang diterapkan dalam Hukum Lingkungan Belanda, lebih dijadikan sebagai pertimbangan untuk dikembangkan sebagai model penegakan hukum lingkungan di Indonesia daripada berpikir untuk tetap mempertahankan atau tidak asas subsidiaritas.

Dengan memperhatikan perkembangan internasional di bidang hukum lingkungan, menurut Muladi di samping penjatuhan sanksi pidana kemerdekaan (*imprisonment*) berupa penjara ataupun kurungan, perlu diterapkan pula jenis-jenis sanksi finansial, seperti penjatuhan pidana denda,

sanksi bisnis (penutupan usaha milik pelaku yang dipergunakan dalam rangka menjalankan tindak pidana seperti pencemaran atau perusakan lingkungan hidup) dan sanksi reparatif seperti kompensasi terhadap korban atau masyarakat yang menderita sebagai akibat dari pencemaran atau perusakan lingkungan hidup dan perbaikan lingkungan yang harus dilakukan atas kerusakan yang ditimbulkan baik secara aktual maupun secara potensial akan timbul di kemudian hari. Hal ini, berdasarkan atas pengalaman bahwa tindak pidana lingkungan biasanya dilakukan oleh seseorang atau badan hukum (korporasi) dalam rangka menjalankan perusahaan industri maupun melakukan pengelolaan atau eksploitasi terhadap sumber-sumber kekayaan alam baik yang hayati maupun non hayati. Modus dilakukannya tindak pidana lingkungan berupa perbuatan pencemaran maupun perusakan lingkungan hidup itu yaitu atas dasar alasan-alasan ekonomis (menjalankan suatu usaha) dan dalam kerangka aktifitas bisnis.¹²⁰

Memang disadari bahwa perumusan tindak pidana lingkungan yang terperinci yang menyangkut segi-segi lingkungan hidup ini adalah tidak mudah. Sebab materi mengenai bidang lingkungan sangat luas, mencakup segi-segi dari ruang angkasa sampai ke perut bumi dan dasar laut, dan meliputi sumber daya manusia, sumber daya alam hayati, sumber daya alam non hayati dan sumber daya buatan. Bidang yang demikian luas tidak mungkin diatur secara lengkap dalam satu undang-undang, tetapi memerlukan seperangkat peraturan perundang-undangan dengan arah dan ciri yang serupa.¹²¹

¹²⁰ Muladi dalam Absori, *Penegakan Hukum Lingkungan & Antisipasi Dalam Era Perdagangan Bebas*, Surakarta : Muhammadiyah University Press, 2000, hal. 63.

¹²¹ Koesnadi Hardjasoemantri dalam Hamdan, *Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup*. Bandung : Mandar Maju, 2000, hal. 41.

BAB IV P E N U T U P

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian terdahulu, kesimpulan dari beberapa permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini, adalah :

1. Masalah pokok dalam kebijakan hukum pidana adalah perbuatan apa yang seharusnya dijadikan sebagai tindak pidana dan sanksi apa yang sebaiknya dikenakan kepada pelanggarnya. Kebijakan legislatif mengenai kriminalisasi di bidang lingkungan hidup dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 dapat ditemukan dalam BAB IX mengenai Ketentuan Pidana di Bidang Lingkungan Hidup yang tertuang dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 44. Perbuatan yang dijadikan sebagai tindak pidana dalam undang-undang ini adalah perbuatan pencemaran/perusakan lingkungan hidup dan perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan undang-undang yang berlaku yang dapat berpotensi menimbulkan pencemaran/perusakan lingkungan hidup. Sedangkan sanksi yang dikenakan terhadap pelanggar adalah sanksi pidana berupa penjara dan denda.
2. Rumusan delik dalam UUP LH ini terdiri dari delik materiel dan delik formil. Rumusan delik materiel terdapat dalam Pasal 41 dan Pasal 42, yaitu perbuatan menimbulkan pencemaran/perusakan lingkungan hidup. Unsur terpenting dalam delik ini adalah timbulnya akibat berupa pencemaran/perusakan lingkungan hidup. Delik ini juga tidak tergantung pada ketentuan administrasi yang terdapat dalam izin (*administrative independent crime*). Sedangkan rumusan delik formil dapat ditemukan dalam Pasal 43 dan Pasal 44, di mana unsur terpenting dalam delik ini adalah perbuatan, yaitu perbuatan melepaskan atau membuang zat, energi, dan/atau komponen lain yang berbahaya atau beracun, melakukan impor, ekspor, memperdagangkan,

mengangkut, menyimpan bahan berbahaya, dan sebagainya yang tidak sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam peraturan atau izin. Artinya delik ini tergantung kepada ketentuan administratif (*administrative dependent crime*), yaitu pelanggaran atas ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam izin atau tidak memiliki izin sama sekali untuk melakukan suatu kegiatan, merupakan penentu terjadinya tindak pidana / delik.

3. Kriminalisasi dalam UUPH tersebut dilakukan berdasarkan beberapa alasan pembeda, yaitu :
 - a. Perbuatan-perbuatan yang mencemari dan/atau merusak lingkungan hidup sebagai karunia dan rahmat Tuhan Yang Maha Esa merupakan perbuatan yang bertentangan dengan nilai-nilai keagamaan.
 - b. Perbuatan-perbuatan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila yang menghendaki adanya keselarasan, keserasian, dan keseimbangan baik dalam hubungan antara manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa, manusia dengan manusia, maupun manusia dengan alam.
 - c. Perbuatan-perbuatan tersebut bertentangan dengan UUD 1945 yang mewajibkan agar sumber daya alam dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat yang dapat dinikmati secara berkelanjutan dari generasi masa kini hingga ke generasi yang akan datang.
 - d. Sebagai alat kebijakan pemerintah yang khususnya bertujuan untuk mengamankan dan mempertahankan kebijakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup.
4. Kriminalisasi tentunya bertujuan melindungi suatu kepentingan hukum tertentu. Dalam hal ini, UUPH bertujuan melindungi kepentingan pelestarian lingkungan hidup. Kepentingan hukum lainnya yang hendak dilindungi melalui kriminalisasi ini adalah kesehatan umum dan nyawa manusia.

5. Berdasarkan pertimbangan bahwa hukum lingkungan sebagian besar merupakan ketentuan hukum administrasi, hukum pidana dijadikan sebagai penunjang hukum administrasi dalam arti sanksi hukum pidana baru didayagunakan apabila sanksi hukum administrasi tidak efektif. Dengan demikian jelas bahwa Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 menganut asas subsidiaritas.
6. Kurangnya penjelasan terhadap penerapan asas subsidiaritas dalam undang-undang ini telah menimbulkan kesulitan tersendiri dalam penegakan hukum lingkungan khususnya dalam penerapan sanksi pidana. Jika terjadi pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, aparat penegak hukum harus meneliti terlebih dahulu dengan berbagai pertimbangan tentang sanksi apakah yang terlebih dahulu seharusnya diterapkan (apakah sanksi hukum administrasi, sanksi perdata atau melalui alternatif penyelesaian sengketa lainnya atau langsung menerapkan sanksi pidana). Yang menjadi masalah selanjutnya adalah tidak adanya kriteria tertentu yang dapat dijadikan acuan dalam menentukan kapan dan dalam hal apa dapat dikatakan bahwa sanksi hukum administrasi, hukum perdata, alternatif penyelesaian sengketa dinyatakan tidak efektif serta siapa yang berwenang menyatakan bahwa sanksi-sanksi tersebut telah tidak efektif.

B. Saran

Rumusan Penjelasan Umum UUPH yang menyebutkan : “Sebagai penunjang hukum administrasi, berlakunya ketentuan hukum pidana tetap memperhatikan asas subsidiaritas, yaitu bahwa hukum pidana hendaknya didayagunakan apabila sanksi bidang hukum lain, seperti sanksi administrasi dan sanksi perdata, dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup tidak efektif dan/atau tingkat kesalahan pelaku relatif berat dan/atau akibat perbuatannya relatif besar dan/atau perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat”, perlu dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaannya. Hal ini dikarenakan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pencemaran

dan/atau merusak lingkungan hidup serta menurunkan kualitas fungsi lingkungan hidup semakin lama semakin bertambah banyak dan bervariasi, sehingga dikhawatirkan lingkungan hidup akan semakin rusak. Untuk itu sebagai upaya melindungi lingkungan hidup, maka pengaturan terhadap asas subsidiaritas tersebut perlu disempurnakan sehingga terdapat pedoman prosedur dalam penegakan hukum pidana lingkungan.

Usaha merumuskan pedoman penerapan asas subsidiaritas dalam penegakan hukum lingkungan ini telah dilakukan oleh Kejaksaan Agung dengan mengeluarkan Pedoman Teknis Yustisial Penanganan Perkara Tindak Pidana Lingkungan Hidup yang tertuang dalam Lampiran Surat Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum Nomor : B-60/E/Ejp/01/2002. Namun menurut penulis, dalam pedoman tersebut juga perlu ditambahkan penjelasan lebih lanjut mengenai :

1. Kapan dan dalam kondisi seperti apa, sanksi administrasi dan sanksi perdata, dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup tidak efektif. Dalam hal ini, dapat dilihat dari kepatuhan pelaku terhadap sanksi yang telah dijatuhkan. Apabila dalam waktu yang telah ditentukan, pelaku tidak mengindahkan sanksi administrasi, sanksi perdata dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang telah ditentukan, maka dapat dinyatakan bahwa sanksi-sanksi tersebut tidak efektif.
2. Siapa yang berwenang menyatakan sanksi administrasi dan sanksi perdata, dan alternatif penyelesaian sengketa lingkungan hidup tidak efektif. Dalam hal ini dapat dilihat dari siapa yang berwenang menjatuhkan sanksi tersebut, artinya apabila sanksi administrasi dijatuhkan oleh Gubernur atau Bupati, maka pejabat tersebutlah yang berwenang menyatakan bahwa sanksi administratif tidak efektif.
3. Kesalahan yang dikategorikan sebagai kesalahan yang relatif berat adalah apabila perbuatan pencemaran/erusakan lingkungan hidup tersebut dilakukan dengan sengaja atau perbuatan dilakukan secara berulang-ulang.

4. Akibat yang dikategorikan sebagai akibat berat dapat juga ditentukan dengan mengadopsi dari definisi pencemaran/perusakan lingkungan hidup yang terdapat dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, sehingga apabila dari hasil penelitian laboratorium menyatakan telah terjadi pencemaran/penurunan kualitas lingkungan, maka hal tersebut haruslah dikategorikan sebagai perbuatan yang menimbulkan akibat yang berat. Sedangkan apabila akibat perbuatan baru dalam taraf melampaui/melebihi ambang batas limbah yang diperbolehkan berdasarkan ketentuan yang berlaku dan belum menimbulkan pencemaran lingkungan hidup atau belum menyebabkan turunnya kualitas lingkungan hidup, maka tidak dikategorikan sebagai akibat yang berat.
6. Kondisi masyarakat dikategorikan resah apabila akibat perbuatan tersebut menyebabkan masyarakat tidak lagi dapat hidup normal seperti biasanya. Misalnya, dalam hal pencemaran air yang menyebabkan masyarakat tidak lagi dapat mencari ikan di sungai/laut. Selain itu, menyebabkan masyarakat terjangkit penyakit tertentu akibat pencemaran dan dapat juga menyebabkan masyarakat tidak lagi dapat berdiam di tempat tinggalnya sebagai akibat dari lingkungannya yang telah tercemar.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman dkk. *Hukum dan Lingkungan Hidup di Indonesia 75 Tahun Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, SH.,ML.* Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia. 2001.
- Absori. *Penegakan Hukum Lingkungan & Antisipasi Dalam Era Perdagangan Bebas.* Surakarta : Muhammadiyah University Press. 2000.
- Arief, Barda Nawawi. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana.* Bandung : PT. Citra Aditya Bakti. 1996.
- Arief, Barda Nawawi. *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana dalam Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum UNDIP Semarang.* Semarang : Badan Penerbit UNDIP. 1995.
- Arief, Barda Nawawi. beberapa hasil *International Meeting of Experts on The Use of Criminal Sanction in The Protection of Environment Internationally Domestically and Regionally*", Portland, Oregon. USA. 19 – 23 March 1994.
- Artasasmita, Romli. *Bunga Rampai Kriminologi.* Jakarta : Rajawali. 1984.
- Buruma, Y. *Penyidikan Kasus-Kasus Lingkungan. Kekhawatiran Masa Kini (Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan Dalam Teori & Praktek).* Bandung : PT. Citra Aditya Bhakti. 1994.
- Departemen Kehakiman RI bekerjasama dengan Asosiasi Kriminologi Indonesia dan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang. *Kebijakan Kriminal yang Integratif Untuk Pencegahan dan Penanggulangan Tindak Pidana Perkotaan.* 1993.
- Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia.* Edisi Ketiga. Jakarta : Balai Pustaka. 2005.
- Dirdjosisworo, Soedjono. *Ruang Lingkup Kriminologi.* Bandung : Remadja Karya. 1984.
- Friedman, W. *Law in a Changing Society.* New York : Columbia University Press. Edisi Kedua. 1972.
- Hamdan. *Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup.* Bandung : Mandar Maju. 2000.

- Hamid, Hamrat. *Pedoman Penegakan Hukum Lingkungan Kependanaan*. Jakarta : Kejaksaan Agung RI. 1991.
- Hanafi, Ahmad. *Asas-Asas Hukum Pidana Islam*. Cet. Keempat. Jakarta : PT. Bulan Bintang. 1990.
- Hardjosoemantri, Koesnadi. *Hukum Tata Lingkungan*. Edisi keenam. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press. 1994.
- Hardjosoemantri, Koesnadi. *Hukum Perlindungan Lingkungan Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya*. Edisi Pertama. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press. 1995.
- Indonesia Australia Specialized Training Program II Environmental Law & Enforcement. In-Australia Training. Indonesian Center For Environmental Law (ICEL)*. 2002.
- Koeswadi, Hermien Hadiati. *Hukum Pidana Lingkungan*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti. 1993.
- Liklikuwata, Henkie. *Sosiologi Kejahatan Hukum Pidana Dan Penjahat*. Jakarta : Ind-Hillco. 1990.
- Machmud, Syahrul. *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia. Asas Subsidiaritas dan Asas Precautionary Dalam Penegakan Hukum Pidana Lingkungan*. Bandung : Mandar Maju. 2007.
- Marbun, BN. *Kamus Hukum Indonesia*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan. 2006.
- Moeljatno. *Azas-Azas Hukum Pidana*. Jakarta : PT. Bina Cipta. 1986.
- Moeljatno. *Fungsi dan Tujuan Hukum Pidana Indonesia*. Jakarta : PT. Bina Aksara. 1985.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief. *Bunga Rampai Hukum Pidana*. Bandung : Alumni. 1992.
- Muladi dan Barda Nawawi Arif. *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*. Bandung : Alumni. 1992.
- Nainggolan, Marsudin. *Fungsi Pemidanaan Alternatif Dalam Kebijakan Penegakan Hukum Lingkungan*. Jakarta : Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas Jayabaya. 2007.
- P. Soemartono, R.M.Gatöt. *Hukum Lingkungan Indonesia*. Jakarta : Rineka Cipta. 1996.

- Packer, Herbert L. *The Limits of Criminal Sanction*. Stanford. California University Press. 1968.
- Peters, A.A.G. dan Koesriani Siswosoebroto. *Hukum dan Perkembangan Sosial – Buku Teks Sosiologi Hukum Buku I*. Sinar Harapan. 1990.
- Poernomo, Bambang. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta : Ghalia Indonesia. 1997.
- Purnianti dan Moh. Kemal Darmawan. *Mazhab dan Penggolongan Teori dalam Kriminologi*. Bandung : Citra Aditya Bakti, 1994.
- Rangkuti, Siti Sundari. *Sanksi Pidana Dalam Hukum Lingkungan*. Fakultas Hukum Erlangga. 1984.
- Reksodiputro, Mardjono. *Hak asasi manusia dalam sistem peradilan pidana*. Kumpulan Karangan Buku Ketiga. Edisi Keenam. Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia. 2007.
- Remmelink. *Hukum Pidana. Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama. 2003.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Sadli, Saparinah. *Persepsi Sosial Perilaku Menyimpang*. Jakarta : Bulan Bintang. 1976.
- Saleh, Roeslan. *Beberapa Asas-Asas Hukum Pidana Dalam Perspektif*. Jakarta : Aksara Baru. 1981.
- Saleh, Roeslan. *Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana*. Jakarta : Sinar Grafika. 1988.
- Saleh, Roeslan. *Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi : Apa Yang Dibicarakan Sosiologi Hukum Dalam Pembaruan Hukum Pidana Indonesia*. Disampaikan dalam Seminar Kriminalisasi dan Dekriminalisasi Dalam Pembaruan Hukum Pidana Indonesia. Fak.Hukum UII. 15 Juli 1993.
- Saleh, Roeslan. *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana : Dua Pengertian Dasar Dalam Hukum Pidana*. Jakarta : Aksara Baru. 1983.
- Santosa, Mas Achmad. *Good Governance dan Hukum Lingkungan*. Jakarta : ICEL. 2001.

- Soekanto, Soerjono. *Kriminologi – Suatu Pengantar*. Cetakan Pertama. Jakarta : Ghalia Indonesia. 1981.
- Soekanto, Soerjono. *Perspektif Studi Hukum Dalam Masyarakat*. Jakarta : Rajawali. 1985.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta : Rajawali.
- Subagyo, P. Joko. *Hukum Lingkungan. Masalah dan Penanggulangannya*. Jakarta : Rineka Cipta. 1999.
- Sudarto. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*. Bandung : Sinar Baru. 1983.
- Suparni, Niniek. *Pelestarian, Pengelolaan dan Penegakan Hukum Lingkungan*. Jakarta : Sinar Grafika. 1994.
- Suparni, Niniek. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung : Alumni. 1981.
- Utrecht, E. *Hukum Pidana I*. Surabaya : Penerbit Pustaka Tinta Mas. 1986.
- <http://azamul.wordpress.com/2007/07/04/asas-subsidiaritas-dalam-uu-pokok-lingkungan-hidup-plh/#more-124>
- <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=17067&cl=Berita>
- <http://hukumonline.com/detail.asp?id=16251&cl=Berita>
- http://www.komisihukum.go.id/konten.php?nama=Artikel&op=detail_artikel&id=23
- http://www.walhi.or.id/kampanye/tambang/buanglimbah/040725_penelitianpenbu-yat_li/
- http://www.walhi.or.id/kampanye/cemar/industri/070728_lumpurlapindo_kp/