



TRACTION
ENERGY ASIA

WORKING PAPER 4 - 2020

CATATAN KRITIS ATAS KETENTUAN MENGENAI LINGKUNGAN HIDUP DALAM PASAL 23 RANCANGAN UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA 2020

APRIL 2020



Dr. Andri Gunawan Wibisana S.H. LL.M

Copyright © 2020 by Traction Energy Asia
All rights reserved. This report or any portion thereof
may not be reproduced or used in any manner whatsoever
without the express written permission of the publisher.

Traction Energy Asia contacts:

Traction Energy Asia
Plaza Marein Lt. 23
Jl. Jend. Sudirman Kav 76-78
Kuningan, Kecamatan Setiabudi,
Jakarta, 12910, INDONESIA

email: info@tractionenergy.asia
website: <https://www.tractionenergy.asia/>

WORKING PAPER 4 - 2020
**CATATAN KRITIS ATAS KETENTUAN
MENGENAI LINGKUNGAN HIDUP
DALAM PASAL 23 RANCANGAN
UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA 2020**

APRIL 2020

Dr. Andri Gunawan Wibisana S.H. LL.M



Abstrak

Pasal 23 dari Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (RUUCK) ditujukan secara khusus untuk mengubah atau menghapuskan beberapa ketentuan di dalam UUPPLH. Tulisan ini membahas beberapa persoalan yang muncul dari revisi RUUCK terhadap UUPPLH. Meskipun terdapat perbaikan yang perlu diapresiasi, sebagian besar perubahan justru dikhawatirkan tidak hanya akan membuat semakin hilangnya pertimbangan lingkungan di dalam pengambilan keputusan, tetapi juga hilang atau berkurangnya konsekuensi hukum jika sebuah kegiatan/usaha melakukan pelanggaran atau menimbulkan pencemaran/kerusakan lingkungan. Dapat dikatakan bahwa RUUCK telah dibuat tidak hanya berdasarkan asumsi yang tidak tepat tentang Amdal dan izin lingkungan, tetapi juga syarat kekeliruan konseptual yang fatal, seperti pada penerapan sanksi pidana yang hanya terjadi apabila pelanggar tidak membayar denda administratif yang sebelumnya telah dibebankan kepadanya. Satu-satunya hal positif dari Pasal 23 RUUCK mungkin hanya dapat dijumpai pada “sanksi administratif berupa denda”.

Kata kunci: *RUUCK, amdal, Izin lingkungan, Persetujuan Lingkungan, sanksi*

Pendahuluan

Pada 7 Februari 2020, Presiden Joko Widodo menandatangani Surat Presiden RI tentang Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (RUUCK). Pasal 23 dari RUUCK ditujukan secara khusus untuk mengubah atau menghapus beberapa ketentuan di dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH).¹ RUUCK setidaknya melakukan perubahan terhadap beberapa konsep di dalam UUPPLH. Pertama, RUUCK melakukan perubahan terhadap prosedur penyusunan dan fungsi Analisis mengenai Dampak Lingkungan (Amdal). Kedua, RUUCK juga melakukan pengurangan definisi dan peran masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Ketiga, RUUCK menghapuskan izin lingkungan. Keempat, RUUCK juga mengubah nomenklatur sanksi administratif. Kelima, RUUCK mengubah jenis dan fungsi sanksi pidana. Keenam, Naskah Akademik dari RUUCK mencoba untuk menghapuskan tanggung jawab mutlak (*strict liability*).

Tulisan ini akan membahas beberapa persoalan yang muncul dari revisi RUUCK terhadap UUPPLH. Meskipun terdapat perbaikan yang perlu diapresiasi, sebagian besar perubahan justru dikhawatirkan tidak hanya akan membuat semakin hilangnya pertimbangan lingkungan di dalam pengambilan keputusan, tetapi juga hilang atau berkurangnya konsekuensi hukum terhadap sebuah kegiatan/usaha yang melakukan pelanggaran atau menimbulkan pencemaran/kerusakan lingkungan. Jika hal terakhir ini yang terjadi, maka RUUCK sebenarnya sedang membuka jalan bagi terjadinya *race to the bottom*, yaitu kondisi yang menurunkan standar lingkungan hidup sedemikian rupa dengan dalih untuk kepentingan investasi. Konsekuensinya, RUUCK seperti membuka jalan bagi Indonesia untuk menjadi surga para pencemar.

Sebelum membahas keenam perubahan yang ditawarkan oleh RUUCK serta persoalan dari perubahan tersebut, Bagian A terlebih dahulu akan menerangkan pentingnya kajian lingkungan hidup pada umumnya, dan Amdal pada khususnya, dalam proses pengambilan keputusan. Pembahasan ini diperlukan sebagai dasar untuk membahas revisi RUUCK terhadap ketentuan terkait perizinan lingkungan, termasuk Amdal. Selanjutnya, Bagian B memaparkan perubahan ketentuan mengenai Amdal dan UKL-UPL di dalam RUUCK. Persoalan berkurangnya partisipasi

¹ UU Nomor 32 tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 140, TLN Nomor 5059 [selanjutnya disebut UUPPLH].

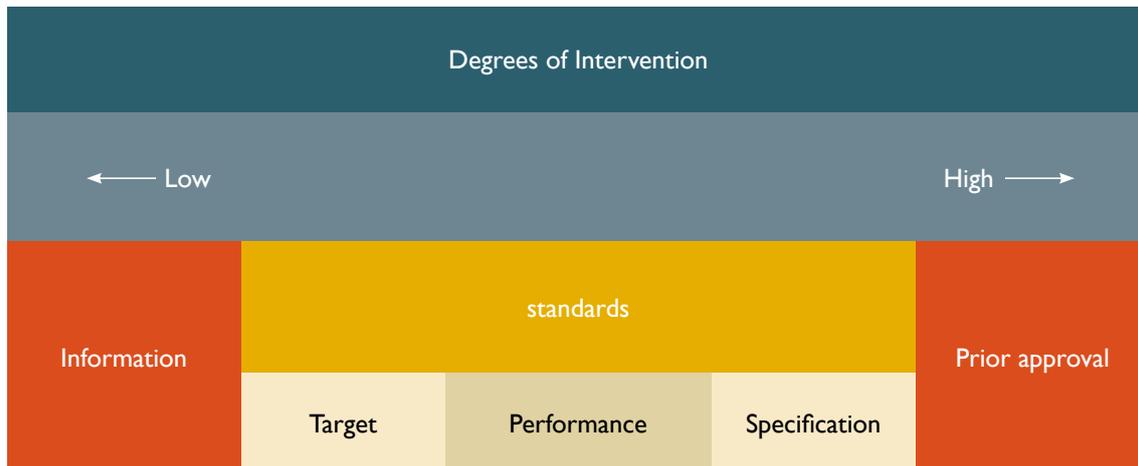
publik dalam pengambilan keputusan akan dibahas dalam Bagian C. Selanjutnya, pertanyaan apakah RUUCK berhasil mengurangi jumlah izin terkait pengelolaan lingkungan akan dibahas pada Bagian D. Kritik mengenai upaya penghapusan tanggung jawab mutlak bagi pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan² akan dibahas pada Bagian E. Perubahan nomenklatur sanksi administratif dan sanksi pidana masing-masing akan dibahas pada Bagian F dan G. Bagian H akan memaparkan kata penutup.

² Untuk mempersingkat pengulisan, selanjutnya frasa “pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup” akan ditulis sebagai pencemaran.

A. Kajian Lingkungan dan Perizinan Lingkungan: Pengantar Pembahasan

Ogus menjelaskan derajat campur tangan pemerintah dalam penentuan kegiatan individu dapat diuraikan ke dalam beberapa bentuk, dengan spektrum mulai dari campur tangan yang paling ringan, sampai ke bentuk yang paling intervensionis. Campur tangan tersebut dapat dilihat dalam gambar berikut.

Gambar 1. Bentuk-bentuk campur tangan Pemerintah



Bentuk campur tangan Pemerintah yang paling besar adalah *prior approval*, atau perizinan. Dalam konteks ini, pada dasarnya individu dilarang untuk melakukan kegiatan, kecuali mereka telah memperoleh izin atau persetujuan dari Pemerintah. Untuk dapat memperoleh izin atau persetujuan Pemerintah, individu diharuskan untuk memenuhi berbagai persyaratan, yang di dalamnya biasanya termasuk persyaratan untuk mematuhi berbagai kewajiban dan standar.³ Persetujuan pemerintah dapat mengambil berbagai macam bentuk, di antaranya izin, lisensi, atau sertifikasi.⁴ Selain ketiga bentuk tersebut, bentuk persetujuan lain yang dikenal dalam hukum administrasi negara di Indonesia adalah konsesi dan dispensasi.⁵

Tentusaja, dalam pemberian persetujuan Pemerintah biasanya memberikan dan memperhatikan berbagai persyaratan. Beberapa teknik pembatasan dan larangan sebagaimana dikemukakan oleh Kiss dan Shelton sangat terkait dengan persyaratan dan persetujuan Pemerintah. Menurut kedua pengarang ini, teknik tersebut adalah:⁶

1. *Listing*. Teknik ini menentukan daftar dari produk, proses, atau kegiatan tertentu yang harus dibatasi, dilarang, atau diwajibkan untuk mengalami proses tertentu. Dalam hukum lingkungan Indonesia, proses *listing* dapat dijumpai dari ketentuan tentang limbah bahan berbahaya dan beracun (B3) yang pada dasarnya menentukan bahwa limbah yang tergolong B3 (yang tercantum di dalam daftar limbah B3) harus mengalami proses pengelolaan tertentu. *Listing* juga dapat dijumpai dalam Keputusan Menteri Lingkungan Hidup (LH) tentang kegiatan wajib Amdal, yang pada dasarnya menyatakan bahwa kegiatan yang termasuk di dalam daftar Keputusan tersebut merupakan kegiatan yang wajib dilengkapi dengan dokumen Amdal.⁷

³ Anthony Ogus, *Regulation: Legal Form and Economic Theory* (Oxford: Hart Publishing, 2004), hlm. 150.

⁴ Untuk pembahasan lebih lanjut tentang ketiga bentuk persetujuan ini, lihat: Alexander Kiss dan Dinah Shelton, *Manual of European Environmental Law*, 2nd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), hlm. 119-127.

⁵ Lihat misalnya pembahasan tentang perizinan dalam: Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (Ghalia Indonesia, 1981).

⁶ Alexander Kiss dan Dinah Shelton, *op cit.*, catatan nomor 4, hlm. 116-118.

⁷ PerMen LH No. 05 tahun 2012 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Analisis mengenai Dampak Lingkungan Hidup.

2. *Land-use restrictions*. Teknik ini menentukan distribusi kegiatan yang dianggap berbahaya bagi lingkungan. Misalnya, daerah yang dianggap penting untuk dilindungi dibuat dalam zonasi agar pemanfaatan di sekitar daerah tersebut tidak membahayakan daerah yang ingin dilindungi. Di sisi lain, dapat dijumpai adanya peraturan yang menentukan bahwa kegiatan tertentu hanya dapat dilakukan di lokasi tertentu. Dalam konteks ini, penulis menganggap bahwa kewajiban untuk menaati tata ruang dan untuk memiliki izin lokasi bagi kegiatan tertentu merupakan bagian dari *land-use restrictions*.
3. *Prohibitions and restrictions on trade*. Dalam teknik ini, Pemerintah menentukan larangan atau pembatasan bagi produk tertentu untuk diperdagangkan. Di Indonesia, teknik pembatasan atau larangan perdagangan ini dapat dijumpai, misalnya, dalam ketentuan mengenai perdagangan, penggunaan dan produksi B3 tertentu atau bahan-bahan tertentu yang dianggap dapat menipiskan lapisan ozon.

Menurut UUPPLH, setiap orang dilarang membuang limbah ke media lingkungan, kecuali apabila ia telah memiliki izin untuk melakukan pembuangan limbah tersebut. Dalam hal ini, UUPPLH menyatakan bahwa “[s]etiap orang dilarang melakukan dumping limbah dan/atau bahan ke media lingkungan hidup tanpa izin.”⁸ Di samping itu, UUPPLH juga menyatakan bahwa mereka yang melakukan pengelolaan limbah B3 wajib memiliki izin. Di dalam izin ini dicantumkan berbagai persyaratan dan kewajiban yang harus dipenuhi dan dipatuhi oleh pemegang izin.⁹ Selain dari izin-izin terkait pengelolaan lingkungan di atas, UUPPLH juga memperkenalkan apa yang disebut sebagai izin lingkungan. Izin ini dimaksudkan untuk mengintegrasikan berbagai izin terkait pengelolaan lingkungan, seperti izin pembuangan limbah cair dan izin terkait pengelolaan limbah B3.¹⁰ Izin lingkungan memiliki peran yang sangat penting, karena pada satu sisi izin lingkungan menjadi syarat dari diterbitkannya izin usaha/kegiatan,¹¹ dan pada sisi lain apabila izin lingkungan dicabut maka izin usaha/kegiatan dibatalkan.¹² Usaha/kegiatan yang diwajibkan untuk memiliki izin lingkungan, sebagai syarat memperoleh izin usaha/kegiatan, adalah usaha/kegiatan yang wajib memiliki Amdal atau UKL/UPL.¹³

Pentingnya Amdal dalam proses pengambilan keputusan tidak hanya dapat ditemukan di Indonesia. Amdal ada di mana-mana. Yang dan Percival bahkan menganggap pengadopsian Amdal, beserta beberapa prinsip hukum lingkungan, sebagai bukti adanya hukum lingkungan global (*global environmental law*).¹⁴ Secara lebih spesifik, kedua pengarang tersebut menjelaskan bagaimana Amdal menjelma menjadi salah satu instrumen hukum lingkungan yang diadopsi hampir secara universal oleh negara-negara di dunia.¹⁵ Dalam tulisan yang lain,

⁸ UUPPLH, Pasal 60. Sementara itu, UUPPLH menjelaskan *dumping* (pembuangan) sebagai “kegiatan membuang, menempatkan, dan/atau memasukkan limbah dan/atau bahan dalam jumlah, konsentrasi, waktu, dan lokasi tertentu dengan persyaratan tertentu ke media lingkungan hidup tertentu”. UUPPLH, Pasal 1 angka 24. Dari ketentuan Pasal 60 tentang larangan *dumping* tanpa izin dan definisi *dumping* menurut Pasal 1 di atas, maka dapat disimpulkan bahwa setiap orang dilarang membuang limbah ke media lingkungan tanpa izin.

Di samping ketentuan tentang *dumping* di atas, UUPPLH secara umum juga menegaskan adanya syarat izin bagi pembuangan limbah. UU menyatakan bahwa “[s]etiap orang diperbolehkan untuk membuang limbah ke media lingkungan hidup dengan persyaratan: a. memenuhi baku mutu lingkungan hidup; dan b. mendapat izin dari Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.” Lihat: UUPPLH, Pasal 20 ayat 3.

⁹ UUPPLH, Pasal 59 ayat 4 dan 5.

¹⁰ UUPPLH, Pasal 123.

¹¹ UUPPLH, Pasal 40 ayat 1.

¹² UUPPLH, Pasal 40 ayat 2.

¹³ UUPPLH, Pasal 36 ayat 1. Dalam hal ini, izin lingkungan akan diterbitkan dengan berdasarkan pada berdasarkan keputusan kelayakan lingkungan hidup, yang merupakan semacam persetujuan terhadap Amdal, atau rekomendasi UKL-UPL, yang merupakan semacam persetujuan terhadap UKL-UPL. Karena itulah, izin lingkungan harus mencantumkan persyaratan yang tercantum di dalam keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL. Lihat: UUPPLH, Pasal 36 ayat 2 dan 3.

¹⁴ Tseming Yang dan Robert V. Percival, “The Emergence of Global Environmental Law,” *Ecology Law Quarterly*, Vol. 36: 3 (2009), hlm. 623.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 627-630. Amdal sebagai norma hukum lingkungan global dapat pula ditemukan dalam pernyataan Yang sendiri, “[o]ne example of a common and widely accepted global environmental norm is the environmental impact assessment (EIA) duty, which now can be found in the great majority of national environmental law systems, in many international environmental instruments, and even as a transboundary norm.” Tseming Yang, “The Emerging Practice of Global Environmental Law,” *Transnational Environmental Law*, Vol 1:1 (April 2012), hlm. 54.

Yang menunjukkan bahwa 183 dari 197 negara yang ditelitinya, telah mengadopsi kewajiban Amdal di dalam hukum pengelolaan lingkungannya.¹⁶

Hal senada juga dituturkan oleh Hey, yang menyatakan bahwa kewajiban Amdal merupakan prinsip hukum lingkungan.¹⁷ Hal ini dapat dilihat dari diadopsinya kewajiban Amdal di dalam Prinsip 17 Deklarasi Rio, yang menyatakan: "*Environmental impact assessment, as a national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to a decision of a competent national authority.*"

Lebih jauh dari Hey, Yang bahkan menyatakan bahwa kewajiban dilakukannya Amdal telah merupakan prinsip umum hukum internasional (*General Principle of Law*) sejalan dengan Pasal 38 ayat 1 Statuta ICJ. Menurut Yang, kewajiban Amdal dapat diidentifikasi dalam kewajiban yang sifatnya cukup umum, telah diakui sebagai hukum, dan telah pula diterima oleh negara yang beradab, sehingga memenuhi persyaratan untuk disebut prinsip umum hukum internasional.¹⁸ Dalam pandangan Yang, kewajiban Amdal telah menghasilkan dua hal positif. Pertama, kewajiban ini memaksa pemerintah untuk "*stop and think before making decisions and taking actions that harm the environment.*" Kedua, dengan adanya kewajiban penyelidikan yang menyeluruh dan transparan, Amdal telah membuat banyak rencana proyek yang destruktif ditolak atau bahkan tidak pernah diajukan.¹⁹

Manfaat pertama yang ditunjukkan Yang di atas mengindikasikan bahwa keputusan mengenai dapat tidaknya kegiatan/usaha dilaksanakan hanya dapat diambil setelah proses Amdal selesai. Lebih penting dari sekedar statusnya sebagai prinsip hukum, Craik melihat hal yang secara konsisten muncul dalam kewajiban Amdal di banyak negara, yaitu bahwa "*a formal decision respecting the project should not be made until the EIA process has been completed... To maintain otherwise would severely impact the credibility of the EIA process, as any steps taken in advance of the final decision would have the potential to prejudice the outcome.*"²⁰ Adanya kegiatan/usaha yang dilakukan sebelum kajian Amdal selesai dilaksanakan secara serius akan mengurangi pentingnya makna Amdal. Sedangkan manfaat kedua yang diutarakan Yang menunjukkan pentingnya transparansi dan partisipasi publik dalam pengambilan keputusan tentang lingkungan.

¹⁶ Tseming Yang, "The Emergence of the Environmental Impact Assessment Duty as a Global Legal Norm and General Principle of Law," *Hastings Law Journal*, Vol. 70: 2 (February 2019), hlm. 527.

¹⁷ Ellen Hey, "Global Environmental Law", *Finnish Yearbook of International Law*, Vol 19 (2008), hlm. 20.

¹⁸ Tseming Yang (2019), *op cit.*, catatan nomor 16, hlm. 558-563.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 531.

²⁰ Neil Craik, *The International Law of Environmental Impact Assessment: Process, Substance and Integration* (Cambridge University Press, 2008), hlm. 32

B. Ketentuan mengenai Amdal dan Upaya Pengelolaan Lingkungan (UKL)-Upaya Pemantauan Lingkungan (UPL) dalam RUUCK

Dalam rangka pembahasan RUU *Omnibus Law*, sempat muncul wacana untuk menghapus Amdal jika kegiatan/usaha dilakukan di tempat yang telah memiliki Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Untuk menunjang usulan ini, maka diwacanakan agar salah satu aspek yang perlu penguatan dan penyempurnaan di dalam penyusunan RDTR adalah Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS).²¹ Dengan demikian, Amdal sepertinya hendak dihapus apabila RDTR sebuah daerah sudah dikaji aspek lingkungannya melalui KLHS.

Namun demikian, wacana di atas tampaknya hanya sekedar pengalih perhatian, karena tampaknya RUUCK tidak akan menghilangkan Amdal. Yang akan dilakukan tampaknya adalah membuat Amdal dan UKL-UPL menjadi kurang bermakna, dengan jalan mengurangi kegiatan yang akan wajib Amdal, membuat proses penilaian Amdal menjadi singkat, tidak transparan, serta tidak lagi bersifat publik, dalam artian tidak lagi harus dilakukan oleh Pemerintah. Bagian ini akan membahas bagaimana RUUCK mengubah ketentuan mengenai kriteria kegiatan wajib Amdal, sehingga RUU ini memberikan batasan kriteria yang relatif tidak jelas dibandingkan dengan kriteria yang diberikan oleh UUPPLH. Selain itu, Bagian ini juga akan memperlihatkan bagaimana RUUCK menghilangkan sifat publik dari Amdal dan UKL-UPL.

1. Kriteria Kegiatan Berdampak Penting yang Wajib Amdal Menjadi Tidak Jelas

Pasal 23 angka 3 RUUCK, yang mengubah Pasal 23 UUPPLH, menyatakan bahwa kegiatan/usaha yang wajib dilengkapi dengan dokumen Amdal merupakan kegiatan/usaha yang “berdampak penting terhadap lingkungan hidup, sosial, ekonomi, dan budaya.”²² Selanjutnya, RUUCK menyatakan pula bahwa kriteria untuk menentukan kegiatan yang berdampak penting akan dijelaskan di dalam Peraturan Pemerintah.²³

Usulan mengenai kriteria penentuan berdampak penting menurut RUUCK menjadi lebih tidak jelas dibandingkan dengan kriteria menurut UUPPLH. Menurut UUPPLH Pasal 23(1), kriteria dampak penting untuk menentukan apakah kegiatan wajib Amdal atau tidak terdiri atas kegiatan:

- a. “Kegiatan perubahan bentuk lahan dan bentang alam;
- b. eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan;
- c. proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
- d. proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;
- e. proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya;

²¹ Lihat misalnya: Rr. Ariyani Yakti Widyastuti, “Setelah IMB, Pemerintah Akan Hapus Amdal dalam Penyusunan RTRW”, *Tempo*.co, 9 Oktober 2019 <<https://bisnis.tempo.co/read/1257707/setelah-imb-pemerintah-akan-hapus-amdal-dalam-penyusunan-rtrw/full&view=ok>>, diakses pada tanggal 20 Februari 2020.

²² RUUCK, Pasal 23 angka 3, usulan revisi UUPPLH Pasal 23 (1).

²³ RUUCK, Pasal 23 angka 3, usulan revisi UUPPLH Pasal 23 (2).

- f. introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, hewan, dan jasad renik;
- g. pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan nonhayati;
- h. kegiatan yang mempunyai risiko tinggi dan/atau mempengaruhi pertahanan negara; dan/atau
- i. penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup.”

Selanjutnya, UUPPLH menyatakan bahwa apa saja jenis kegiatan/usaha yang wajib Amdal akan ditentukan dalam Peraturan Menteri.²⁴

Berdasarkan UUPPLH, dapat ditafsirkan bahwa penentuan jenis kegiatan/usaha wajib Amdal oleh Pemerintah (Menteri Lingkungan Hidup) harus selaras kriteria kegiatan/usaha wajib Amdal yang ditentukan dalam UUPPLH. Hilangnya kriteria tersebut di dalam RUUCK dapat berarti bahwa kita tidak lagi dapat memiliki gambaran mengenai kriteria untuk menentukan kegiatan/usaha wajib Amdal.

Hilangnya ketentuan mengenai kriteria penentuan kegiatan/usaha wajib Amdal didasarkan kepada kebutuhan penyederhanaan izin dengan memberikan “fleksibilitas bagi Pemerintah Pusat dalam mengambil kebijakan mengikuti dinamika masyarakat dan global yang semakin cepat,” sebagaimana tercantum dalam Naskah Akademik RUUCK.²⁵ Kriteria dan jenis kegiatan/usaha wajib Amdal sepenuhnya menjadi wewenang Pemerintah Pusat, yaitu eksekutif, tanpa adanya campur tangan dari legislatif. Lebih dari itu, kita perlu khawatir bahwa hilangnya ketentuan mengenai kriteria kegiatan/usaha wajib Amdal dapat berimplikasi pada semakin berkurangnya kegiatan/usaha yang ditetapkan Pemerintah sebagai wajib Amdal, dengan alasan bahwa hal tersebut dibutuhkan untuk kemudahan investasi. Mengingat semangat yang diusung RUUCK adalah penyederhanaan proses perizinan, bukan tidak mungkin kekhawatiran di atas akan terjadi.

2. Secara Normatif Ketentuan mengenai Amdal menjadi Lemah

Pasal 23 angka 4 RUUCK yang mengubah Pasal 24 UUPPLH menyatakan bahwa untuk kegiatan/usaha yang wajib Amdal, dokumen Amdal merupakan dasar uji kelayakan. Untuk menentukan apakah sebuah kegiatan/usaha memiliki kelayakan dalam hal lingkungan hidup, maka Pemerintah melakukan Uji Kelayakan. Pemerintah dapat menunjuk lembaga/ahli bersertifikat untuk melaksanakan ujian tersebut. Berdasarkan ujian yang dilakukan, Pemerintah menetapkan Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup (KKLH), yang merupakan syarat bagi dikeluarkannya Perizinan Berusaha oleh Pemerintah bagi kegiatan/usaha yang diusulkan.²⁶

²⁴ UUPPLH, Pasal 23(2).

²⁵ Naskah Akademik RUUCK versi 11 Februari 2020, hlm. 6.

²⁶ RUUCK, Pasal 23 angka 3, usulan revisi UUPPLH Pasal 24 secara lengkap menyatakan: “Pasal 24

1. Dokumen Amdal merupakan dasar uji kelayakan lingkungan hidup.
2. Uji Kelayakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemerintah Pusat.
3. Pemerintah Pusat dalam melakukan Uji Kelayakan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat menunjuk lembaga dan/atau ahli bersertifikat.
4. Pemerintah Pusat menetapkan Keputusan kelayakan lingkungan hidup berdasarkan uji kelayakan lingkungan.
5. Keputusan kelayakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (4), sebagai persyaratan penerbitan Perizinan Berusaha.
6. Terhadap kegiatan yang dilakukan oleh instansi Pemerintah, keputusan kelayakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (4) sebagai dasar pelaksanaan kegiatan.
7. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan uji kelayakan diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Ketentuan RUUCK di atas menambahkan beberapa ayat kepada Pasal 24 UUPPLH, yang pada awalnya hanya menyatakan bahwa dokumen Amdal merupakan dasar penetapan keputusan kelayakan lingkungan hidup (KKLH).²⁷ Dengan demikian, baik UUPPLH maupun RUUCK sama-sama mengakui fungsi Amdal sebagai dasar dari KKLH.

Namun demikian, ketentuan Pasal 23 angka 4 RUUCK di atas perlu dikaitkan dengan Pasal 23 angka 9 RUUCK yang menghapus Pasal 29 UUPPLH, Pasal 23 angka 10 RUUCK yang menghapus Pasal 30 UUPPLH, dan Pasal 23 angka 11 RUUCK yang menghapus Pasal 31 UUPPLH. Adapun pasal yang dihapus tersebut menyatakan hal sebagai berikut:

- Pasal 29 UUPPLH menyatakan bahwa untuk menguji kelayakan, dokumen Amdal dinilai oleh Komisi Penilai Amdal (KPA), yang dibentuk oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.²⁸ Pasal ini juga menyatakan bahwa Komisi Penilai Amdal terdiri dari penilai berlisensi, yang lisensinya diberikan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota.²⁹
- Pasal 30 UUPPLH menyatakan bahwa keanggotaan KPA memiliki wakil dari unsur: a). instansi lingkungan hidup; b). instansi teknis terkait; c). pakar di bidang pengetahuan yang terkait dengan kegiatan/usaha yang dikaji; d). pakar dalam bidang pengetahuan terkait dengan potensi dampak dari suatu kegiatan/usaha; e). wakil masyarakat terdampak; dan f). wakil dari organisasi lingkungan hidup.³⁰
- Pasal 31 UUPPLH menyatakan bahwa Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menetapkan KKLH berdasarkan hasil penilaian KPA.³¹

Dari uraian di atas terlihat bahwa RUUCK melakukan beberapa perubahan terhadap fungsi dan proses persetujuan Amdal. Pertama, RUUCK menghilangkan ketentuan yang menyatakan bahwa penilaian Amdal dilakukan oleh tim yang dibentuk pemerintah. Sebaliknya, dengan menyatakan bahwa “dapat menunjuk lembaga dan/atau ahli bersertifikat” sebagai penilai, maka RUUCK membuka kemungkinan pemerintah untuk menunjuk pihak yang sepenuhnya swasta sebagai pihak yang melaksanakan penilaian Amdal. Kedua, RUUCK menghilangkan ketentuan mengenai KPA dan siapa saja yang dapat menjadi anggota dari KPA. Kedua perubahan di atas secara implisit menunjukkan bahwa RUUCK bermaksud menghilangkan sifat publik dari proses Amdal.

Dapat saja seseorang berdalih bahwa tidak diaturnya proses penilaian Amdal dan keanggotaan KPA di dalam RUUCK dimaksudkan agar Pemerintah memiliki fleksibilitas untuk mengatur kedua hal tersebut.³² Namun demikian, hilangnya pengaturan mengenai proses penilaian dan keanggotaan KPA (atau Tim Penilai menurut RUUCK) dikhawatirkan justru akan menghilangkan makna penilaian Amdal sebagai dasar persetujuan publik atas kegiatan/usaha. Proses penilaian dikhawatirkan akan dipangkas menjadi proses yang sangat singkat, dengan tim penilai yang sepenuhnya berasal dari lembaga swasta sehingga proses penilaian Amdal hanya merupakan

²⁷ UUPPLH, Pasal 24.

²⁸ UUPPLH, Pasal 29 (1).

²⁹ UUPPLH, Pasal 29 (2).

³⁰ UUPPLH, Pasal 30.

³¹ UUPPLH, Pasal 31.

³² Naskah Akademik RUUCK memang menyatakan “Pemerintah dalam hal ini memegang kendali terhadap kebijakan penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang lingkungan hidup dalam rangka percepatan investasi dan pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, beberapa ketentuan lebih lanjut berkaitan dengan...pelaksanaan uji kelayakan;... [dan] Tim Penilai diatur dalam Peraturan Pemerintah.” Lihat: Naskah Akademik RUUCK versi 11 Februari 2020, hlm. 155-156.

formalitas. Kekhawatiran ini semakin mungkin terjadi mengingat RUUCK memang memiliki kecenderungan untuk menganggap Amdal sebagai penghambat investasi.³³

Lebih dari itu, hilang—atau setidaknya berkurangnya—sifat publik dari Amdal dalam RUUCK juga merupakan kemunduran apabila dibandingkan dengan ketentuan mengenai Amdal di beberapa negara lain.

Di AS, lembaga pemerintah yang berwenang untuk memberikan persetujuan terhadap dokumen Amdal adalah setiap lembaga pemerintahan yang berwenang mengeluarkan izin tertentu yang diwajibkan untuk mempertimbangkan dampak lingkungan hidup sebagai syarat penerbitan izin. Kewajiban untuk melakukan kajian lingkungan hidup sebagai prasyarat penerbitan izin tertentu ini mengacu kepada peraturan tingkat federal *National Environmental Policy Act* (NEPA).

Kajian lingkungan hidup di Amerika diklasifikasikan ke dalam tiga kategori, yaitu: *Categorical Exclusion* (CE), *Environmental Assessment* (EA), dan *Environmental Impact Statement* (EIS). Ketiga macam kategori kajian lingkungan hidup di atas berlaku secara berturut-turut untuk kegiatan yang dianggap tidak memiliki dampak yang signifikan terhadap lingkungan hidup, memiliki dampak lingkungan hidup yang signifikan, dan memiliki dampak lingkungan hidup yang sangat signifikan.³⁴

NEPA memberikan diskresi kepada lembaga pemerintah terkait untuk mengembangkan sistem regulasinya sendiri untuk menentukan level signifikansi dampak lingkungan hidup yang dapat ditimbulkan oleh suatu kegiatan, dengan tetap mengacu kepada standar-standar yang diberlakukan oleh NEPA untuk diacu. Standar-standar ini umumnya diatur dalam peraturan-peraturan prosedural yang dikeluarkan oleh *Council on Environmental Quality* (CEQ).³⁵

Sementara itu, di Uni Eropa, EU Directive 2011/92/EU, sebagaimana terakhir diamandemen dengan EU Directive 2014/52/EU, tentang Penilaian Dampak dari Proyek Publik dan Privat terhadap Lingkungan Hidup (“EU Directive 2011 & 2014”) mengatur bahwa Amdal disusun oleh pemrakarsa kegiatan yang kemudian hasilnya akan diperiksa oleh lembaga negara yang berwenang di negara yang bersangkutan.³⁶ Pemrakarsa kegiatan harus memastikan bahwa dokumen *Environmental Impact Assessment* (EIA), yang dapat disamakan dengan Amdal di Indonesia, disusun oleh ahli yang kompeten.³⁷ Dalam waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari sejak diterimanya dokumen EIA dari pemrakarsa kegiatan, lembaga negara yang berwenang sudah harus bisa menentukan keputusannya untuk memberikan persetujuan atau tidak.³⁸

Untuk kewajiban Amdal di Republik Rakyat Cina (RRC), tulisan ini menemukan bahwa RRC membagi dokumen Amdal-nya ke dalam tiga kategori yaitu:³⁹

1. Untuk potensi dampak lingkungan hidup yang serius: *Environmental Impact Report* (EIA Report). *EIA Report*, yang dapat disamakan dengan Amdal di Indonesia, disusun setelah melakukan sebuah penilaian komprehensif,

³³ Lihat kutipan dari Naskah Akademik RUUCK pada Bagian D mengenai pembahasan penghapusan izin lingkungan.

³⁴ EIS dapat disamakan dengan Amdal di Indonesia.

³⁵ Council on Environmental Quality (CEQ), *Citizen's Guide to the National Environmental Policy Act (NEPA)* (Desember, 2007), hlm. 1-6

³⁶ Directive 2014/52/EU, OJ 2014 L 124/1, Pasal 1, para. 2 huruf (g) ayat (i) – (v).

³⁷ Directive 2014/52/EU, Pasal 5, para. 3.

³⁸ Directive 2014/52/EU, Pasal 4, para. 6.

³⁹ Yuhong Zhao, “Assessing the Environmental Impact of Projects: A Critique of the EIA Legal Regime in China,” *Natural Resources Journal*, Vol. 49:2 (Spring 2009), hlm. 494

2. Untuk potensi dampak lingkungan hidup yang minim: *Environmental Impact Statement (EIA Statement)*. *EIA Statement* disusun berdasarkan analisa atau penilaian terhadap dampak lingkungan yang dihasilkan dari kegiatan tertentu; dan
3. Untuk potensi dampak lingkungan hidup yang sangat kecil sehingga kajian lingkungan hidup tidak diperlukan, maka hanya diperlukan *environmental impact registration form (EIA Registration Form)*.

Hanya *EIA Report* dan *EIA Statement* yang disusun oleh lembaga yang terakreditasi oleh Kementerian Perlindungan Lingkungan Hidup (KPLH), sedangkan *EIA Registration Form* dibuatkan oleh pemrakarsa kegiatan sendiri. Di antara semua dokumen, hanya *EIA Report* yang isi dan formatnya ditentukan oleh peraturan yang berlaku.⁴⁰ Dokumen yang telah disusun akan dimohonkan untuk diperiksa dan disetujui kepada lembaga negara yang berwenang. Namun jika suatu kegiatan tertentu secara langsung melibatkan lembaga negara tertentu, maka dokumen lingkungan tersebut sebelumnya harus diajukan terlebih dahulu kepada lembaga negara tertentu tersebut untuk pra-pemeriksaan sebelum dikirimkan kepada lembaga negara yang berwenang di bidang perlindungan lingkungan hidup. Setelah dokumen lingkungan diterima oleh lembaga negara yang berwenang untuk perlindungan lingkungan hidup, lembaga negara tersebut harus memberikan keputusannya untuk menyetujui atau tidak dokumen lingkungan tersebut masing-masing dalam waktu 60 hari untuk *EIA Report*, 30 hari untuk *EIA Statement*, dan 15 hari untuk *EIA Registration Form*.⁴¹

Kewenangan untuk menilai dan menyetujui dokumen lingkungan terbagi atas KPLH pusat dan Biro Perlindungan Lingkungan Hidup (BPLH) daerah. KPLH memiliki wewenang eksklusif untuk memeriksa dokumen EIA yang berkaitan dengan: (i) kegiatan khusus seperti fasilitas nuklir dan kegiatan yang mengandung rahasia penting negara; (ii) kegiatan yang mencakup lintas-provinsi; (iii) kegiatan yang diperiksa dan disetujui oleh Dewan Negara (*State Council*) atau oleh departemen dengan delegasi kewenangan dari Dewan Negara.⁴² Sedangkan BPLH daerah berwenang untuk memeriksa dan menyetujui semua kegiatan yang bukan merupakan kewenangan dari KPLH.⁴³

Praktik ketiga yurisdiksi di atas menunjukkan bahwa kajian lingkungan, termasuk Amdal, merupakan bagian dari proses persetujuan publik atas kegiatan/usaha yang diusulkan. Karena itu, ketiga yurisdiksi tersebut menekankan pentingnya peran Pemerintah dalam penilaian kajian lingkungan.

3. Secara Normatif Ketentuan mengenai UKL-UPL menjadi Lemah

Pasal 23 angka 13 RUUCK yang mengubah Pasal 34 UUPPLH menyatakan sebagai berikut:⁴⁴

- (1) "Setiap usaha dan/atau kegiatan yang tidak berdampak penting terhadap lingkungan wajib memenuhi standar UKL-UPL.
- (2) Pemenuhan standar UKL-UPL dinyatakan dalam pernyataan kesanggupan pengelolaan lingkungan hidup.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 496

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*, hlm. 496-497

⁴⁴ RUUCK, Pasal 23 angka 13, usulan revisi Pasal 34 UUPPLH.

- (3) Berdasarkan pernyataan kesanggupan pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat menerbitkan Perizinan Berusaha.
- (4) Pemerintah Pusat menetapkan jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib UKL-UPL.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis usaha/dan atau kegiatan yang wajib UKL-UPL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Dari uraian di atas, terlihat bahwa RUUCK memuat ketentuan bahwa kegiatan yang tidak wajib Amdal (tidak berdampak penting) akan dikenakan kewajiban untuk memenuhi standar UKL-UPL, berupa pernyataan kesanggupan pengelolaan lingkungan hidup (PKPLH). Apabila dibandingkan dengan UUPPLH, ketentuan mengenai UKL-UPL ini merupakan pelemahan UKL-UPL. Menurut UUPPLH, kegiatan yang wajib UKL-UPL harus pula memperoleh rekomendasi UKL-UPL,⁴⁵ sebagai syarat diterbitkannya izin lingkungan.⁴⁶

Ketentuan UUPPLH mengenai UKL-UPL secara implisit menunjukkan adanya proses pemeriksaan oleh pemerintah atas dokumen UKL-UPL dari pemrakarsa,⁴⁷ sedangkan PKPLH yang diminta oleh RUUCK hanyalah merupakan pernyataan diri sendiri (*self-declaration*) yang secara implisit tidak meminta adanya pemeriksaan pemerintah. Di dalam UUPPLH, PKPLH hanya ditujukan bagi kegiatan yang paling tidak berisiko secara lingkungan, sehingga merupakan kegiatan yang tidak wajib Amdal dan tidak wajib UKL-UPL.

Selain itu, RUUCK juga menghapus Pasal 35 UUPPLH yang berisi ketentuan mengenai kegiatan yang tidak wajib Amdal dan tidak wajib UKL-UPL. Menurut Pasal ini, “usaha dan/atau kegiatan yang tidak wajib dilengkapi UKL-UPL ...wajib membuat surat pernyataan kesanggupan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup.”⁴⁸

Dari perubahan Pasal 34 dan 35 UUPPLH, maka terlihat bahwa RUUCK menghilangkan rekomendasi UKL-UPL dan izin lingkungan bagi kegiatan wajib UKL-UPL. Kedua instrumen ini, oleh RUUCK diganti dengan “pernyataan kesanggupan pengelolaan lingkungan hidup”, yang sebelumnya merupakan instrumen bagi kegiatan yang tidak wajib Amdal dan tidak wajib UKL-UPL. Selain itu, dengan dihapusnya Pasal 35 UUPPLH, maka RUUCK hanya mengenal dua jenis dokumen kajian lingkungan, yaitu: kegiatan berdampak penting (yang wajib memiliki dokumen Amdal), dan kegiatan tidak berdampak penting (yang wajib memiliki dokumen UKL-UPL). Tidak ada lagi kegiatan yang tidak wajib Amdal dan tidak wajib UKL-UPL.

⁴⁵ UUPPLH, Pasal 36(2).

⁴⁶ UUPPLH, Pasal 36(1).

⁴⁷ Peraturan pelaksana dari UUPPLH menerangkan bahwa UKL-UPL yang diajukan oleh pemrakarsa akan diperiksa oleh pemerintah, yaitu Menteri LH, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya. Pemeriksaan ini akan meliputi pemeriksaan kelengkapan dokumen dan substansi. Berdasarkan pemeriksaan ini, pemerintah kemudian memberikan rekomendasi UKL-UPL yang merupakan persetujuan atas UKL-UPL yang diajukan pemrakarsa kegiatan. Lihat: PP Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan tentang Izin Lingkungan, LN Tahun 2012 Nomor 48, TLN 5285, Pasal 36-41.

⁴⁸ UUPPLH, Pasal 35(1).

c. Partisipasi Publik Berkurang secara Signifikan

Bagian ini akan membahas tentang berkurangnya partisipasi publik di dalam pengambilan keputusan di dalam RUUCK jika dibandingkan dengan UUPPLH. Setelah membandingkan pasal terkait partisipasi publik dari UUPPLH dengan RUUCK, bagian ini akan membandingkan proses partisipasi publik di dalam kajian Amdal di berbagai negara. Pembahasan pada bagian ini akan ditutup dengan komentar yang menjelaskan mengapa partisipasi publik di dalam pengambilan keputusan merupakan hal yang penting untuk menjamin terwujudnya keadilan lingkungan secara prosedural.

1. Tiga Bentuk Perubahan Partisipasi Publik yang Ditawarkan RUUCK

RUUCK membatasi partisipasi publik dalam pengambilan keputusan melalui tiga perubahan. Perubahan partisipasi publik yang pertama adalah adanya pembatasan oleh RUUCK terkait masyarakat yang dapat berpartisipasi menjadi hanya masyarakat terdampak. Hal ini terlihat dari ketentuan Pasal 23 angka 5 RUUCK yang mengubah Pasal 25 (c) UUPPLH dengan menyatakan bahwa dokumen Amdal memuat “saran masukan serta tanggapan masyarakat terkena dampak langsung yang relevan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan.”⁴⁹ Sebelumnya, Pasal 25 (c) UUPPLH menyatakan bahwa dokumen Amdal memuat “saran masukan serta tanggapan masyarakat terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan.”⁵⁰ Selain itu, Pasal 23 angka 6 RUUCK yang mengubah Pasal 26 UUPPLH menyatakan bahwa dokumen Amdal disusun “dengan melibatkan masyarakat yang terkena dampak langsung terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan.”⁵¹

Revisi yang diusulkan RUUCK tersebut membatasi masyarakat hanya pada “masyarakat terkena dampak”. Hal ini berbeda dari Pasal 26 UUPPLH yang menyatakan bahwa masyarakat yang berpartisipasi dalam penyusunan Amdal adalah: a). masyarakat terkena dampak, b). pemerhati lingkungan, dan c). masyarakat yang akan terpengaruh oleh keputusan dalam proses Amdal.⁵² Kedua, RUUCK membatasi peran masyarakat dengan melibatkan masyarakat hanya dalam penyusunan Amdal.⁵³ Tidak ada ketentuan lain dalam RUUCK mengenai bentuk partisipasi publik dalam kaitannya dengan Amdal. Hal ini berbeda dengan UUPPLH, yang memungkinkan partisipasi publik terkait Amdal dalam beberapa bentuk, yaitu: a). masyarakat dapat terlibat dalam penyusunan Amdal;⁵⁴ b). masyarakat dapat mengajukan keberatan atas dokumen Amdal;⁵⁵ dan c). masyarakat terlibat dalam penilaian Amdal dengan menjadi anggota KPA.⁵⁶

Terbatasnya bentuk pengurangan partisipasi publik di atas sejalan dengan keinginan Naskah Akademik RUUCK yang sepertinya setuju dengan anggapan bahwa partisipasi publik merupakan penghambat proses perizinan. Dalam hal ini, Naskah Akademik menyatakan “Keterlibatan masyarakat oleh sebagian pihak dianggap menjadi faktor penghambat investasi, sehingga perlu kehati-hatian dalam perumusan pasal ini agar hak masyarakat tidak sertamerta hilang.”⁵⁷

⁴⁹ RUUCK, Pasal 23 angka 5, usulan revisi Pasal 25 (c) UUPPLH.

⁵⁰ UUPPLH, Pasal 25(c).

⁵¹ RUUCK, Pasal 23 angka 6, usulan revisi Pasal 26(2) UUPPLH.

⁵² UUPPLH, Pasal 26(3).

⁵³ RUUCK, Pasal 23 angka 6, usulan revisi Pasal 26(2) UUPPLH, *juncto* RUUCK, Pasal 23 angka 5, usulan revisi Pasal 25 (c) UUPPLH.

⁵⁴ UUPPLH, Pasal 26(1).

⁵⁵ UUPPLH, Pasal 26(4).

⁵⁶ UUPPLH, Pasal 30.

⁵⁷ Naskah Akademik RUUCK versi 11 Februari 2020, hlm. 156.

Pada sisi lain, Naskah Akademik juga menyatakan bahwa “saran masukan serta tanggapan masyarakat hanya dari masyarakat yang terkena dampak secara langsung... agar Amdal tepat sasaran untuk mengkaji dampak lingkungan dari suatu usaha dan/atau kegiatan, serta tidak dimanfaatkan oleh pihak-pihak lain yang berkepentingan.”⁵⁸ Karena itu, meskipun Naskah Akademik menyatakan perlu hati-hati dalam merumuskan peran masyarakat,⁵⁹ tetapi pada dasarnya pengurangan partisipasi publik adalah hal yang diinginkan.

Perubahan ketiga terkait partisipasi publik adalah dari usulan RUUCK untuk menghapus Pasal 38 UUPPLH yang memberikan kemungkinan pembatalan izin lingkungan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).⁶⁰ Apabila ditafsirkan secara sempit (dengan hanya memperhatikan perubahan dari UU 32/2009 ke RUUCK), maka ini berarti hilangnya kesempatan masyarakat untuk menggugat keputusan (*beschikking*) dalam isu lingkungan hidup. Usulan penghapusan kemungkinan gugatan pembatalan ke PTUN juga sejalan dengan Naskah Akademik RUUCK. Hal ini terlihat dari pernyataan di dalam Naskah Akademik bahwa “Perizinan berusaha di sektor lingkungan hidup merupakan keputusan TUN sehingga tidak perlu diatur pembatalannya melalui keputusan pengadilan tata usaha negara.”⁶¹

2. Komentar

Partisipasi publik dalam pengambilan keputusan lingkungan telah diakui sebagai prinsip hukum lingkungan. Hal ini dapat dilihat dari Prinsip 10 Deklarasi Rio yang menyatakan bahwa “*environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level.*” Lebih penting lagi, Hey melihat partisipasi publik dalam pengambilan keputusan bukan hanya sebagai bagian dari prinsip hukum lingkungan, tetapi sebagai nilai intrinsik dari *rule of law*.⁶²

Partisipasi publik merupakan hal yang sangat penting dalam proses Amdal. Craik menganggap bahwa partisipasi publik merupakan jiwa dari Amdal, dan karenanya selalu ada di dalam proses Amdal di tiap negara. Menurutnya, “[*i*]f the identification of alternatives is the heart of the EIA process, then public participation is its soul. Almost every EIA system includes some form of public participation and consultation.”⁶³

Sheate, sebagaimana dirujuk oleh Zhao, menyatakan bahwa Amdal tidak akan mencapai fungsi yang diinginkan jika dilakukan tanpa mendengarkan mereka yang akan terkena dampak dari kegiatan/usaha yang diusulkan.⁶⁴ Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi publik bukan hanya penting dalam pengambilan keputusan secara umum, tetapi di dalam proses Amdal, partisipasi publik ini akan ikut menentukan hasil efektif tidaknya Amdal sebagai alat untuk mengontrol kegagalan pasar. Hal ini sejalan dengan pandangan Yang yang menyatakan bahwa efektivitas Amdal sangat tergantung kepada transparansi dan akuntabilitas proses di dalamnya. Selain sistem hukum yang kuat dan adanya akses publik terhadap keadilan, kebutuhan akan transparansi dan akuntabilitas juga memerlukan partisipasi publik yang memadai.⁶⁵

⁵⁸ Naskah Akademik RUUCK versi 11 Februari 2020, hlm. 9-10.

⁵⁹ Naskah Akademik RUUCK versi 11 Februari 2020, hlm. 156-157.

⁶⁰ RUUCK, Pasal 23 angka 17, usulan penghapusan Pasal 38 UUPPLH.

⁶¹ Naskah Akademik RUUCK versi 11 Februari 2020, hlm. 23.

⁶² Ellen Hey, *op cit.*, catatan nomor 17, hlm. 21.

⁶³ Neil Craik, *op cit.*, catatan nomor 20, hlm. 32.

⁶⁴ Yuhong Zhao, *op cit.*, catatan nomor 39, hlm. 498.

⁶⁵ Tseming Yang (2019), *op cit.*, catatan nomor 16, hlm. 537.

Jika selama ini terdapat praktik Amdal bermutu rendah di Indonesia, yang menempatkan Amdal hanya sebatas pemenuhan syarat formal dan bahkan menjadikan Amdal sebagai sumber korupsi baru, maka yang ditawarkan oleh RUUCK—yaitu dengan mengurangi partisipasi publik secara signifikan —justru merupakan pupuk, dan bukannya menjadi obat pembasmi praktik menyimpang di atas. Hilangnya partisipasi publik akan menyebabkan Amdal tidak lagi dapat transparan, berintegritas, dan kredibel. Berangkat dari ucapan Craik di atas, Amdal tanpa partisipasi publik adalah Amdal tanpa jiwa.

D. Penghapusan Izin Lingkungan: Pengurangan Izin?

Naskah Akademik RUUCK menyatakan “Beberapa ketentuan Undang-Undang terkait Izin Lingkungan yang diubah dan dihapus dengan alasan penyederhanaan perizinan dan penyederhanaan perizinan berusaha, sebagaimana tercantum dalam Lampiran Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang ini.”⁶⁶ Pernyataan ini menunjukkan bahwa RUU ini ditujukan untuk menyederhanakan proses perizinan.

Tampaknya, salah satu izin yang hendak disederhanakan adalah izin lingkungan. RUUCK Pasal 23 angka 15 menghapus Pasal 36 UUPPLH. Pasal ini menyatakan:⁶⁷

- (1) “Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan.
- (2) Izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan berdasarkan keputusan kelayakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 atau rekomendasi UKL-UPL.
- (3) Izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mencantumkan persyaratan yang dimuat dalam keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL.
- (4) Izin lingkungan diterbitkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.”

Selain itu, Pasal 23 angka 19 RUUCK menghapus Pasal 40 UUPPLH yang menyatakan:⁶⁸

- (1) “Izin lingkungan merupakan persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.
- (2) Dalam hal izin lingkungan dicabut, izin usaha dan/atau kegiatan dibatalkan.
- (3) Dalam hal usaha dan/atau kegiatan mengalami perubahan, penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib memperbarui izin lingkungan.”

Dengan dihapuskannya Pasal 36 dan Pasal 40 UUPPLH, maka RUUCK bermaksud menghilangkan ketentuan izin lingkungan sebagai prasyarat izin usaha. Maksud penghilangan/penyederhanaan izin ini tampak pula dalam pernyataan pada Naskah Akademik RUUCK, bahwa:⁶⁹

“Pasal 36 dihapus dengan alasan berdasarkan pengalaman saat ini, usaha/kegiatan yang wajib amdal ataupun UKL-UPL membutuhkan waktu maupun biaya yang cukup besar untuk menyelesaikan dokumen lingkungan tersebut. Hal ini dilakukan untuk memberikan kemudahan penyelesaian izin lingkungan serta kemudahan dalam melakukan pengawasan, tanpa mengurangi esensi dari perizinan lingkungan itu sendiri. Pasal 40 dihapus dengan alasan Izin Lingkungan tidak menjadi prasyarat penerbitan izin usaha. Dengan demikian kegiatan dapat dilakukan saat izin lingkungan belum diterbitkan dan masih diproses.”

⁶⁶ Naskah Akademik RUUCK versi 11 Februari 2020, hlm. 155.

⁶⁷ UUPPLH Pasal 36.

⁶⁸ UUPPLH Pasal 40.

⁶⁹ Naskah Akademik RUUCK versi 11 Februari 2020, hlm. 157-158

RUUCK mengganti izin lingkungan dalam UUPPLH dengan Persetujuan Lingkungan. Melalui persetujuan lingkungan ini nantinya akan dikeluarkan Perizinan Berusaha.⁷⁰ Menurut RUUCK, Persetujuan Lingkungan adalah KKLH untuk kegiatan wajib Amdal atau “Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Lingkungan Hidup” (PKPLH) untuk kegiatan wajib UKL-UPL (yaitu kegiatan/usaha yang tidak wajib Amdal).⁷¹

Dengan demikian, skema hubungan Amdal/UKL-UPL dengan izin usaha menurut RUUCK adalah:



Sementara itu, skema hubungan antara Amdal dengan izin usaha dalam UUPPLH adalah sebagai berikut:



Jika membandingkan kedua skema di atas, dapat ditafsirkan bahwa RUUCK memang menawarkan pengurangan izin. Dalam hal ini, Izin Lingkungan dan Izin Usaha dalam UUPPLH, diubah menjadi hanya satu izin dalam RUUCK, yaitu Izin Berusaha.

Namun demikian, ketentuan di atas dapat pula ditafsirkan berbeda, yaitu bahwa RUUCK sebenarnya tidak berhasil mengurangi jumlah izin dalam konteks lingkungan. Penafsiran berbeda ini berangkat dari pemahaman yang menyamakan antara “persetujuan” dengan “izin”. Jika persetujuan adalah izin, maka sebenarnya RUUCK tidak menawarkan pengurangan izin.

Apakah terdapat dasar bagi pandangan yang menganggap bahwa persetujuan tertulis sama dengan izin? Pandangan yang menyamakan persetujuan dengan izin dapat dilihat pada pendapat pengadilan dalam perkara pidana *PT. Newmont Minahasa Raya*.⁷² Selain itu, UU Nomor 30 tahun 2014 juga menunjukkan bahwa di dalam definisi izin mengandung makna persetujuan.⁷³ Sebagai perbandingan, *Administrative Procedure Act* (APA) di AS juga menyamakan antara izin dengan persetujuan.⁷⁴

Senada dengan hal ini, Naskah Akademik RUUCK juga memuat pernyataan yang secara implisit menyamakan Persetujuan dengan Izin. Dalam hal ini Naskah Akademik RUUCK menganggap bahwa untuk istilah “persetujuan” digunakan untuk izin yang bersifat non-komersial, untuk membedakan dari istilah “izin” yang digunakan untuk izin yang bersifat komersial.⁷⁵ Artinya, Naskah Akademik RUUCK memandang bahwa izin dan persetujuan pada dasarnya sama, dan satu-satunya pembeda di antara keduanya adalah sifat (non)komersial.

⁷⁰ RUUCK Pasal 23 angka 4, usulan revisi atas Pasal 24(3) dan (4) UUPPLH.

⁷¹ RUUCK Pasal 23 angka 1, usulan revisi atas Pasal 1 angka 35 UUPPLH.

⁷² Hal ini dapat disimpulkan dari kasus *Republik Indonesia v. PT. Newmont Minahasa Raya dan Richard Bruce Ness* (2005). Dalam kasus ini Menteri LH memberikan persetujuan tertulis terhadap terdakwa untuk melakukan pembuangan limbah di laut. Oleh JPU, persetujuan tersebut tidak dianggap sebagai izin, sehingga pembuangan limbah tersebut dianggap sebagai pembuangan yang tanpa izin. Namun demikian, pengadilan menyatakan bahwa persetujuan tertulis dari pejabat Pemerintah yang berwenang dapat disamakan dengan izin. Lihat: Putusan PN Manado No. 284/Pid.B/2005/PN.Mdo, *Republik Indonesia v. PT. Newmont Minahasa Raya dan Richard Bruce Ness* (2005), hlm. 190-191 dan 264-265.

⁷³ Dalam hal ini, Pasal 1 UUAP menyatakan bahwa “Izin adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” UU Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, LN tahun 2014 Nomor 292, TLN Nomor 5601 (selanjutnya disebut UUAP), Pasal 1 angka 19.

⁷⁴ APA menyatakan bahwa izin (*license*) dapat termasuk pula izin (*permit*), persetujuan (*approval*), atau bahkan pengecualian dari larangan. Menurut APA: “*license includes the whole or a part of an agency permit, certificate, approval, registration, charter, membership, statutory exemption or other form of permission.*” Lihat: 5 U.S.C. §551(8).

⁷⁵ Naskah Akademik RUUCK menyatakan “Sesuai dengan politik hukum penyusunan RUU Cipta Kerja, izin/perizinan yang bersifat non komersial diubah menjadi “persetujuan” guna membedakan dengan perizinan yang bersifat komersial. —[italics tambahan penulis]” Lihat: Naskah Akademik RUUCK versi 11 Februari 2020, Matriks Analisis Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, Tabel 1b. Penyederhanaan Perizinan Berusaha –Izin Lingkungan, angka 13.

Di samping itu, perlu diperhatikan juga ketentuan mengenai pembuangan limbah ke media lingkungan (*dumping*). Sebagaimana telah dijelaskan pada Bagian A, Pasal 60 UUPPLH melarang *dumping* kecuali dilakukan setelah diberikan izin,⁷⁶ dari Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota.⁷⁷ RUUCK ternyata tidak menghapuskan kewajiban izin pembuangan limbah ini. Lebih dari itu, Pasal 23 angka 22 RUUCK menyatakan bahwa “Dumping sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 hanya dapat dilakukan dengan persetujuan Pemerintah Pusat.”⁷⁸ Dari usulan revisi ini terlihat bahwa izin (yang disebut dengan “persetujuan”) untuk pembuangan limbah bukan hanya diperlukan, tetapi juga kewenangannya dikembalikan ke Pemerintah Pusat.

Diperlukannya izin pembuangan limbah ini merupakan konsekuensi dari dihapuskannya izin lingkungan. Penyusun RUUCK sepertinya melupakan bahwa izin lingkungan dalam UUPPLH tidak hanya berfungsi sebagai tindak lanjut dari Amdal/UKL-UPL dan prasyarat bagi izin usaha, tetapi juga merupakan izin yang menyatukan izin-izin terkait pengelolaan lingkungan, seperti izin pembuangan limbah dan pengelolaan limbah B3.

Perlu dijelaskan di sini bahwa meskipun UUPPLH masih mengakomodir adanya izin pembuangan limbah⁷⁹ dan izin terkait pengelolaan limbah B3,⁸⁰ tetapi izin-izin tersebut secara normatif harus sudah disatukan (diintegrasikan) ke dalam izin lingkungan. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 123 UUPPLH bahwa “Segala izin di bidang pengelolaan lingkungan hidup yang telah dikeluarkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib diintegrasikan ke dalam izin lingkungan paling lama 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini ditetapkan.”⁸¹

Dengan dihapuskannya izin lingkungan oleh RUUCK, maka izin terkait pengelolaan lingkungan hidup atau pembuangan limbah, yang sebelumnya telah diwajibkan untuk diintegrasikan ke dalam izin lingkungan, menjadi hidup kembali sebagai izin tersendiri. Kali ini izin tersebut muncul dalam nama lain, yaitu “Persetujuan Pemerintah Pusat”.

Dengan demikian, secara keseluruhan ketentuan lingkungan hidup dalam Pasal 23 RUUCK menghasilkan setidaknya tiga jenis izin, yaitu: a). Izin Berusaha; b). Persetujuan lingkungan sebagai KKLH atau pun PKPLH; c). Persetujuan Pemerintah Pusat untuk kegiatan pembuangan limbah (*dumping*). Izin di atas ternyata lebih banyak ragamnya dibandingkan dengan izin yang dilahirkan oleh UUPPLH, yaitu: a). Izin usaha; dan b). Izin lingkungan.

Bagian ini memperlihatkan bahwa selain gagal untuk mengurangi izin, RUUCK juga meminta terjadinya resentralisasi. Kewenangan yang di dalam UUPPLH secara atribusi telah didistribusikan kepada Menteri LH, gubernur dan bupati/walikota menjadi tersentralisasi kembali dan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Yang mungkin berhasil dilakukan oleh RUUCK paling jauh hanyalah penyatuan prosedur pemberian izin lingkungan (Persetujuan Lingkungan). Jika di dalam UUPPLH izin lingkungan adalah dokumen yang terpisah dan berbeda dari persetujuan Amdal (KKLH) maupun rekomendasi UKL-UPL, maka di dalam RUUCK Persetujuan Lingkungan adalah KKLH (untuk wajib Amdal) dan PKPLH (untuk kegiatan tidak wajib Amdal).

⁷⁶ UUPPLH Pasal 60.

⁷⁷ UUPPLH Pasal 61(1).

⁷⁸ RUUCK Pasal 23 angka 22, usulan revisi atas Pasal 61(1) UUPPLH.

⁷⁹ UUPPLH Pasal 60.

⁸⁰ UUPPLH Pasal 59(4).

⁸¹ UUPPLH Pasal 123. Penjelasan Pasal ini menyatakan bahwa “Izin dalam ketentuan ini, misalnya, izin pengelolaan limbah B3, izin pembuangan air limbah ke laut, dan izin pembuangan air limbah ke sumber air.” Uniknya, Pasal 123 UUPPLH ternyata tidak dicabut oleh RUUCK. Jika RUUCK diterima seperti rancangan yang ada, maka akan timbul kerancuan. Bagaimana mungkin perizinan di bidang lingkungan hidup harus disatukan di dalam izin lingkungan (menurut Pasal 123 UUPPLH), padahal izin lingkungan sudah tidak ada lagi (menurut RUUCK).

E. Tentang Tanggung Jawab Mutlak

Naskah Akademik RUUCK mengusulkan adanya perubahan terhadap Pasal 88 UUPPLH. Pasal ini sebelumnya berbunyi: "Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan."⁸²

Naskah Akademik RUUCK mengusulkan agar Pasal 88 berubah menjadi: "Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab atas kerugian yang terjadi berdasarkan pembuktian yang sah."⁸³ Rancangan ini mengganti frasa "bertanggung jawab mutlak" dalam UUPPLH dengan "bertanggung jawab", dan mengganti frasa "tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan" dalam UUPPLH dengan frasa "berdasarkan pembuktian yang sah".

Perubahan tersebut perlu dikritik karena terdapat kekeliruan mendasar dan berbahaya. Kekeliruan pertama adalah bahwa usulan untuk mengubah pertanggungjawaban menjadi "bertanggung jawab atas kerugian yang terjadi berdasarkan pembuktian" sepertinya didasarkan pada asumsi keliru terhadap Pasal 88 UUPPLH. Dengan adanya usulan tersebut, tersirat seakan-akan Pasal 88 UUPPLH merupakan pertanggungjawaban tanpa pembuktian. Asumsi ini adalah keliru, mengingat berdasarkan teori pertanggungjawaban perdata dan praktik yang ada di Indonesia dan di negara lain, maka pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*) tetap memerlukan pembuktian.

Perlu ditegaskan bahwa pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*) tetap memerlukan pembuktian mengenai unsur-unsurnya. Selain itu, pertanggungjawaban mutlak ini juga tidak sama dengan pembuktian terbalik. Dengan demikian, di dalam pertanggungjawaban mutlak, penggugat masih harus membuktikan beberapa unsur dari pertanggungjawaban ini. Oleh karenanya, pandangan yang menyatakan bahwa *strict liability* adalah pertanggungjawaban tanpa pembuktian (dalam hal kausalitas) dan juga bahwa *strict liability* adalah pembuktian terbalik, adalah pandangan yang keliru.

Di dalam beberapa kasus di AS, terlihat jelas bahwa *strict liability* tidak membebaskan penggugat dari seluruh beban pembuktian, karena penggugat masih harus membuktikan beberapa hal. Salah satu putusan terpenting terkait hal ini adalah pendapat Hakim Baldwin dalam *Michael Caporale et al. v. C. W. Blakeslee and Sons, Inc.* (1961), yang menyatakan:⁸⁴

"To impose liability without fault, certain factors must be present: an instrumentality capable of producing harm; circumstances and conditions in its use which, irrespective of a lawful purpose or due care, involve a risk of probable injury to such a degree that the activity fairly can be said to be intrinsically dangerous to the person or property of others; and a causal relation between the activity and the injury for which damages are claimed."

Kutipan di atas memperlihatkan bahwa dalam kasus *strict liability*, penggugat harus membuktikan tiga hal, yaitu: *Pertama*, adanya alat atau kegiatan (yang disebut *instrumentality*), yang dapat

⁸² UUPPLH, Pasal 88.

⁸³ Naskah Akademik RUUCK versi 11 Februari 2020, Matriks Analisis Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, Tabel 1b. Penyederhanaan Perizinan Berusaha –Izin Lingkungan, angka 23.

⁸⁴ Supreme Court of Errors of Connecticut, *Michael Caporale et al. v. C. W. Blakeslee and Sons, Inc.* (1961), 149 Conn. 79, hlm. 85; 175 A.2d 561, hlm. 564.

menimbulkan bahaya. *Kedua*, bahwa berdasarkan kondisi tertentu, penggunaan alat atau kegiatan itu memiliki risiko untuk menimbulkan kerugian yang besar sehingga dapat dianggap sebagai alat/kegiatan yang secara intrinsik bersifat berbahaya. *Ketiga*, bahwa kerugian yang diderita oleh penggugat diakibatkan oleh alat/kegiatan tergugat tersebut. Kutipan di atas juga secara tegas memperlihatkan bahwa apakah kegiatan tergugat merupakan kegiatan yang melawan hukum atau tidak, serta apakah kegiatan itu dilakukan dengan melawan hukum atau tidak, bukanlah hal yang perlu dibahas dalam *strict liability*. Dalam kutipan di atas, hal ini tampak jelas dari frasa “*irrespective of a lawful purpose or due care*”.

Dengan kata lain, dalam *strict liability*, seseorang yang meskipun tidak melakukan perbuatan melawan hukum (dalam arti melanggar kewajiban atau kehati-hatian), tetapi telah melakukan kegiatan yang sangat berbahaya, dan dari kegiatan tersebut muncul kerugian, maka ia harus bertanggung jawab. Pendapat Hakim Baldwin di atas dikutip dan disetujui oleh beberapa putusan, di antaranya: *Mollie Levenstein v. Yale University* (1984),⁸⁵ *Arawana Mills Co. v. United Technologies Corp.* (1992),⁸⁶ *Morill Barnes v. General Electric Co., et al.* (1995),⁸⁷ dan *Mary-Louise N. Albahary, et al. v. City and Town of Bristol, Connecticut* (1997).⁸⁸

Bagaimana dengan di Indonesia? Praktik di Indonesia juga menunjukkan bahwa penerapan *strict liability* (Pasal 88 UUPPLH) tetap memerlukan pembuktian oleh penggugat. Litigasi kebakaran hutan yang telah menerapkan *strict liability* dengan tepat di dalam beberapa putusannya. Hal ini pertama-tama terlihat dalam putusan *Menteri LHK v. PT Waringin Agro Jaya* (PN Jaksel 2017). Di dalam kasus ini, penggugat mengajukan gugatan terhadap perusahaan sawit atas kebakaran lahan seluas 1.626 hektare pada wilayah perkebunan tergugat. Dalam kasus ini, penggugat menggunakan dasar pertanggungjawaban perbuatan melawan hukum (PMH) dan *strict liability*. Penggugat bukan hanya mampu menguraikan unsur dari kedua pertanggungjawaban ini, tetapi juga mampu secara jelas membedakan keduanya. Dalam kaitannya dengan PMH, penggugat berpendapat bahwa pada satu sisi tergugat telah melakukan perbuatan yang melawan hukum berupa secara sengaja membuka lahan dengan metode pembakaran,⁸⁹ dan pada sisi lain tergugat telah pula melanggar berbagai kewajiban berupa upaya pencegahan dan pengendalian kebakaran.⁹⁰ Dalam kaitannya dengan *strict liability*, penggugat berpendapat bahwa kegiatan tergugat telah menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan, dan oleh karena itu *strict liability* dapat diterapkan dalam kasus ini.⁹¹ Selanjutnya, penggugat tidak hanya menggunakan pasal 88 UUPPLH sebagai dasar penerapan *strict liability*, namun juga mengacu pada *Putusan Mandalawangi* untuk menunjukkan bahwa *strict liability* telah diadopsi dan diterapkan dalam putusan pengadilan di Indonesia.⁹² Secara khusus, dikatakan pula bahwa penggunaan prinsip kehati-hatian dalam *Putusan Mandalawangi* telah mengubah dasar pertanggungjawaban dari PMH menjadi *strict liability*.⁹³ Penggugat menyatakan bahwa tergugat bertanggung jawab atas dasar PMH atau *strict liability*, dan meminta pengadilan memerintahkan tergugat membayar ganti kerugian sebesar Rp173,4 miliar dan melakukan restorasi senilai Rp584,9 miliar.⁹⁴

⁸⁵ Superior Court of Connecticut, Judicial District of New Haven, *Mollie Levenstein v. Yale University* (1984), 40 Conn.Supp. 123, hlm. 126; 482 A.2d 724, hlm. 726.

⁸⁶ United States District Court, D. Connecticut, *Arawana Mills Co. v. United Technologies Corp.* (1992), 795 F.Supp. 1238, hlm. 1251.

⁸⁷ Superior Court of Connecticut, Judicial District of Hartford-New Britain, *Morill Barnes v. General Electric Co., et al.* (1995), 1995 WL 447904 (Conn.Super.), hlm. 3.

⁸⁸ United States District Court, D. Connecticut, *Mary-Louise N. Albahary, et al. v. City and Town of Bristol, Connecticut* (1997), 963 F.Supp. 150, hlm. 154.

⁸⁹ *Menteri LHK v. PT. Waringin Agro Jaya*, Putusan Nomor 456/Pdt.G-LH/2016/PN Jkt. Sel., hlm. 11-23 (PN Jaksel 2017).

⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 23-30.

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 38-40.

⁹² *Ibid.*, hlm. 40.

⁹³ *Ibid.*, hlm. 41.

⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 44-45.

Dalam putusannya, pengadilan menyimpulkan bahwa kegiatan tergugat berkaitan dengan perkebunan sawit menimbulkan risiko serius terhadap lingkungan, dan karena itu *strict liability* berlaku untuk kasus ini.⁹⁵ Selain itu, pengadilan juga sepakat untuk mengacu pada *Putusan Mandalawangi* sebagai putusan pertama yang menerapkan *strict liability* di Indonesia. Setelah memaparkan diskusi yang cukup panjang mengenai *Putusan Mandalawangi*, majelis hakim dalam *Menteri LHK v. PT. Waringin Agro Jaya* (PN Jaksel 2017) menyimpulkan bahwa “Pengadilan tidak berpedoman kepada adanya perbuatan melawan hukum melainkan berpedoman kepada tanggung jawab mutlak (*Strict liability*)”.⁹⁶ Pernyataan ini menunjukkan bahwa dalam kasus ini yang diberlakukan adalah *strict liability*, dan bukan PMH. Kemudian, setelah meyakini bahwa kebakaran yang berada di wilayah yang dikuasai oleh penggugat adalah hasil dari kegiatan perkebunan tergugat, pengadilan menyimpulkan bahwa hubungan kausalitas antara berbagai kerugian ekologis akibat kebakaran dengan kegiatan tergugat telah terbukti.⁹⁷

Penerapan *strict liability* secara lebih tepat pada akhirnya dapat ditemukan dalam *Menteri LHK v. PT Waimusi Agroindah* (PN Palembang 2017). Dalam kasus ini, penggugat hanya menggunakan *strict liability* sebagai satu-satunya dasar pertanggungjawaban.⁹⁸ Dengan demikian, *strict liability* bukan hanya dianggap sebagai pertanggungjawaban yang terpisah dari PMH, tetapi juga dapat digunakan sebagai satu-satunya dasar pertanggungjawaban. Pengadilan menyetujui bahwa kegiatan tergugat adalah kegiatan yang memenuhi kriteria untuk dapat dikenakan *strict liability*,⁹⁹ dan karenanya “[m]enyatakan Tergugat bertanggung jawab mutlak (*strict liability*), mengganti rugi untuk pemulihan akibat kerusakan lingkungan hidup yang disebabkan kebakaran di Lahan Kebun Terbakar...”¹⁰⁰ Putusan *Menteri LHK v. PT Waimusi Agroindah* telah berkekuatan hukum tetap dengan tidak diajukannya banding oleh pihak tergugat.

Berdasarkan perbandingan unsur antara pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*negligence*) dan pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*) yang dibuat oleh Coleman, terlihat bahwa di dalam *strict liability*, penggugat memiliki beban untuk membuktikan bahwa: a). tergugat telah melakukan sebuah kegiatan; b). penggugat telah mengalami kerugian; dan c). bahwa kerugian tersebut disebabkan oleh kegiatan tergugat.¹⁰¹ Dengan merujuk pada pandangan Coleman, dapat dikatakan bahwa *Menteri LHK v. PT Waimusi Agroindah* (PN Palembang 2017) merupakan putusan yang menjadi penting dalam penerapan *strict liability* di Indonesia. Putusan ini yang secara runut dan tepat telah menerapkan *strict liability*, yang dimulai dengan Pengadilan melihat apakah kegiatan tergugat termasuk ke dalam kegiatan yang dapat dikenakan *strict liability* menurut UUPPLH, selanjutnya ditelaah apakah penggugat menderita kerugian, dan kemudian menilai apakah pembuktian memuat kausalitas antara kerugian penggugat dengan kegiatan tergugat.¹⁰²

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 293-294.

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 295-296.

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 299 dst.

⁹⁸ *Menteri LHK v. PT Waimusi Agroindah*, Putusan Nomor 234/pdt.G/LH/2016/PNplg., hlm. 10-11 (PN Palembang, 2017).

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 117.

¹⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 125.

¹⁰¹ Lihat: Jules J. Coleman, *Risks and Wrongs* (Cambridge University Press, 1992), hlm. 212.

¹⁰² Dalam putusan *Menteri LHK v. PT Waimusi Agroindah* (PN Palembang 2017), pengadilan menyatakan:

“Menimbang bahwa terhadap gambut atau lahan gambut yang terbakar menjadi musnah serta tidak dapat pulih kembali (*irreversible*) dalam waktu dekat, hal ini masuk kategori ancaman serius (*vide* Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia nomor 36/KMA/SK/2013);

“Menimbang, bahwa dari keadaan tersebut, terbakarnya lahan gambut di areal perkebunan Tergugat merupakan ancaman serius bagi kerusakan lingkungan hidup dan hal itu menimbulkan kerugian oleh karena itu terdapat adanya kausalitas antara kebakaran lahan dengan ancaman serius dan kerusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan Kerugian maka kepada Tergugat dapat diterapkan atau dikenai pertanggung jawaban mutlak (*strict liability*).”

Lihat: *Menteri LHK v. PT Waimusi Agroindah*, hlm. 117 (PN Palembang, 2017).

Penggunaan *irreversibility* dari lahan gambut yang terbakar, sebagai dasar dari penerapan *strict liability*, dapat pula dilihat dalam pendapat penggugat dalam *Menteri LHK v. PT Waringin Argo Jaya* (PN Jaksel 2017). Lihat: *Menteri LHK v. PT Waringin Argo Jaya*, hlm. 40 (PN Jaksel 2017).

Kekeliruan kedua dari usulan Naskah Akademik RUUCK atas perubahan Pasal 88 UUPPLH adalah, bahwa rumusan Naskah Akademik ini secara eksplisit hendak menghapuskan pertanggungjawaban mutlak (*strict liability*) dari sistem hukum Indonesia.¹⁰³ Ini adalah kekeliruan yang tidak saja fatal, tetapi juga akan memundurkan hukum lingkungan Indonesia puluhan tahun ke belakang.

Strict liability telah diterima dan hidup dalam hukum lingkungan Indonesia sejak lama. Ahli hukum Indonesia sepertinya telah sepakat bahwa *strict liability* untuk kegiatan/bahan yang berbahaya (*ultra hazardous activities or substances*) merupakan sebuah bentuk pertanggungjawaban yang berasal dari *common law*, dalam hal ini Inggris, yang pertama kali muncul dalam *Rylands v. Fletcher*.¹⁰⁴ Dari Inggris, pertanggungjawaban ini menyeberang ke Amerika Serikat, yang memuat dalam berbagai putusan pengadilan maupun produk legislasi. Di Indonesia sendiri, *strict liability* dalam konteks lingkungan hidup masuk pertama kali melalui konvensi internasional, tepatnya melalui *Civil Liability Convention for Oil Pollution Damage* tahun 1969,¹⁰⁵ yang diratifikasi melalui Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 1978. Setelah itu, *strict liability* muncul dalam berbagai peraturan perundang-undangan, misalnya UU tentang lingkungan hidup¹⁰⁶ dan UU tentang ketenaganukliran.¹⁰⁷

Undang-undang yang pertama kali memuat frasa “tanggung jawab mutlak” dalam konteks lingkungan hidup di Indonesia adalah UU Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UULH). Pasal 21 UULH menyatakan bahwa “[d]alam beberapa kegiatan yang menyangkut jenis sumber daya tertentu tanggung jawab timbul secara mutlak pada perusak dan atau pencemar pada saat terjadinya perusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang pengaturannya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”.¹⁰⁸

Selanjutnya, ketentuan mengenai *strict liability* diatur secara lebih jelas di dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), yang menyatakan bahwa mereka yang usaha/kegiatannya “menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan berbahaya dan beracun, dan/atau menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun” akan bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan.¹⁰⁹ Selanjutnya, pelaku usaha/kegiatan ini akan terbebas dari *strict liability* jika dapat membuktikan bahwa kerugian terjadi karena bencana alam atau peperangan, keadaan terpaksa di luar kemampuan manusia, atau tindakan pihak ketiga.¹¹⁰

Ketentuan mengenai *strict liability* dapat ditemukan pula dalam UUPPLH. UU ini menyatakan: “[s]etiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius

¹⁰³ Naskah Akademik secara eksplisit menyatakan alasan penghapusan *strict liability* adalah bahwa penghapusan frasa “tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan” dilakukan “karena setiap pidana harus dijatuhkan karena adanya pembuktian.” Lihat: Naskah Akademik RUUCK versi 11 Februari 2020, Matriks Analisis Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, Tabel 1b. Penyederhanaan Perizinan Berusaha -Izin Lingkungan, angka 23.

¹⁰⁴ Lihat misalnya: St. Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan Buku V: Sektoral Jilid 5 (dalam Pencemaran Lingkungan) Melandasi Sistem Hukum Pencemaran* (Binacipta, 1986), hlm. 57-58.

¹⁰⁵ 1969 Brussels Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 9 ILM 45 (1970).

¹⁰⁶ UU Nomor 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, LN tahun 1982 N. 12, TLN Nomor 3215 [selanjutnya disebut UULH], Pasal 21. UU ini kemudian diganti oleh: UU Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, LN tahun 1997 Nomor 68, TLN No.3699 [selanjutnya disebut UUPPLH]. UU ini pun kemudian diganti lagi oleh UUPPLH.

¹⁰⁷ UU Nomor 10 tahun 1997 tentang Ketenaganukliran, LN tahun 1997 Nomor 23, TLN Nomor 3676, Pasal 28-32.

¹⁰⁸ UULH, Pasal 21.

¹⁰⁹ UUPPLH, Pasal 35 ayat (1).

¹¹⁰ UUPPLH, Pasal 35 ayat (2).

terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan.”¹¹¹

Penghapusan *strict liability* dari hukum lingkungan juga menunjukkan adanya kemunduran dalam hukum lingkungan Indonesia. Menanggapi rencana gugatan terhadap *strict liability* ke Mahkamah Konstitusi (MK), seorang hakim MK bahkan menasihati para petisioner bahwa *strict liability* “telah diterima secara universal dalam hukum lingkungan”.¹¹²

Pandangan Hakim MK tersebut tidak keliru, mengingat *strict liability* sudah merupakan rezim pertanggungjawaban perdata yang lazim dianut oleh negara-negara yang memiliki sistem hukum yang serius untuk pengelolaan lingkungannya. Dalam konteks hukum internasional, Shelton dan Kiss, misalnya, telah melukiskan bagaimana *strict liability* telah berkembang dan diadopsi dalam beberapa konvensi. Para penulis ini juga menambahkan bahwa pada tahun 2006, International Law Commission mengadopsi draft prinsip tentang *Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising Out of Hazardous Activities*, sebuah draft yang di dalamnya menganut *strict liability* untuk kerugian karena kegiatan legal yang berbahaya.¹¹³ *Strict liability* untuk pencemaran lingkungan juga telah diadopsi dan diterapkan di AS, Uni Eropa dan negara anggotanya, dan Brazil.¹¹⁴ Negara lain yang juga menerapkan *strict liability* adalah RRC,¹¹⁵ Malaysia,¹¹⁶ dan juga Singapura.¹¹⁷

Apabila dilihat lebih jauh RUUCK, maka tampak bahwa apa yang ditulis di dalam Naskah Akademik berbeda dari bunyi pasal RUUCK. Pasal 23 angka 35 RUUCK yang mengubah Pasal 35 UUPPLH menyatakan bahwa “Setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi dari usaha dan/atau kegiatannya.”¹¹⁸

Kutipan di atas sedikit banyak tetap mempertahankan *strict liability* di dalam UUPPLH. Hilangnya frasa “tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan” tidak menjadikan pasal RUUCK tersebut kehilangan makna sebagai *strict liability*, karena dengan adanya frasa “bertanggung jawab mutlak”, maka dapat disimpulkan bahwa Pasal 23 angka 35 RUUCK tetap merupakan *strict liability*. Meski demikian, untuk menjamin adanya kesamaan penafsiran, maka lebih baik pada Penjelasan Pasal 23 angka 35 RUUCK disebutkan unsur-unsur dari *strict liability*, yaitu: pertama, bahwa kegiatan yang terkena *strict liability* adalah kegiatan yang sangat berbahaya, yaitu menggunakan B3, menghasilkan atau mengolah limbah B3, atau berdampak serius pada lingkungan hidup; kedua, adanya kerugian; dan ketiga, adanya hubungan kausalitas antara kerugian yang terjadi dengan kegiatan yang dilakukan.

¹¹¹ UUPPLH, Pasal 88.

¹¹² Edward Febriyatri Kusuma, “Hakim MK Nasihati Refly Harun: Strict Liability Diterima Universal”, *detikNews* (Senin 29 Mei 2017), tersedia pada: <<https://news.detik.com/berita/d-3514308/hakim-mk-nasihati-refly-harun-strict-liability-diterima-universal>>, diakses pada Juli 2017.

¹¹³ Dinah L. Shelton dan Alex Kiss, “Strict Liability in International Environmental Law”, dalam: Tafsir Malick Ndiaye dan Rüdiger Wolfrum (eds.) *Law of the Sea Environmental Law and Settlement of Disputes: Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah* (Brill Academic Publishers, 2007). Khusus terkait pengadopsian *strict liability* di dalam konvensi, lihat misalnya: Anne Daniel, “Civil Liability Regimes as a Complement to Multilateral Environmental Agreements: Sound International Policy or False Comfort?”, *RECIEL*, Vol. 12:3 (2003).

¹¹⁴ Carol Adaire Jones, et al., “Tropical Conservation and Liability for Environmental Harm”, *Environmental Law Reporter*, Vol. 45 (2015).

¹¹⁵ Gert Brüggemeier, *Modernising Civil Liability Law in Europe, China, Brazil, and Russia: Texts and Commentaries* (Cambridge University Press, 2011), hlm. 178.

¹¹⁶ Setidaknya, khusus untuk pencemaran di laut dalam wilayah teritorial dan ZEE. Lihat: Maizatun Mustafa dan Mariani Ariffin, “Protection of Marine Biodiversity from Pollution: Legal Strategies in Malaysia”, *International Journal of Bioscience, Biochemistry and Bioinformatics*, Vol. 1:4 (November 2011), hlm. 280.

¹¹⁷ Gary Chan Kok dan Lee Pey Woan, *The Law of Torts in Singapore*, 2nd Ed. (Academy Publishing, 2016), hlm. 420-422.

¹¹⁸ RUUCK Pasal 23 angka 35, usulan revisi atas Pasal 88 UUPPLH.

F. Perubahan Nomenklatur Sanksi Administratif: Sebuah Kemajuan?

Hal lain yang perlu disoroti adalah adanya perubahan pengurangan dan penambahan jenis sanksi administratif. Sebelum menjelaskan lebih lanjut mengenai perubahan yang ditawarkan oleh RUUCK, perlu diterangkan terlebih dahulu mengenai jenis sanksi administratif menurut UUPPLH.

Berdasarkan Pasal 76(2) UUPPLH, sanksi administratif terdiri atas: teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan, dan pencabutan izin lingkungan.¹¹⁹ Selanjutnya Pasal 80 UUPPLH menyatakan bahwa pada dasarnya paksaan pemerintah¹²⁰ dilakukan setelah adanya teguran, kecuali dalam hal terjadi ancaman yang sangat serius, adanya urgensi berupa kemungkinan adanya dampak yang lebih besar dan luas jika pencemaran tidak segera dihentikan, dan adanya urgensi berupa kemungkinan kerugian yang lebih besar jika pencemaran tidak segera dihentikan.¹²¹ Selain itu, Pasal 79 UUPPLH menerangkan bahwa sanksi berupa pembekuan izin lingkungan dan pencabutan izin lingkungan dilakukan apabila penanggung jawab kegiatan/usaha tidak melaksanakan paksaan pemerintah yang dibebankan kepadanya.¹²²

Selain jenis sanksi yang disebutkan pada Pasal 76(2), UUPPLH juga memungkinkan adanya sanksi lain berupa denda. Dalam hal ini, Pasal 81 UUPPLH menyatakan bahwa "Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah dapat dikenai denda atas setiap keterlambatan pelaksanaan sanksi paksaan pemerintah."¹²³ Oleh peraturan pelaksanaannya, denda seperti ini disebut dengan "denda administratif."¹²⁴

RUUCK mengubah jenis sanksi administratif di atas. Dalam Pasal 23 angka 31 RUUCK mengubah Pasal 76(2) UUPPLH dengan menyatakan "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi diatur dengan Peraturan Pemerintah."¹²⁵ Dengan demikian ketentuan mengenai jenis sanksi administratif pada UUPPLH dicabut.

Selanjutnya, Pasal 23 angka 33 RUUCK juga menghapus ketentuan pada Pasal 79 UUPPLH.¹²⁶ Dari perubahan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa sanksi administratif berupa pembekuan izin lingkungan dan pencabutan izin lingkungan sudah tidak dikenal lagi di dalam ketentuan Pasal 23 RUUCK.

Di sisi lain, RUUCK tidak menghapuskan Pasal 80 dan Pasal 81 UUPPLH. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sanksi administratif yang ditetapkan adalah berupa teguran, paksaan pemerintah, dan uang paksa (yang oleh Peraturan Menteri Nomor 2 tahun 2013 secara keliru disebut dengan denda administratif).

¹¹⁹ UUPPLH Pasal 79(2).

¹²⁰ UUPPLH Pasal 80(1) menerangkan bahwa paksaan pemerintah dapat berupa:

- a. penghentian sementara kegiatan produksi;
- b. pemindahan sarana produksi;
- c. penutupan saluran pembuangan air limbah atau emisi;
- d. pembongkaran;
- e. penyitaan terhadap barang atau alat yang berpotensi menimbulkan pelanggaran;
- f. penghentian sementara seluruh kegiatan; atau
- g. tindakan lain yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup."

¹²¹ UUPPLH Pasal 80(2).

¹²² UUPPLH Pasal 79.

¹²³ UUPPLH Pasal 81

¹²⁴ Peraturan Menteri LH Nomor 2 tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 6. Sebenarnya secara teknis Pasal 81 UUPPLH lebih tepat disebut sebagai uang paksa (*dwangsom*) dari pada disebut sebagai denda administratif (*administratieve boete*). Lihat pembahasan pada Subbagian F.2. Untuk selanjutnya, denda dalam Pasal 81 UUPPLH akan disebut dengan uang paksa.

¹²⁵ RUUCK Pasal 23 angka 31 usulan revisi atas Pasal 76(2) UUPPLH.

¹²⁶ RUUCK Pasal 23 angka 33 usulan penghapusan Pasal 79 UUPPLH.

Selain penghapusan beberapa ketentuan mengenai sanksi administratif, RUUCK juga memuat jenis sanksi administratif baru yang sebelumnya tidak dikenal di dalam UUPPLH. Di dalam semua pasal revisi atas ketentuan pidana UUPPLH, RUUCK menginginkan agar sebelum dikenakan sanksi pidana, pelanggaran terhadap ketentuan UUPPLH terlebih dahulu akan dikenakan "sanksi administratif berupa denda." Sanksi pidana hanya dapat dijatuhkan jika pelanggar tidak melaksanakan kewajiban pembayaran denda tersebut.¹²⁷

Selain mengubah ketentuan sanksi administratif di dalam UUPPLH, RUUCK juga menambah sendiri jenis sanksi administratif. Pasal 167 RUUCK menyatakan bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) sesuai dengan kewenangannya dapat mengenai sanksi administratif kepada pemilik Perizinan Berusaha, berupa: a. peringatan; b. penghentian sementara kegiatan berusaha; c. pengenaan denda administratif; d. pengenaan daya paksa polisional; e. pencabutan Lisensi/Sertifikasi/Persetujuan; dan/atau f. pencabutan Perizinan Berusaha.¹²⁸

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa apabila RUUCK disetujui seperti sekarang ini, maka jenis sanksi administratif yang ada menjadi:

- a. Paksaan pemerintah dan teguran (mengingat Pasal 80 UUPPLH tidak dicabut);
- b. Denda sebagai uang paksa (mengingat Pasal 81 UUPPLH tidak dicabut)
- c. Denda administratif berupa "sanksi administratif berupa denda" (Perubahan RUUCK atas Pasal 98, 99, 102, 103, 104, 109, dan 110 UUPPLH).
- d. Pencabutan Persetujuan (Pasal 167 RUUCK);
- e. Pencabutan Perizinan Berusaha (Pasal 167 RUUCK).

Terhadap upaya penghapusan sanksi pembekuan izin dan pencabutan izin di satu sisi, serta penambahan sanksi baru yaitu "sanksi administratif berupa denda" di sisi lain, perlu pula disampaikan komentar berikut ini:

1. Hilangnya Sanksi Administratif Pembekuan/Pencabutan Izin Lingkungan

Dihapusnya Pasal 79 UUPPLH mengindikasikan keinginan RUUCK untuk menghapus sanksi administratif berupa pembekuan dan/atau pencabutan izin lingkungan. Sebagai gantinya, RUUCK mengusulkan adanya pencabutan persetujuan dan perizinan berusaha.

Dalam penentuan jenis sanksi yang akan dikenakan, piramida penegakan hukum (*enforcement pyramid*), sebagaimana dijelaskan oleh Ayres dan Braithwaite di dalam buku *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, menegaskan perlunya memperhatikan kesesuaian antara sanksi dengan pelanggaran. Di dalam contoh tersebut disebutkan bahwa pada tahap awal penegak hukum biasanya akan berusaha menciptakan penataan melalui cara persuasif, yang meningkat dan berpuncak pada pencabutan izin usaha/kegiatan.¹²⁹ Cara penegakan hukum (penjatuhan sanksi) seperti ini dikatakan responsif karena sanksi akan semakin meningkat

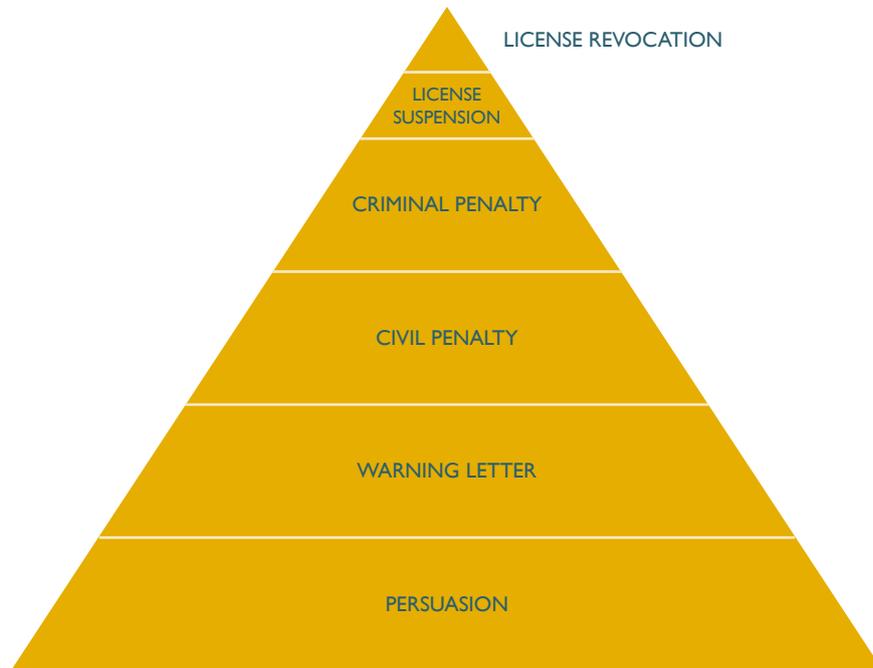
¹²⁷ RUUCK Pasal 23 angka 37-41, usulan revisi atas Pasal 98, 99, 102, 103, 104, 109, dan 110 UUPPLH.

¹²⁸ RUUCK Pasal 167 ayat 5.

¹²⁹ Ian Ayres dan John Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* (Oxford: Oxford University Press, 1992), hal. 35-36.

(semakin keras dan membebani) seiring dengan meningkatnya pelanggaran. Selain itu, respon penegakan hukum ini juga mengikuti bentuk piramida karena diasumsikan bahwa pelaku usaha/kegiatan yang tidak menaati atau tidak memberikan respon atas sanksi yang diberikan akan semakin menurun jumlahnya seiring dengan meningkatnya tingkat kekerasan sanksi.

Piramida Penegakan Hukum



Sumber: Ian Ayres dan John Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, hal. 35. (Oxford: Oxford University Press, 1992),

Pada gambar di atas terlihat bahwa sebenarnya penghentian dan pencabutan izin adalah sanksi administratif yang paling berat, yang bahkan lebih berat dari sanksi pidana. Sanksi ini artinya hanya ditujukan pada pelanggaran paling serius di bidang lingkungan hidup. Dengan dihapuskannya Pasal 79 UUPPLH, maka hilang pula ancaman sanksi administratif paling berat yang ditujukan untuk pelanggaran administratif yang paling serius dalam konteks lingkungan hidup.

Memang masih terdapat kemungkinan bahwa Menteri LH atau pemerintah daerah akan berwenang menjatuhkan sanksi berupa pencabutan persetujuan di bidang lingkungan hidup, seperti persetujuan pembuangan limbah. Akan tetapi, hal ini menimbulkan persoalan terkait hubungannya dengan perizinan berusaha. Berbeda dengan UUPPLH yang menyatakan bahwa apabila izin lingkungan dicabut maka izin usaha dibatalkan,¹³⁰ maka di dalam RUUCK hubungan tersebut menjadi tidak jelas. Mengingat RUUCK menghapus ketentuan Pasal 40 UUPPLH, maka dapat disimpulkan bahwa pencabutan persetujuan tidak membuat izin berusaha menjadi batal. Di sisi lain, RUUCK memang masih memungkinkan adanya pencabutan perizinan berusaha, tetapi hal ini pun tetap menimbulkan persoalan dalam hal lembaga yang berwenang melakukan pencabutan izin. Jika menurut UUPPLH wewenang pencabutan izin (lingkungan) ada di tangan Menteri LH, maka kelak menurut RUUCK wewenang pencabutan izin berusaha akan berada di tangan kementerian sektoral lain sebagai pemberi izin berusaha.

¹³⁰ UUPPLH, Pasal 40 ayat 2.

2. Tentang “Sanksi Administratif Berupa Denda”

Secara teoretis, sanksi administratif berupa denda ini merupakan sanksi administratif yang baru, dan berbeda dengan sanksi uang paksa yang sudah diatur di dalam Pasal 81 UUPPLH. Secara garis besar, sanksi administratif dapat dibagi ke dalam dua bagian, yaitu sanksi yang bersifat memulihkan (*remedial sanctions, herstelsancties*) dan sanksi yang bersifat menghukum (*punitive sanctions*).¹³¹

Sanksi yang bersifat memulihkan ditujukan untuk menghentikan pelanggaran atau memulihkan pelanggaran. Contoh dari sanksi ini adalah paksaan pemerintah (*coercive government action* atau *enforcement action*). Paksaan pemerintah, atau dalam bahasa Belanda disebut *last onder bestuursdwang*, merupakan tipe sanksi yang berisi perintah dari pejabat pemerintah kepada pelanggar untuk, dalam waktu tertentu, menghentikan pelanggaran atau melakukan pemulihan pelanggaran. Apabila dalam waktu tersebut pelanggar tidak melakukan apa yang diperintahkan, maka pemerintah sendiri yang akan melakukan perintah tersebut. Tidak berbeda dari paksaan pemerintah, uang paksa (*penalty payment*), yang dalam bahasa Belanda disebut *last onder dwangsom*, juga berisi perintah untuk melakukan/tidak melakukan sesuatu kepada pelanggar. Bedanya dengan paksaan pemerintah, di dalam uang paksa apabila pelanggar tidak melaksanakan perintah dalam waktu tertentu, maka pemerintah akan membebankan penalti berupa pembayaran untuk setiap waktu (biasanya hari) keterlambatan pelaksanaan perintah.¹³²

Sementara itu, sanksi yang bersifat menghukum, atau di dalam literatur disebut juga dengan istilah *administrative penal law*,¹³³ merupakan sanksi yang memberikan beban kepada pelanggar karena dia melakukan pelanggaran.¹³⁴ Sanksi yang menghukum ini dapat ditemukan dalam bentuk denda administratif (*administrative fine*, atau dalam bahasa Belanda adalah *bestuurlijke boete*). Denda seperti ini dijatuhkan manakala terjadi pelanggaran, tanpa melihat apakah pelanggar telah memulihkan atau menghentikan pelanggarannya. Dalam hal ini, denda dijatuhkan kepada pelanggar sebagai beban karena dia melakukan pelanggaran.¹³⁵

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa UUPPLH sebenarnya tidak mengenal adanya denda administratif. Yang disebut sebagai denda di dalam Pasal 81 UUPPLH nyatanya adalah pembayaran sebagai penalti, dan bukan sebagai denda.¹³⁶ Tulisan ini melihat bahwa “sanksi administratif berupa denda” yang ditawarkan RUUCK sebagai denda administratif yang sesungguhnya karena sanksi ini bersifat menghukum atas terjadinya pelanggaran,

¹³¹ Oswald Jansen, “Country Analysis—The Netherlands”, dalam: Oswald Jansen (ed.), *Administrative Sanctions in the European Union* (Cambridge: Intersentia, 2013), hlm. 318-324.

Selain kedua jenis ini, terdapat pula jenis sanksi yang ketiga, yaitu sanksi yang bersifat regresif (*Regressive Sancties*) dan sanksi administratif lainnya. Sanksi regresif adalah sanksi yang bertujuan mengembalikan kondisi hukum ke kondisi sebelum munculnya kondisi hukum yang menguntungkan (bagi pelanggar). Contoh dari sanksi jenis ini adalah pencabutan izin atau keputusan yang menguntungkan. Meski demikian, para ahli hukum tampaknya masih berdebat mengenai sifat dari sanksi regresif ini, yaitu apakah termasuk sanksi yang berdiri sendiri, sanksi yang bersifat memulihkan, ataukah sanksi yang bersifat menghukum.

Sedangkan sanksi administratif lainnya adalah jenis sanksi yang tidak cocok untuk dimasukkan ke dalam sanksi yang memulihkan atau sanksi yang menghukum. Contoh sanksi jenis ini adalah pengambilan uang jaminan (*waarborgsom*) dalam skema *deposit refundable system* atau *performance bond*, atau di Indonesia adalah uang jaminan dalam sistem Dana Jaminan Reklamasia.

Lihat pembahasan sanksi ini dalam: Andri Gunawan Wibisana, “Tentang Ekor yang Tak Lagi Beracun: Kritik Konseptual atas Sanksi Administratif dalam Hukum Lingkungan di Indonesia”, *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 6:1 (2019), hlm. 58-62.

¹³² Oswald Jansen, *op cit.*, catatan nomor 131, hlm. 324-332. Lihat pula: Andri Gunawan Wibisana, *op cit.*, catatan nomor 131, hlm. 51-56.

¹³³ Oswald Jansen, *op cit.*, catatan nomor 131, hlm. 352-353.

¹³⁴ Dalam pandangan Heldeweg dan Seerden, sanksi yang menghukum dijatuhkan kepada pelanggar bukan untuk memaksa pelanggar menghentikan pelanggarannya. Sanksi ini semata-mata dijatuhkan karena pelanggar telah melakukan perbuatan yang melanggar hukum. Karena itu secara teoretis sanksi akan tetap dijatuhkan bahkan ketika pelanggar telah memperbaiki perilakunya, misalnya menghentikan pelanggarannya. Lihat: Michiel A. Heldeweg dan René J.H.G. Seerden, *Environmental Law in the Netherlands* (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2012), hlm. 195.

¹³⁵ Andri Gunawan Wibisana, *op cit.*, catatan nomor 131, hlm. 56-58.

¹³⁶ Wibisana menyebut hal ini sebagai kesalahan konseptual dari UUPPLH dan PerMenLH Nomor 2 tahun 2013. Lihat: *Ibid.*, hlm. 64-65.

dan tidak digantungkan pada kondisi apakah pelanggar mampu melaksanakan perintah (paksaan dari pemerintah) atau tidak.

Munculnya “sanksi administratif berupa denda” sebagai denda administratif yang bersifat menghukum, patut diapresiasi. Mungkin ini adalah satu-satunya hal yang patut diapresiasi dari keseluruhan Pasal 23 RUUCK. Pentingnya denda administratif sebagai sanksi yang menghukum, misalnya, diutarakan oleh Faure dan Svatikova ketika membandingkan sanksi pidana dengan sanksi denda administratif. Menurut mereka, dalam kondisi tertentu, sanksi administratif punitif lebih optimal dibandingkan dengan sanksi pidana, terutama pada saat bahaya yang ditimbulkan kecil sehingga pelanggar akan memiliki aset yang cukup untuk membayar sanksi dan dendanya. Dalam hal ini, sanksi administratif punitif lebih baik dibandingkan dengan sanksi pidana karena sanksi administratif lebih bersifat mencegah, memerlukan standar pembuktian yang lebih rendah, biaya yang lebih murah dibandingkan dengan penerapan sanksi pidana.¹³⁷

¹³⁷ Michael G. Faure dan Katarina Svatikova, “Criminal or Administrative Law to Protect the Environment? Evidence from Western Europe,” *Journal of Environmental Law*, Vol. 24:2(2012), hlm. 258-259.

G. Sanksi Pidana dalam RUUCK: Sebuah Kegagalan Memahami Penegakan Hukum Pidana

RUUCK secara drastis mengubah beberapa ketentuan mengenai tindak pidana lingkungan. Pasal 23 RUUCK mengubah struktur sanksi yang ada di alam ketentuan pidana sedemikian rupa sehingga untuk tindak pidana tertentu maka sanksi yang dapat dijatuhkan terlebih dahulu adalah “sanksi administratif berupa denda”. Hanya jika pelanggar tidak melaksanakan pembayaran denda tersebut maka sanksi pidana berupa penjara dapat dijatuhkan. Ada pun, ketentuan pidana UUPPLH yang diubah oleh RUUCK ini adalah Pasal 98, 99, 102, 103, 104, 109, dan 110 UUPPLH.

Pasal 23 angka 37 RUUCK memuat ketentuan yang mengubah ketentuan dari Pasal 98 UUPPLH menjadi:¹³⁸

- (1) “Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup dikenai sanksi administratif berupa denda paling sedikit Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).
- (2) “Dalam hal pelaku tidak melaksanakan kewajiban pemenuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun
- (3) “Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya kesehatan manusia, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) dan paling banyak Rp12.000.000.000,00 (dua belas miliar rupiah)”.

Model perumusan sanksi pidana seperti di atas diulang lagi pada RUUCK Pasal 23 angka 38 yang merevisi Pasal 99 UUPPLH, Pasal 23 angka 39 yang merevisi Pasal 102 UUPPLH, Pasal 23 angka 40 yang merevisi Pasal 103 UUPPLH, Pasal 23 angka 41 yang merevisi Pasal 104 UUPPLH, Pasal 23 angka 42 yang merevisi Pasal 109 UUPPLH, dan Pasal 23 angka 43 yang merevisi Pasal 110 UUPPLH. Dari ketentuan di atas terlihat bahwa apabila perbuatan yang sebelumnya di dalam UUPPLH langsung dapat dikenakan sanksi pidana, maka di dalam RUUCK berubah menjadi harus terlebih dahulu dikenakan sanksi administratif denda. Sanksi pidana hanya dapat dikenakan apabila pelanggar tidak membayar sanksi administratif denda yang dibebankan kepadanya.

1. RUUCK Keliru Memahami Sanksi Pidana

Sanksi pidana pokok di dalam ketentuan pidana UUPPLH terdiri dari dua jenis sanksi pidana, yaitu penjara dan denda. Di dalam Pasal 98 UUPPLH, misalnya, terlihat bahwa sanksi pidana pokok yang dapat dijatuhkan kepada pelanggar bukan hanya penjara, tetapi juga denda.¹³⁹ Rumusan dari Pasal 23 angka 37-43 RUUCK berbeda dari ketentuan pidana dalam UUPPLH. Ketentuan pidana di dalam RUUCK tidak lagi memuat sanksi pidana denda, sehingga dalam ketentuan tersebut pidana pokok yang dapat dijatuhkan hanyalah pidana penjara.

¹³⁸ RUUCK Pasal 23, usulan revisi atas Pasal 98 UUPPLH.

¹³⁹ Lihat: UUPPLH, Pasal 98 s.d. 115.

Hal ini menandakan bahwa perumus RUUCK tidak memahami struktur sanksi pidana, yang tidak hanya mengenal pidana penjara, tetapi juga pidana denda. Efek dari tidak adanya sanksi pidana denda adalah RUUCK secara tidak langsung tidak lagi memperkenankan adanya pertanggungjawaban pidana korporasi, karena secara logika sudah pasti korporasi tidak dapat dijatuhi pidana penjara.

2. RUUCK Memunculkan Ketidakkonsistenan Ketentuan Pidana

Mengingat tidak semua ketentuan pidana di dalam UUPPLH diubah oleh RUUCK, maka muncul ketidakkonsistenan dalam ketentuan pidana. Misalnya, Pasal 101 UUPPLH, yang tidak dihapus/ diubah oleh RUUCK menyatakan¹⁴⁰

“Setiap orang yang melepaskan dan/atau mengedarkan produk rekayasa genetik ke media lingkungan hidup yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf g, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).”

Dari ketentuan di atas terlihat bahwa sanksi pidana sudah dapat dijatuhkan ketika terjadi tindak pidana tanpa menunggu adanya penjatuhan sanksi administratif terlebih dahulu. Selain itu, ketentuan UUPPLH di atas juga memperlihatkan bahwa sanksi pokok untuk tindak pidana tersebut terdiri atas pidana penjara dan pidana denda. Hal ini berbeda dengan RUUCK yang tidak hanya mensyaratkan sanksi administratif terlebih dahulu, tetapi juga hanya mengakui pidana penjara sebagai sanksi pidana.

Perbedaan persyaratan dan jenis sanksi pidana tersebut memunculkan adanya ketidakkonsistenan. Untuk tindak pidana tertentu, sanksi pidana hanya penjara, sedangkan untuk tindak pidana lainnya, sanksi pidana terdiri atas penjara dan denda. Terkait dengan pertanggungjawaban korporasi, maka ketidakkonsistenan ini berarti bahwa untuk tindak pidana tertentu, yang diubah oleh RUUCK, tidak dapat dikenakan pertanggungjawaban korporasi; sedangkan untuk tindak pidana lain yang pasalnya tidak diubah oleh RUUCK masih tetap dapat dikenakan pertanggungjawaban korporasi.

Selain itu, dapat dinyatakan pula bahwa ketentuan pidana dalam RUUCK terkadang melahirkan pula ketidakkonsistenan yang tidak masuk akal. Bagaimana mungkin tindak pidana yang lebih berbahaya, seperti Pasal 98 UUPPLH, dengan adanya RUUCK justru harus mensyaratkan sanksi administratif terlebih dahulu; sedangkan tindak pidana yang relatif lebih ringan, seperti pada Pasal 101 UUPPLH yang tidak diubah oleh RUUCK, justru dapat langsung dikenakan sanksi pidana.

3. Bukan *Ultimum Remedium*

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, RUUCK hanya mengizinkan adanya sanksi pidana apabila pelanggar tidak membayar denda administratif yang dijatuhkan kepadanya. Hal ini berarti bahwa sanksi pidana hanya diterapkan pada pelanggar yang tidak mau membayar denda, atau tidak memiliki uang yang cukup untuk membayar denda.

¹⁴⁰ UUPPLH, Pasal 101.

Apa yang dijelaskan oleh RUUCK di atas tidak dapat dianggap sebagai pelaksanaan pidana sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium* atau *the last resort*). Berbeda dari RUUCK, berdasarkan *ultimum remedium*, sanksi pidana hanya dijatuhkan jika sanksi yang lain tidak efektif atau gagal untuk mencapai tujuan pemberian sanksi. Dalam hal ini, Faure berpendapat "*criminal law should be considered as an instrument of last resort, a so-called ultimum remedium, that should only be employed by the legislator when other instruments (more particularly civil penalties or administrative sanctions) would have failed.*"¹⁴¹

Sementara itu, Husak membagi interpretasi terhadap asas pemidanaan sebagai upaya terakhir (*the last resort principle*) ke dalam *preventive interpretation* (penafsiran pemidanaan sebagai upaya pencegahan) dan *censuring interpretation* (penafsiran pemidanaan sebagai upaya pencelaan oleh negara). Sebagai upaya pencegahan, "*the criminal law should be used only as a last resort to prevent given kinds of conduct. If non-criminal means to prevent the conduct in question succeed as well or better, the criminal sanction should not be employed.*"¹⁴² Ini berarti, pidana digunakan sebagai upaya terakhir, sehingga sanksi pidana tidak dapat digunakan apabila sanksi non-pidana dapat bekerja dengan baik. Sementara itu, sebagai upaya pencelaan, "*the criminal law should be used as a last resort to censure given kinds of conduct. If non-criminal means to censure the conduct in question succeed as well or better, the criminal sanction should not be employed.*"¹⁴³ Dalam hal ini, sanksi pidana hanya dijatuhkan apabila sanksi non-pidana tidak dapat digunakan untuk memberikan kecaman negara atas tindakan tertentu.

Dari uraian ini dapat dikatakan bahwa apabila ketentuan pidana dalam Pasal 23 RUUCK benar-benar didasarkan pada *ultimum remedium*, maka pemidanaan seharusnya dijatuhkan bukan karena denda administratif tidak dibayar, tetapi karena sanksi nonpidana tidak efektif. Ketidakefektifan ini terjadi misalnya ketika sanksi nonpidana tidak dapat dijatuhkan terhadap perbuatan yang dilakukan, atau ketika sanksi nonpidana telah dijatuhkan tetapi tidak memberikan efek jera sebagaimana terlihat dari adanya pengulangan pelanggaran.

4. Sanksi Pidana sebagai Upaya Terakhir untuk Semua Jenis Tindak Pidana

Menurut UUPPLH, semua ketentuan pidana, kecuali Pasal 100 UUPPLH, dapat langsung diterapkan tanpa perlu terlebih dahulu terdapat sanksi administratif. Sanksi pidana untuk pasal-pasal tersebut bersifat *primum remedium*. Hal berbeda ditunjukkan oleh ketentuan pidana di dalam Pasal 23 RUUCK. Menurut Pasal ini, semua sanksi pidana hanya menjadi sanksi terakhir bagi sebuah pelanggaran, setelah sebelumnya untuk pelanggaran tersebut dijatuhkan sanksi administratif berupa denda.

¹⁴¹ Michael Faure, "The Development of Environmental Criminal Law in the EU and its Member States", *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 26:2 (2017), hlm. 141.

Perlu diutarakan di sini bahwa selain disebut dengan *ultimum remedium* atau *the last resort principle*, gagasan pemidanaan sebagai upaya terakhir sering kali disebut sebagai *ultima ratio* dan dikaitkan dengan asas subsidiaritas dalam pemidanaan. Hal ini, misalnya, terlihat dari pandangan Herlin-Karnell ketika menerangkan gagasan *ultima ratio* sebagai bagian dari asas subsidiaritas (*subsidiarity principle*) dalam hukum pidana Jerman. Dalam *ultima ratio*, sanksi pidana akan diarahkan pada pelanggaran paling serius yang tidak dapat diatasi oleh sanksi non-pidana. Menurut Herlin-Karnell, "*criminal law should be reserved for the most serious invasion of interests since less serious misconduct is more appropriately dealt with by civil law or by administrative regulation.*" Lihat: Ester Herlin-Karnell, "What Principles Drive (or Should Drive) European Criminal Law?", *German Law Journal*, Vol. 11 (October, 2010), hlm. 1124.

Tulisan lain, misalnya yang diutarakan oleh Materni, menerangkan gagasan pemidanaan sebagai upaya terakhir dalam istilah *extrema ratio*. Dalam hal ini, Materni menyatakan bahwa berdasarkan *extrema ratio*, pemidanaan dikenakan ketika perlindungan terhadap kepentingan tertentu tidak lagi dapat dilakukan dengan penerapan sanksi non-pidana. Menurutnya, "*in a liberal democracy, a bedrock principle must be that the criminal law should be used only as the extrema ratio. By this, I mean that the criminal sanction should be invoked only as an option of the last resort -- when certain interests cannot be effectively protected except through resorting to the criminal sanction, only then should we turn to the criminal law.*" Lihat: Mike C. Materni, "Criminal Punishment and the Pursuit of Justice", *British Journal of American Legal Studies*, Vol. 2 (Spring, 2013), hlm. 296-297.

¹⁴² Douglas Husak, "The Criminal Law as Last Resort", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 24:2(2004), hlm. 217.

¹⁴³ *Ibid.*, hlm. 224.

Dengan RUUCK ini, maka sanksi pidana dalam UUPPLH, termasuk untuk delik materil (Pasal 98-99), pengelolaan limbah B3 tanpa izin (Pasal 102), pengelolaan limbah B3 yang tidak sesuai peraturan (Pasal 103), dan pembuangan limbah tanpa izin (Pasal 104), hanya dapat dijatuhkan jika pelaku tidak membayar denda administratif. Apa yang dilakukan oleh RUUCK ini tidak sesuai dengan perkembangan sanksi pidana lingkungan di banyak negara.

Di AS, misalnya, beberapa kegiatan langsung dianggap sebagai tindak pidana, sehingga sudah dapat dikenakan sanksi pidana tanpa perlu terlebih dahulu ada sanksi administratif. Beberapa ketentuan pidana lingkungan di AS ditujukan untuk pelanggaran ketentuan lingkungan secara sengaja ("*knowing*" atau "*wilful*"). Hal ini misalnya dapat dilihat dalam *Clean Air Act* (CAA) §§ 113(c)(1),(3),¹⁴⁴ *Clean Water Act* (CWA) § 103 (c)(2),¹⁴⁵ atau *Solid Waste Disposal Act* (SWDA) §3008(d).¹⁴⁶ UU di AS juga menghukum seseorang yang karena kelalaiannya melakukan pelanggaran ketentuan lingkungan. Hal ini terlihat dalam CAA §113(c)(4)¹⁴⁷ atau CWA §103 (c) (1).¹⁴⁸ Sementara itu, terdapat pula undang-undang yang telah menghukum pidana seseorang yang gagal melakukan notifikasi atas terjadinya pembuangan limbah berbahaya padahal dirinya mengetahui pembuangan limbah tersebut, atau seseorang yang memberikan laporan palsu terkait lingkungan hidup. Hal ini dapat dilihat, misalnya, dalam *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (CERCLA) §§ 103 (b),(c),¹⁴⁹ CAA §113(c)(2),¹⁵⁰ atau CWA §103 (c)(4).¹⁵¹ Selain itu, sanksi pidana akan semakin berat jika tindak pidana yang dilakukan membahayakan keselamatan atau nyawa manusia. Ketentuan pidana bagi delik materil ini dapat dilihat, misalnya, dalam SWDA §3008(e)¹⁵² atau CWA §103 (c)(3).¹⁵³

Di Eropa, Directive 2008/99/EC *on the protection of the environment through criminal law* dalam pertimbangannya memperlihatkan bahwa untuk menjamin perlindungan lingkungan yang efektif, maka diperlukan adanya hukuman pidana (*penalties*) bagi kegiatan tertentu yang membahayakan lingkungan, termasuk bahaya terhadap udara, tanah, air, serta hewan dan tumbuhan.¹⁵⁴ Pasal 3 Directive menyatakan bahwa negara anggota Uni Eropa diwajibkan untuk menjamin bahwa tindakan tertentu, yang dilakukan dengan melawan hukum, sengaja, atau setidaknya karena kelalaiannya, akan dianggap sebagai tindak pidana. Tindakan tersebut termasuk:¹⁵⁵

- a. tindakan melepaskan, mengemisikan, atau memasukan bahan atau radiasi ke dalam udara, tanah, atau air, yang menyebabkan/dapat menyebabkan kematian atau luka serius pada manusia, atau kerusakan serius pada kualitas udara, kualitas tanah, atau kualitas air, atau pada hewan atau tanaman.
- b. pengumpulan, pengangkutan, perolehan kembali, atau pembuangan limbah, termasuk pengawasan terhadap kegiatan tersebut dan pengurusan tempat pembuangan, dan termasuk tindakan yang diambil sebagai penyalur atau perantara dari pengelolaan limbah, yang menyebabkan/dapat menyebabkan kematian atau luka serius pada manusia, atau

¹⁴⁴ 42 U.S.C. §§7413(c)(1),(3).

¹⁴⁵ 33 U.S.C. §1319(c)(2).

¹⁴⁶ 42 U.S.C. §6928(d).

¹⁴⁷ 42 U.S.C. §7413(c)(4).

¹⁴⁸ 33 U.S.C. §1319(c)(1).

¹⁴⁹ 42 U.S.C. §§9603(b),(c).

¹⁵⁰ 42 U.S.C. §7413(c) (2).

¹⁵¹ 33 U.S.C. §1319(c)(4).

¹⁵² 42 U.S.C. §6928(e).

¹⁵³ 33 U.S.C. §1319(c)(3).

¹⁵⁴ Directive 2008/99/EC, OJ 2008 L 328/28, Preamble, par. 5.

¹⁵⁵ Directive 2008/99/EC, OJ 2008 L 328/28, Pasal 3.

kerusakan serius pada kualitas udara, kualitas tanah, atau kualitas air, atau pada hewan atau tanaman;

- c. pengiriman limbah melalui kapal, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 (35) Peraturan EC No. 1013/2006 tentang pengiriman limbah, yang dilakukan dalam jumlah yang tidak dapat diabaikan, tanpa melihat apakah kegiatan tersebut dilakukan dalam satu pengiriman atau dalam beberapa pengiriman yang saling terkait;
- d. pengoperasian pabrik di mana kegiatan berbahaya dilakukan atau di mana zat berbahaya disimpan atau digunakan, yang menyebabkan/dapat menyebabkan kematian atau luka serius pada manusia, atau kerusakan serius pada kualitas udara, kualitas tanah, atau kualitas air, atau pada hewan atau tanaman;
- e. produksi, pemrosesan, penanganan, penggunaan, penyimpanan, penyimpanan, pengangkutan, impor, ekspor, atau pembuangan bahan nuklir atau zat radioaktif berbahaya lainnya, yang menyebabkan/dapat menyebabkan kematian atau luka serius pada manusia, atau kerusakan serius pada kualitas udara, kualitas tanah, atau kualitas air, atau pada hewan atau tanaman;
- f. pembunuhan, penghancuran, kepemilikan, atau pengambilan spesimen spesies hewan atau tanaman liar yang dilindungi, kecuali jika perbuatan hanya melibatkan spesimen dalam jumlah kecil, dengan dampak pada status konservasi spesies yang juga kecil;
- g. perdagangan spesimen hewan liar yang dilindungi atau spesies tanaman atau bagian atau turunannya, kecuali jika perbuatan hanya melibatkan spesimen dalam jumlah kecil, dengan dampak pada status konservasi spesies yang juga kecil;
- h. perbuatan yang menyebabkan kerusakan besar pada habitat di dalam suatu situs yang dilindungi;
- i. produksi, impor, ekspor, penempatan di dalam pasar, atau penggunaan dari zat perusak ozon.

Apabila kita melihat ketentuan pidana lingkungan di Belanda, maka dapat dilihat bahwa di negara tersebut juga terdapat pemidanaan terhadap perbuatan tertentu di bidang lingkungan. Di Belanda, ketentuan pidana lingkungan sebagian besar diatur di dalam Undang-Undang Tindak Pidana Ekonomi (*Wet Economische Delicten*, Wed) dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*Wetboek van Strafrecht*, Sr). Wed menjadikan pelanggaran administratif atas ketentuan UU lingkungan Belanda, antara lain ketentuan dalam *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* (Wabo) dan *Wet milieubeheer* (Wm), sebagai tindak pidana. Misalnya, Wed menyatakan bahwa kegiatan tertentu yang dilakukan tanpa adanya izin (*vergunning*) atau izin lingkungan (*omgevingsvergunning*) menurut Pasal 2.1, 2.2, 2.3, 2.3a, 2.24, dan 2.25 Wabo, merupakan tindak pidana.¹⁵⁶ Di sisi lain, Wed juga menjadikan pelanggaran terhadap izin lingkungan yang diatur di dalam Pasal 1.3a ayat 1 Wm sebagai tindak pidana.¹⁵⁷ Wed membagi tindak pidana di atas ke dalam kejahatan (*misdrijven*), yaitu pelanggaran secara sengaja terhadap Pasal 1a ayat 1° dan 2° Wed, dan pelanggaran (*overtredingen*), yaitu pelanggaran tidak secara sengaja terhadap Pasal 1a ayat 1° dan 2° Wed, serta pelanggaran terhadap Pasal 1a ayat 3° Wed.¹⁵⁸ Pembagian

¹⁵⁶ *Wet economische delicten* (Wed), Pasal 1a ayat 1°, 2°, dan 3°.

¹⁵⁷ Wed, Pasal 1a ayat 1°.

¹⁵⁸ Wed Pasal 2.

kejahatan dan pelanggaran ini akan berpengaruh pada sanksi yang akan dijatuhkan. Untuk kejahatan berupa pelanggaran atas Pasal 1a ayat 1° Wed, sanksi yang dapat dijatuhkan adalah penjara selama 6 tahun, sanksi kerja sosial (*taakstraf*), atau denda pidana kategori 5. Untuk kejahatan berupa pelanggaran atas Pasal 1a ayat 2° Wed, sanksi berupa penjara dua tahun, kerja sosial, atau denda pidana kategori 4; jika pelanggaran ini telah menjadi kebiasaan, maka ancaman sanksi dinaikan menjadi penjara empat tahun, kerja sosial, atau denda pidana kategori 5. Sementara itu, untuk pelanggaran tidak secara sengaja terhadap Pasal 1a ayat 1° Wed, sanksi yang dapat dijatuhkan adalah penjara selama satu tahun, kerja sosial, atau denda pidana kategori 4; sedangkan untuk pelanggaran lainnya, termasuk pelanggaran tanpa sengaja atas Pasal 1a ayat 2° Wed dan pelanggaran atas Pasal 1a ayat 3° Wed, sanksi yang dapat dijatuhkan adalah kurungan enam bulan, kerja sosial, dan denda pidana kategori 4.¹⁵⁹

Sementara itu, Sr lebih banyak mengatur tindak pidana lingkungan berupa perbuatan yang menimbulkan pencemaran pada lingkungan hidup, yang terutama diatur dalam Pasal 172, Pasal 173, Pasal 173a, dan Pasal 173b Sr. Pasal ini dapat diterangkan sebagai berikut:

- Pasal 172 Sr menyatakan bahwa mereka yang dengan sengaja dan melawan hukum memasukkan bahan ke dalam tempat pasokan air minum atau ke dalam pipa air yang digunakan bersama, atau yang menyebabkan terganggunya produksi pasokan air minum untuk publik, diancam dengan penjara 12 tahun atau denda pidana kategori 5 apabila dari perbuatan tersebut muncul bahaya bagi orang lain,¹⁶⁰ atau penjara 15 tahun atau denda pidana kategori 5 jika perbuatan menimbulkan risiko kematian yang nyata dan matinya orang lain.¹⁶¹ Jika perbuatan dilakukan karena kesalahan (*culpa*), maka sanksi menurut Pasal 173 ayat 1 Sr adalah penjara satu tahun atau denda pidana kategori 4 jika perbuatan itu menimbulkan bahaya terhadap kesehatan masyarakat atau nyawa orang lain,¹⁶² atau penjara dua tahun dan denda kategori 4 jika perbuatan menimbulkan ancaman kematian yang nyata dan matinya orang lain.¹⁶³
- Selain itu, Pasal 172 ayat 2 Sr mengancam dengan penjara satu tahun atau denda pidana kategori 4, mereka yang dengan sengaja menghancurkan, merusak, atau membuat tidak berfungsinya pekerjaan umum terkait pasokan air minum untuk publik, sehingga menyebabkan terganggunya operasi penyediaan air tersebut atau tidak berfungsinya sistem keamanan dalam pekerjaan penyediaan air minum untuk publik.¹⁶⁴ Jika perbuatan dilakukan karena kesalahan, maka sanksi menurut Pasal 173 ayat 2 Sr adalah penjara enam bulan atau denda pidana kategori 4.¹⁶⁵
- Pasal 173a Sr menyatakan bahwa mereka yang dengan sengaja dan melawan hukum memasukkan bahan ke atas atau ke dalam tanah, udara, atau air permukaan akan dipidana dengan penjara 12 tahun atau denda pidana kategori 5, apabila perbuatan tersebut menimbulkan bahaya bagi kesehatan masyarakat atau nyawa orang lain; atau dengan penjara 15 tahun atau denda pidana kategori 5 jika perbuatan menimbulkan risiko kematian yang nyata dan matinya orang lain.¹⁶⁶ Apabila perbuatan dilakukan karena kesalahan, maka sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 173b Sr adalah penjara selama

¹⁵⁹ Wed Pasal 6.

¹⁶⁰ Sr Pasal 172 ayat 1 angka angka 1 °.

¹⁶¹ Sr Pasal 172 ayat 1 angka angka 2 °.

¹⁶² Sr Pasal 173 ayat 1 angka 1 °.

¹⁶³ Sr Pasal 173 ayat 1 angka 2 °.

¹⁶⁴ Sr Pasal 172 ayat 2.

¹⁶⁵ Sr Pasal 173 ayat 2.

¹⁶⁶ Sr Pasal 173a.

satu tahun atau denda pidana kategori 4, jika perbuatan menimbulkan bahaya pada kesehatan masyarakat atau nyawa orang lain; atau penjara selama dua tahun atau denda pidana kategori 4, jika perbuatan menimbulkan risiko kematian yang nyata dan matinya orang lain.¹⁶⁷

Sementara itu, untuk pengaturan tindak pidana lingkungan di RRC, dapat merujuk pada tulisan Faure dan Zhang. Penelusuran dari kedua pengarang ini terhadap tindak pidana lingkungan hidup di dalam Kitab Undang-Undang Pidana RRC tahun 1997 menunjukkan bahwa tindak pidana tersebut dapat dikategorikan ke dalam tiga kelompok. Pertama, apa yang disebut *behavioural crimes*. Ini adalah kelompok tindak pidana yang ditandai dengan perbuatan yang dilarang oleh undang-undang, tanpa perlu adanya akibat dari perbuatan tersebut. Termasuk ke dalam kelompok ini adalah perbuatan penyelundupan binatang atau tumbuhan langka dan produknya; penyelundupan limbah; pembuangan limbah impor tanpa izin; *illegal logging* dan perusakan pohon yang bernilai; atau kolusi dan penyimpangan terkait karantina hewan dan tanaman.¹⁶⁸ Tindak pidana dalam kelompok ini diancam baik dengan penjara maupun denda.

Kedua, kelompok tindak pidana yang disebut dengan *consequential crimes*. Tindak pidana ini mensyaratkan adanya akibat dari perbuatan yang dilakukan. Termasuk ke dalam kelompok ini adalah: melepaskan hewan dan tumbuhan yang dikarantina; menyebabkan pencemaran besar (*major pollution*); mengimpor sampah tanpa izin; menempati lahan subur (*arable land*) secara ilegal; melakukan pertambangan secara ilegal; melakukan kegiatan pertambangan yang merusak (*destructive mining*); melakukan penebangan pohon secara ilegal; denudasi secara ilegal; pelalaian kewajiban melakukan monitoring lingkungan; dan pelalaian kewajiban terkait karantina hewan dan tumbuhan.¹⁶⁹ Hukuman yang diberikan untuk kelompok tindak pidana ini lebih berat dibandingkan dengan hukuman untuk kelompok tindak pidana yang pertama.¹⁷⁰

Ketiga, kelompok tindak pidana yang disebut *circumstantial crimes*, yaitu tindak pidana yang ditandai dengan terpenuhinya keadaan tertentu yang disyaratkan oleh undang-undang, termasuk keadaan berupa adanya perilaku yang berbeda, adanya jumlah tindak pidana, akibat yang serius, maupun keuntungan tertentu yang diperoleh dari tindak pidana. Termasuk ke dalam tindak pidana kelompok ini adalah melakukan perpindahan (transfer) hak guna tanah (*land use rights*) secara ilegal; pengambilan ikan dan produk perikanan secara ilegal (*illegal fishing*); membunuh hewan langka; menguasai, mengangkut, atau menjual hewan liar langka dan produknya; mengeluarkan izin penebangan pohon secara ilegal; secara ilegal menyetujui permintaan dan pendudukan lahan; dan secara ilegal menyetujui penjualan tanah negara dengan harga rendah.¹⁷¹

Dari berbagai contoh perumusan tindak pidana di berbagai negara di atas, terlihat bahwa tindak pidana lingkungan terdiri dari berbagai macam bentuk, mulai dari perbuatan tidak memberikan laporan dengan benar, melakukan perbuatan tertentu tanpa izin, sampai dengan melakukan perbuatan yang menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan. Untuk melihat sifat dari ketentuan pidana dalam bidang lingkungan hidup, ada baiknya apabila diperhatikan penjelasan Faure berikut ini. Berdasarkan sifat dan perumusan tindak pidana lingkungan di berbagai negara, Faure membagi tindak pidana lingkungan hidup ke dalam empat bentuk, yaitu:

¹⁶⁷ Sr Pasal 173b.

¹⁶⁸ Michael G. Faure dan Hao Zhang, "Environmental Criminal Law in China: A Critical Analysis", *Environmental Law Reporter News & Analysis*, Vol. 41 (January, 2011), hlm. 10029.

¹⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 10030.

¹⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 10031.

¹⁷¹ *Ibid.*

1. Penciptaan bahaya secara abstrak (*abstract endangerment*)

Tindak pidana jenis ini merupakan tambahan dari berbagai persyaratan administratif, seperti sistem perizinan atau baku mutu emisi atau efluen. Tindak pidana jenis ini ditujukan untuk menghukum adanya pelanggaran terhadap syarat administratif ini, dan bukannya ditujukan untuk untuk menghukum pencemaran. Dengan demikian, tindak pidana jenis ini mensyaratkan adanya pelanggaran terhadap syarat administratif. Karena yang dipidana adalah ketidaktaatan terhadap persyaratan administratif, dan bukan akibat berupa pencemaran/ kerusakan lingkungan, maka sanksi pada jenis tindak pidana *abstract endangerment* biasanya tidak berat.¹⁷²

Karena tindak pidana mensyaratkan pelanggaran terhadap ketentuan administratif, maka jenis tindak pidana ini disebut juga *administratively dependent crimes* (tindak pidana yang tergantung pada adanya pelanggaran syarat administratif). Selain itu, karena hanya menghukum pelanggaran administratif, dan bukan pencemaran, maka tindak pidana ini disebut juga delik formil, sebagai lawan dari delik materil.

Delik formil yaitu tindak pidana yang dilarang oleh hukum, sehingga tindak pidana ini sudah terpenuhi dan dianggap selesai apabila hal yang dilarang tersebut selesai dilakukan tanpa perlu adanya akibat dari perbuatan tersebut. Sementara itu, delik materil adalah tindak pidana yang dianggap selesai apabila akibat dari tindak pidana ini telah terwujud.¹⁷³ Dengan demikian, delik material jelas membutuhkan bukti pencemaran/ kerugian, sehingga persoalan kausalitas (hubungan sebab akibat antara perbuatan dan akibat) menjadi sangat penting.

2. Penciptaan bahaya secara konkret (*concrete endangerment*)

Jenis tindak pidana *concrete endangerment* mensyaratkan adanya penciptaan bahaya atau ancaman yang nyata terhadap lingkungan hidup. Meskipun bukti adanya ancaman yang nyata telah cukup untuk memenuhi syarat tersebut, tetap saja *concrete endangerment* memerlukan bahaya yang lebih nyata dibandingkan dengan ancaman yang abstrak menurut *abstract endangerment*. Menurut Faure, di samping syarat berupa adanya ancaman nyata, *concrete endangerment* mensyaratkan hal lain, yaitu adanya pelanggaran terhadap persyaratan administratif, setidaknya dalam bentuk emisi yang ilegal. Dengan demikian, jenis tindak pidana ini pun dapat dikategorikan sebagai "*administratively dependent crime*", tindak pidana yang tergantung pada adanya pelanggaran syarat administratif.

Selain dari itu, jenis tindak pidana ini pun merupakan delik formil. Perbedaannya dengan *abstract endangerment* adalah bahwa dalam tindak pidana *concrete endangerment*, ancaman bahaya atau pencemaran yang ditimbulkan sudah lebih konkret dibandingkan dengan pada *abstract endangerment*.¹⁷⁴

Menurut Faure, contoh dari jenis pidana *concrete enandangerment* dapat ditemukan dalam Pasal 2 (1) huruf b Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law yang diadopsi oleh Council of Europe tahun 1998, yang berbunyi: "*the unlawful discharge, emission or*

¹⁷² Michael Faure, "Towards A New Model of Criminalization of Environmental Pollution: The Case of Indonesia", dalam: Michael Faure dan Nicole Niessen (eds.), *Environmental Law in Development: Lessons from the Indonesian Experience* (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006), hlm. 195-197.

¹⁷³ Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Edisi 2 (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 228.

¹⁷⁴ Michael Faure (2006), *op cit.*, catatan nomor 172, hlm. 197-198.

introduction of a quantity of substances or ionising radiation into air, soil or water which causes or is likely to cause their lasting deterioration or death or serious injury to any person or substantial damage to protected monuments, other protected objects, property, animals or plants."¹⁷⁵

Sifat *administrative dependence* dari Pasal di atas dapat dilihat dari adanya frase "*unlawful discharge*", yang berarti pembuangan limbah ilegal yang melawan hukum, dalam arti bertentangan dengan syarat administratif. Sementara bentuk ancaman yang nyata dapat dilihat dari kalimat "*causes or is likely to cause their lasting deterioration or death or serious injury to any person or substantial damage to protected monuments, other protected objects, property, animals or plants*". Dalam hal ini, apabila penekanannya pada kata menyebabkan (*causes*) maka tindak pidana ini menjadi delik materil berupa kerugian pada lingkungan hidup. Sedangkan apabila penekanannya pada frasa "dapat menyebabkan" (*likely to cause*), maka jenis tindak pidana ini menjadi delik formil, karena "*likely to cause*" tidak membutuhkan adanya bukti bahwa kerugian benar-benar telah terjadi.

3. Terjadinya pencemaran yang serius (*serious environmental pollution*)

Jenis tindak pidana ini tidak mensyaratkan adanya pelanggaran terhadap syarat administratif. Sepanjang tindak pidana telah menciptakan pencemaran yang serius, maka tindak pidana telah terpenuhi, tanpa melihat ada-tidaknya pelanggaran syarat administratif. Pada jenis tindak pidana ini, tidak diperlukan lagi adanya pelanggaran administratif, sehingga jenis tindak pidana ini disebut *administratively independent crimes*. Menurut tindak pidana ini, pencemaran lingkungan dapat dipidana, tanpa perlu memperhatikan apakah pencemaran tersebut melanggar syarat administratif atau tidak.¹⁷⁶

Menurut Faure, contoh dari tindak pidana ini adalah Pasal 2(1) huruf a Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, yang menyatakan:¹⁷⁷

- (1) *"Each Party shall adopt such appropriate measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law:*
 - a. *the discharge, emission or introduction of a quantity of substances or ionising radiation into air, soil or water which:*
 - i. *causes death or serious injury to any person, or*
 - ii. *creates a significant risk of causing death or serious injury to any person"*

Dalam perumusan tindak pidana di atas, sifat *administrative independence* tercermin dari tidak dicantumkannya kata "*unlawful*", sehingga tindak pidana dianggap telah terjadi tanpa perlu melihat adanya pelanggaran syarat administratif. Selain itu, Pasal di atas juga memperlihatkan karena akibat sudah terjadi, maka jenis tindak pidana ini adalah delik materil. Sifat delik materil ini tercermin dari digunakannya frasa "menyebabkan kematian atau luka serius pada orang" (*causes death or serious injury to any person*). Namun demikian Pasal ini tidak selamanya membutuhkan bukti langsung berupa munculnya kematian atau luka serius, dalam Pasal 2(1) huruf a.ii terlihat bahwa bukti bahwa tindak pidana "menciptakan risiko yang signifikan akan munculnya kematian/luka serius" (*creates a significant risk of causing death or serious injury to any person*), sudah cukup untuk membuktikan akibat.

¹⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 202.

¹⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 198-199.

¹⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 202-203.

4. Norma yang kabur (*vague norms*)

Menurut Faure dan Visser tindak pidana jenis ini menghukum pelanggaran terhadap kewajiban bertindak hati-hati (*duty of care* atau *zorgvuldigheid*). Di Belanda dan Inggris, misalnya, pelanggaran terhadap kewajiban bertindak cermat ini merupakan sebuah tindak pidana.

Menurut Faure dan Visser, kewajiban bertindak cermat biasanya berbunyi: "*if one knows or could reasonably be expected to know that by one's actions the environment could be harmed, one should take all the measures that can reasonably be demanded in order to prevent danger or to limit or to eliminate its consequences*".¹⁷⁸ Dari kutipan ini terlihat bahwa jika seseorang tahu atau sepatutnya mengetahui bahwa kegiatannya akan menciptakan bahaya, maka orang tersebut memiliki kewajiban untuk mencegah munculnya bahaya atau untuk membatasi atau menghilangkan konsekuensi dari bahaya tersebut.

Selain empat kelompok di atas, perlu pula dijelaskan perumusan ketentuan pidana dalam bentuk *strict liability* (pertanggungjawaban tanpa kesalahan). Dalam pandangan Allen, *strict liability* dalam hukum pidana berarti tindak pidana yang tidak memerlukan bukti adanya *mens rea* atau kelalaian (*negligence*).¹⁷⁹ Dalam kasus *Prince* (1875), D membawa lari seorang gadis di bawah umur 16 tahun yang masih berada di bawah perwalian (*custody*) ayahnya, tanpa izin dari ayahnya tersebut. D sendiri berdalih bahwa ia tidak mengetahui umur gadis itu masih di bawah 16 tahun. Namun demikian, karena D mengetahui bahwa gadis itu dibawah perwalian ayahnya, maka D tetap dipidana melanggar Offence Against the Person Act 1861. Menurut UU ini, unsur *mens rea* terkait umur anak gadis tidaklah disyaratkan, sehingga ketidaktahuan terhadap umur sesungguhnya dari anak tersebut tidak dapat digunakan sebagai alasan melepaskan D dari pertanggungjawaban.¹⁸⁰

Menurut Allen, sebaiknya pembuat UU menegaskan secara tegas apakah tindak pidana yang mereka rumuskan mensyaratkan adanya *mens rea* atau tidak. Dalam hal ini, apabila mereka ingin mensyaratkan adanya *mens rea*, maka pembuat UU sebaiknya secara tegas menggunakan kata sengaja atau lalai. Sebaliknya, apabila pembuat UU bermaksud menjadikan sebuah tindak pidana sebagai *strict liability* maka mereka sebaiknya secara tegas menyebutkan tindak pidana itu sebagai *strict liability*. Allen menambahkan bahwa dalam praktiknya kadang unsur *mens rea* tidak dijelaskan, tetapi tidak pula disebutkan bahwa tindak pidana tersebut adalah *strict liability*. Akibatnya, pengadilan yang kemudian bertugas untuk menafsirkan apakah unsur *mens rea* dalam sebuah tindak pidana benar-benar dibutuhkan atau tidak.¹⁸¹

Pembagian tindak pidana di atas sedikit banyak sebenarnya telah tercermin di dalam perumusan ketentuan pidana menurut UUPPLH. Pasal 98 dan 99 UUPPLH sebagai delik materil dapat dipadankan dengan kategori tindak pidana yang bersifat *serious environmental pollution*, sehingga pasal tersebut tidak hanya merupakan ketentuan yang terlepas dari ada/tidaknya pelanggaran syarat administratif, tetapi juga bahkan tidak mensyaratkan adanya unsur melawan hukum.

Sementara itu, Pasal 100 UUPPLH dapat dikatakan sebagai delik formil, berupa *concrete endangerment*. Hal serupa juga dapat disematkan pada beberapa ketentuan lain, di antaranya

¹⁷⁸ Michael Faure dan M. Visser, "How to Punish Environmental Pollution? Some Reflections on Various Models of Criminalization of Environmental Harm", *European Journal of Crime, Criminal Law, and Criminal Justice*, Vol. 3(4), 1995, hlm. 347.

¹⁷⁹ Michael J. Allen, *Textbook on Criminal Law*, 7th ed. (Oxford: Oxford University Press, 2003), hlm. 99.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.*, hlm. 102.

ketentuan mengenai pelepasan bahan hasil rekayasa genetika ke lingkungan hidup secara melawan peraturan perundang-undangan (Pasal 101 UUPPLH), ketentuan mengenai pengelolaan limbah B3 tanpa izin (Pasal 102 UUPPLH), ketentuan mengenai pengelolaan limbah B3 yang tidak sesuai peraturan (Pasal 103 UUPPLH), ketentuan mengenai pembuangan limbah tanpa izin (Pasal 104 UUPPLH), ketentuan mengenai pemasukan limbah atau limbah B3 ke Indonesia (Pasal 105 dan 106 UUPPLH), atau ketentuan mengenai pelanggaran atas larangan pembukaan lahan dengan cara membakar (Pasal 108 UUPPLH). Pidanaan menurut pasal-pasal di atas mensyaratkan adanya pelanggaran terhadap persyaratan administratif, sehingga merupakan *administrative dependent crimes*, tetapi tidak memerlukan adanya akibat dari perbuatan.

Seperti dijelaskan di awal, RUUCK mengubah ketentuan Pasal 98, 99, 102, 103, dan 104 UUPPLH, sedemikian rupa sehingga sanksi pidana tidak dapat langsung diterapkan sebelum adanya sanksi administratif berupa denda. Ini berarti, pelanggaran yang pertama kali dilakukan karenanya tidak dianggap sebagai tindak pidana. Sanksi pidana hanya dapat diterapkan jika pelanggar tidak membayar denda administratif yang dijatuhkan. Perumusan norma pidana seperti ini tidak ditemukan di negara yang dibahas di atas. Berbeda dari RUUCK, negara-negara tersebut tidak mensyaratkan adanya penjatihan denda administratif terlebih dahulu.

H. Kesimpulan

Amdal merupakan bagian tidak terpisahkan di dalam proses pengambilan keputusan. Adanya kewajiban persetujuan atas dokumen Amdal telah diakui di mayoritas negara di dunia sehingga Amdal dianggap merupakan salah satu contoh dari *global environmental law*. RUUCK berpotensi mengubah Amdal, tidak hanya dengan cara memangkas jumlah kegiatan yang wajib Amdal, tetapi juga dengan mengurangi partisipasi publik di dalam pengambilan keputusan. Hal ini tidak dapat dibenarkan, mengingat partisipasi publik memiliki peran yang sangat sentral di dalam Amdal.

RUUCK juga menghapuskan izin lingkungan dan menggantinya dengan persetujuan. Perumus RUUCK tampaknya tidak menganggap izin lingkungan sebagai suatu keharusan. Dengan pandangan ini, perumus RUUCK rupanya tidak melihat bahwa izin lingkungan di dalam UUPPLH berfungsi tidak hanya sebagai prasyarat izin usaha, tetapi juga sebagai instrumen yang menyatukan berbagai izin terkait pembuangan limbah. Hilangnya izin lingkungan justru berpotensi menghidupkan kembali berbagai izin pembuangan limbah, yang di dalam UUPPLH justru telah diamanatkan untuk diintegrasikan ke dalam izin lingkungan.

Naskah Akademik RUUCK juga menganut kekeliruan yang mendasar mengenai *strict liability* sebagaimana diatur di dalam Pasal 88 UUPPLH. Naskah Akademik RUUCK sepertinya tidak memahami dengan baik arti konsep *strict liability*, sehingga perumus naskah akademik ini justru bermaksud mensyaratkan adanya kewajiban untuk membuktikan kesalahan.

RUUCK juga menghilangkan sanksi pembekuan dan pencabutan izin lingkungan dalam UUPPLH. Sementara di sisi lain, RUU ini menambah jenis sanksi administratif baru, yaitu “sanksi administratif berupa denda”. Penambahan sanksi administratif berupa denda ini patut diapresiasi, mengingat selama ini UUPPLH secara keliru memaknai konsep uang paksa sebagai denda administratif.

Namun demikian, perumusan ketentuan pidana lingkungan di dalam RUUCK sangat bermasalah. RUUCK sepertinya telah keliru memahami *ultimum remedium*, karena RUUCK justru menempatkan sanksi pidana sebagai upaya terakhir ketika pelanggar tidak membayar denda administratif yang sebelumnya telah dikenakan, dan bukan ketika sanksi nonpidana tidak dapat berjalan efektif mencegah terjadinya pelanggaran. Selain gagal memahami *ultimum remedium* secara tepat, perumus RUUCK juga sepertinya tidak memahami fungsi ppidanaan untuk persoalan lingkungan. Dalam hal ini, RUUCK memasukkan ketentuan pidana di dalam UUPPLH ke dalam pasal yang harus didahului sanksi administratif. Hal ini sangat berbeda dengan ketentuan pidana lingkungan di negara lain, seperti AS, Belanda, dan RRC, yang justru masih memperbolehkan adanya penegakan hukum pidana tanpa mensyaratkan bahwa tindakan tersebut sebelumnya telah dikenakan sanksi administratif berupa denda.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa RUUCK telah dibuat tidak hanya berdasarkan asumsi yang tidak tepat tentang Amdal dan izin lingkungan, tetapi juga sarat kekeliruan konseptual yang fatal, seperti pada penerapan sanksi pidana yang hanya terjadi apabila pelanggar tidak membayar denda administratif yang sebelumnya telah dibebankan kepadanya. Satu-satunya hal positif dari Pasal 23 RUUCK mungkin hanya dapat dijumpai pada “sanksi administratif berupa denda.” Sanksi ini lebih baik karena sebelumnya UUPPLH, dan terutama PerMen LH Nomor 2 tahun 2013, justru secara keliru memahami uang paksa sebagai sanksi denda administratif.

Daftar Pustaka

- Allen, Michael J. (2003). *Textbook on Criminal Law*, 7th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Atmosudirdjo, Prajudi (1981). *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia.
- Ayres, Ian dan John Braithwaite (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press.
- Brüggemeier, Gert (2011). *Modernising Civil Liability Law in Europe, China, Brazil, and Russia: Texts and Commentaries*. Cambridge University Press.
- Craik, Neil (2008). *The International Law of Environmental Impact Assessment: Process, Substance and Integration*. Cambridge University Press.
- Coleman, Jules J. (1992). *Risks and Wrongs*. Cambridge University Press.
- Council on Environmental Quality (CEQ) (Desember, 2007). *Citizen's Guide to the National Environmental Policy Act (NEPA)*.
- Daniel, Anne (2003). "Civil Liability Regimes as a Complement to Multilateral Environmental Agreements: Sound International Policy or False Comfort?", *RECIEL*, Vol. 12:3.
- Danusaputro, St. Munadjat (1986). *Hukum Lingkungan Buku V: Sektoral Jilid 5 (dalam Pencemaran Lingkungan) Melandasi Sistem Hukum Pencemaran*. Binacipta.
- Faure, Michael (2006). "Towards A New Model of Criminalization of Environmental Pollution: The Case of Indonesia", dalam: Michael Faure dan Nicole Niessen (eds.), *Environmental Law in Development: Lessons from the Indonesian Experience*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Faure, Michael (2017). "The Development of Environmental Criminal Law in the EU and its Member States", *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 26:2.
- Faure, Michael G. dan Hao Zhang (January, 2011). "Environmental Criminal Law in China: A Critical Analysis", *Environmental Law Reporter News & Analysis*, Vol. 41.
- Faure, Michael G. dan Katarina Svatikova (2012). "Criminal or Administrative Law to Protect the Environment? Evidence from Western Europe," *Journal of Environmental Law*, Vol. 24:2.
- Faure, Michael dan M. Visser (1995). "How to Punish Environmental Pollution? Some Reflections on Various Models of Criminalization of Environmental Harm", *European Journal of Crime, Criminal Law, and Criminal Justice*, Vol. 3:4.
- Heldeweg, Michiel A. dan René J.H.G. Seerden (2012). *Environmental Law in the Netherlands*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Herlin-Karnell, Ester (2010). "What Principles Drive (or Should Drive) European Criminal Law?", *German Law Journal*, Vol. 11.
- Hey, Ellen (2008). "Global Environmental Law", *Finnish Yearbook of International Law*, Vol 19.

- Husak, Douglas (2004). "The Criminal Law as Last Resort", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 24:2.
- Jansen, Oswald (2013). "Country Analysis—The Netherlands", dalam: Oswald Jansen (ed.), *Administrative Sanctions in the European Union*. Cambridge: Intersentia.
- Jones, Carol A daire *et al.* (2015), "Tropical Conservation and Liability for Environmental Harm", *Environmental Law Reporter*, Vol. 45.
- Kiss, Alexander dan Dinah Shelton (1997). *Manual of European Environmental Law*, 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kok, Gary Chan dan Lee Pey Woan (2016). *The Law of Torts in Singapore*, 2nd Ed. Academy Publishing.
- Kusuma, Edward Febriyatri (2017). "Hakim MK Nasihati Refly Harun: Strict Liability Diterima Universal", *detikNews* (Senin 29 Mei 2017), tersedia pada: <<https://news.detik.com/berita/d-3514308/hakim-mk-nasihati-refly-harun-strict-liability-diterima-universal>>, diakses pada Juli 2017.
- Materni, Mike C. (Spring, 2013). "Criminal Punishment and the Pursuit of Justice", *British Journal of American Legal Studies*, Vol. 2.
- Mustafa, Maizatun dan Mariani Ariffin (November 2011). "Protection of Marine Biodiversity from Pollution: Legal Strategies in Malaysia", *International Journal of Bioscience, Biochemistry and Bioinformatics*, Vol. 1:4.
- Ogus, Anthony (2004). *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Oxford: Hart Publishing.
- Rahmadi, Takdir (2011). *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Edisi 2. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Shelton, Dinah L. dan Alex Kiss (2007). "Strict Liability in International Environmental Law", dalam: Tafsir Malick Ndiaye dan Rüdiger Wolfrum (eds.) *Law of the Sea Environmental Law and Settlement of Disputes: Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*. Brill Academic Publishers.
- Tseming Yang (April 2012). "The Emerging Practice of Global Environmental Law," *Transnational Environmental Law*, Vol 1:1.
- Tseming Yang (February 2019). "The Emergence of the Environmental Impact Assessment Duty as a Global Legal Norm and General Principle of Law," *Hastings Law Journal*, Vol. 70: 2.
- Tseming Yang dan Robert V. Percival (2009). "The Emergence of Global Environmental Law," *Ecology Law Quarterly*, Vol. 36: 3.
- Wibisana, Andri Gunawan (2019). "Tentang Ekor yang Tak Lagi Beraacun: Kritik Konseptual atas Sanksi Administratif dalam Hukum Lingkungan di Indonesia", *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 6:1.
- Widyastuti, Rr. Ariyani Yakti. "Setelah IMB, Pemerintah Akan Hapus Amdal dalam Penyusunan RTRW", *Tempo.co*, 9 Oktober 2019 <<https://bisnis.tempo.co/read/1257707/setelah-imb-pemerintah-akan-hapus-amdal-dalam-penyusunan-rtrw/full&view=ok>>, diakses pada tanggal 20 Februari 2020.
- Zhao, Yuhong (Spring 2009). "Assessing the Environmental Impact of Projects: A Critique of the EIA Legal Regime in China," *Natural Resources Journal*, Vol. 49:2.

Daftar Putusan Pengadilan

Putusan PN Manado No. 284/Pid.B/2005/PN.Mdo, *Republik Indonesia v. PT. Newmont Minahasa Raya dan Richard Bruce Ness* (2005), hlm. 190-191 dan 264-265.

Supreme Court of Errors of Connecticut, *Michael Caporale et al. v. C. W. Blakeslee and Sons, Inc.* (1961), 149 Conn. 79, hlm. 85; 175 A.2d 561, hlm. 564.

Superior Court of Connecticut, Judicial District of New Haven, *Mollie Levenstein v. Yale University* (1984), 40 Conn.Supp. 123, hlm. 126; 482 A.2d 724, hlm. 726.

United States District Court, D. Connecticut, *Arawana Mills Co. v. United Technologies Corp.* (1992), 795 F.Supp. 1238, hlm. 1251.

Superior Court of Connecticut, Judicial District of Hartford-New Britain, *Morill Barnes v. General Electric Co., et al.* (1995), 1995 WL 447904 (Conn.Super.), hlm. 3.

United States District Court, D. Connecticut, *Mary-Louise N. Albahary, et al. v. City and Town of Bristol, Connecticut* (1997), 963 F.Supp. 150, hlm. 154.

Menteri LHK v. PT. Waringin Agro Jaya, Putusan Nomor 456/Pdt.G-LH/2016/PN Jkt. Sel., hlm. 11-23 (PN Jaksel 2017).

Menteri LHK v. PT Waimusi Agroindah, Putusan Nomor 234/pdt.G/LH/2016/PNplg., hlm. 10-11 (PN Palembang, 2017).



TRACTION
ENERGY ASIA