PENGATURAN HUKUM PIDANA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN LINGKUNGAN HIDUP

Prof. Dr. Muladi, SH

A. Apakah perangkat hukum pidana yang tersedia saat ini sudah cukup mengakomodasikan permasalahan pidana lingkungan yang ada di masyarakat ?

a. Dari sisi kriminalisasi beberapa hal yang muncul dari perkembangan internasional (International Congress of Penal Law,AIDP, 1994) adalah : (1) Definisi kejahatan harus jelas (certainty in the definition); (2) Perbuatan bisa mencakup perbuatan aktif (commissiojn) atau perbuatan pasif (omission); (3) Tindak pidana dapat bersifat materiil atas dasar 'a real and imminent (concrete) endangerment to the environment' atau bersifat formil atas dasar 'potential endangerment to the environment'. Yang terakhir ini alasan pembenaran didasarkan atas pelbagai ketentuan yang mengatur standards dan preskripsi; (4) Atas dasar 'pinciple of restraint' maka berlaku prinsip ;ultimum remedium' khususnya apabila hukum perdata atau hukum administrasi atau langkah-langkah perbaikan (remedies) lain lebih effektif; (5) Elemen mental, di samping kesengajaan (committed intentionally) yang mencakup penerapan 'dolus eventualis' atau 'culpa gravis' atau 'recklessness' atau ketentuan yang 'equivalent' dalam hukum nasional masing-masing, dimungkinkan pula elemen mental berupa 'culpable negligence'; (6) Perlunya pengaturan tentang 'corporate criminal responsibility'; (7) Kejahatan utama (core crimes) yang berupa delik materiil bersifat mandiri (sui generis) dan tidak tergantung pada peraturan lain.

Komentar :

Dalam UU No. 23 Tahun 1997, hal-hal di atas sudah banyak diakomodasi, kecuali penegasan berlakunya tindak pidana yang bersifat 'omissionis' (crimes by omission) atas dasar kewajiban hukum yang melekat pada seseorang untuk mencegah atau menghentikan terjadinya kejahatan lingkungan. Dalam hal ini sebenarnya 'physical perpetrator' tidak harus dibuktikan. Demikian pula perlunya penegasan kemungkinan diterapkannya 'dolus eventualis' yang secara teoritik hukum pidana sebenarnya tidak perlu dipersoalkan. Selanjutnya mengenai 'principle of restraint' masih perlu diperdebatkan, mengingat semakin pentingnya persoalan lingkungan hidup masa kini maupun masa depan bagi generasi mendatantg. Bahkan tindak pidana lingkungan bisa masuk kategori 'extraordinary crime' karena kaitannya dengan keselamatan generasi mendatang, di samping :

- kemungkinan bersifat transnasional;
- kemungkinan keterkaitannya dengan kejahatan terorganisasi;
- kemungkinan berkaitan dengan substansi yang sangat berbahaya seperti buangan nuklir, B3 dan sebagainya;
- kemungkinan keterkaitannya dengan kejahatan berat lain seperti korupsi dan tindak pidana pencucian uang. Yang terakhir ini disebut sebagai 'predicate crime';

Khusus mengenai 'corporate criminal responsibility' hal-hal yang masih perlu diatur adalah standar penerapannya. Dari pelbagai instrumen internasional seperti EU Convention on Cyber Crime (2003) dan EU Criminal Law Convention on Corruption (1999) ditegaskan bahwa : " Legal persons can be held liable for the criminal offence committed for their benefit by any natural persons, acting either individually or as part or an organ of the legal person, who has a leading position within the legal person, based on : (a) a

power of representation of the legal person; (b) an authority to take decisions on behalf of the legal person; or (c) an authority to exercise control within the legal persons as well as for involvement of such a natural person as accessory or instigator in the above-mentioned offences".

Penerapan tanggungjawab pidana korporasi sangat penting karena korporasi seharusnya sangat takut pada 'stigma of a criminal conviction'. Pengembangan sanksi dalam hal ini sangat penting seperti larangan mengtikuti tender-tender pemerintah, 'black-list' manajer dan sebagainya.

Salah satu kendala yang dirasakan negara-negara saat ini adalah belum adanya konvensi internasional dan konvensi regional untuk menghadapi kejahatan lingkungan, sehingga pelbagai kerjasama internasional baik dalam harmonisasi hukum, penyidikan, penuntutan, kebijakan preventif lain belum dapat dikembangkan. Padahal kejahatan lingkungan sudah cenderung bersifat transnasional (cross-boundary) dan terorganisasi seperti pembuangan limbah nuklir, limbah beracun, 'illegal logging' dan sebagainya yang sudah melibatkan sindikat-sindikat kejahatan. Ada pula yang mengusulkan agar apa yangt dinamakan 'environmental terrorism' tersebut dimasukkan dalam jurisdiksi International Criminal Court.

Catatan : Menarik untuk dikaji apa yang tersurat dan tersirat dalam 'Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law', Strasbourg, 1998). Dalam hal ini mengenai perumusan kejahatan sama sekali tidak menyinggung istilah 'pencemaran atau perusakan lingkungan' yang selalu 'debatable' dalam hal definisinya. Perumusan tindak pidananya berupa 'intentional offences' adalah sebagai berikut :

"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;

b. the unlawful discharge, emission or 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;

c. the unlawful disposal, treatment, storage, transport, export or import of hazardous waste which causes or is likely to cause death or serious injury to any person or substantial damage to the quality of air, soil, water, animals or plants;

d. the unlawful operation of a plant in which a dangerous activity is carried out and which causes or is likely to cause death or serious injury to any person or substantial damage to the quality of air, soil, water, animals or plants;

e. the unlawful manufacture, treatment, storage, use, transport, export or import of nuclear materials or other hazardous radioactive substances which causes or is likely to cause death or serious injury to any person or substantial damage to the quality of air, soil, water, animals or plants.

Dalam hal ini dimungkinkan pula perumusan tindak pidana (offences) yang dilakukan karena kealpaan (negligent offences).

Catatan : 'Unlawful' diartikan sebagai 'infringing a law, an administrative regulation, or a decision taken by a competent authority, aiming at the protection of the environment'.

Selanjutnya dimungkinkan untuk merumuskan tindak pidana lain (delik formil dan delik materiil) sebagai berikut baik sengaja atau alpa.

a. the unlawful discharge, emission or introduction of a quantity of substances or ionising radiation into air, soil or water;

b. the unlawful causing of noise;

c. the unlawful disposal, treatment, storage, transport, export or import of waste;
d. the unlawfull operation of a plant;
e. the unlawful manufacture, treatment, use, transport, export or import of a nuclear materials, other radioactive substances or hazardous chemicals;
f. the unlawful causing of changes detrimental to natural components of a national park, nature reserve, water conservation area or other protected areas;
g. the unlawful possession, taking, damaging, killing or trading of or in protected wild flora and fauna spcies;

B. Hubungan antara penegakan hukum administrasi dan penegakan hokum pidana.

Hal pertama yang terkait di sini adalah 'the principle of restraint' di atas yang menekankan asas 'ultimum remedium'. Menurut hemat saya prinsip semacam ini sebaiknya hanya berlaku bagi 'specific crimes' yang merupakan delik formil dan bukan 'generic crimes' yang bersifat 'sui generis' berupa delik materiil. Kajian Tim Proper yang menilai program peringkat kinerja perusahaan dalam pengelolaan lingkungan membuktikan bahwa banyak perusahaan baik BUMN maupun Non BUMN telah melakukan prelanggaran signifikan terhadap UU No. 23 Tah8un 1997, khususnya dalam pengelolaan air limbahy, limbah udara, limbah padat/B3, di samping tidak dipenuhinya syarat-syarat dokumen AMDAL/RKP/RPL/UKL/UPL. Dengan demikian prinsip 'ne bis in idem' antara proses hukum administrasi dan system peradilan pidana tidak dapat diberlakukan secara umum.

C. Effektivitas pelaksanaan penegakan hukum pidana dengan keberadaan PPNS Lingkungan.

Dalam hal 'generic crimes' PPNS merupakan penyidik ahli yang sepenuhnya membantu penyidik POLRI karena mestinya hukum pidana tidak bersifat 'ultimum remedium'.

c. the unlawful disposal, treatment, storage, transport, export or import of waste;
d. the unlawfull operation of a plant;
e. the unlawful manufacture, treatment, use, transport, export or import of a nuclear materials, other radioactive substances or hazardous chemicals;
f. the unlawful causing of changes detrimental to natural components of a national park, nature reserve, water conservation area or other protected areas;
g. the unlawful possession, taking, damaging, killing or trading of or in protected wild flora and fauna spcies;

B. Hubungan antara penegakan hukum administrasi dan penegakan hokum pidana.

Hal pertama yang terkait di sini adalah 'the principle of restraint' di atas yang menekankan asas 'ultimum remedium'. Menurut hemat saya prinsip semacam ini sebaiknya hanya berlaku bagi 'specific crimes' yang merupakan delik formil dan bukan 'generic crimes' yang bersifat 'sui generis' berupa delik materiil. Kajian Tim Proper yang menilai program peringkat kinerja perusahaan dalam pengelolaan lingkungan membuktikan bahwa banyak perusahaan baik BUMN maupun Non BUMN telah melakukan prelanggaran signifikan terhadap UU No. 23 Tah8un 1997, khususnya dalam pengelolaan air limbahy, limbah udara, limbah padat/B3, di samping tidak dipenuhinya syarat-syarat dokumen AMDAL/RKP/RPL/UKL/UPL. Dengan demikian prinsip 'ne bis in idem' antara proses hukum administrasi dan system peradilan pidana tidak dapat diberlakukan secara umum.

C. Effektivitas pelaksanaan penegakan hukum pidana dengan keberadaan PPNS Lingkungan.

Dalam hal 'generic crimes' PPNS merupakan penyidik ahli yang sepenuhnya membantu penyidik POLRI karena mestinya hukum pidana tidak bersifat 'ultimum remedium'.

Namun dalam hal 'specific crimes' PPNS benar-benar merupakan 'filter' apakah diperlukan langkah-langkah dengan mendayagunakan hukum pidana atau tidak. Prof Dr. Andi Hamzah berpendapat bahwa PPNS seharusnya hanya menyidik delik pelanggaran yang tidak memerlukan upaya paksa seperti penahanan.

D. Pertanggungjawaban korporasi. (Lihat uraian di atas).

Yang bisa dicatat di sini adalah kemampuan para penegak hokum (PPNS, polisi, jaksa, hakim) yang masih lemah unt6uk memahami lembaga 'corporate criminal liability'. Proses ini benar-benar menunjukkan 'warning' kepada kita bahwa para penegak hukum menghadapi 'crimes by powerful' (bisa kuat di bidang ekspertis, teiknologis, finansial atau politis) yang akan mempersulit penyidikan dan bahkan rawan korupsi.

E. Bagaimana mendayagunakan hukum pidana ?

a. Meningkatkan kesadaran masyarakat dan penegak hukum terhadap sifat lebih berbahayanya kejahatan lingkungan (yang bisa terorganisasi dan bisa merupakan kejahatan korporasi) dibandingkan dengan kejahatan lain;
b. Meningkatkan akurasi pelbagai standar , preskripsi dan data tentang kejqhataqn lingkungan yang terjadi, baik yang actual maupun potensial, baik yang diselesaikan secara penal (criminal proceeding level) maupun non penal (administrative level);
c. Perlunya kajian tentang perbandingan hukum pidana lingkungan antar negara dan konvensi-konvensi regional yang mengatur;
d. Peningkatann kualitas (expertise) para penegak hukum (PPNS, polisi, jaksa, hakim, penasehat hukum) tentang hokum mpidana lingkungan;

e. Meningkatkan kualitas peralatan laboratorium dan dana yang memadai guna penyelidikan, penyidikan dan penuntutatn , mengingat kompleksitas kasus tindak pidana lingkungan yang terjadi;

f. Sebagian besar kejahatan lingkungan merupakan kejahatan korporasi yang juga merupakan 'white collar crime. Pelbagai 'conflict of interest' bisa terjadi. Di samping KKN seperti diuraikan di atas, bisa terjadi dilemma antara kepentingan masyarakat, kepentingan pajak, kepentingan karyawan, kepentingan nkonsumen dan sebagainya;

g. Perlunya dikembangkan kerjasama dengan negara-negara lain, khususnya negara tetangga mengingat sifat kejahatan lingkungan sebagai 'cross-border criminality` ;

h. Sebagian besar kejahatan lingkungan adalah 'victimless'., berbeda dengan laporan dan bukti-bukti yang aktif tersedia melalui korban dan saksi dalam kejahatan biasa seperti perampokan, pencurian dan sebagainya. Untuk itu para pemegang peran dan masyarakat harus sadar dan aktif berperan serta untuk memprakarsai penyidikan;

i. Mengingat semakin eratnya hubungan kejahatan lingkungan dengan kejahatan lain seperti kejahatan pencucian uang, korupsi dannkejahatan terorganisasi, maka pengundang-undang harus mengaturnya secara sistemik dan komprehensif atas dasar kajian yang akurat; Sebagai contoh bahwa sampai saat ini Indonesia belum meratifikasi UN Palermo Convention on Organized Transnational Crimes th. 2000;

j. Di bidang penegakan hukum perlu dibentuk 'specialised unit' tentang Kejahatan lingkungan dan Kejahatan terorganisasi dalam kerangka Kejahatan Ekonomi yang semakin kompleks, dan tidak hanya melihatnya sebagai' a by product in the field of economic crimes'; Unit ini dilengkapi dengan sub unit monitoring dan intelijen yang memadai, sub unit kerjasama internasional dan lain-lain;

k. Perlunya harmonisasi antara hukum pidana dengan hukum administrasi, khususnya mengenai pelbagai standar dan preskripsi; kode ethik, 'code of conduct' dan sebagainya; Sebagai contoh pengaturan tentang 'corporate culture' dalam KUHP Australia untuk menentukan derajat sifat melawan hukum dalam kejahatan korporasi;

Pelbagai tindak pidana lingkungan hidup bisa dikategorikan sebagai tindak pidana ekonomi seperti di Belanda. Hal ini mengingat sifat kekhususannya berupa kekhususan perbuatannya di mana motif ekonominya sangat kuat (prioritisation of profit), melibatkan korporasi, dilakukan tanpa kekerasan (non-violent), selalu disertai dengan kecurangan (deceit), penyesatan (misrepresentation), penyembunyian kenyataan (concealment of facts), manipulasi, pelanggaran kepercayaan (breach of trust), akal-akalan (subterfuge) atau pengelakan peraturan (illeqal circumvention). Kekhususan ini (lihat Pasal 103 KUHP) memungkinkan dilakukannya pengaturan-pengaturan khusus seperti hukum acaranya atau hukum materiilnya (contoh pertanggungjawaban korporasi, pidana minimum khusus , 'schikking' dan sebagainya). Perundang-undangan ekonomi yang mencantumkan sanksi pidana sebenarnya merupakan hukum pidana administrative (Ordnungswidrigkeiten). Namun apabila pidananya berat (misalnya di Belanda lebih dari 6 tahun) maka masuk dalam Tindak Pidana Ekonomi.(WED). Perundang-undangan administrasi hanya boleh mengatur pidana ringan seperti kurungan atau denda.

Dalam tindak pidana ekonomi, pendekatan non penal harus diimbangi dengan pendekatan non penal yang bersifat preventif. Sebagai contoh adalah apa yang ditulis oleh Luca Tacconi, Jakarta Post, December 10, 2003, yang berjudul 'Illegal logging: It's not just about law enforcement'. Dia menyatakan bahwa dari 59,7 juta kubik yang digunakan untuk produksi bahan-bahan dari kayu, (pulp, paper, plywood dll) , 50 juta kubiki merupakan kayu illegal. Dengan demikian persoalan 'illegal logging; melibatkan juga persooalan atau issue tentang ruang lingkup structural dan kemampuan industri kayu di Indonesia dengan segala kompleksitasnya.

Jakarta, 15 Desember 2003.