

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam Perubahan Keempat pada tahun 2002, konsepsi Negara Hukum atau *Rechtsstaat* yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Dalam konsep Negara Hukum itu, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Karena itu, jargon yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip Negara Hukum adalah *the rule of law, not of man*. Pemerintahan pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang hanya bertindak sebagai wayang dari skenario sistem yang mengaturnya. Sebagai negara hukum kita juga harus memahami bahwa sejatinya hukum yang di Indonesia ini dipisahkan menjadi dua, yaitu hukum privat dan hukum publik.

Menurut Andi Hamzah “ketika hukum sudah dipisahkan, pada ranah hukum publik terdapat hukum pidana yang utamanya ialah kepentingan umum. Bukanlah orang seorang yang bertindak jika terjadi pelanggaran hukum, tetapi negara yang bertindak jika terjadi pelanggaran hukum, negara melalui alat-alatnya¹”. Penggolongan hukum pidana ke dalam hukum publik ini juga disampaikan oleh sejumlah pengarang yang juga adalah para ahli hukum. Salah satu ahli hukum yang mengemukakan pendapatnya tentang penggolongan hukum pidana ke dalam hukum publik yaitu Hazewinkel Suringa yang merupakan ahli hukum asal Belanda.

Hazewinkel Suringa seperti yang dikutip oleh Andi Hamzah dengan tegas mengatakan bahwa:

Hukum pidana termasuk hukum publik. Pemangku jus puniendi ialah negara sebagai perwakilan masyarakat hukum. Adalah tugas hukum pidana untuk memungkinkan manusia hidup bersama. Disitu terjadi hubungan antara pelanggar hukum publik hukum pidana dalam hal dapatnya dipidana (*strafbaarheid*) suatu perbuatan pada umumnya tetap ada walaupun dilakukan dengan persetujuan orang yang menjadi tujuan perbuatan itu, dan penuntutannya tidak tergantung pada mereka yang dirugikan oleh perbuatan yang dapat dipidana. Ini tidak berarti hukum pidana tidak memperhatikan

¹Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008, h. 5.

kepentingan orang pribadi. Orang pribadi dapat menjadi pihak penuntut perdata dalam pidana khususnya dalam hal ganti kerugian².

Dari pendapat para ahli tersebut, penulis menyimpulkan bahwa sebagai hukum publik yang mengatur kepentingan umum, hukum pidana yang juga dikenal sebagai hukum sanksi memiliki keistimewaan karena kaidahnya ada di bagian hukum lainnya tidak terkecuali hukum privat. Hukum pidana juga melindungi kepentingan yang diselenggarakan peraturan hukum privat ataupun hukum publik. Dalam area hukum publik yang melindungi kepentingan umum, terdapat hukum administrasi negara yang dapat dijelaskan sebagai peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintahan umum. Hukum Administrasi Negara merupakan seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya yang sekaligus melindungi warga negara dari sikap tindak administrasi negara dan melindungi administrasi negara itu sendiri. Dijelaskan lebih lanjut bahwa Hukum Administrasi Negara (HAN) memiliki dua aspek, yaitu aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat perlengkapan negara melakukan tugasnya; dan aturan hukum yang mengatur hubungan hukum antara alat perlengkapan administrasi negara dengan warga negaranya. Prajudi Atmosudirjo seperti dikutip Ridwan HR membagi Hukum Administrasi Negara ke dalam dua bagian yakni: “Hukum Administrasi Negara heteronom yang bersumber pada Undang-Undang Dasar 1945, TAP MPR, dan Undang-Undang yang mengatur seluk-beluk organisasi dan fungsi administrasi negara. Serta HAN otonom yang merupakan hukum operasional yang diciptakan pemerintah dan administrasi negara”³. Dalam tulisannya mengenai Hukum Pidana Administratif, Indriyanto Seno Adji menyatakan bahwa “perkembangan antara Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Pidana memasuki *grey area* dengan segala teknisitas di kalangan ahli hukum pidana, praktisi maupun akademisi hukum”⁴. Pendapat ini disampaikan karena adanya *Administrative Penal Law* atau hukum pidana administrasi yang lebih kita kenal lagi dengan Penalisasi yang merupakan produk legislasi berupa perundang-undangan dalam lingkup Administrasi Negara yang memiliki sanksi pidana. Dimana Indriyanto mendapati segala produk legislasi seperti Undang-Undang Ketenagalistrikan, Kehutanan, Kepabeanan, Keuangan, Pajak, Lingkungan Hidup, Telekomunikasi, Perikanan, Pertambangan, Pasar Modal, Perbankan, dan

²*Ibid*, h. 8.

³Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (cetakan ke-8), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 41

⁴Indriyanto Seno Adji, *Administrative Penal Law : Asas Systematische Specialiteit & Economic Analysis of Law*, Seminar Pelatihan Pidana dan Kriminologi, Universitas Pelita Harapan Surabaya, 2015, h. 11.

lain lain merupakan produk dari Hukum Pidana Administratif yang memiliki sanksi pidana.

Selain Indriyanto, Mahrus Ali juga memberikan pengertiannya secara jelas mengenai Penalisasi, yaitu:

Penalisasi adalah suatu proses pengancaman suatu perbuatan yang dilarang dengan sanksi pidana. Umumnya penalisasi ini berkaitan erat dengan kriminalisasi, karena ketika kebijakan untuk menentukan bahwa suatu perbuatan tertentu dikategorikan sebagai perbuatan terlarang atau tindak pidana, langkah selanjutnya adalah menentukan ancaman sanksi pidana bagi perbuatan tersebut. Norma pelarangan terkait dengan kebijakan kriminalisasi yang kemudian diikuti dengan penalisasi dengan ancaman pidana yang terendah sampai dengan yang terberat atau pidana mati. Sedangkan kebijakan penalisasi terkait dengan pengenaan sanksi pidana atau penal terhadap perbuatan tertentu yang dipandang sebagai perbuatan melawan hukum yang telah dimuat dalam cabang ilmu lain, menjadi melawan hukum dalam hukum pidana, kemudian dikenakan sanksi pidana⁵.

Sementara itu sebagai sebuah produk hukum, Hukum Pidana Administrasi dalam konteks Hukum Administrasi Negara terdapat kewenangan diskresi khususnya bagi para penyelenggara negara. Kewenangan ini yang kemudian bisa menghasilkan peraturan kebijakan yang juga merupakan salah satu produk hukum. Kebijakan aparatur negara ini dilakukan sesuai Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), dimana oleh para ahli dirumuskan menjadi 13 buah asas. Dalam Pasal 111 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mengatur bahwa, pejabat yang menerbitkan izin lingkungan tanpa adanya izin AMDAL atau UKL-UPL dapat dipidana. Yang dimaksud dengan pejabat yang menerbitkan izin lingkungan juga telah disebutkan pada Pasal 36 ayat (4) juga dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pejabat yang dimaksud pada pasal tersebut adalah Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota.

Pada dasarnya Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota adalah Pejabat negara sebagaimana yang telah diatur pada Pasal 122 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dimana pejabat negara tersebut melaksanakan tugasnya dan tanggung jawabnya berdasarkan pada Peraturan Perundang-Undangan. Philipus M Hadjon mengatakan bahwa tanggung jawab dibagi menjadi dua, yaitu:

Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan dan tanggung jawab pribadi yang berkaitan dengan pendekatan fungsionaris atau pendektan perilaku dalam hukum administrasi. Dalam

⁵Mahrus Ali, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h. 87.

hukum administrasi, persolan legalitas tindak pemerintahan berkaitan dengan pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan⁶.

Kedua pasal tersebut, yaitu Pasal 111 ayat 1 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Pengaturan Hukum Pidana masih bertentangan. Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Pengaturan Hukum Pidana (KUHP) yang mengatur bahwa, seseorang yang melakukan suatu perbuatan untuk melaksanakan perintah Undang-Undang tidak dapat dipidana. Faktanya dewasa ini kita telah banyak melihat banyak pejabat negara di negara kita ditangkap karena melakukan suatu tindak pidana. Baik itu tindak pidana korupsi, administrasi ataupun tindak pidana lainnya. Namun menurut Philipus M Hadjon seorang pejabat itu dapat dipidana, beliau mengatakan bahwa: “Tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi . dalam kaitannya dengan tindak pemerintahan, tanggung jawab pribadi seorang pejabat berhubungan dengan adanya Maladministrasi⁷”. Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa seorang pejabat negara dapat dipidana sebagai tanggung jawab pribadi karena telah menyalah gunakan wewenang yang telah diberikan oleh Peraturan Perundang-Undangan untuk kepentingan dirinya sendiri. Kemudian syarat agar seorang pejabat tersebut dapat dipidana adalah karena adanya Maladministrasi.

Dari uraian latar belakang masalah di atas, dilakukan penelitian apakah penjatuhan sanksi pidana terhadap pejabat yang berwenang khususnya dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup telah sesuai dengan Pasal 50 KUHP. Hal tersebut dijadikan penelitian yang lebih dalam melalui skripsi ini yang berjudul: *Pemidanaan Pejabat Penerbit Izin Lingkungan Berdasarkan Pasal 50 KUHP*

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Apakah pemidanaan terhadap pejabat penerbit izin lingkungan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang PPLH telah sesuai dengan Pasal 50 KUHP?
2. Bagaimana mengharmonisasikan ketentuan pidana dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan Pasal 50 KUHP?

⁶Philipus M Hadjon, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, h. 16

⁷Ibid, h. 17

1.3. Tujuan Penelitian

- a. Untuk Memahami pemidanaan terhadap pejabat penerbit izin lingkungan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang PPLH apakah sudah sesuai dengan Passal 50 KUHP.
- b. Untuk memahami bagaimana cara mengharmonisasikan ketentuan pidana yang ada di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang PPLH dengan Pasal 50 KUHP.

1.4. Manfaat Penelitian

- a. Manfaat Teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk memperkaya khasanah Ilmu Hukum terutama Hukum Pidana dalam hal ini pemidanaan terhadap pejabat penerbit izin lingkungan.

- b. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan bahan pertimbangan dalam hal menetapkan dan merumuskan pengaturan tentang pemidanaan terhadap pejabat penerbit izin lingkungan di Indonesia.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. yakni penelitian hukum untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk mencari pemecahan masalah atas isu hukum (*legal issues*) yang ada. Menurut Soerjono Soekanto: “penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan merupakan penilitan yang dilakukan dengan menelaah prinsip-prinsip hukum dan doktrin-doktrin hukum, untuk memahami adanya hubungan antara ilmu hukum dengan hukum positif diperlukan satau telaah terhadap unsur-unsur hukum (*gegevens van het recht*)⁸”. Sedangkan menurut Peter Mahmud Marzuki: “Ilmu hukum mempunya karakter yang khas, yaitu sifatnya yang normatif, praktis, dan preskriptif⁹”. Penelitian normatif menitik

⁸Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo, Depok, 2015, h. 14.

⁹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Praneda Media Group, Jakarta, 2017, h. 32.

beratkan pada dogmatik hukum yang teoritis-rasional, sehingga pengungkapannya terikat pada metode yang didasarkan pada persyaratan logika deduktif, dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, beserta bahan hukum tersier sebagai bahan pendukung.

1.5.2. Metode Pendekatan

Memecahkan suatu isu hukum melalui penelitian hukum memerlukan pendekatan-pendekatan tertentu sebagai dasar menyusun argumen yang tepat. Dalam penelitian ini digunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approach*).

1.5.2.1. Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*)

Pendekatan Undang-Undang digunakan untuk mengkaji lebih lanjut mengenai dasar hukum legal issue yang akan diteliti. Menurut Peter Mahmud: “Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dari regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi¹⁰”.

1.5.2.2. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual digunakan agar dapat menelaah konsep pemikiran yang berkembang di dalam doktrin-doktrin ilmu hukum. Menurut Peter Mahmud Marzuki: “dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang diteliti¹¹”. Dengan mempelajari mengenai konsep hukum, maka akan lebih mudah membangun argumentasi hukum dan menarik kesimpulan yang tidak keliru dalam penelitian normatif.

1.5.3. Sumber dan Jenis Bahan Hukum

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*) maka bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

1.5.3.1. Bahan Hukum Primer

Digunakan untuk mengkaji lebih lanjut mengenai dasar hukum *legal issue* yang akan diteliti. Menurut Peter Mahmud Marzuki: “Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dari regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu hukum yang

¹⁰*Ibid.*, h. 178.

¹¹*Ibid.*, h. 134.

dihadapi¹²”. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif (mempunyai otoritas), dikeluarkan oleh pihak yang berwenang dan mengikat umum yang berkaitan dengan judul yang digunakan dalam penelitian ini. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain:

- a. Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- b. Undang-Undang No. 1 Tahun 1946 Tentang Peraturan Hukum Pidana (KUHP)

1.5.3.2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, dan bahan hukum yang bersifat menjelaskan bahan hukum primer seperti studi kepustakaan ilmu hukum berupa publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, literatur-literatur hukum, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana hukum, komentar-komentar atas putusan pengadilan, dokumentasi hukum, skripsi, artikel hukum, makalah seminar, simposium dan diskusi hukum yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang diajukan dalam penelitian ini.

1.5.3.3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dapat berasal yang berasal dari kamus hukum, ensiklopedia, dan sebagainya yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini. Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dapat berupa kamus, kamus hukum dan ensiklopedia, antara lain:

- a. Kamus Hukum;
- b. Kamus Besar Bahasa Indonesia; dan
- c. Kamus Lain.

1.5.4. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normative, pengumpulan bahaan hukum dibagi menjadi dua yaitu primer dan sekunder. Bahan hukum primer dilakukan melalui prosedur kategorisasi, inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan. Sedangkan bahan hukum sekunder dilakukan melalui metode cut system dan studi kepustakaan yang berkaitan dengan rumusan masalah. Pelaksanaan inventarisasi merupakan kegiatan pendahuluan yang bersifat mendasar untuk melakukan penelitian hukum dari tipe-tipe yang lain. Sebelum dapat diketemukan norma hukum in concerto atau ditemukan teori-teori tentang proses kehidupan hukum,

¹²*Ibid*

haruslah diketahui lebih dahulu apa saja yang termasuk kedalam hukum positif yang sedang berlaku. Sedangkan pelaksanaan kategorisasi merupakan kegiatan klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian.

Oleh karena itu, teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Jenis bahan hukum yang meliputi bahan hukum sekunder adalah penelitian kepustakaan, yaitu dengan melakukan pengumpulan bahan hukum terhadap berbagai sumber bacaan, buku-buku, jurnal-jurnal, berbagai literature dan juga berbagai perundang-undangan.

1.5.5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Dari semua bahan hukum yang sudah terkumpul, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier akan dianalisis secara deskriptif, dengan logika deduktif. Bahan hukum tersebut akan diuraikan untuk mendapatkan penjelasan yang sistematis. Pendeskripsian dilakukan untuk menentukan isi atau makna bahan hukum disesuaikan dengan topic permasalahan yang ada. Sehingga penulis dapat memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah penulis lakukan. Argumentasi disini dilakukan oleh penulis untuk memberikan preskripsi atau penilaian benar atau salah atau apa yang seyogyanya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dari hasil penelitian ini.

1.6. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan

- BAB I : Berisi uraian tentang Pendahuluan, yang meliputi latar belakang permasalahan yang akan ditulis, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan pertanggungjawaban penelitian.
- BAB II : Berisi uraian tentang Tinjauan Pustaka, yang meliputi tinjauan mengenai konsep negara hukum, konsep kewenangan dan konsep pembedaan.
- BAB III : Berisi tentang Pembahasan dari penelitian ini, dalam bab ini berisi uraian hasil penelitian mengenai rumusan permasalahan yaitu tentang pembedaan pejabat penerbit izin lingkungan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup berdasarkan Pasal 50 KUHP.
- BAB IV : Dalam Bab Penutup berisikan simpulan dari penelitian

serta saran berdasarkan simpulan penelitian ini.

Pertanggungjawaban sistematika ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran mengenai hal yang akan dibahas dalam penulisan penelitian ini. Untuk mempermudah pembahasan dan penjabaran penulisan ini, maka penelitian ini dibagi menjadi empat bab dengan sistematika sebagai berikut: