

**PENERAPAN ASAS *ULTIMUM REMEDIUM* TERHADAP
PELAKU TINDAK PIDANA DALAM UNDANG-UNDANG
32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN
PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP**
(Studi di Kantor Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara)

TESIS

OLEH

**JIMMY CHRISTIAN TARIGAN
NPM. 181803044**



**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2021**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 17/12/21

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)17/12/21

**PENERAPAN ASAS *ULTIMUM REMEDIUM* TERHADAP
PELAKU TINDAK PIDANA DALAM UNDANG-UNDANG
32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN
PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP**
(Studi di Kantor Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara)

TESIS

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada
Pascasarjana Universitas Medan Area

OLEH

JIMMY CHRISTIAN TARIGAN
NPM. 181803044

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2021**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 17/12/21

Access From (repository.uma.ac.id)17/12/21

UNIVERSITAS MEDAN AREA MAGISTER ILMU HUKUM

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul : Penerapan Asas *Ultimum Remedium* Terhadap Pelaku Tindak Pidana dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Studi di Kantor Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara)

Nama : Jimmy Christian Tarigan

NPM : 181803044

Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II


Dr. Mirza Nasution., SH., M.Hum


Dr. Taufik Siregar., SH., M.Hum

Ketua Program Studi
Magister Hukum

Direktur


Dr. M. Citra Ramadhan., SH., MH


Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 17/12/21

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)17/12/21

Telah diuji pada Tanggal 04 Januari 2021

N a m a : Jimmy Christian Tarigan

N P M : 181803044



Panitia Penguji Tesis :

Ketua : Dr. Isnaini., SH., M.Hum
Sekretaris : Dr. M. Citra Ramadhan., SH., MH
Pembimbing I : Dr. Mirza Nasution., SH., M.Hum
Pembimbing II : Dr. Taufik Siregar., SH., M.Hum
Penguji Tamu : Dr. Rizkan Zulyandi., SH., MH

LEMBAR PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini :

N a m a : Jimmy Christian Tarigan

N P M : 181803044

Judul : Penerapan Asas *Ultimum Remedium* Terhadap Pelaku Tindak Pidana dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Studi di Kantor Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara)

Dengan ini menyatakan hal-hal berikut :

1. Bahwa tesis yang saya tulis ini bukan merupakan jiplakan dari tesis karya ilmiah orang lain.
2. Apabila terbukti dikemudian hari ternyata tesis ini adalah jiplakan, maka segala akibat hukum yang timbul akan menjadi tanggungjawab saya sepenuhnya.

Dengan pernyataan ini saya perbuat dengan sebenarnya secara sehat tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

Medan, 04 Januari 2021

Yang menyatakan,



Jimmy Christian Tarigan
NPM. 181803044

ABSTRAK

PENERAPAN ASAS *ULTIMUM REMEDIUM* TERHADAP PELAKU TINDAK PIDANA DALAM UNDANG-UNDANG 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

(Studi di Kantor Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara)

Oleh :

Nama : Jimmy Christian Tarigan
NPM : 181803044
Program : Magister Ilmu Hukum
Pembimbing I : Dr. Mirza Nasution, S.H., M.Hum
Pembimbing II : Dr. Taufik Siregar, S.H., M.Hum

Adapun yang menjadi landasan utama dalam pelaksanaan kegiatan di Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara adalah konsep pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan, yang mengandung makna bahwa setiap orang memiliki kewajiban dan tanggungjawab dalam pemeliharaan dan kelestarian lingkungan hidup, baik untuk saat sekarang ini dan kelangsungannya dimasa yang akan datang. Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara memiliki peran dalam penegakan hukum lingkungan dengan melakukan tindakan administrasi kepada setiap orang yang melanggar baku mutu air limbah, baku mutu gangguan, dan baku mutu emisi. Tindakan administrasi ini merupakan bagian dalam penegakan hukum pidana di bidang lingkungan yang memperhatikan asas *ultimum remedium*. Penerapan asas *Ultimum Remedium* terdapat pada pasal 100 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Penerapan asas *ultimum remedium* ini hanya berlaku bagi tindak pidana formil tertentu, yaitu pemidanaan terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, emisi, dan gangguan.

Kata Kunci : Penerapan Asas Ultimum Remedium, Tindak Pidana
Lingkungan, Pengelolaan Lingkungan Hidup.

ABSTRACT

APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF ULTIMUM REMEDIUM AGAINST PERPETRATORS OF CRIMINAL ACTS IN LAW 32 OF 2009 CONCERNING ENVIRONMENTAL PROTECTION AND MANAGEMENT (Study at the Environmental Office North Sumatra)

By :

Nama : **Jimmy Christian Tarigan**
NPM : **181803044**
Study Program : **Master in Law Science**
Advisor I : **Dr. Mirza Nasution, S.H, M.Hum**
Advisor II : **Dr. Taufik Siregar, S.H., M.Hum**

As for the main basis for the implementation of activities at the Environmental Service of North Sumatra Province is the concept of environmentally sustainable development, which implies that everyone has an obligation and responsibility for environmental preservation and preservation, both for now and its sustainability in the future come. The Environmental Service of North Sumatra Province has a role in enforcing environmental laws by taking administrative action against anyone who violates the quality standard for wastewater, disturbance quality standards and emission quality standards. This administrative action is part of criminal law enforcement in the environmental sector that takes into account the ultimum remedium principle. The application of the Ultimum Remedium principle is contained in Article 100 of Law Number 32 Year 2009 concerning Environmental Protection and Management. The application of the ultimum remedium principle only applies to certain formal crimes, namely punishment for violations of wastewater quality standards, emissions and disturbances.

Keywords : ***Application of the Ultimum Remedium Principle, Environmental Crime, Environmental Management.***

KATA PENGANTAR

Penulis mengucapkan puji dan syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas rahmat dan kasih karunianya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini tepat pada waktunya. Adapun judul tesis yang penulis teliti adalah “**Penerapan Asas *Ultimum Remedium* Terhadap Pelaku Tindak Pidana dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Studi di Kantor Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara)**”.

Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Hukum, Program Pascasarjana Universitas Medan Area.

Dalam proses pengerjaan Tesis ini, peneliti telah mendapat bimbingan dari berbagai pihak, baik berupa materil, motivasi, spiritual, informasi maupun dari segi administrasi. Oleh karena itu sudah selayaknya penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng., M.Sc, selaku Rektor Universitas Medan Area.
2. Ibu Prof. Dr. Ir. Retna Astuti K. MS, selaku Direktur Pascasarjana Universitas Medan Area.
3. Bapak Dr. Muhammad Citra Ramadhan, SH, MH selaku Ketua Program Studi Ilmu Magister Hukum Universitas Medan Area.

4. Ibu Dr. Mirza Nasution, SH, M.Hum, selaku Pembimbing I yang selalu memberikan bimbingan dan arahnya kepada penulis dalam penyelesaian tesis ini.
5. Bapak Dr. Taufik Siregar, SH, M.Hum, selaku Pembimbing II yang selalu memberikan bimbingan dan arahnya kepada penulis dalam penyelesaian tesis ini.
6. Kepada keluargaku yang tercinta, yang selalu memberikan dorongan dan semangat untuk segera menyelesaikan tesis ini.
7. Seluruh teman-teman di Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area.

Penulis mengharapkan saran dan kritik yang bersifat konstruktif dari para pembaca demi penyempurnaannya. Semoga tesis ini dapat bermanfaat, terimakasih.

Medan, Desember 2020
Penulis


Jimmy Christian Tarigan

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	17
C. Tujuan Penelitian	17
D. Manfaat Penelitian	18
E. Keaslian Penelitian	19
F. Kerangka Teori Dan Kerangka Konsep	21
1. Kerangka Teori.....	21
2. Kerangka Konsep	33
G. Metode Penelitian	35
1. Spesifikasi Penelitian	35
2. Pendekatan Penelitian.....	36
3. Lokasi Penelitian.....	37
4. Alat Pengumpul Data	37
5. Teknik Pengumpulan Data.....	39
6. Analisis Data	39
BAB II PENGATURAN ASAS <i>ULTIMUM REMEDIUM</i> DALAM UNDANG- UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP	41
A. Kedudukan Asas <i>Ultimum remedium</i> Dalam Hukum Pidana	41
1. Konsep Umum Tentang Asas <i>Ultimum remedium</i>	41
2. Kedudukan Asas <i>Ultimum remedium</i> Dalam Hukum Pidana	47

	B. Pengaturan Asas <i>Ultimum remedium</i> Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.....	60
BAB III	PERAN DINAS LINGKUNGAN HIDUP PROVINSI SUMATERA UTARA DALAM PENERAPAN ASAS <i>ULTIMUM REMEDIUM</i> TERHADAP PELAKU TINDAK PIDANA LINGKUNGAN HIDUP	68
	A. Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara.....	68
	B. Peran Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara Dalam Penerapan Asas <i>Ultimum remedium</i> Terhadap Pelaku Tindak Pidana Dalam Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	72
BAB IV	PENERAPAN ASAS <i>ULTIMUM REMEDIUM</i> TERHADAP PELAKU TINDAK PIDANA LINGKUNGAN HIDUP DI PROVINSI SUMATERA UTARA.....	80
	A. Penerapan Asas <i>Ultimum Remdium</i> Terhadap Pelaku Tindak Pidana Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	80
	B. Keadaan Baku Mutu Lingkungan Hidup di Provinsi Sumatera Utara.....	82
	C. Penerapan Asas <i>Ultimum remedium</i> Terhadap Pelaku Tindak Pidana Lingkungan Hidup di Provinsi Sumatera Utara	85
BAB V	PENUTUP.....	92
	A. Kesimpulan.....	92
	B. Saran	93
	DAFTAR PUSTAKA	95

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lingkungan adalah kombinasi antara kondisi fisik yang mencakup keadaan sumber daya alam seperti tanah, air, energi surya, mineral, serta flora dan fauna yang tumbuh diatas tanah maupun didalam lautan dengan kelembagaan yang meliputi ciptaan manusia seperti keputusan bagaimana menggunakan lingkungan fisik tersebut.¹

Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.²

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

Setiap orang menginginkan lingkungan hidup yang nyaman, bersih, dan bebas dari pencemaran lingkungan, namun hal itu sulit didapatkan dikarenakan pesatnya dinamika aktivitas yang terdapat dalam masyarakat, seperti di dalam bidang industri, bisnis agrikultur, properti, konstruksi dan sebagainya.³

¹ <http://www.artikellingkunganhidup.com> diakses pada tanggal 10 Oktober 2019 Pukul 19.00 wib

² N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, (Jakarta; Pancuran Alam, 2009) hal.1

³ M.A. Siregar, 2016, *Sengketa Lingkungan Hidup*, Jakarta: Rineka Cipta, hal 1

Meningkatnya mutu hidup bagi kesejahteraan manusia memang dapat dinikmati akan tetapi dampak yang ditimbulkan terhadap lingkungan telah menjadi ancaman bagi sistem kehidupan.⁴

Masalah lingkungan bukan menjadi persoalan di masa yang akan datang, akan tetapi menjadi realita yang harus segera di benahi agar tidak terjadi pencemaran dan kerusakan lingkungan. Masalah lingkungan bukan saja menjadi masalah dalam satu wilayah atau berdampak terhadap satu masyarakat saja. Kebutuhan terhadap alam yang semakin meningkat mengakibatkan permasalahan lingkungan menjadi persoalan lintas Negara. Perbuatan yang tidak bertanggungjawab oleh pihak-pihak yang mengambil keuntungan dari alam tersebut dapat memicu suatu reaksi baik dari masyarakat lokal maupun internasional.

Antara manusia, dan lingkungan hidup terdapat hubungan timbal balik, yang selalu harus dibina dan dikembangkan agar dapat tetap dalam keselarasan, keserasian, dan keseimbangan yang dinamis. Oleh karena itu, penggunaan sumber daya alam harus selaras, serasi, dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidup.

Hal ini sejalan dengan pendapat Purnomo, bahwa secara filosofis, interaksi manusia dengan alam sekitarnya bermuara pada 2 (dua) pendapat yang berbeda yakni, manusia sebagai pemilik dan pengambil manfaat utama atas bumi dan segenap kehidupan di bawah dan di atasnya, dan menempatkan manusia sebagai bagian dari alam semesta.⁵ Dalam upaya mencapai tujuan pembangunan

⁴ Suadi Husin, *Etika dan Pengantar Hukum Lingkungan*, (Medan; Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Medan, 2010) hal 1

⁵ Agus Purnomo, "Hak Atas Lingkungan Hidup", dalam E.Shobirin Najd et al. *Diseminasi Hak Asasi Manusia, Perpektif dan Aksi*, Cesta LP3ES, (Jakarta; Cesta LP3ES, 2010) hlm. 137.

berkelanjutan, keberlanjutan fungsi dan kelestarian lingkungan hidup merupakan hal yang sangat mendasar karena menopang produksi dan konsumsi sebagai penunjang kesejahteraan manusia. Memperhatikan kondisi dan kualitas lingkungan hidup yang semakin menurun, perlu dilakukan perencanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup secara cermat dan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.⁶

Persoalan lingkungan hidup tidak dapat diselesaikan dalam skala kegiatan saja, namun harus diawali pada tatanan perencanaan, dimana aspek daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup, kecenderungan penurunannya serta peningkatan konsumsi sumber daya alam menjadi pertimbangan utama.

Lingkungan hidup dalam perspektif teoretis dipandang sebagai bagian mutlak dari kehidupan manusia, dan tidak dapat terlepas dari kehidupan manusia itu sendiri.⁷ Oleh karena itu, menurut Munadjat Danusaputro, manusia dalam hidupnya harus melindungi dan menganamankan lingkungan hidupnya agar dapat terselenggara dan teratur secara pasti serta dapat diikuti dan ditaati oleh semua pihak.. Perlindungan dan pengamanan perlu dituangkan dalam bentuk peraturan hukum, sehingga akan lahir hukum yang memperhatikan kepentingan alam atau hukum yang berorientasi kepada kepentingan alam (*nature's interest oriented law*).⁸

Hukum mempunyai peran yang sangat penting dalam pengelolaan lingkungan hidup, karena adanya anggapan bahwa pengertian dan perhatian manusia terhadap alam hanya sebagai tempat hidup dan semata-mata hanya

⁶ <http://dislh.sumutprov.go.id/?p=1695>, diakses pada tanggal 1 November 2019 pukul 11.02 WIB

⁷ N.H.T Siahaan, loc.cit

⁸ Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan*, (Bandung; Bina Cipta, 1985), Hal. 101

dijadikan objek saja. Manusia belum begitu sadar dan dapat membayangkan bahwa antara alam sebagai tempat hidup dengan manusia mempunyai kedudukan dan fungsi yang sama pentingnya karena saling mengisi dan saling mempengaruhi satu sama lain.⁹

Awalnya hukum lingkungan dikenal sebagai hukum gangguan (*hinderrecht*) yang bersifat sederhana dan mengandung aspek keperdataan, lambat laun perkembangannya bergeser ke arah bidang hukum administrasi, sesuai dengan peningkatan peranan penguasa dalam bentuk campur tangan terhadap berbagai segi kehidupan dalam masyarakat yang semakin kompleks. Segi hukum lingkungan administratif muncul apabila keputusan penguasa yang bersifat kebijaksanaan dituangkan dalam bentuk penetapan (*beschikking*) penguasa, misalnya dalam prosedur perizinan, penetapan baku mutu lingkungan, dan proses amdal.¹⁰

Pengertian lingkungan menurut hukum adalah pengertian lingkungan berdasarkan konvensi-konvensi internasional maupun undang-undang lingkungan dari berbagai negara.¹¹ Hukum lingkungan merupakan instrumen yuridis yang memuat seperangkat peraturan yang mengatur mengenai perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup melalui tindakan penataan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Pengelolaan lingkungan hidup merupakan usaha dan upaya

⁹ Alvi Syahrin, *Hukum Lingkungan*, (Jakarta: Prenada Media Group 2018), hal. 56

¹⁰ Supriadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hal 170

¹¹ A'an Effendi, *Hukum Penyelesaian Sengkata di Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta; Sinar Grafika, 2016), hal 16

yang sifatnya terpadu, komprehensif dan integral, dalam rangka melestarikan fungsi lingkungan hidup melalui tindakan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup.

Dalam hal ini berbagai peraturan tersebut tidak hanya mengatur hubungan antara manusia dan manusia, tetapi juga mengatur hubungan manusia dan lingkungan hidupnya. Misalnya bagaimana cara atau upaya dalam menjaga agar sumber daya alam yang tersedia tetap digunakan dan dimanfaatkan secara baik dan bijak agar dapat terjaga kelestariannya seberapa besar dapat dilakukan eksploitasi suatu bahan tambang sehingga tetap dapat dikendalikan persediannya.

Dengan demikian, hukum lingkungan disini mengandung manfaat sebagai pengatur interaksi manusia dengan lingkungan supaya tercapai keteraturan dan ketertiban (*social order*). Sesuai dengan tujuan yang tidak hanya semata-mata sebagai alat ketertiban, maka hukum lingkungan mengandung pula tujuan-tujuan kepada pembaruan masyarakat (*social engineering*). Hukum sebagai alat rekayasa sosial sangat penting artinya dalam kehidupan hukum lingkungan. Karena dengan hukum lingkungan yang memuat kandungan demikian, masyarakat dalam interaksinya dengan lingkungan dapat diarahkan untuk menerima dan merespons prinsip-prinsip pembangunan dan kemajuan.¹² Dari pengertian Hukum Lingkungan tersebut, ada beberapa hal yang penting untuk diketahui, yaitu:¹³

1. Hukum sebagai dasar pengelolaan lingkungan
2. Kekuasaan pengelolaan di tangan negara
3. Mengatur interaksi lingkungan dan manusia dengan manusia

¹² N.H.T Siahaan, Hukum Lingkungan, Cetakan Kedua Edisi revisi, (Jakarta, Pancuran Alam, 2009), hal. 44

¹³ *Ibid*, hal 53

4. Keserasian berdasarkan asas pengelolaan lingkungan
5. Berasaskan berkelanjutan.

Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah Undang-Undang yang berlaku hingga saat ini, adapun pembaharuan hukum terhadap peraturan sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pembaharuan hukum lingkungan tidak terlepas dari *rule of law* sebagai salah satu elemen kunci demokrasi. Dalam Konteks *rule of law*, lima hal berikut adalah elemen kunci:

1. Kepastian Hukum
2. Peradilan yang independen
3. Penegakan hukum yang efektif
4. Pembentukan perundang-undangan yang partisipatif
5. Akses terhadap keadilan, terutama bagi masyarakat yang tidak termarginalkan atau yang tidak beruntung.¹⁴

Adapun perbedaan mendasar antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah adanya penguatan yang terdapat dalam Undang-Undang saat ini tentang prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang didasarkan pada tata kelola pemerintahan yang baik karena dalam setiap proses perumusan dan penerapan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta penanggulangan dan penegakan hukum mewajibkan pengintegrasian aspek transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan keadilan.

¹⁴ Alvisyarin, Op. Cit, hal 64

Kebijakan pengelolaan lingkungan hidup secara normatif salah satunya adanya upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Dalam hal pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sudah terjadi, perlu dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi.

Sehubungan dengan hal tersebut, perlu dikembangkan satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain.

Menyadari potensi dampak negatif yang ditimbulkan sebagai konsekuensi dari pembangunan, terus dikembangkan upaya pengendalian dampak secara dini. Analisis mengenai dampak lingkungan (amdal) adalah salah satu perangkat preventif pengelolaan lingkungan hidup yang terus diperkuat melalui peningkatan akuntabilitas dalam pelaksanaan penyusunan amdal dengan mempersyaratkan lisensi bagi penilai amdal dan diterapkannya sertifikasi bagi penyusun dokumen amdal, serta dengan memperjelas sanksi hukum bagi pelanggar di bidang amdal. Amdal juga menjadi salah satu persyaratan utama dalam memperoleh izin lingkungan yang mutlak dimiliki sebelum diperoleh izin usaha.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga mendayagunakan berbagai ketentuan hukum, baik hukum administrasi, hukum perdata, maupun hukum pidana. Ketentuan hukum perdata meliputi penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dan di dalam pengadilan. Penyelesaian sengketa lingkungan

hidup di dalam pengadilan meliputi gugatan perwakilan kelompok, hak gugat organisasi lingkungan, ataupun hak gugat pemerintah. Melalui cara tersebut diharapkan selain akan menimbulkan efek jera juga akan meningkatkan kesadaran seluruh pemangku kepentingan tentang betapa pentingnya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup demi kehidupan generasi masa kini dan masa depan.

Penegakan hukum lingkungan di Indonesia dewasa ini semakin berkembang dan peraturan perundang-undangan lingkungan terus dilengkapi dalam rangka pembangunan berkelanjutan, namun penegakan hukum lingkungan masih belum sesuai yang diharapkan, dalam penegakan hukum lingkungan terdapat beberapa cara penyelesaian yang harus ditempuh, yaitu secara administrasi, perdata, alternative penyelesaian sengketa, dan pidana.

Penegakan hukum pidana dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 memperkenalkan ancaman hukuman minimum di samping maksimum, perluasan alat bukti, pidanaan bagi pelanggaran baku mutu, keterpaduan penegakan hukum pidana, dan pengaturan tindak pidana korporasi.

Penegakan hukum pidana lingkungan merupakan serangkaian kegiatan dalam upaya tetap mempertahankan lingkungan hidup dalam keadaan lestari yang memberi manfaat bagi generasi masa kini dan generasi masa depan. Upaya tersebut sangat kompleks dan banyak sekali kendala dalam tataran aplikatif. Fungsionalisasi hukum pidana untuk mengatasi masalah pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan, diwujudkan melalui perumusan sanksi pidana dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ada dua alasan diperlukannya sanksi pidana, yaitu: *Pertama*, sanksi pidana selain dimaksudkan untuk melindungi kepentingan manusia, juga untuk melindungi kepentingan lingkungan karena manusia tidak

dapat menikmati harta benda dan kesehatannya dengan baik jika persyaratan dasar tentang kualitas lingkungan yang baik tidak terpenuhi; *Kedua*, pendayagunaan sanksi pidana juga dimaksudkan untuk memberikan rasa takut kepada pencemar potensial. Sanksi pidana dapat berupa pidana penjara, denda, perintah memulihkan lingkungan yang tercemar dan/atau rusak, penutupan tempat usaha dan pengumuman melalui media massa yang dapat menurunkan nama baik badan usaha yang bersangkutan.

Pelaksanaan penegakkan hukum lingkungan kepidanaan dalam praktik di lapangan bermula dari kegiatan pengumpulan bahan keterangan (penyelidikan), dilanjutkan dengan kegiatan Penyidikan, Penuntutan, Putusan Hakim dan eksekusi putusan hakim, harus pula memperhatikan sifat-sifat khas dan kompleksitas dari suatu kasus lingkungan hidup. Karena itu, sesuai dengan asas pengelolaan lingkungan hidup, maka penegakkan hukum lingkungan kepidanaan juga dilakukan secara terpadu dan terkoordinasi dengan aparat sektoral, terutama yang berwenang dalam bidang penerbitan izin, pengawasan, pemantauan lingkungan dan penegakan hukum lingkungan administratif.¹⁵

Hukum lingkungan kepidanaan dapat berdaya guna, tidak hanya ditentukan oleh sanksi pidananya, tetapi juga oleh konsep pertanggungjawaban pidana yang berlaku. Konsep pertanggungjawaban menjadi penting, sebab masalah pencemaran/perusakan lingkungan bisa terjadi (bersumber) dari kegiatan-kegiatan badan-badan usaha (korporasi) yang di dalamnya terlibat banyak orang dengan berbagai tingkatan tugas dan tanggung jawab pekerjaan. Dalam hal ini, perlu

¹⁵ Alvi Syahrin, Op.Cit, Hal 185-186

memperhatikan perkembangan konsep pertanggungjawaban pidana korporasi (*corporate criminal liability*).

H.A.Zainal Abidin Farid menyimpulkan bahwa hukum pidana berbeda dengan hukum lain karena sanksinya bersifat penderitaan istimewa dan oleh karena itu harus tetap merupakan *ultimum remedium*. Dalil *Ultimum remedium* atau disebut sarana terakhir dalam teori hukum pidana dijadikan rangka untuk menentukan perbuatan apa saja yang akan dikriminalisasi(dijadikan delik atau perbuatan yang apabila dilakukan akan berhadapan denganpidanaan). Sedangkan langkah kriminalisasi sendiri termasuk dalam teori KebijakanKriminal (*Criminal Policy*).¹⁶

Hukum pidana sebagai *ultimum remedium* atau sebagai alat terakhir apabila usaha-usaha lain tidak bisa dilakukan, ini disebabkan karena sifat pidana yang menimbulkan nestapa, demikian Sudarto mengemukakan pada pelaku kejahatan, sehingga sebisa mungkin dihindari penggunaan pidana sebagai sarana pencegah kejahatan.¹⁷

Fungsi hukum pidana yang besifat subsidair tersebut juga sering disebut dengan *ultimum remedium* atau sebagai obat terakhir, yaitu sebagai obat yang baru akan digunakan manakala obat lain diluar hukum pidana sudah tidak dapat efektif digunakan.¹⁸

Van Bemmelen berpendapat bahwa yang membedakan antara hukum pidana dengan bidang hukum lain adalah sanksi hukum pidana merupakan pemberian ancaman penderitaan dengan sengaja dan sering juga pengenaan penderitaan, hal mana dilakukan juga sekalipun tidak ada korban kejahatan.

¹⁶ H.A.Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana I*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm 13.

¹⁷ H. Setiyono, *Kejahatan Korporasi*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), hlm, 102.

¹⁸ *Ibid*, hlm 26

Perbedaan demikian menjadi alasan untuk menganggap hukum pidana sebagai *ultimum remedium*, yaitu usaha terakhir guna memperbaiki tingkah laku manusia, terutama penjahat, serta memberikan tekanan psikologi agar orang lain tidak melakukan kejahatan. Penerapan hukum pidana sedapat mungkin dibatasi oleh karena sanksinya yang bersifat penderitaan, dengan kata lain penggunaanya dilakukan jika sanksi-sanksi hukum lain tidak memadai lagi.¹⁹

Berbicara *ultimum remedium* juga akan bersinggungan langsung dengan tujuan pidanaan yang antara lain menurut Cesare Beccaria Bonesana dikatakan ada 2 (dua) hal yaitu untuk tujuan prevensi khusus dan prevensi umum. Tujuan pidanaan hanyalah supaya si pelanggar tidak merugikan sekali lagi kepada masyarakat dan untuk menakuti-nakuti orang lain agar jangan melakukan hal itu. Menurut Beccaria yang paling penting adalah akibat yang menimpa masyarakat. Keyakinan bahwa tidak mungkin meloloskan diri dari pidana yang seharusnya diterima, begitu pula dengan hilangnya keuntungan yang dihasilkan oleh kejahatan itu. Namun Becaria mengingatkan sekali lagi bahwa segala kekerasan yang melampaui batas tidak perlu karena itu berarti kelaliman.²⁰

Hukum pidana selalu dipandang sebagai *ultimum remedium*, sehingga dalam membuat ketentuan-ketentuan pidana pembentuk undang-undang selalu harus mempertanyakan apakah bagian hukum yang lain tidak telah memberikan perlindungan yang cukup bagi kepentingan tersebut dan apakah suatu sanksi pidana memang diperlukan sekali di samping sanksi-sanksi lain yang telah ada dalam bagian-bagian hukum lainnya itu. Dalam menimbang itu pembentuk undang-

¹⁹ *Ibid*

²⁰ Yenti Garnasih, "*Ultimum Remedium*". Arikel Hukum Oleh LBH PERS.

undang berkali-kali harus memperhatikan apakah sanksi-sanksi lain itu dapat memberikan perlindungan yang cukup terhadap kepentingan masyarakat.²¹

Terkait dengan tindak pidana lingkungan yang dinyatakan sebagai kejahatan (*rechtsdelicteni*), maka perbuatan tersebut dipandang secara esensial bertentangan dengan tertib hukum atau perbuatan yang bertentangan dengan (membahayakan) kepentingan hukum, pelanggaran hukum yang dilakukan menyangkut pelanggaran terhadap hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat serta keharusan untuk melaksanakan kewajiban dan pencemaran lingkungan hidup.

Penegakan hukum pidana lingkungan dalam penjelasan angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, harus memperhatikan asas *ultimum remedium* yang mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administrasi dianggap tidak berhasil, dan penerapan asas *ultimum remedium* ini hanya berlaku bagi tindak pidana formil tertentu, yaitu pemidanaan terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, emisi, dan gangguan.

Sedangkan prinsip umum yang tertuang dalam dalam KUHP maupun KUHPA, menyatakan tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan (*principle of legality*).²² Artinya ketika suatu perbuatan yang melawan hukum telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, maka hal tersebut dapat dipidana.

²¹ *Ibid*

²² Machmud, Syahrul (2012) *Problematika Penerapan Delik Formil dalam Persepektif Penegakan Hukum Pidana Lingkungan di Indoensia*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2012), hlm. 123.

Namun dalam penegakan hukum pidana lingkungan menentang prinsip tersebut, dengan dituangkannya Pasal 100 Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mengatakan bahwa :

- (1) *Setiap orang yang melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi, atau baku mutu gangguan dipidana, dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).*
- (2) *Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dikenakan apabila sanksi administratif yang telah dijatuhkan tidak dipatuhi atau pelanggaran dilakukan lebih dari satu kali”.*

Menurut pasal 100 ayat (2) tersebut maka ada pemberlakuan asas *ultimum remedium*, dimana pemidanaan pada pasal 100 ayat (1) dapat dikenakan bilamana sanksi administratif yang sudah dijatuhkan tidak dipatuhi oleh penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan yang memanfaatkan lingkungan.²³ Sanksi administratif berdasarkan ketentuan Pasal 76 ayat (1) UUPPLH hanya dapat dijatuhkan kepada penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan. Sanksi administratif sebagaimana yang diatur dalam Pasal 76 ayat (2) UUPPLH berupa:

- a. *Teguran tertulis;*
- b. *Paksaan pemerintah;*
- c. *Pembekuan izin lingkungan; atau*
- d. *Pencabutan izin lingkungan.*

Penjatuhan Sanksi administratif sebagaimana yang diatur dalam pasal 100 ayat (2) harus mempertimbangkan faktor lingkungan hidup, ekonomi, sosial bahkan politik. Selain itu pada ketentuan pasal 100 ayat (2) dapat juga ditafsirkan bahwa setiap orang bebas dari segala tuntutan pidana apabila melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi, atau baku mutu gangguan sebanyak 1 (satu) kali.

²³<http://hukumonlinesiboro.blogspot.com/2011/12/penerapan-asas-ultimum-remedium-pada.html>, diakses pada tanggal 30 Oktober 2019 pukul 23.20 wib

Pasal 100 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup kemudian yang dikuatkan dalam penjelasan angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang mengatakan bahwa, Penegakan hukum pidana lingkungan tetap memperhatikan asas *ultimum remedium* yang mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administrasi dianggap tidak berhasil. Penerapan asas *ultimum remedium* ini hanya berlaku bagi tindak pidana formil tertentu, yaitu pemidanaan terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, emisi, dan gangguan.

Dari penerapan asas *ultimum remedium* tersebut akan mempersulit penegak hukum dalam menegakan hukum pidana lingkungan, dengan asas *ultimum remedium* ini dapat membelenggu aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugas penegakan hukum lingkungan, selain itu asas *ultimum remedium* ini juga dapat merugikan lingkungan karena terhadap pelaku pelanggaran baku mutu air limbah, emisi, dan gangguan yang diutamakan adalah pemberian sanksi administratif, artinya tidak ada efek jera terhadap pelaku dalam melakukan pelanggaran baku mutu air limbah, emisi, dan gangguan. penerapan sanksi administratif ini baik apabila langsung dipatuhi dan tidak mengulangi perbuatan serupa, namun ketika tidak dipatuhi apalagi setelah dipatuhi kemudian mengulangi perbuatan serupa, hal ini tentu akan lebih merusak lingkungan hidup.

Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mewajibkan pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota menyusun rencana perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang akan digunakan sebagai acuan dalam perencanaan pemanfaatan sumber daya

alam dan perencanaan pemanfaatan ruang untuk 30 tahun mendatang. Undang – Undang nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah juga menegaskan bahwa penyusunan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) merupakan urusan wajib pemerintah pusat dan daerah.

Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara merupakan instansi di lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara yang memiliki tugas dan peran teknis pengelolaan lingkungan hidup di Provinsi Sumatera Utara. Secara garis besar, fungsi strategis yang diemban adalah untuk memfasilitasi pembangunan berkelanjutan sesuai dengan amanat Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara mempunyai tugas melaksanakan urusan lingkungan hidup yang menjadi kewenangan Provinsi di bidang administrasi umum, pengkajian tata lingkungan, pengelolaan bahan limbah berbahaya dan beracun, persampahan, pengendalian pencemaran lingkungan dan kerusakan lingkungan hidup, penataan dan peningkatan kapasitas lingkungan hidup, dan tugas-tugas dekonsentrasi dan pembantuan.

Adapun yang menjadi landasan utama dalam pelaksanaan kegiatan di Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara adalah konsep pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan, yang mengandung makna bahwa setiap orang memiliki kewajiban dan tanggungjawab dalam pemeliharaan dan kelestarian lingkungan hidup, baik untuk saat sekarang ini dan kelangsungannya dimasa yang akan datang.

Konsep Pembangunan Berkelanjutan ini mengisyaratkan kepada keseimbangan dalam Aspek Sosial, Aspek Lingkungan Hidup dan Aspek Ekonomi

dalam pelaksanaan pembangunan di Sumatera Utara. Akan tetapi pada kenyataannya penurunan kualitas lingkungan masih terus terjadi, antara lain disebabkan oleh pencemaran lingkungan hidup akibat limbah cair dari kegiatan industri, rumah sakit, limbah domestik yang belum dikelola dengan baik; pencemaran udara yang berasal dari sumber bergerak (kendaraan bermotor), sumber tidak bergerak dari cerobong asap pabrik dan kebakaran hutan; kerusakan pesisir dan laut yang diakibatkan alih fungsi lahan; akses terhadap informasi tentang lingkungan hidup yang belum dimanfaatkan dan ditindaklanjuti secara optimal.

Kondisi lingkungan seperti saat ini tidak dapat dipungkiri merupakan dampak dari meningkatnya kegiatan pembangunan dan eksploitasi pemanfaatan sumber daya alam yang berlebihan serta program-program pembangunan yang tidak berwawasan lingkungan. Upaya represif sangat dibutuhkan dalam penegakan hukum pidana untuk melindungi kondisi lingkungan Sumatera Utara oleh karena itu Penerapan asas *ultimum remedium* pada hukum lingkungan hidup dapat juga menjadi alasan penyebab kondisi lingkungan demikian.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas tersebut penelitian ini sangatlah penting untuk dilakukan, maka dalam hal ini membuat penulis untuk membuat penelitian tesis dengan judul **“Penerapan Asas *Ultimum remedium* Terhadap Pelaku Tindak Pidana Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan yang mengatur penerapan asas *Ultimum remedium* Terhadap Pelaku Tindak Pidana Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup?
2. Bagaimanakah Peran Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara dalam Penerapan Asas *Ultimum remedium* Terhadap Pelaku Tindak Pidana Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup?
3. Bagaimanakah Penerapan Asas *Ultimum remedium* Terhadap Pelaku Tindak Pidana Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Provinsi Sumatera Utara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, adapun tujuan yang dihendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis unsur-unsur delik dalam Penerapan Asas *Ultimum remedium* Terhadap Pelaku Tindak Pidana Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis akibat yang ditimbulkan dalam Penerapan Asas *Ultimum remedium* Terhadap Pelaku Tindak Pidana Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

3. Untuk mengetahui peran Kantor Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara dalam Penerapan Asas *Ultimum remedium* Terhadap Pelaku Tindak Pidana Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

D. Manfaat Penelitian

Didalam melakukan penelitian ini, penulis mengharapkan ada manfaat yang dapat diambil baik bagi penulis maupun bagi masyarakat pada umumnya. Besarnya manfaat yang diberikan menunjukkan nilai dan kualitas dari penelitian ini, manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi ilmu pengetahuan khususnya dibidang ilmu hukum lingkungan tentang penerapan *asas ultimum remedium* terhadap pelaku tindak pidana lingkungan hidup
- b. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan informasi sebagai literatur maupun refrensi untuk dijadikan acuan penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pemerintah dan penegak hukum dalam penerapan *asas ultimum remedium* terhadap pelaku tindak pidana dalam lingkungan hidup .
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pihak yang berwenang sebagai bahan membuat kebijakan yang berkaitan dengan hukum lingkungan.

- c. Penelitian ini dapat dijadikan tolak ukur bagi pemerintah untuk menjalankan fungsinya dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi yang ada dan dari penelusuran yang dilakukan di Kepustakaan Pascasarjana Universitas Medan Area dan beberapa Universitas lainnya, bahwa penelitian dengan judul Penerapan Asas *Ultimum remedium* Terhadap Pelaku Tindak Pidana Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, belum pernah ada yang melakukan penelitian sebelumnya. Namun, pernah ada yang meneliti tentang Penerapan Asas *Ultimum remedium* dalam lingkungan hidup tetapi tidak sama dengan judul yang saya teliti. Adapun penelitian-penelitian tersebut akan diuraikan sebagai berikut:

1. Tesis atas nama kade Febriani Rahmawati, NIM: 148040056, dari Universitas Pasundan, dengan judul “Penerapan Asas Hukum Pidana Sebagai *Premium remedium* Dalam Penegakan Hukum Atas Perkara Hukum Lingkungan Menurut Undang Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup”. Dengan rumusan masalah yang diteliti adalah:
 - a. Bagaimanakah penerapan asas *premium remedium* dalam rangka mencegah dan menanggulangi terjadinya tindak pidana lingkungan hidup menurut Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup?

- b. Apakah permasalahan yang terjadi dalam penerapan asas *premium remedium* sebagai prioritas pencegahan dan penanggulangan tindak pidana lingkungan hidup?
2. Skripsi atas nama Jaka Kelana, NIM: 031624253027, dari Universitas Sumatera Utara, dengan judul, "Peran Hukum Pidana Dalam Penegakan Hukum Lingkungan Di Indonesia". Dengan rumusan masalah yang diteliti adalah:
 - a. Bagaimana Pengaturan Hukum Lingkungan di Indonesia ?
 - b. Bagaimana Penerapan dalam Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia?
 - c. Bagaimana Peran Hukum Pidana Dalam Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia ?
3. Tesis atas nama Kukuh Subaktyo, NIM: B4B006228, dari Universitas Diponegoro, dengan judul, "Asas *Ultimum remedium* Ataukah *Premium Remedium* Yang Dianut Dalam Penegakan Hukum Pidana Pada Tindak Pidana Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. ". Dengan rumusan masalah yang diteliti adalah:
 - a. Apakah yang dimaksud dengan azas *ultimum remedium* dan azas *premium remedium* ?
 - b. Azas mana yang dipakai dalam UUPPLH Nomor 32 tahun 2009, *ultimum remedium* ataukah *premium remedium* ?

Berdasarkan uraian-uraian penelitian diatas yang telah ada terlebih dahulu, tentu terlihat perbedaannya. Tesis ini berjudul "Penerapan Asas *Ultimum remedium* Terhadap Pelaku Tindak Pidana Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup", Dengan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah unsur-unsur delik dalam Penerapan Asas *Ultimum remedium* Terhadap Pelaku Tindak Pidana Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup?
2. Bagaimanakah Penerapan Asas *Ultimum remedium* Terhadap Pelaku Tindak Pidana Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup?
3. Bagaimanakah peranan Kantor Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara dalam Penerapan Asas *Ultimum remedium* Terhadap Pelaku Tindak Pidana Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup?

Tesis yang ditulis oleh penulis ini memiliki perbedaan yang signifikan dengan tesis-tesis yang disebutkan diatas, dimana tesis ini memfokuskan penelitian kepada analisa kebijakan dalam hukum mengenai Penerapan Asas *Ultimum remedium* Terhadap Pelaku Tindak Pidana Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup khususnya di Sumatera Utara, sedangkan ketiga penelitian diatas memfokuskan kepada Pengaturan dan perbandingan terhadap asas *ultimum remedium* secara umum.

F. Kerangka Teori Dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori

Kerangka teori dalam penelitian hukum sangat diperlukan untuk membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya.²⁴ Teori adalah merupakan seperangkat preposisi yang terintegrasi secara sintaksis (yaitu yang mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan

²⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), hlm. 254.

secara logis atau dengan lainnya dengan data dasar yang dapat diamati) dan berfungsi sebagai wahana untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang diamati.²⁵ Definisi teori menurut Masri Singarimbun dan Sofian Effendi dalam buku *Metode Penelitian Sosial* mengatakan, teori adalah serangkaian asumsi, konsep, kontrak, defenisi dan preposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.²⁶

Kata teori memiliki arti yang berbeda-beda pada bidang-bidang pengetahuan yang berbeda pula tergantung pada metodologi dan konteks diskusi. Dapat dikatakan secara umum, teori merupakan analisis hubungan antara fakta yang satu dengan fakta yang lain pada sekumpulan fakta-fakta. Selain itu berbeda dengan teorema, pernyataan teori umumnya hanya diterima secara “sementara” dan bukan merupakan pernyataan akhir yang konklusif. Hal ini mengindikasikan bahwa teori berasal dari penarikan kesimpulan yang memiliki potensi kesalahan, berbeda dengan penarikan kesimpulan pada pembuktian matematika. Sedangkan khusus di dalam ilmu sosial, terdapat pula teori sosial. Neuman mendefinisikan teori sosial adalah sebagai sebuah system dari keterkaitan abstraksi atau ide-ide yang meringkas dan mengorganisasikan pengetahuan tentang dunia sosial.

Dalam banyak literatur dijelaskan bahwa teori (yang berasal dari kata: *thea*) selalu menggunakan bangunan berfikir yang tersusun sistmematis, logis (rasional), empiris (kenyataan), juga simbolis dalam menjelaskan suatu fenomena. Sehingga bisa dikatakan bahwa suatu teori adalah suatu kerangka kerja konseptual

²⁵ L. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2002), hlm. 34-35.

²⁶ Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Sosial*. (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 37.

untuk mengatur pengetahuan dan menyediakan suatu cetak biru untuk melakukan beberapa tindakan selanjutnya.

Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidaknya-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah kita merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas.²⁷ Berdasarkan hal tersebut, maka kerangka teori dapat diartikan sebagai kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis dari peneliti mengenai sesuatu kasus ataupun permasalahan (*problem*), yang menjadi bahan perbandingan, pegangan yang mungkin disetujui atau tidak disetujui²⁸, yang merupakan masukan eksternal dalam penelitian ini.

Berikut akan diuraikan kerangka teori yang berhubungan dengan Penerapan Asas *Ultimum remedium* Terhadap Pelaku Tindak Pidana Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup :

a. Teori Kepastian Hukum

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberative*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi

²⁷ *Ibid*, hal 253

²⁸ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2003), hal. 80.

masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum²⁹

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran Positivisme di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom yang mandiri, karena bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain sekedar menjamin terwujudnya oleh hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian³⁰.

Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Ketiga unsur tersebut harus ada kompromi, harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang. Tetapi dalam praktek tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara proporsional seimbang antara ketiga unsur tersebut. Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan. Tetapi terlalu menitik beratkan pada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil.

²⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 58.

³⁰ Dosminikus Rato, *Filasafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, (Yogyakarta: PT Presindo, 2010), hlm. 59

Adanya kepastian hukum merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum yang terkadang selalu arogansi dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum. Karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tahu kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang akan tidak tahu apa yang harus diperbuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum. Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penoramaan yang baik dan jelas dalam suatu Undang-Undang dan akan jelas pula penerapannya.

Dengan kata lain kepastian hukum itu berarti tepat hukumnya, subjeknya dan objeknya serta ancaman hukumnya. Akan tetapi kepastian hukum mungkin sebaiknya tidak dianggap sebagai elemen yang mutlak ada setiap saat, tapi sarana yang digunakan sesuai dengan situasi dan kondisi dengan memperhatikan asas manfaat dan efisiensi.

Artinya kepastian hukum dalam bidang hukum lingkungan hidup adalah para pemangku kepentingan harus memperoleh kepastian mengenai haknya dan adanya instruksi yang jelas bagi pemerintah. Hal ini diwujudkan dengan adanya standar baku mutu air, baku mutu emisi, baku mutu gangguan yang jelas, sehingga dapat menjamin terwujudnya kepastian hukum.

b. Teori Perlindungan Hukum

Pada dasarnya setiap manusia terlahir sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yang secara kodrati mendapatkan hak dasar yaitu kebebasan, hak hidup, hak untuk dilindungi dan hak yang lainnya. Dengan hak asasi tersebut,

manusia dapat mengembangkan diri pribadi, peranan dan sumbangannya bagi kesejahteraan hidup manusia.³¹

Dalam merumuskan prinsip-prinsip perlindungan hukum, di Indonesia landasannya adalah Pancasila sebagai ideology dan falsafah bangsa. Konsep perlindungan hukum bagi orang Eropa bersumber pada konsep-konsep *rechtstaat* dan *rule of the law*. Dengan menggunakan konsepsi Eropa sebagai kerangka berpikir dengan landasan Pancasila, prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Eropa, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.³²

Soetjipto Rahardjo mengemukakan bahwa perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam kepentingannya tersebut. Dikemukakan pula bahwa salah satu sifat dan sekaligus merupakan tujuan dari hukum adalah memberikan pengayoman (perindungan) kepada masyarakat dan harus diwujudkan dalam suatu bentuk kepastian hukum agar masyarakat dapat betul-betul terlindungi.³³

³¹ Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 72.

³² Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 38.

³³ Soetjipto Rahardjo, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 121.

Menurut Muchsin, perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua yaitu³⁴ :

1. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran maupun kejahatan. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran atau kejahatan serta memberikan rambu-rambumatau batasan-batasan dalam melakukan kewajiban.

2. Perlindungan Hukum Represif

Merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara dan hukuman tambahan yang diberikan apabila telah terjadi suatu pelanggaran atau kejahatan.

Menurut Paton, suatu kepentingan merupakan sasaran hak, bukan hanya karena ia dilindungi oleh hukum, melainkan juga karena ada pengakuan terhadap itu. Hak tidak hanya mengandung unsur perlindungan dan kepentingan, tapi juga kehendak.³⁵ Terkait fungsi hukum untuk memberikan perlindungan, Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta mengatakan bahwa hukum itu ditumbuhkan dan dibutuhkan manusia justru berdasarkan produk penilaian manusia untuk menciptakan kondisi yang melindungi dan memajukan martabat manusia serta untuk memungkinkan manusia menjalani kehidupan yang wajar sesuai dengan martabatnya.³⁶

Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintah dalam

³⁴ Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum Bagi Investor di Indonesia*, (Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2003), hlm. 20.

³⁵ *Ibid*, hal 54

³⁶ Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Madzab dan Refleksi* (Bandung: PT. Remaja Rosda Karya, 1994), 64.

melindungi hak warga negaranya seperti yang tertulis dalam Pasal 28 H Undang-Undang Dasar 1945 bahwa setiap warga negara berhak memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat. Jadi perlindungan hukum dalam hal ini suatu aturan yang menjamin agar suatu hubungan antara lingkungan dengan manusia dan manusia.

c. Teori Pembangunan Hukum Lingkungan

Dalam kepustakaan asing dapat ditemukan empat teori atau model tentang bagaimana pengembangan hukum lingkungan sebaiknya dilakukan. Keempat teori itu adalah teori pendekatan ekonomi (*the economic account*), teori hak (*rights account*), teori paternalisme (*the paternalism account*) dan teori nilai publik (*publik values account*). Adapun penjelasannya sebagai berikut:

a) Teori Pendekatan Ekonomi

Posner merupakan salah seorang sarjana penganjur terkemuka teori pendekatan ekonomi terhadap hukum, berpandangan bahwa teori pendekatan ekonomi terhadap hukum semestinya menjadi landasan dan acuan bagi pengembangan dan analisis terhadap hukum pada umumnya.³⁷ Teori pendekatan ekonomi terhadap hukum mengandung aspek-aspek heuristic, deskriptif dan normative.³⁸ Dari aspek heuristic, teori ini berusaha membuktikan adanya pertimbangan- pertimbangan atau argument-argument ekonomi yang melandasi doktrin-doktrin dan institusi-institusi hukum. Dari aspek deskriptif, teori ini berusaha mengidentifikasi adanya logika-logika ekonomi dan pengaruh-pengaruh ekonomi dari doktrin dan institusi-institusi hukum, serta alasan-alasan ekonomi yang menyebabkan terjadinya perubahan- perubahan hukum. Dari aspek normative,

³⁷ Richard Posner, 2001, *Frontiers of Legal Theory*

³⁸ *Ibid.*, hlm. 4-5

teori ini mendorong para pembuat kebijakan dan pengambilan keputusan publik, serta para hakim agar dalam membuat pengaturan hukum dan putusan-putusan pengadilan semestinya memerhatikan prinsip efisiensi.

Dalam konteks penerapannya ke dalam hukum lingkungan, teori pendekatan ekonomi sangat dipengaruhi oleh asumsi-asumsi dasar ilmu ekonomi yang memandang masalah-masalah lingkungan bersumber dari dua hal, yaitu kelangkaan (*scarcity*) sumber daya alam dan kegagalan pasar (*market failure*).³⁹

Kelangkaan sumber daya alam menjadi sumber permasalahan dalam kehidupan manusia. Manusia menginginkan banyak hal seperti rumah bagus, mobil mewah, pendidikan, sarana jalan yang baik, tempat wisata yang indah, lingkungan yang bersih dan sehat, budaya dan seni yang maju, dan sebagainya. Manusia mengandalkan sumber daya alam untuk dapat memenuhi semua keinginan itu. Masalahnya adalah bahwa sumber daya alam tidak mampu menopang atau memenuhi semua keinginan manusia itu. Oleh sebab itu, perlu ada kebijakan dari pemerintah tentang alokasi pemanfaatan sumber daya alam. Kebijakan alokasi yang baik adalah kebijakan yang dapat memaksimalkan kepuasan atau keinginan masyarakat yang mencerminkan kepuasan atau keinginan orang perorangan.

Karena masyarakat terdiri atas berbagai kelompok orang yang memiliki kepentingan yang berbeda, maka alokasi pemanfaatan sumber daya alam harus didasarkan pada kriteria *Pareto optimal*, yaitu sebuah kebijakan pemanfaatan sumber daya alam yang dapat meningkatkan kesejahteraan sejumlah orang, tetapi tanpa memperburuk kesejahteraan kelompok lainnya.⁴⁰ Misalkan pemerintah

³⁹ Richard Stewart and James E. Krier, *Environmental Law and Policy*, (New York: The Bobbs Merrill Co. Inc., Indianapolis, 1978), hlm. 99 - 107

⁴⁰ Stewart dan Kriel, *Op. Cit.*, hlm. 99

memutuskan, bahwa di suatu kawasan pantai diizinkan berdiri kawasan industry yang dapat meningkatkan kesejahteraan penduduk, antara lain berupa penyerapan tenaga kerja dan pembayaran pajak, tetapi kebijakan pengembangan sektor industry tidak boleh menyebabkan penurunan kesejahteraan penduduk nelayan karena penurunan jumlah penghasilan akibat penurunan jumlah tangkapan ikan sebagai akibat pencemaran laut yang bersumber dari limbah kegiatan industry.

Pendekatan ekonomi terhadap hukum lingkungan juga menggunakan dua asumsi dalam ilmu ekonomi. Asumsi pertama adalah bahwa semua barang termasuk sumber daya alam, baik hayati atau bukan hayati merupakan komoditas yang dapat diukur secara kuantitatif. Kedua, nilai atau harga dari semua komoditas termasuk sumber daya alam, dapat diukur atau dibandingkan dengan nilai mata uang yang mencerminkan seberapa besar orang perorangan mau membayar untuk memperoleh berbagai barang atau komoditas.

Bagi para penganjur pendekatan ekonomi terhadap hukum lingkungan, masalah-masalah lingkungan misalkan pencemaran lingkungan dipandang semata-mata sebagai bentuk eksternaliti akibat pasar tidak memasukkan seluruh unsur biaya yang semestinya dimasukkan ke dalam harga dari produk yang bersangkutan. Jadi, eksternaliti semata-mata dipandang sebagai akibat kegagalan pasar. Oleh sebab itu, pengaturan hukum lingkungan hanya dapat dibenarkan apabila hukum lingkungan berfungsi sebagai upaya rasional untuk memperbaiki kegagalan pasar dalam mengalokasikan penggunaan sumber daya alam secara efisien atau untuk mencapai pendistribusian kekayaan secara adil.

b) Teori Hak

Pengembangan hukum lingkungan berdasarkan teori hak dipengaruhi oleh filsafat moral atau etika. Aliran filsafat ini menganggap perbuatan yang menimbulkan pencemaran dan perusakan lingkungan merupakan perbuatan jahat (*evils*) sehingga masyarakat atau negara wajib untuk menghukum perbuatan semacam itu. Teori hak ini juga mencakup dua aliran pemikiran, yaitu libertarianisme di satu sisi dan aliran pemikiran tentang hak-hak hewan (*animal rights*) di sisi lain. Libertarianisme menolak argument dari teori pendekatan ekonomi yang menganggap pencemaran dan perusakan lingkungan sekadar sebagai masalah ketidakefisienan dan ketidakadilan distribusi sumber daya alam, tetapi libertarianisme secara tegas menganggap perbuatan mencemari dan merusak lingkungan merupakan bentuk pelanggaran terhadap hak-hak pribadi dan hak-hak kebendaan. Oleh karena itu, menurut libertarianisme, hukum lingkungan harus mewajibkan para pelaku usaha untuk terus-menerus meminimalisasi tingkat pencemaran atau perusakan lingkungan dan kemudian meniadakan sama sekali pencemaran dan perusakan lingkungan. Hal ini dapat dilakukan dengan merumuskan peraturan perundang-undangan yang dapat mendorong lahirnya inovasi teknologi pencegah pencemaran (*technology-forcing pollution control legislation*).

c) Teori Paternalisme

Teori paternalism mengandung arti bahwa negara memainkan peran sebagai bapak atau orang tua dalam membimbing perilaku anak-anaknya. Secara kisanan negara dipandang sebagai bapak atau orang tua, sedangkan warga negara diartikan sebagai anak-anak. Orang tua memiliki tanggung jawab untuk mengarahkan dan mendidik anak-anaknya, sebab jika anak-anak tidak dibimbing, maka perilakunya

hanya menuruti kesukaannya saja. Misalkan, merokok membahayakan kesehatan si perokok, dan juga orang sekitarnya, tetapi masih banyak orang suka merokok. Jika negara tidak campur tangan dengan cara mengeluarkan kebijakana tau hukum yang membatasi gerak para perokok, maka kebiasaan merokok ini akan menimbulkan kerugian tidak saja bagi perokok, tetapi juga orang-orang lain.

Dengan demikian, diperlukan kehadiran berbagai peraturan perundang-undangan lingkungan yang dimaksudkan untuk mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak saja merugikan dirinya, tetapi juga masyarakat secara keseluruhan, serta untuk mengubah atau mengarahkan kesukaan warga demi kebaikan masyarakat secara keseluruhan. Misalkan pemerintah perlu menetapkan sebuah kawasan sebagai hutan lindung atau hutan koservasi, taman nasional yang tidak membolehkan adanya kegiatan penebangna kayu, terutama di zona inti. Pemerintah juga mengundang undang-undang tentang perlindungan satwa karena satwa juga punya nilai ekologis.

d) Teori Nilai Kebijakan Publik

Teori nilai kebijakan publik (*the publik values*) menjelaskan bahwa pertukaran pandangan atau musyawarah mufakat (*deliberative process*) di antara berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) dapat menjadi dasar bagi pembuatan keputusan yang rasional. Pertukaran pandangan dilandasi oleh sifat keterbukaan pemikiran (*openness of mind*), kejujuran (*honesty*), kesediaan untuk mendengar kritik, dan penghargaan atas pandangan-pandangan pihak yang berbeda menjadi dasar pengambilan keputusan bersama (*collective choice*).

Menurut teori nilai kebijakan publik, wakil-wakil dari berbagai pemangku kepentingan dalam proses legislasi harus mampu mengatasi benturan kepentingan

dengan cara menempatkan kepentingan bersama (*publik goods*) di atas kepentingan konstituen mereka. Para anggota badan legislative harus mampu membangun konsepsi kepentingan bersama. Apa yang dimaksud kepentingan bersama dapat diperoleh melalui pertukaran pandangan dalam proses politik. Dalam proses ini, para anggota badan legislative setelah memerhatikan berbagai usulan atau pandangan dari berbagai pemangku kepentingan membuat keputusan dengan mengacu pada apa yang mereka anggap sebagai kepentingan publik dan bangsa.

2. Kerangka Konsep

Kerangka konseptual atau sering disebut sebagai Konsepsi diartikan sebagai usaha membawa sesuatu dari abstrak menjadi suatu yang konkrit, yang disebut dengan definisi operasional⁴¹. Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindari penafsiran yang berbeda terhadap kerangka konsep yang dipergunakan dalam merumuskan konsep yang menggunakan definisi model operasional. Adapun definisi operasional yang dipergunakan dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Penerapan (*implementasi*) adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.⁴²
- b. Peranan adalah suatu tindakan yang dilakukan berdasarkan kewenangan yang berdasarkan tugas pokok, dan fungsinya yang dapat menimbulkan suatu hak dan/atau kewajiban.⁴³

⁴¹ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Harvarindo, 2013), Hal 59

⁴² Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002), Hal 12

⁴³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), hal. 243

- c. *Ultimum remedium* adalah sarana terakhir atau obat terakhir atas perbuatan yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana. ⁴⁴Dengan kata lain, bahwa pemberian sanksi pidana tersebut jangan menjadi obat yang lebih jahat dari suatu penyakit.
- d. Perbuatan Hukum adalah setiap perbuatan manusia yang dilakukan dengan sengaja untuk menimbulkan hak dan kewajiban.⁴⁵
- e. Akibat Hukum adalah akibat yang ditimbulkan oleh peristiwa hukum. Karena suatu peristiwa hukum disebabkan oleh perbuatan hukum, sedangkan perbuatan hukum juga dapat melahirkan suatu hubungan hukum, maka akibat hukum juga dapat dimaknai sebagai suatu akibat yang ditimbulkan oleh adanya suatu perbuatan hukum dan/atau hubungan hukum.⁴⁶
- f. Tindak Pidana (*strafbaar feit*). adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa yang melanggar aturan tersebut.⁴⁷
- g. Perlindungan adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum ke dalam bentuk perangkat baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang lisan maupun yang tertulis.⁴⁸
- h. Pengelolaan adalah proses, cara, perbuatan mengelola, dan/atau proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain, dan/atau proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi,

⁴⁴Titis Anindyajati et.al., 2015, “Konstitusionalitas Norma Sanksi Pidana sebagai *Ultimum Remedium* dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 6, Desember 2015, hal. 882.

⁴⁵ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal 291

⁴⁶ Kampus Hukum, *Istilah- Istilah Dalam Ilmu Hukum*, website online: <http://e-kampus hukum.blogspot.com/2016/05/akibat-hukum.html?m=1>, diakses pada tanggal 24 November 2019 pukul 17.01 WIB

⁴⁷ Moeljatno. Op.Cit, hal 26

⁴⁸ <http://tesishukum.com/pengertian-perindungan-hukum-menurut-para-ahli/>, diakses pada tanggal 22 Oktober 2019 pukul 15.55 wib

dan/atau proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.⁴⁹

- i. Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.⁵⁰

G. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan tesis ini dapat menggambarkan fakta-fakta yang timbul dari masalah-masalah yang peneliti teliti yang kemudian akan dianalisis sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam tesis ini adalah dengan menggunakan jenis penelitian hukum normatif dengan dukungan data empiris. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan mempelajari sumber bahan hukum yang merupakan data sekunder dari norma-norma yang ada atau peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan yang dibahas dan didukung dengan data primer sebagai sumber pertama dengan melalui hasil empiris yang diperoleh melalui wawancara dengan Kepala Kantor Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara . Pelaksanaan penelitian hukum normatif secara garis besar ditujukan kepada:

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum
- c. Penelitian terhadap pelaksanaan ketentuan hukum

⁴⁹ <http://kbbi.web.id/kelola>, diakses pada tanggal 27 Oktober 2019 pukul 23.56

⁵⁰ N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, (Jakarta; Pancuran Alam, 2009), hal.1

- d. Penelitian terhadap perlindungan hukum.
- e. Penelitian terhadap kebijakan hukum.

Sifat penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang artinya menggambarkan fakta-fakta berupa data sekunder (data yang sudah ada) yang terdiri dari bahan hukum primer (perundang-undangan), bahan hukum sekunder (doktrin), dan bahan hukum tersier (opini masyarakat)⁵¹.

Deskriptif analitis merupakan metode yang digunakan untuk menggambarkan pengaturan hukum mengenai perlindungan hukum terhadap keabsahan pendaftaran tanah sistematis lengkap, agar mendapat data seteliti mungkin mengenai objek penelitian, kemudian dianalisis menggunakan teori hukum dan perundang-undangan yang berlaku.

2. Pendekatan Penelitian

Metode Pendekatan yang digunakan dengan pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*) dan pendekatan empiris. Penelitian ini juga disebut dengan istilah pendekatan/penelitian doktrinal atau dikenal pula penelitian hukum normatif. Tahap penelitian yuridis normatif melalui studi kepustakaan (penelaahan terhadap literatur).

Digunakan pendekatan penelitian yuridis normatif dan empiris untuk menjawab semua permasalahan yang telah diangkat maka penelitian ini juga dilakukan pendekatan/penelitian empiris, dengan meneliti keberlakuan hukum itu dari aspek kenyataan. Pendekatan ini dikenal dengan penelitian hukum yang empirik atau penelitian hukum sosiologis. Pendekatan ini melakukan penelitian secara langsung untuk mengumpulkan semua informasi yang berhubungan dengan

⁵¹ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), hal. 11-12.

penelitian ini, baik dengan wawancara maupun dengan pengamatan seksama terhadap objek penelitian.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di Kantor Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara yang terletak di Jalan Teuku Daud Nomor 5, sebagai lembaga yang memiliki tugas dan peran teknis pengelolaan lingkungan hidup di Provinsi Sumatera Utara. Secara garis besar, fungsi strategis yang diemban adalah untuk memfasilitasi pembangunan berkelanjutan sesuai dengan amanat Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, karena peneliti merasa adanya permasalahan yang terdapat di badan tersebut dan pemilihan lokasi ini bertujuan untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dalam menjawab rumusan masalah terkait penegakan hukum pidana dan penerapan asas *ultimum remedium* terhadap pelaku tindak pidana lingkungan dengan menggunakan teori yang sudah ditentukan oleh peneliti sehingga dapat diperoleh kesimpulan yang jelas mengenai penelitian ini.

4. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yakni dalam hal mengumpulkan data primer dengan menggunakan metode wawancara dengan Kepala Kantor Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara yang terletak di Jalan Teuku Daud Nomor 5, Medan yang dalam hal ini memiliki kapasitas sebagai informan ataupun narasumber. Jenis wawancara yang digunakan adalah wawancara tidak terstruktur atau bebas, dimana peneliti tidak berpedoman pada wawancara yang terstruktur sistematis lengkap untuk pengumpulan datanya. Pedoman wawancara hanya berupa garis-garis besar permasalahan yang akan ditanyakan.

Sedangkan Data Sekunder akan dikumpulkan dengan menggunakan alat pengumpulan data berupa studi kepustakaan (*library research*) berupa bahan hukum peraturan perundang-undangan dan bahan tertulis lainnya yakni dengan mencari, mempelajari hal-hal yang berkaitan dengan objek penelitian. Sumber bahan hukum dalam penelitian ini sebagai berikut:⁵²

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu berupa Peraturan perundang-undangan yang berlaku dan terkait terhadap permasalahan yang akan diteliti. Adapun peraturan yang berkaitan dengan penelitian ini antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945
- 2) Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- 3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2012 Tentang Izin Lingkungan.
- 4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan Kualitas Air Dan Pengendalian Pencemaran Air
- 5) Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Provinsi Sumatera Utara.
- 6) Peraturan Gubernur Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Uraian Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Badan Lingkungan Hidup Sumatera Utara

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu berupa bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti buku mengenai hukum, literature,

⁵²<https://www.lawmetha.wordpress.com/2011/05/19/metodepenelitianhukumnormatif.html?m=1>, diakses pada tanggal 21 Oktober 2019 pukul 19:54 WIB.

jurnal, pendapat para ahli, media massa, dan lain sebagainya yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu berupa bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap data hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia, dan *website* maupun sumber hukum lainnya yang sejenis ataupun berhubungan dengan penelitian ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan pendekatan dan data dalam penelitian ini, maka dalam memudahkan untuk mendapatkan bahan hukum yang akan ditelaah, penulisan ini dilakukan melalui penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Penelitian kepustakaan (*library research*), dilakukan dengan cara menginventarisasi, mengumpulkan bahan-bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan-bahan sekunder berupa buku-buku dan bahan-bahan tertier berupa kamus hukum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Selain itu digunakan juga teknik pengumpulan data lapangan (*field research*) yakni dengan mengumpulkan data mengenai penerapan asas *ultimum remedium* terhadap pelaku tindak pidana dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup pada Kantor Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara .

6. Analisis Data

Analisis data merupakan proses pengorganisasian dan menurutkan data kedalam kategori-kategori dan satuan uraian dasar sehingga ditemukan tema dan

dapat dirumuskan hipotesis kerja, seperti yang disarankan oleh data⁵³. Sebelum dianalisis terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan dan evaluasi terhadap semua data yang dikumpulkan. Setelah itu data tersebut akan dianalisis dan disistematiskan secara kualitatif.

Metode kualitatif merupakan metode penelitian yang digunakan untuk menyelidiki, menemukan, menggambarkan dan menjelaskan kualitas atau keistimewaan suatu penelitian, yang dilakukan dengan cara menjelaskan dengan kalimat sendiri dari data yang ada, baik data primer, data sekunder maupun data tersier. Sehingga menghasilkan kualifikasi yang sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini, untuk memperoleh jawaban yang benar mengenai penerapan asas *ultimum remedium* terhadap pelaku tindak pidana dalam undang-undang 32 tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Setelah analisis data selesai maka hasilnya kemudian akan disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti.⁵⁴ Dari hasil tersebut kemudian ditariklah kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

⁵³ Analisis data menurut Patton adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikan kedalam suatu pola, kategori dan suatu uraian dasar. Analisa berbeda penafsiran yang memberikan arti yang signifikan terhadap hasil analisis, menjelaskan uraian dan pola hubungan diantara dimensi. Lexy J Moelong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung; Remaja Rosdakarya, 2004), hal. 280

⁵⁴H.B. Sutopo, *Metodelogi Penelitian Hukum Kualitatif Bagian II*, (Surakarta: UNS Press, 2002), hlm, 37.

BAB II

PENGATURAN ASAS *ULTIMUM REMEDIUM* DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

A. Kedudukan Asas *Ultimum remedium* Dalam Hukum Pidana

1. Konsep Umum Tentang Asas *Ultimum remedium*

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara terkadang keamanan dan ketertiban terganggu oleh oknum yang mencoba melakukan tindak kejahatan. Kejahatan merupakan fenomena sosial yang bersifat relatif di mana banyak aspek yang mempengaruhi, seperti aspek ekonomi, sosial, budaya dan lain-lainnya yang senantiasa menimbulkan perasaan tidak aman dan ketakutan di dalam masyarakat.

Untuk menjaga agar keamanan dan ketertiban dalam masyarakat tetap terjaga dari perilaku kriminal, hukum pidana dipandang sebagai solusi yang efektif dalam menanggulangi masalah tersebut. Sanksi pidana merupakan wujud tanggung jawab negara untuk menjaga keamanan dan ketertiban serta upaya perlindungan hukum bagi warganya. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari konsep pembentukan sebuah negara yang menurut JJ. Rosseau, didasarkan pada perjanjian masyarakat. Selanjutnya rakyat bersepakat mengadakan sebuah perjanjian luhur yang dituangkan dalam sebuah hukum dasar berwujud konstitusi negara, beserta peraturan-peraturan dibawahnya.

Salah satu kebijakan pidana yang digunakan Negara adalah pemberian sanksi pidana melalui undang-undang. Namun dalam pelaksanaannya, penerapan sanksi pidana dalam tiap peraturan sebagai “senjata utama” atau disebut juga *premium remedium* sejatinya dapat mengakibatkan terlanggarnya hak-hak

konstitusional warga negara. Karena pada kenyataannya, sanksi pidana tidak dapat memulihkan keadaan yang rusak oleh perbuatan pidana, juga tidak dapat memperbaiki perilaku pelaku tindak pidana. Sejatinya penyelesaian suatu perkara harus memberikan kontribusi keadilan bagi mereka yang berperkara, yaitu antara korban dan pelaku tindak pidana.

Mudzakir memandang hukum pidana dan Sistem Peradilan Pidana saat ini tidak memberikan keadilan bagi masyarakat karena keadilan yang ditegakkan masih bersifat pembalasan (*Retributive Justice*).⁵⁵ Penyelesaian perkara pidana dengan mempergunakan pendekatan represif sebagaimana dilaksanakan dalam Sistem Peradilan Pidana, telah melahirkan keadilan retributif (*Retributive Justice*), yang berorientasi pada pembalasan berupa pemidanaan dan pemenjaraan. Bahwa pelaksanaan keadilan retributif dirasa kurang menghasilkan keadilan bagi semua pihak terutama korban. Oleh sebab itu diperlukan adanya suatu upaya pembaharuan hukum pidana, guna menyelesaikan persoalan tersebut.

Kongres International *Penal Reform Conference* yang diselenggarakan di *Royal Holloway College, University of London*, bahwa salah satu unsur kunci dari agenda baru pembaharuan hukum pidana (*the key elements of a new agenda for penal reform*) ialah perlunya memperkaya sistem peradilan formal dengan sistem atau mekanisme informal dalam penyelesaian sengketa yang sesuai dengan standar-standar hak asasi manusia (*the need to enrich the formal judicial system with informal, locally based, dispute resolution mechanisms which meet human rights standards*), dengan strategi pengembangan dalam melakukan pembaharuan hukum pidana, antara lain:

⁵⁵ Mudzakkir, *Posisi Hukum Korban Kejahatan Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Disertasi, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2001), h.180.

1. *Restorative justice;*
2. *Alternative dispute resolution;*
3. *Informal justice;*
4. *The role of civil society in penal reform.*

Salah satu pembaharuan hukum yang diinginkan adalah penyelesaian perkara pidana dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif. Adapun Tony F. Marshall memberikan definisi Restorative Justice sebagai “*is a process whereby parties with a stake in a specific offence collectively resolve how to deal with the aftermath of the offence and its implications for the future.*” (suatu proses dimana semua pihak yang terlibat dalam suatu tindak pidana tertentu bersama-sama memecahkan masalah bagaimana menangani akibat di masa yang akan datang)⁵⁶

Menurut Stephenson, Giller, dan Brown salah satu bentuk Keadilan Restoratif, yang mempunyai tujuan memperbaiki tindakan kejahatan dengan menyeimbangkan kepentingan pelaku, korban, dan komunitas adalah Mediasi Penal (*Victim-Offender Mediation*).⁵⁷ Pada umumnya di Indonesia kita mengenal Mediasi sebagai bentuk pilihan penyelesaian sengketa (*Alternative Dispute Resolution*) dalam bidang hukum perdata, yang mana mediasi diartikan sebagai suatu proses negosiasi pemecahan masalah dimana pihak luar yang tidak memihak (imparsial) bekerja sama dengan pihak-pihak yang bersengketa untuk membantu mereka memperoleh kesepakatan perjanjian yang memuaskan.⁵⁸

⁵⁶ Apong Herlina, Restorative Justice, *Jurnal Kriminologi Indonesia* Vol.3 No.III September 2004, h.19

⁵⁷ I Made Agus Mahendra Iswara, *Mediasi Penal Penerapan Nilai-Nilai Restorative Justice dalam Penyelesaian Tindak Pidana Adat Bali*, Tesis, Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2013, h. 3

⁵⁸ Gary Gopaster, *Negosiasi dan Mediasi: Sebuah Pedoman Negosiasi dan Penyelesaian Sengketa Melalui Negosiasi*, (Jakarta: Elips Projek, 1993), h. 201

Perkembangan hukum yang terjadi saat ini, memungkinkan bahwa mediasi tidak hanya dapat diterapkan dalam ranah hukum perdata namun juga dapat dipergunakan dalam hukum pidana. Mediasi dalam hukum pidana dikenal dengan mediasi penal. Dengan demikian, pemberian sanksi pidana seyogyanya dijadikan sebagai obat terakhir atau disebut juga *ultimum remedium* selama upaya lain dapat dapat dilakukan demi kebaikan bersama.

Mengutip pendapat dari H.G de Bunt dalam bukunya *strafrecht elijke hand having van miliue recht*, hukum pidana dapat menjadi senjata utama (*premium remedium*) jika korban sangat besar, tersangka/terdakwa merupakan residivis, dan kerugian tidak dapat dipulihkan (*irreparable*).⁵⁹ Kemudian disimpulkan oleh Remmelink, bahwa sangat jelas dan nyata sebagai sanksi yang tajam, hukum pidana hanya akan dijatuhkan apabila mekanisme penegakan hukum lainnya yang lebih ringan telah tiada berdaya guna atau tidak dipandang cocok.⁶⁰

Melihat beberapa pendapat ahli diatas mengenai penggunaan hukum pidana, maka Syarat Hukum Pidana/Sanksi Pidana dapat dijadikan sebagai suatu *premium remedium* yaitu:

1. Apabila sangat dibutuhkan dan hukum yang lain tidak dapat digunakan (*mercenary*);
2. Menimbulkan korban yang sangat banyak;
3. tersangka/terdakwa merupakan *recidivist*;
4. kerugiannya tidak dapat dipulihkan (*irreparable*);

⁵⁹ Romli Atmasasmita, *Globalisasi dan Kejahatan Bisnis*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), Cet. I, h. 192

⁶⁰ *Ibid*

5. apabila mekanisme penegakan hukum lainnya yang lebih ringan telah tiada berdaya guna atau tidak dipandang.

Namun, meski beberapa ahli memberikan pandangan bahwa hukum pidana dapat digunakan sebagai *premium remedium* dengan kriteria tertentu sebagaimana disebut diatas, seharusnya hukum pidana ditempatkan sebagai senjata terakhir (*ultimum remedium*) dalam pemidanaan, karena sejatinya hukum pidana merupakan hukum yang paling keras diantara instrumen-instrumen hukum lain yang mengontrol tingkah laku masyarakat. Selain itu, perlu dipahami bahwa penetapan sanksi pidana seyogyanya dilakukan secara terukur dan berhati-hati, karena hal itu terkait dengan kebijakan peniadaan kemerdekaan dari hak asasi manusia yang dilegalisasi oleh undang-undang.

Sudikno Mertokusumo berpendapat, hukum yang berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia dalam penagakannya harus memperhatikan 3 (tiga) unsur fundamental hukum, antara lain: kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan keadilan (*Gerechtigkeit*).⁶¹ Oleh karenanya, dalam menentukan pemberian sanksi pidana dalam suatu pemidanaan perlu memperhatikan ketiga unsur fundamental hukum tersebut karena pada dasarnya itulah yang menjadi tujuan dari hukum.

Hukum pidana dipandang sebagai *ultimum remedium* atau sebagai alat terakhir apabila usaha-usaha lain tidak bisa dilakukan, ini disebabkan karena sifat pidana yang menimbulkan nestapa, demikian Sudarto mengemukakan pada pelaku kejahatan, sehingga sebisa mungkin dihindari penggunaan pidana sebagai sarana

⁶¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2005), h. 160

pencegah kejahatan⁶². Fungsi hukum pidana yang bersifat subsidair tersebut juga sering disebut dengan *ultimum remedium* atau sebagai obat terakhir, yaitu sebagai obat yang baru akan digunakan manakala obat lain diluar hukum pidana sudah tidak dapat efektif digunakan.⁶³

Van Bemmelen berpendapat bahwa yang membedakan antara hukum pidana dengan bidang hukum lain adalah sanksi hukum pidana merupakan pemberian ancaman penderitaan dengan sengaja dan sering juga pengenaan penderitaan, hal mana dilakukan juga sekalipun tidak ada korban kejahatan. Perbedaan demikian menjadi alasan untuk menganggap hukum pidana sebagai *ultimum remedium*, yaitu usaha terakhir guna memperbaiki tingkah laku manusia, terutama penjahat, serta memberikan tekanan psikologi agar orang lain tidak melakukan kejahatan. Penerapan hukum pidana sedapat mungkin dibatasi oleh karena sanksinya yang bersifat penderitaan, dengan kata lain penggunaanya dilakukan jika sanksi-sanksi hukum lain tidak memadai lagi.⁶⁴

Sudikno Mertokusumo mengartikan bahwa *ultimum remedium* sebagai alat terakhir.⁶⁵ Istilah *ultimum remedium* diartikan dengan pemberian sanksi pidana yang dipergunakan manakala sanksi-sanksi yang lain sudah tidak berdaya. Dengan perkataan lain, dalam suatu undang-undang sanksi pidana dicantumkan sebagai sanksi yang terakhir, setelah sanksi perdata, maupun sanksi administratif.⁶⁶ Mekanisme ini dipergunakan agar selain memberikan kepastian hukum juga agar proses hukum pidana yang cukup panjang dapat memberikan keadilan baik

⁶² H. Setiyono, *Kejahatan Korporasi*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), h. 102

⁶³ *Ibid*, hlm 12

⁶⁴ PAF Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana di Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1997), h. 17

⁶⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, h. 128

⁶⁶ <https://istilahhukum.wordpress.com/2013/02/06/ultimum-remedium/>

terhadap korban maupun terhadap pelaku itu sendiri. Dari penjelasan yang dijabarkan diatas dapat diambil suatu kesimpulan bahwa *ultimum remedium* merupakan istilah lumrah yang biasa dipakai atau dikaitkan dengan hukum. Istilah ini menggambarkan suatu sifat hukum, yakni sebagai pilihan atau alat terakhir yang dikenal baik dalam hukum pidana.

2. Kedudukan Asas *Ultimum remedium* Dalam Hukum Pidana

Asas hukum adalah prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Peraturan konkret (seperti undang-undang) tidak boleh bertentangan dengan asas hukum, demikian pula dalam putusan hakim, pelaksanaan hukum, dan sistem hukum. Apabila dalam sistem hukum terjadi pertentangan, maka asas hukum akan tampil untuk mengatasi pertentangan tersebut. Misalnya, terjadi pertentangan antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya, maka harus kembali melihat asas hukum sebagai prinsip dasar yang mendasari suatu peraturan hukum berlaku secara universal.⁶⁷

Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa asas hukum bukanlah norma hukum konkret karna asas hukum adalah jiwanya norma hukum itu. Asas hukum dikatakan sebagai jiwanya norma hukum atau peraturan hukum karena ia merupakan dasar lahirnya peraturan hukum, (ia adalah ratio legis-nya peraturan hukum). Tepatnya pernyataan Satjipto Rahardjo bahwa pada akhirnya semua peraturan hukum harus dapat dikembalikan kepada asas hukumnya. Apa yang disebut dengan asas hukum adalah dasar-dasar umum yang terkandung dalam

⁶⁷ Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2004), hal.95

peraturan hukum, dan dasar-dasar umum tersebut adalah merupakan sesuatu yang mengandung nilai-nilai etis.⁶⁸

Asas hukum senantiasa berkaitan dengan kaidah hukum (norma hukum) atau peraturan hukum tertulis. Asas hukum merupakan landasan dan jantung dari peraturan konkret sebagai dasar-dasar pemikiran abstrak, dan di dalamnya terkandung nilai-nilai etis yang harus diwujudkan dalam peraturan tertulis. Perbedaan antara asas hukum dengan kaidah hukum yakni :⁶⁹

1. Asas hukum merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak, sedangkan kaidah hukum merupakan aturan konkret dan riil;
2. Asas hukum adalah suatu konsep atau ide yang mengandung nilai-nilai etis, sedangkan kaidah hukum adalah penjabaran dari ide tersebut yang diharapkan juga mengandung nilai-nilai etis;
3. Asas hukum tidak mempunyai sanksi (ancaman sanksi), sedangkan kaidah hukum mempunyai sanksi.

Keberadaan asas hukum dalam sistem hukum merupakan ketentuan prinsip dalam menyelesaikan konflik dalam sistem hukum itu sendiri. Termasuk dalam melakukan rekayasa sosial, asas hukum dapat dijadikan dasar sebagaimana fungsinya untuk mewujudkan pembangunan hukum nasional yang dinamis dan kondusif. Menjaga ketaatan terhadap asas hukum, akan membuat sistem hukum dan sistem peradilannya bekerja sesuai dengan fungsinya masing-masing.⁷⁰

⁶⁸ Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip dalam J.B Daliyo, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta : Prenhallindo, 2001), hal.88

⁶⁹ Marwan Mas, *Op.Cit.*, hal.99

⁷⁰ *Ibid*

Hukum pidana baik dalam pengertian “*ius poenale*” yang memuat larangan terhadap perbuatan yang bertentangan dengan hukum (*onrecht*) dan mengenakan suatu penderitaan kepada yang melanggar larangan tersebut, maupun sebagai “*ius poenandi*” yang merefleksikan hak negara atau alat-alat perlengkapan negara untuk mengancam dan mengenakan pidana terhadap perbuatan tertentu, merupakan hukum yang sanksinya lebih berat dibandingkan dengan sanksi bidang hukum lain seperti hukum perdata dan hukum administrasi.⁷¹

Fungsi hukum pidana adalah untuk melindungi kepentingan hukum terhadap perbuatan yang hendak memperkosanya (*rechtsguterschutz*) dengan sanksi berupa pidana yang sifatnya lebih tajam jika dibandingkan dengan sanksi yang terdapat pada cabang ilmu hukum lainnya. Sanksi pidana itu di dalamnya terdapat suatu *tragic* (suatu yang menyedihkan) sehingga hukum pidana dikatakan mengiris dagingnya sendiri atau sebagai pedang bermata dua. Hal tersebut bermakna bahwa hukum pidana bertujuan untuk melindungi kepentingan-kepentingan hukum (misalnya, nyawa, harta benda, kemerdekaan, kehormatan) namun, jika terjadi pelanggaran terhadap larangan dan perintahnya justru menyakiti kepentingan (benda) hukum si pelanggar. Perlu diingat pula, bahwa sebagai alat *social control*, fungsi hukum pidana adalah subsidair, artinya hukum pidana hendaknya baru diadakan/dipergunakan apabila usaha-usaha lain kurang memadai.⁷²

⁷¹ Muladi, *Makalah Ambiguitas Dalam Penerapan Doktrin Hukum Pidana Antara Doktrin Ultimum Remedium dan Doktrin Primum Remedium*, Makasar, 2003, hal.1

⁷² Mohammad Ekaputra, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, (Medan : USU Press, 2010), hal.13

Van Bemmelen menyatakan bahwa yang membedakan antara hukum pidana dan bidang hukum lain, ialah sanksi hukum pidana merupakan pemberian ancaman penderitaan dengan sengaja dan sering juga pengenaan penderitaan, hal mana dilakukan juga sekalipun tidak ada korban kejahatan. Perbedaan demikian menjadi alasan untuk menganggap hukum pidana itu sebagai ultimum remedium, yaitu upaya terakhir guna memperbaiki tingkah laku manusia terutama penjahat serta memberikan tekanan psikologis agar orang lain tidak melakukan kejahatan.⁷³

Atas dasar pemikiran di atas, timbul pemikiran agar hukum pidana digunakan secara hati-hati dan dioperasionalkannya sebagai obat yang terakhir (*ultimum remedium*) dan bukan sebagai obat yang utama (*primum remedium*). *The ultimum remedium doctrine can be interpreted as meaning that criminal law should only be resorted to if the other legal instruments (such as administrative or civil sanctions) do not work* (doktrin *ultimum remedium* berarti bahwa penggunaan hukum pidana hanya dapat dilakukan apabila instrumen hukum lain seperti hukum administrasi atau hukum perdata tidak efektif).⁷⁴

Perkataan *ultimum remedium* untuk pertama kali dipergunakan oleh Menteri Kehakiman Belanda yaitu *Mr. Modderman* di depan parlemen Negeri Belanda untuk menjawab pertanyaan salah seorang anggota parlemen yaitu *Tuan Mackay*, yang mengatakan bahwa ia telah gagal menemukan suatu dasar

⁷³ Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana 1*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hal.13

⁷⁴ Muladi, *Op.Cit.*, hal.2

hukum mengenai perlunya suatu penjatuhan hukuman bagi seseorang yang telah melakukan suatu pelanggaran sebagai berikut;⁷⁵

”... Ik geloof dat dit beginsel niet alleen voortdurend tusschen de regels te lezen is, maar ook herhaaldelijk, misschien in een anderen vorm wordt uitgesproken. Het beginsel is dit: dat alleen datgene mag gestraft worden, wat in de eerste plaats onrecht is. Dit is eene conditio sine qua non. In de tweede plaats komt de eisch er bij dat het een onrecht zij, waarvan de ervaring heeft geleerd dat het door geene andere middel behoorlijk is te bedwingen. De straf moet blijven een ultimum remedium. Uit den aard der zaak zijn aan elke strafbedreiging bezwaren verbonden. Leder verstanding mensch kan dit ook zonder toelichting wel begrijpen. Dat wil niet zeggen dat men de strafbaarstelling achterwege moet laten, maar wel dat men steeds tegenover elkander moet wegen de voordelen en de nadelen van de strafbaarstelling, en toezien dat niet de straf worde een geneesmiddel erger dan den kwaal... (saya percaya bahwa asas ini bukan saja selalu dapat di baca di dalam peraturan-peraturan, melainkan juga berulang kali telah diucapkan, walaupun mungkin di dalam bentuk yang lain. Asas tersebut adalah bahwa yang dapat dihukum itu pertama-tama adalah pelanggaran-pelanggaran hukum. Ini merupakan suatu conditio sine qua non. Kedua, bahwa yang dapat dihukum itu adalah pelanggaran-pelanggaran hukum yang menurut pengalaman tidaklah dapat ditiadakan dengan cara-cara yang lain. Hukuman itu hendaklah merupakan suatu upaya yang terakhir. Pada dasarnya terhadap setiap ancaman hukuman itu pastilah terdapat keberatan-keberatan. Akan tetapi ini tidak berarti bahwa kita boleh mengabaikan penentuan tentang bilamana seseorang itu dapat dihukum, melainkan benar bahwa disitu orang harus membuat penilaian mengenai keuntungan dan kerugiannya serta harus menjaga agar hukuman itu benar-benar menjadi upaya penyembuh dan jangan sampai membuat penyakitnya menjadi lebih parah.)”

Maksud pembicaraan tersebut di atas yakni, apabila bagian lain dari hukum itu tidak cukup untuk menegakkan norma-norma yang diakui oleh hukum, barulah hukum pidana diterapkan. Fungsi hukum pidana inilah yang dinamakan ultimum remedium (obat terakhir).

⁷⁵ P.A.F Lamintang (1), *Op. Cit.*, hal. 18

Ternyata tidak semua sarjana hukum di Negeri Belanda sependapat dengan Menteri Modderman yang memandang hukum pidana itu sebagai suatu ultimum remedium. Para sarjana yang tidak sependapat dengan Menteri Modderman diantaranya adalah L.H.C Hulsman, A. Mulder dan Van Bemmelen. L.H.C Hulsman dalam pidato penerimaan jabatannya sebagai guru besar di Rotterdam pada tahun 1965 dan A. Mulder dalam pidato perpisahannya di Leiden menyatakan bahwa hukum pidana sama halnya dengan hukum lain bertujuan untuk mempertahankan hukum, dan oleh karenanya hukum pidana itu tidak mempunyai sifat yang berdiri sendiri.⁷⁶

Van Bemmelen menyatakan bahwa,⁷⁷

“ *Men moet daarbij de term remedium opvatten als ‘middle’, niet zo zeer tot herstel van geedan onrecht of tot vergoeding van schade, maar als middle tot herstel van de onrust, die in de maatschappij optreedt, indien aan onrecht niets gedaan zou worden en dit zou kunnen leiden tot ‘eigenrichting’.* (dalam hal itu perkataan remedium haruslah diartikan sebagai alat, bukan sebagai alat untuk memulihkan ketidakadilan atau untuk memulihkan kerugian, melainkan sebagai alat untuk memulihkan keadaan yang tidak tentram di dalam masyarakat, apabila terhadap ketidakadilan tersebut tidak dilakukan sesuatu, maka hal tersebut dapat menyebabkan orang akan main hakim sendiri).”

Sungguhpun demikian, Van Bemmelen berpendapat bahwa syarat yang telah dikemukakan oleh Menteri Modderman seolah-olah hukum pidana itu haruslah bersifat *ultimum remedium*, seharusnya juga perlu diperhatikan, oleh karena hukum acara pidana itu telah memberikan suatu kewenangan yang demikian besar kepada polisi dan kepada penuntut umum.⁷⁸

Sanksi pidana harus disepadankan dengan kebutuhan untuk melindungi dan mempertahankan kepentingan-kepentingan sosial. Pidana hanya dibenarkan

⁷⁶ Zainal Abidin Farid, *Op.Cit.*, hal.14

⁷⁷ Van Bemmelen sebagaimana dikutip di dalam P.A.F Lamintang (1), *Op.Cit.*, hal. 19.

⁷⁸ *Ibid.*, hal. 18

apabila ada kebutuhan yang berguna bagi masyarakat. Pidana yang tidak diperlukan, tidak dapat dibenarkan dan berbahaya bagi masyarakat. Selain itu batas-batas sanksi pidana ditetapkan pula berdasarkan kepentingan sosial dan nilai yang mewujudkannya.

Berdasarkan hal tersebut, maka menurut Bassiouni disiplin hukum pidana bukan hanya pragmatis tetapi juga suatu disiplin yang berorientasi pada nilai (*not only pragmatic but also value based and value oriented*).⁷⁹

Refleksi prinsip hukum pidana sebagai *ultimum remedium* mengakibatkan adanya perhatian besar terhadap penegakan ketat tentang syarat-syarat kriminalisasi dalam sistem peradilan pidana, mulai dari proses legislasi, penegakan hukum sampai dengan penerapan pidana yang harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut,⁸⁰

- a. Perbuatan harus benar-benar viktimogen dan/atau kriminogen, baik aktual maupun potensial
- b. Perbuatan harus memenuhi elemen sub-sosialitas, (Vrij : ada bahaya terhadap kehidupan masyarakat)
- c. Upaya lain untuk mengatasi perbuatan tercela tersebut ternyata tidak efektif
- d. Kerugian dalam penggunaan hukum pidana tidak lebih besar daripada akibat tindak pidana atau hasil sampingannya (*asas cost and benefit analysis*)
- e. Memperoleh dukungan masyarakat (*public support*)
- f. Diperkirakan kriminalisasi akan efektif (*enforceable*)

⁷⁹ Teguh Prasetyo (1), *Op.Cit.*, hal.47

⁸⁰ Muladi, *Op.Cit.*, hal.5

- g. Dapat meredam faktor kriminogen dan pelaku potensial (*Anselm von Feurbach : Theorie des Psychischen Zwanges*)
- h. Memperhatikan asas ketepatan dan ketelitian serta differensiasi kepentingan (*principle of precision and differentiation*) dalam pengaturan dan penerapan (*lex certa principle*)
- i. Mempertimbangkan sepenuhnya karakter “*malum in se*” (*wrong or evil itself*) dan “*malum prohibitum*” (*are criminal not because they are inherently bad, but because the act is prohibited by the law of the state*)
- j. Digunakan secara berpasangan (*acting in concert*) dengan pendekatan non-penal yang bersifat preventif, bahkan preemtif (*prevention without punishment*), termasuk di dalamnya pendayagunaan pengaturan hukum perdata dan hukum administratif
- k. Tidak bersifat ad hoc, tetapi selalu bersifat sistemik (tujuan jelas, keterkaitan dengan norma lain, pendekatan menyeluruh, keterbukaan, transformasi nilai dan mekanisme kontrol) dalam kerangka hukum pidana secara keseluruhan
- l. Jangan berorientasi pada tujuan pembalasan semata-mata (*backward and forward looking*). Tujuan pemidanaan (*the aim of punishment*) dalam RUU KUHP : pencegahan, prevensi special, prevensi general, penyelesaian konflik, pemaafan, dan pembebasan rasa bersalah.
- m. Menyadari bahwa penegakan hukum pidana merupakan sub sistem penegakan hukum dalam arti luas (*law enforcement policy*) dan semuanya merupakan bagian dari sistem kebijakan sosial (*social policy*) yang mencakup fungsi kesejahteraan dan keamanan (*prosperity and security*)

- n. Menyadari secara sistemik kedudukan hukum sistem peradilan pidana sebagai bagian dari “science of response” berupa kebijakan kriminal (*criminal policy*) yang harus didukung oleh kerangka teoritik (*discipline and allied science*) dan kriminologi sebagai “*science of cause*”
- o. Selalu mengikuti perkembangan hukum pidana di tingkat internasional (*convention, treaty, custom, doctrine, principle and court decision*) dalam kerangka harmonisasi hukum dalam kerjasama antar bangsa.

Asas *ultimum remedium* bukanlah asas konstitusional, namun lebih pada etika legislatif, mulai saat kriminalisasi atau menjadikan suatu perbuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi tindak pidana. Doktrin ini harus dipahami dalam kerangka asas-asas yang berkaitan dengan nilai-nilai kebutuhan, efisiensi, keterbatasan, asas kemanfaatan, pertimbangan analisa biaya dan hasil serta asas kemanusiaan, baik yang berkaitan dengan kepentingan pelaku maupun kepentingan korban tindak pidana.⁸¹

Hukum pidana adalah alat pertahanan sosial terakhir yang baru dapat digunakan ketika bidang hukum lain tidak mampu mengendalikan suatu perbuatan, yang dimanifestasikan dalam tataran kebijakan fungsionalisasi hukum pidana melalui peraturan perundang-undangan (kebijakan legislatif). *Ultimum remedium* tidak hanya berarti berhemat dalam menggunakan hukum pidana, tetapi juga berhemat dalam menegakkan hukum pidana. Jadi hukum pidana bersifat *ultimum remedium* bukan hanya dalam tataran formulasi (yaitu ketika memutuskan untuk menetapkan suatu perbuatan sebagai tindak

⁸¹ *Ibid.*, hal.2

pidana), tetapi juga dalam tataran aplikasi (yaitu ketika menerapkan hukum pidana terhadap peristiwa konkret).⁸²

Penempatan sanksi hukum pidana sebagai alternatif pertama bukan hanya tidak tepat, akan tetapi juga merupakan tindakan yang ceroboh. Bagaimanapun harus diakui bahwa mempidana (memasukkan seseorang ke dalam Lembaga Pemasyarakatan), berarti membuat seseorang itu menderita. Berangkat dari kenyataan inilah ahli hukum pidana menghendaki agar hukum pidana harus dijadikan alternatif terakhir setelah sanksi-sanksi yang lain dianggap tidak memadai.

Barda Nawawi Arief yang mengutip pendapat Nigel Walker, menyetujui beberapa prinsip yang harus dipedomani dalam penggunaan hukum pidana sebagai berikut :⁸³

1. Hukum pidana jangan digunakan semata-mata untuk tujuan pembalasan/retributif;
2. Jangan menggunakan hukum pidana untuk memidana perbuatan yang tidak merugikan/membahayakan;
3. Jangan menggunakan hukum pidana untuk mencapai tujuan yang dapat dicapai secara lebih efektif dengan sarana-sarana lain yang lebih ringan;
4. Jangan menggunakan hukum pidana apabila kerugian/bahaya yang timbul dari pidana lebih besar daripada kerugian/bahaya dari perbuatan/tindak pidana itu sendiri;

⁸² Chairul Huda, *Beberapa Catatan Tentang Arah Kriminalisasi dan Dekriminalisasi Dalam RKUHP*, dalam <http://huda-drchairulhudashmh.blogspot.com/2009/02/beberapa-catatan-tentang-arrah.html> diakses pada tanggal 6 September 2020 pukul 17.10 wib

⁸³ Barda Nawawi Arief sebagaimana dikutip dalam Waluyadi, *Hukum Perlindungan Anak*, (Bandung : Mandar Maju, 2009), hal.58

5. .Larangan-larangan hukum pidana jangan memuat mengandung sifat lebih berbahaya daripada perbuatan yang akan dicegah;
6. Hukum pidana jangan memuat larangan-larangan yang tidak mendapat dukungan kuat dari publik;
7. Hukum pidana jangan memuat larangan/ketentuan yang tidak dapat dilaksanakan/dipaksakan (*unenforceable*).

Jeremy Bentham menyatakan untuk tidak menggunakan hukum pidana tanpa alasan dan dasar yang kuat (*groundless*), tidak menguntungkan (*unprofitable*), tidak menunjukkan adanya kegunaan/tidak ada gunanya (*needless*) dan dalam penggunaannya tidak efektif (*inefficacious*). Sejalan dengan hal tersebut, Herbert L. Packer juga menyatakan bahwa penggunaan hukum pidana yang sembarangan (*indiscriminately*), secara paksa (*coercively*), akan menyebabkan sarana pidana itu menjadi suatu ancaman utama (*prime ihreatener*).⁸⁴

Pengaruh pendekatan *ultimum remedium* dalam aktualisasi hukum pidana untuk mengurangi citra kerasnya hukum pidana dirasakan dalam pengaturan mengenai sanksi alternatif di samping pidana perampasan kemerdekaan seperti pidana kerja sosial kemudian diadopsinya *double track system*⁸⁵ dalam pemidanaan serta dengan berkembangnya keadilan restoratif yang menekankan rekonsiliasi antara korban dan pelaku yang difasilitasi oleh masyarakat.

⁸⁴ *Ibid*

⁸⁵ *Double track system* merupakan sistem dua jalur mengenai sanksi dalam hukum pidana, yakni jenis sanksi pidana di satu pihak dan jenis sanksi tindakan di pihak lain. Fokus sanksi pidana ditujukan pada perbuatan salah yang telah dilakukan seseorang melalui pengenaan penderitaan agar yang bersangkutan menjadi jera. Fokus sanksi tindakan lebih terarah pada upaya member pertolongan pada pelaku agar ia berubah.

Sajipto Rahardjo mengemukakan bahwa asas hukum bukanlah norma hukum konkret karena asas hukum adalah jiwanya norma hukum. Asas hukum dikatakan sebagai jiwanya norma hukum atau peraturan hukum karena merupakan dasar lahirnya peraturan hukum (*ratio legis*-nya peraturan hukum). Tepatnya pernyataan Sajipto Rahardjo bahwa pada akhirnya semua peraturan hukum harus dapat dikembalikan kepada asas hukumnya. Asas hukum adalah dasar-dasar umum yang terkandung dalam peraturan hukum dan dasar-dasar umum tersebut adalah merupakan yang mengandung nilai-nilai etis.⁸⁶

Hukum pidana dalam arti "*ius poenale*" yang memuat larangan terhadap perbuatan yang bertentangan dengan hukum (*onrecht*) dan mengenakan suatu penderitaan kepada yang melanggar larangan tersebut, maupun sebagai "*ius poenandi*" yang merefleksikan hak negara atau alat-alat perlengkapan negara untuk mengancam dan mengenakan pidana terhadap perbuatan tertentu, merupakan hukum yang sanksinya lebih berat dibandingkan dengan sanksi bidang hukum lain seperti hukum perdata dan hukum administrasi.⁸⁷

⁸⁶ Sajipto Rahardjo dalam J.B Daliyo, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Prenhallindo, 2001) hal 88

⁸⁷ Muladi, *Makala Ambiguitas Dalam Penerapan Doktrin Hukum Pidana Antara Doktrin Ultimum Remedium dan Doktrin Primum remedium*, (Makasar: 2003), hal 13.

H.A.Zainal Abidin Farid menyimpulkan bahwa hukum pidana berbeda dengan hukum lain karena sanksinya bersifat penderitaan istimewa dan oleh karena itu harus tetap merupakan *ultimum remedium*. Dalil *Ultimum remedium* atau disebut sarana terakhir dalam teori hukum pidana dijadikan rangka untuk menentukan perbuatan apa saja yang akan dikriminalisasi (dijadikan delik atau perbuatan yang apabila dilakukan akan berhadapan dengan pemidanaan). Sedangkan langkah kriminalisasi sendiri termasuk dalam teori Kebijakan Kriminal (*Criminal Policy*).⁸⁸

Hukum pidana sebagai *ultimum remedium* atau sebagai alat terakhir apabila usaha-usaha lain tidak bisa dilakukan, ini disebabkan karena sifat pidana yang menimbulkan nestapa, demikian Sudarto mengemukakan pada pelaku kejahatan, sehingga sebisa mungkin dihindari penggunaan pidana sebagai sarana pencegah kejahatan.⁸⁹ Fungsi hukum pidana yang bersifat subsidair tersebut juga sering disebut dengan *ultimum remedium* atau sebagai obat terakhir, yaitu sebagai obat yang baru akan digunakan manakala obat lain diluar hukum pidana sudah tidak dapat efektif digunakan.⁹⁰

Van Bemmelen berpendapat bahwa yang membedakan antara hukum pidana dengan bidang hukum lain adalah sanksi hukum pidana merupakan pemberian ancaman penderitaan dengan sengaja dan sering juga pengenaan penderitaan, hal mana dilakukan juga sekalipun tidak ada korban kejahatan. Perbedaan demikian menjadi alasan untuk menganggap hukum pidana sebagai *ultimum remedium*, yaitu usaha terakhir guna memperbaiki tingkah laku manusia,

⁸⁸ H.A.Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana I*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hal 13.

⁸⁹ H. Setiyono, *Kejahatan Korporasi*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), hal 102.

⁹⁰ *Ibid.*, hal 26

terutama penjahat, serta memberikan tekanan psikologi agar orang lain tidak melakukan kejahatan. Penerapan hukum pidana sedapat mungkin dibatasi oleh karena sanksinya yang bersifat penderitaan, dengan kata lain penggunaannya dilakukan jika sanksi-sanksi hukum lain tidak memadai lagi.⁹¹

Berbicara *ultimum remedium* juga akan bersinggungan langsung dengan tujuan pemidanaan yang antara lain menurut Cesare Beccaria Bonesana dikatakan ada 2 (dua) hal yaitu untuk tujuan prevensi khusus dan prevensi umum. Tujuan pemidanaan hanyalah supaya si pelanggar tidak merugikan sekali lagi kepada masyarakat dan untuk menakuti-nakuti orang lain agar jangan melakukan hal itu. Menurut Beccaria yang paling penting adalah akibat yang menimpa masyarakat. Keyakinan bahwa tidak mungkin meloloskan diri dari pidana yang seharusnya diterima, begitu pula dengan hilangnya keuntungan yang dihasilkan oleh kejahatan itu. Namun Becaria mengingatkan sekali lagi bahwa segala kekerasan yang melampaui batas tidak perlu karena itu berarti kelaliman.⁹²

B. Pengaturan Asas *Ultimum remedium* Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Penegakan hukum lingkungan di Indonesia mencakup penataan dan penindakan (*compliance and enforcement*) yang meliputi bidang hukum administrasi negara, bidang hukum perdata dan bidang hukum pidana,⁹³ artinya dalam penegakan hukum lingkungan harus ditempuh terlebih dahulu melalui bidang hukum administrasi, adapun penyelesaian melalui bidang hukum pidana adalah merupakan upaya terakhir.

⁹¹ PAF Lamintang, *Op.Cit.*, hal 17

⁹² Yenti Garnasih, , “*Ultimum Remedium*”. Arikel Hukum Oleh LBH PERS

⁹³ M. Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam sistem penegakan hukum lingkungan Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 2014, Hlm. 215

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dikenal dengan asas *ultimum remedium*, namun sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, sebelumnya berlaku Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup,⁹⁴ dikenal asas subsidiaritas kemudian asas subsidiaritas ini dihapus dan diganti dengan asas *ultimum remedium* sebagaimana tercantum pada penjelasan umum angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, alasan penghapusan asas subsidiaritas dapat kita baca pada naskah akademik RUU UUPPLH, bahwa asas subsidiaritas merupakan salah satu masalah pada penerapan atau praktek hukum lingkungan karena ketidakjelasan makna asas tersebut, oleh karena itu kata asas subsidiaritas dihapus dan diganti dengan asas *ultimum remedium* dengan dipertegas bahwa asas tersebut hanya dapat diterapkan pada delik formil tertentu yaitu pelanggaran terhadap baku mutu air limbah, emisi dan gangguan.⁹⁵

Asas *ultimum remedium* diatur dalam penjelasan angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang berbunyi:

“Penegakan hukum pidana dalam Undang-Undang ini memperkenalkan ancaman hukuman minimum di samping maksimum, perluasan alat bukti, pemidanaan bagi pelanggaran baku mutu, keterpaduan penegakan hukum pidana, dan pengaturan tindak pidana korporasi. Penegakan hukum pidana lingkungan tetap memperhatikan asas *ultimum remedium* yang mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administrasi dianggap tidak berhasil. Penerapan asas *ultimum*

⁹⁴ Syahrul Machmud. (2012) *Problematika Penerapan Delik Formil dalam Persepektif Penegakan Hukum Pidana Lingkungan di Indoensia*. Bandung : CV. Mandar Maju, hlm. 1

⁹⁵ *Ibid*, hlm. 15

remedium ini hanya berlaku bagi tindak pidana formil tertentu, yaitu pemidanaan terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, emisi, dan gangguan.”

Pada intinya asas ultimum remedium ini mengatur tentang penegakan hukum pidana lingkungan sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administrasi dianggap tidak berhasil. Namun asas *ultimum remedium* ini jika dikaitkan dengan prinsip umum dalam hukum pidana terdapat pertentangan dengan asas legalitas yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP, kalau kata-katanya yang asli dalam bahasa Belanda disalin ke dalam bahasa Indonesia kata demi kata, maka akan berbunyi: “Tiada suatu perbuatan (*feit*) yang dapat dipidana, selain berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang mendahuluinya”.⁹⁶

Artinya ketika ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang suatu tindak pidana, maka terhadap orang yang melanggar aturan tersebut berdasarkan asas legalitas harus dipidana, demikian pula dengan yang diatur dalam Pasal 100 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yaitu:

1. Setiap orang yang melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi, atau baku mutu gangguan dipidana, dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).
2. Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dikenakan apabila sanksi administratif yang telah dijatuhkan tidak dipatuhi atau pelanggaran dilakukan lebih dari satu kali.

⁹⁶ Andi Hamzah, *Hukum Pidana*, PT. Sofmedia, Jakarta, 2015, Hlm. 49

Dalam Pasal 100 ayat (1) tersebut sudah jelas rumusan tindak pidana dan hukuman yang diterima bagi orang yang melanggar pasal tersebut, dan jika dikaitkan dengan asas legalitas maka ketika ada yang melanggar pasal tersebut seketika itu pula pidana berjalan, ditambah dengan tindak pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah merupakan kejahatan, sebagaimana diatur dalam Pasal 97, yaitu: “Tindak pidana dalam undang-undang ini merupakan kejahatan”, maka sedikit keliru penulisan kata “pelanggaran” dalam Pasal 100 ayat (2) diatas, yang seharusnya berdasarkan Pasal 97 tindak pidana ini merupakan kejahatan.

Moeljatno, menulis bahwa asas legalitas itu mengandung tiga pengertian, yaitu:⁹⁷

1. Tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana kalau hal itu terlebih dahulu belum dinyatakan dalam suatu undang-undang;
2. Untuk menentukan adanya perbuatan pidana tidak boleh digunakan analogi;
3. Aturan-aturan hukum pidana tidak berlaku surut.

Artinya dalam pengaturan Pasal 100 ayat (1) tersebut diatas, sudah jelas adanya perbuatan yang dilarang, unsur-unsurnya sudah jelas yang seharusnya tidak diperlukan lagi Pasal 100 ayat (2) tersebut. Sehingga dengan berlakunya asas legalitas tersebut pada Pasal 100 ayat (1), maka muncul tiga aturan menurut Von Feurbach, yaitu:⁹⁸

1. Setiap pengenaan pidana didasarkan hanya pada undang-undang (*nulla poena sine lege*);

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 50

⁹⁸ *Ibid*, hlm. 52-53

2. Pengenaan pidana hanya mungkin, jika perbuatan yang terjadi diancam dengan pidana (*nulla poena sine crimine*);
3. Perbuatan yang diancam dengan pidana berdasarkan undang-undang mempunyai akibat hukum bahwa oleh undang-undang ada pidana untuk itu (*nullum crimen sine poena legali*).

Artinya ketika asas legalitas melekat pada Pasal 100 ayat (1) tersebut, maka pengenaan pidana terhadap pelanggaran pasal tersebut hanya didasarkan pada pasal itu, yaitu pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah), sehingga dalam Pasal 100 ayat (1) sudah jelas bahwa pasal tersebut terdapat ancaman pidana, yang pada akhirnya mempunyai akibat hukum oleh Pasal 100 ayat (1) tersebut ada pidana untuk itu, sehingga tidak mungkin dikesampingkan pidana yang diatur dalam Pasal 100 ayat (1) tersebut oleh Pasal 100 ayat (2), yang berujung tidak adanya kepastian hukum jika pidana tersebut dijadikan sebagai upaya terakhir terhadap pelanggaran Pasal 100 ayat (1).

Sehingga Pasal 100 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang didalamnya terdapat asas *ultimum remedium*, yaitu upaya pidana sebagai upaya terakhir, sangat bertentangan dengan asas legalitas dalam hukum pidana, yang seharusnya pidana tersebut berjalan, namun dilanggar oleh Pasal 100 ayat (2), karena jika seseorang telah melanggar Pasal 100 ayat (1) telah memenuhi konsep pertanggungjawaban pidana, yaitu adanya unsur melawan hukum (*actus reus*) dan unsur kesalahan (*mens rea*), sehingga orang yang melanggar pasal tersebut mempunyai tanggungjawab pidana.

Jika dilihat dari sumber peniadaan pidana, maka dasar peniadaan pidana dibagi atas dua kelompok, yaitu yang tercantum dalam undang-undang dan yang lain terdapat diluar undang-undang diperkenalkan oleh yurisprudensi dan doktrin.⁹⁹ Yang tercantum dalam undang-undang dapat dibagi lagi atas : yang umum (terdapat didalam ketentuan umum buku 1 KUHP) dan berlaku atas semua rumusan delik. Yang khusus, tercantum dalam pasal tertentu yang berlaku untuk rumusan-rumusan delik itu saja.

Adapun jika dikaitkan dengan pelanggaran Pasal 100 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang terdapat pidana didalamnya, maka jika Pasal 100 ayat (1) tersebut akan ditiadakan pidananya harus ada dasar yang kuat, sebagaimana diatur dalam hukum pidana umum yaitu KUHP, adapun rincian dasar peniadaan pidana yang umum itu terdapat didalam:¹⁰⁰

1. Pasal 44 : tidak dapat dipertanggungjawabkan;
2. Pasal 48 : daya paksa;
3. Pasal 49 : ayat (1) pembelaan terpaksa;
4. Pasal 49 : ayat (2) pembelaan terpaksa yang melampau batas;
5. Pasal 50 : menjalankan peraturan yang sah;
6. Pasal 51 : ayat (1) menjalankan perintah jabatan yang berwenang;
7. Pasal 51 : ayat (2) menjalankan perintah jabatan yang tidak berwenang jika bawahan itu dengan itikad baik memandang atasan yang bersangkutan sebagai berwenang.

⁹⁹ *Ibid*, Hlm. 192

¹⁰⁰ *Ibid*

Dasar-dasar tersebut diatas adalah merupakan dasar umum terhadap peniadaan suatu tindak pidana, sehingga jika dikaitkan dengan asas *ultimum remedium* yang menjadikan pidana sebagai upaya terakhir sangat tidak sesuai dengan dasar peniadaan pidana.

Dalam asas *ultimum remedium* sesuai yang diatur dalam penjelasan angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administrasi dianggap tidak berhasil, selain tu disebutkan juga dalam Pasal 100 ayat (2) yang berbunyi: Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dikenakan apabila sanksi administratif yang telah dijatuhkan tidak dipatuhi atau pelanggaran dilakukan lebih dari satu kali.

Sedangkan menurut dasar peniadaan pidana tersebut, tidak mencantumkan setelah menjalani sanksi administrasi kemudian sanksi pidana menjadi gugur/ tiada, perlu dibedakan antara aturan pidana dan aturan administrasi, keduanya merupakan ranah hukum yang berbeda dari segi pengaturannya, sanksi administrasi dikenakan jika ada pelanggaran administrasi, demikian juga dengan sanksi pidana dikenakan terhadap perbuatan seseorang yang melawan hukum dan mempunyai kesalahan.

Maka tidak serta merta ketika sanksi administrasi dijalankan, kemudian seseorang yang melakukan tindak pidana lepas dari pertanggungjawaban pidana, demikian pula sebaliknya, ketika seseorang yang melakukan tindak pidana kemudian dijatuhi hukuman pidana, tidak serta merta pula bebas dari sanksi administrasi.

Sehingga dalam hal ini asas *ultimum remedium* yang diatur dalam dalam penjelasan angka 6 kemudian diatur dalam Pasal 100 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, sangat tidak mendasar untuk meniadakan pidana dalam Pasal 100 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, karena bertentangan dengan dasar peniadaan pidana dalam prinsip hukum pidana.



BAB III

PERAN DINAS LINGKUNGAN HIDUP PROVINSI SUMATERA UTARA DALAM PENERAPAN ASAS *ULTIMUM REMEDIUM* TERHADAP PELAKU TINDAK PIDANA LINGKUNGAN HIDUP

A. Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara

Pemerintah dan pemerintah daerah memiliki peran dalam pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup. Peralihan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi di Indonesia berdasarkan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 merupakan poin utama (*entry point*) bagi Pemerintah Daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Untuk itu kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah Provinsi di delegasikan kepada Dinas lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara sebagai instansi atau organ pelaksana.

Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara yang terletak di Jalan Teuku Daud Nomor 5 Kota Medan merupakan instansi di lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara yang memiliki tugas dan peran teknis pengelolaan lingkungan hidup di Provinsi Sumatera Utara. Secara garis besar, fungsi strategis yang diemban adalah untuk memfasilitasi pembangunan berkelanjutan sesuai dengan amanat Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Adapun yang menjadi landasan utama dalam pelaksanaan kegiatan di Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara adalah konsep pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan, yang mengandung makna bahwa setiap orang memiliki kewajiban dan tanggungjawab

dalam pemeliharaan dan kelestarian lingkungan hidup, baik untuk saat sekarang ini dan kelangsungannya dimasa yang akan datang.¹⁰¹

Konsep Pembangunan Berkelanjutan ini mengisyaratkan kepada keseimbangan dalam Aspek Sosial, Aspek Lingkungan Hidup dan Aspek Ekonomi dalam pelaksanaan pembangunan di Sumatera Utara. Akan tetapi pada kenyataannya penurunan kualitas lingkungan masih terus terjadi, antara lain disebabkan oleh pencemaran lingkungan hidup akibat limbah cair dari kegiatan industri, rumah sakit, limbah domestik yang belum dikelola dengan baik; pencemaran udara yang berasal dari sumber bergerak (kendaraan bermotor), sumber tidak bergerak dari cerobong asap pabrik dan kebakaran hutan; kerusakan pesisir dan laut yang diakibatkan alih fungsi lahan; akses terhadap informasi tentang lingkungan hidup yang belum dimanfaatkan dan ditindaklanjuti secara optimal.

Kondisi lingkungan seperti saat ini tidak dapat dipungkiri merupakan dampak dari meningkatnya kegiatan pembangunan dan eksploitasi pemanfaatan sumber daya alam yang berlebihan serta program-program pembangunan yang tidak berwawasan lingkungan. Dinas Lingkungan Hidup mempunyai tugas melaksanakan urusan lingkungan hidup yang menjadi kewenangan Provinsi di bidang administrasi umum, pengkajian tata lingkungan, pengelolaan bahan limbah berbahaya dan beracun, persampahan, pengendalian pencemaran lingkungan dan kerusakan lingkungan hidup, penataan dan peningkatan kapasitas lingkungan

¹⁰¹ Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara, *Artikel Lingkungan Hidup* <http://sda.pu.go.id/tkpsda/bup/menu/72/dinas-lingkungan-hidup-provsu>, diakses pada tanggal 6 September 2020 pukul 17.41 wib

hidup, dan tugas-tugas dekonsentrasi dan pembantuan. Dinas Lingkungan Hidup menyelenggarakan fungsi:¹⁰²

- a. Penyelenggaraan perumusan kebijakan perencanaan lingkungan hidup, kajian lingkungan hidup strategis, pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, keanekaragaman hayati, limbah bahan berbahaya dan beracun, pembinaan dan pengawasan terhadap izin lingkungan, ijin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. Penyelenggaraan kebijakan perencanaan lingkungan hidup, kajian lingkungan hidup strategis, pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, keanekaragaman hayati, limbah bahan berbahaya dan beracun, pembinaan dan pengawasan terhadap ijin lingkungan, ijin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan lingkup tugasnya;
- c. Penyelenggaraan evaluasi dan pelaporan perencanaan lingkungan hidup, kajian lingkungan hidup strategis, pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, keanekaragaman hayati, limbah bahan berbahaya dan beracun, pembinaan dan pengawasan terhadap ijin lingkungan dan ijin perlindungan serta pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan lingkup tugasnya;
- d. Penyelenggaraan administrasi perencanaan lingkungan hidup, kajian lingkungan hidup strategis, pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, keanekaragaman hayati, limbah bahan berbahaya dan beracun pembinaan dan pengawasan terhadap ijin lingkungan, ijin

¹⁰² Pasal 2 Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Tugas, Fungsi, Uraian Tugas dan Tata Kerja Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara

perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan lingkup tugasnya;

- e. Penyelenggaraan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur terkait dengan tugas dan fungsinya.

Bertitik tolak dari beban tugas, fungsi dan tanggung jawab dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, maka Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara, mempunyai visi untuk menjadi pembina dan koordinator yang handal dan profesional dalam pengendalian dampak lingkungan hidup untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup di Provinsi Sumatera Utara. Dengan cara memberikan kontribusi nyata dalam pencegahan, penanggulangan pencemaran, kerusakan dan pemulihan kualitas lingkungan hidup melalui:

- a. Perumusan Kebijakan;
- b. Koordinasi pelaksanaan;
- c. Pembinaan dan Pengawasan teknis;
- d. Pengkajian dan Evaluasi;
- e. Pengembangan Kelembagaan, SDM dan Program Pembangunan Berkelanjutan yang berwawasan Lingkungan Hidup.¹⁰³

Untuk menjabarkan dan mengimplementasikan Visi dan Misi sebagaimana diuraikan diatas, maka tujuan yang hendak dicapai adalah:

1. Melestarikan fungsi lingkungan hidup;
2. Mencegah terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup;

¹⁰³ Pasal 3 Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Tugas, Fungsi, Uraian Tugas dan Tata Kerja Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara

3. Meningkatkan peran serta dan partisipasi masyarakat dalam pelestarian lingkungan hidup;
4. Mencegah penurunan potensi keanekaragaman hayati;
5. Adaptasi dan mitigasi terhadap perubahan iklim.¹⁰⁴

B. Peran Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara Dalam Penerapan Asas *Ultimum remedium* Terhadap Pelaku Tindak Pidana Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Sebagaimana yang telah diuraikan pada sub bab sebelumnya, Dinas Lingkungan Hidup Sumatera Utara memiliki peran sangat penting untuk menjaga dan melestarikan fungsi lingkungan hidup di wilayah Sumatera Utara.

Pada tahun 2019, di wilayah Sumatera Utara telah menerima sebanyak 24 pengaduan dari berbagai elemen masyarakat.¹⁰⁵ Realisasi dari pengaduan yang disampaikan, 2 (dua) perusahaan dikenakan sanksi administrasi berupa paksaan pemerintah.¹⁰⁶ Penanganan atau penyelesaian kasus-kasus lingkungan hidup yang di hadapi oleh Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara dijalankan dengan mengacu kepada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan peraturan pelaksana yang terkait dengan permasalahan dan bidangnya masing-masing. Penegakan hukum lingkungan di Indonesia mencakup penataan dan penindakan (*compliance and enforcement*).¹⁰⁷

¹⁰⁴ Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara, *Artikel Visi Misi Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara* <http://sda.pu.go.id/tkpsda/bup/menu/72/dinas-lingkungan-hidup-provsu>, diakses pada tanggal 6 September 2020 pukul 17.41 wib

¹⁰⁵ Wawancara dengan Kepala Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara, tanggal 26 Agustus 2020

¹⁰⁶ *Ibid*

¹⁰⁷ *Ibid*

Dalam penegakan hukum, Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara berwenang melakukan penindakan atau menjatuhkan sanksi terhadap individu dan/atau badan hukum yang melanggar peraturan perundang-undangan bidang lingkungan hidup. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup terdapat sanksi pidana, namun sanksi tersebut tidak serta merta diterapkan. Karena dalam hukum lingkungan hidup terdapat tahapan yang harus dilaksanakan terlebih dahulu dengan berpegang pada asas *Ultimum remedium* dan *Premium remedium*.. Asas-asas tersebut terkait dengan sanksi-sanksi hukum lingkungan hidup sebelum sanksi Pidana.

Sanksi Hukum Administratif Lingkungan Hidup merupakan langkah preventif, dan menerapkan asas *Ultimum remedium*. Sanksi ini bertitik tolak dari syarat-syarat pendirian perusahaan yang terlebih dahulu memperoleh ijin terutama ijin lingkungan hidup, dan dokumen perijinan ini diterbitkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah Kabupaten/Kota.

Sifat dari sanksi Administrasi adalah *reparatoir*, memulihkan pada keadaan semula. Oleh karena itu tanpa mengecilkan makna dari sanksi hukum yang lainnya, penerapan sanksi administrasi dalam kasus lingkungan mempunyai peranan yang sangat penting dalam upaya mencegah dan menanggulangi terjadinya pencemaran lingkungan. Pemberian wewenang kepada Pemerintah untuk menerapkan sanksi administrasi dalam kasus lingkungan hidup seharusnya menjadi konsekuensi logis dari kewenangan Pemerintah dalam perlindungan dan pengelolaann lingkungan hidup.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Alvi Syahrin, Op. Cit, hlm.28

Penegakan Hukum Lingkungan Administratif yang berupa pengawasan dan penerapan sanksi administrasi dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup telah diatur dalam Pasal 76 sampai dengan Pasal 83. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Paksaan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (2) menyebutkan:” Sanksi Administratif terdiri atas:

- a. Teguran Tertulis;
- b. Paksaan Pemerintah;
- c. Pembekuan Ijin Lingkungan; dan
- d. Pencabutan ijin lingkungan.¹⁰⁹

Tindakan lain yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi-fungsi lingkungan hidup. Selain itu, penerapan paksaan pemerintah dapat dijatuhkan tanpa didahului teguran apabila pelanggaran yang dilakukan menimbulkan :

1. Ancaman yang sangat serius bagi manusia dan lingkungan hidup;
2. Dampak yang lebih besar dan lebih luas jika tidak segera dihentikan pencemaran dan/atau perusakannya; dan/atau
3. Kerugian yang lebih besar bagi lingkungan hidup jika tidak segera dihentikan pencemaran dan/atau perusakan.¹¹⁰

Penerapan sanksi administrasi dalam kasus pencemaran lingkungan merupakan salah satu bentuk dari tindak pemerintahan (*bestuurshandeling*)

¹⁰⁹ Pasal 76 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

¹¹⁰ Pasal 80 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

semua yang dilakukan dalam rangka penegakan hukum lingkungan. Oleh karena itu, kajian teoritis tentang penerapan sanksi administrasi tidak terlepas dari pembahasan tentang profesionalisme pemerintahan pada pemerintah daerah yang di delegasikan kepada Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara . Tindak pemerintahan meliputi semua perbuatan yang dilakukan oleh organ administrasi dalam rangka menyelenggarakan tugas pemerintahan, dan seluruh kegiatan negara di luar kegiatan pembentukan undang-undang dan peradilan.

Hal ini sejajar dengan pengertian “*besturen*” atau pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas (*regering*) meliputi membuat peraturan (*regel geven*) pemerintahan dalam arti sempit (*besturen*), dan mengadili (*geschil neslechting*). Prajudi Atmosudirjo menggunakan istilah kegiatan administrasi Negara dalam hal tugas pemerintahan tersebut.

Menurut Binsar Situmorang, Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara akan menggunakan hukum pidana sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*) kepada pelaku yang melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi, dan baku mutu gangguan sebagaimana dalam Pasal 100 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Apabila pelaku masih tetap melanggarnya maka Dinas Lingkungan Hidup Sumatera Utara akan berkoordinasi dengan penyidik untuk melakukan penegakan hukum pidana. Untuk menindaklanjuti dugaan tindak pidana tersebut, maka diperlukan koordinasi antara pengawas lingkungan dengan PPNS atau pegawai yang bertanggung jawab dalam penegakan hukum pidana.¹¹¹

¹¹¹ Hasil Wawancara Dengan Bapak Binsar Situmorang Sebagai Kepala Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara Pada Tanggal 26 Agustus 2020

Dikarenakan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup hanya mengenal asas *ultimum remedium* untuk pelanggaran baku mutu air limbah, baku mutu emisi dan baku mutu gangguan (Pasal 100), maka untuk pelanggaran lainnya dapat diterapkan penegakan hukum pidana dan administratif secara bersamaan.

Hal ini telah sesuai dengan ketentuan pasal 100 ayat 2 yang mengatakan bahwa: tindak pidana hanya dapat dilakukan apabila tindakan administratif tidak dipatuhi atau pelanggaran telah dilakukan lebih dari satu kali. Setelah menjatuhkan sanksi administrasi kepada pelaku yang melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi, dan baku mutu gangguan sebagaimana dalam Pasal 100 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup tersebut, Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Pengawasan secara langsung dapat dibagi secara 3 (tiga) tahap, yaitu tahapan pra pengawasan, pengawasan lapangan, dan pasca pengawasan.¹¹²

1. Pra pengawasan

Pra pengawasan adalah tahap persiapan yang dilakukan sebelum melakukan kegiatan pengawasan. Hal yang perlu disiapkan dalam tahap ini antara lain:

- a. surat tugas, tanda pengenalan, dokumen perjalanan,
- b. profil dan riwayat penataan perusahaan,
- c. izin yang dimiliki perusahaan,

¹¹² Henry Subagiyo, *Buku Panduan Pengawasan dan Penegakan Hukum Lingkungan Hidup*, (Jakarta: Van Vollenhoven Institute, 2017), hlm. 42

- d. *check list* dan formulir Berita Acara, dan
- e. menyusun rencana kerja.

Sebelum melakukan pengawasan ke usaha dan/atau kegiatan, pengawas setidaknya harus mempelajari riwayat penaatan usaha dan/atau kegiatan dalam pengelolaan lingkungan hidup, perizinan lingkungan hidup, proses produksi, unit-unit proses yang berpotensi menghasilkan air limbah, jumlah saluran pembuangan air limbah yang masuk ke lingkungan, dan lokasi titik penaatan pembuangan air limbah.¹¹³

2. Pengawasan lapangan

Pengawasan lapangan dilakukan di area usaha/dan atau kegiatan yang diawasi meliputi fasilitas proses produksi, fasilitas pengendalian pencemaran, fasilitas kegiatan pengelolaan B3, dan/atau fasilitas kegiatan pengelolaan limbah B3. Adapun kegiatan yang dilakukan pada saat melakukan pengawasan lapangan antara lain:

- a. mengadakan pertemuan pendahuluan dengan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan;
- b. memeriksa lapangan;
- c. mengambil foto/sampel;
- d. menyusun Berita Acara Pengawasan; dan
- e. mengadakan pertemuan penutup dengan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.¹¹⁴

3. Pasca pengawasan

¹¹³ *Ibid*, hlm 43

¹¹⁴ *Ibid*

Pasca pengawasan adalah tahapan terakhir dalam rangkaian kegiatan pengawasan. Dalam tahap ini, pengawas:

- a. menyusun laporan pengawasan yang disertai kesimpulan taat atau tidak taatnya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan; dan
- b. menyerahkan laporan hasil pengawasan kepada pejabat pemberi tugas

Dari analisis terhadap laporan hasil, pejabat pemberi tugas:

- a. menerbitkan surat apresiasi kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, dalam hal tidak ditemukan pelanggaran; dan
- b. meneruskan rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh Menteri, gubernur, dan bupati/walikota terkait.¹¹⁵

Dokumentasi dan pengarsipan merupakan serangkaian kegiatan penting dalam pengawasan. Tidak saja penting dilakukan saat pasca pengawasan, melainkan juga penting pada tahap prapengawasan. Oleh karena itu, pejabat pengawas dituntut untuk dapat melakukan olah data dan informasi yang berkenaan dengan penataan penanggung jawab usaha/kegiatan.

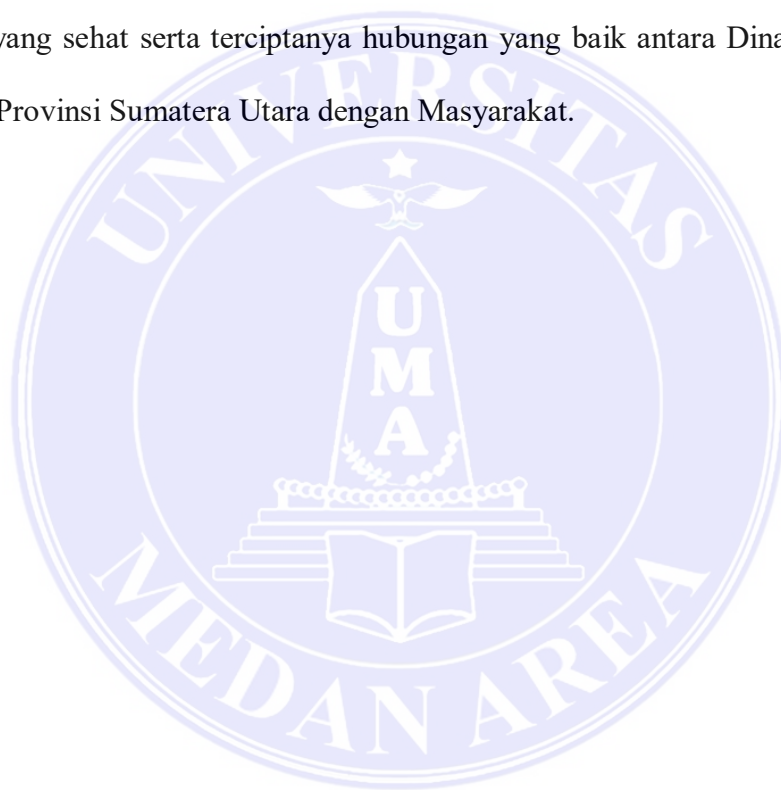
Namun apabila perbuatan melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi dan baku mutu gangguan kembali terjadi maka Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara berkoordinasi dengan PPNS atau pegawai dalam penegakan hukum pidana. Adapun cara yang dilakukan sebagai berikut:

- a. melaporkan hasil pengawasan kepada PPNS dalam hal terdapat indikasi adanya tindak pidana lingkungan;
- b. menyerahkan berkas-berkas hasil pengawasan kepada PPNS;

¹¹⁵ *Ibid*, hlm. 45

- c. memberikan informasi, data, dan keterangan yang diperlukan oleh PPNS untuk kepentingan penyelidikan dan penyidikan; dan
- d. membantu pelaksanaan tugas PPNS dalam melaksanakan penyelidikan dan penyidikan.¹¹⁶

Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara secara terbuka memberikan informasi terkait perkembangan atau tindak lanjut dari penegakan hukum lingkungan yang terjadi. Hal ini dilakukan demi terwujudnya lingkungan hidup yang sehat serta terciptanya hubungan yang baik antara Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara dengan Masyarakat.



¹¹⁶ Hasil Wawancara Dengan Bapak Binsar Situmorang Sebagai Kepala Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara Pada Tanggal 26 Agustus 2020

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian tentang Penerapan Asas Ultimum Remedium Terhadap Pelaku Tindak Pidana Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengaturan yang mengatur penerapan asas *Ultimum Remedium* terdapat pada pasal 100 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang mengatakan bahwa:
 - (1) Setiap orang yang melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi, atau baku mutu gangguan dipidana, dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).
 - (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dikenakan apabila sanksi administratif yang telah dijatuhkan tidak dipatuhi atau pelanggaran dilakukan lebih dari satu kali”.

Hal tersebut juga dijelaskan secara eksplisit pada penjelasan angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, harus memperhatikan asas *ultimum remedium* yang mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administrasi dianggap tidak berhasil, dan penerapan asas *ultimum remedium* ini hanya berlaku bagi tindak pidana formil tertentu, yaitu pemidanaan terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, emisi, dan gangguan.

2. Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara memiliki peran dalam penegakan hukum lingkungan dengan melakukan tindakan administrasi kepada setiap orang yang melanggar baku mutu air limbah, baku mutu gangguan, dan baku mutu emisi. Tindakan administrasi ini merupakan bagian

dalam penegakan hukum pidana di bidang lingkungan yang memperhatikan asas ultimum remedium. Setelah melakukan tindakan administrasi, Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara melakukan pengawasan terhadap kegiatan usaha yang melanggar baku mutu air limbah, baku mutu gangguan, dan baku mutu emisi. Apabila kegiatan usaha tersebut masih tetap melanggar maka Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara akan berkoordinasi dengan PPNS atau Pegawai yang bertanggung jawab dalam penegakan hukum pidana lingkungan.

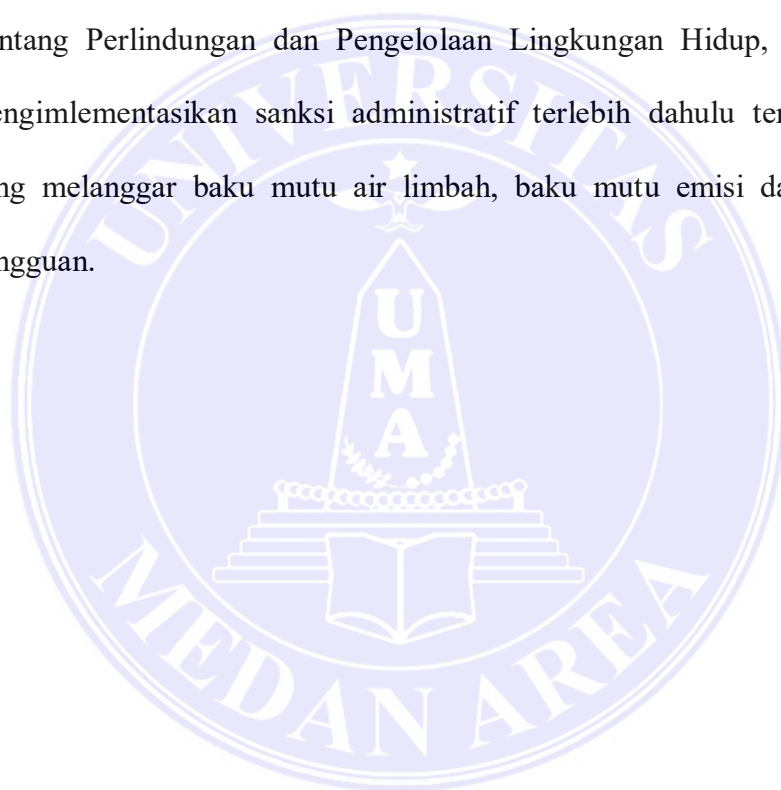
3. Penerapan Asas *Ultimum Remedium* dalam penegakan hukum pidana lingkungan di wilayah Sumatera Utara telah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kendati demikian penerapan asas *ultimum remedium* dapat dikatakan tidak tepat mengingat provinsi Sumatera Utara merupakan daerah industri. Banyaknya aktivitas kegiatan usaha maupun rumah tangga yang melanggar baku mutu air limbah, baku mutu gangguan, dan baku mutu emisi menyebabkan penerapan asas *Ultimum Remedium* sudah tidak efektif lagi digunakan.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian tentang Penerapan Asas Ultimum Remedium Terhadap Pelaku Tindak Pidana Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, maka penulis memberi saran sebagai berikut:

1. Diharapkan agar peraturan mengenai tindak pidana lingkungan yang akan datang (*Ius Constituendum*) tidak mengenal asas *ultimum remedium* mengingat kondisi lingkungan hidup di Indonesia seiring berjalannya waktu semakin mengkhawatirkan.

2. Diharapkan Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara berpegang teguh pada asas profesionalisme dalam penataan dan penindakan (*compliance and enforcement*) yang meliputi bidang hukum administrasi negara, bidang hukum perdata dan bidang hukum pidana.
3. Diharapkan penerapan asas *ultimum remedium* dalam penegakan hukum pidana di bidang lingkungan hidup di wilayah Sumatera Utara sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yakni dengan mengimplementasikan sanksi administratif terlebih dahulu terhadap pelaku yang melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi dan baku mutu gangguan.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abidin Farid, Zainal. *Hukum Pidana 1*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007),
- Atmasasmita, Romli. *Globalisasi dan Kejahatan Bisnis*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010)
- Danusaputro, Munadjat, *Hukum Lingkungan*, (Bandung: Bina Cipta, 1985)
- Daud Silalahi, M. *Hukum Lingkungan dalam sistem penegakan hukum lingkungan Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 2014)
- Effendi, A'an. 2016, *Hukum Penyelesaian Sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika
- Ekaputra, Mohammad. *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, (Medan : USU Press, 2010)
- Farid, H.A.Zainal Abidin. *Hukum Pidana I*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013)
- Gopaster, Gary. *Negoisasi dan Mediasi: Sebuah Pedoman Negoisasi dan Penyelesaian Sengketa Melalui Negoisasi*, (Jakarta: Elips Projek, 1993)
- Hamzah, Andi. *Hukum Pidana*, (Jakarta: PT. Sofmedia, 2015)
- Husin, Suadi. *Etika dan Pengantar Hukum Lingkungan*, (Medan; Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Medan, 2010)
- Lamintang, PAF. *Dasar-Dasar Hukum Pidana di Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1997)
- Lubis, M. Solly, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2003)
- Machmud, Syahrul. *Problematika Penerapan Delik Formil dalam Persepektif Penegakan Hukum Pidana Lingkungan di Indoensia*. (Bandung : CV. Mandar Maju, 2012)
- Marzuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2008)

- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2005)
- Muchtar, Masrudi. *Sistem Peradilan Pidana di Bidang Perlindungan & Pengelolaan Lingkungan*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2015)
- Muchtar, Masrudi. *Sistem Peradilan Pidana di Bidang Perlindungan & Pengelolaan Lingkungan*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2015)
- Mudzakir, *Posisi Hukum Korban Kejahatan Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Disertasi, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2001)
- Purnomo, Agus. "Hak Atas Lingkungan Hidup", dalam E.Shobirin Najd et al. *Diseminasi Hak Asasi Manusia, Perpektif dan Aksi*, (Cesta LP3ES, Jakarta; Cesta LP3ES, 2000)
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991)
- _____, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000)
- Rahmadi, Takdir. *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Divisi Buku Perguruan Tinggi (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2015)
- Rasjidi, Lili dan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Madzab dan Refleksi* (Bandung: PT. Remaja Rosda Karya, 1994)
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonsia, 1990)
- Setiyono, H. *Kejahatan Korporasi*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2005)
- Siahaan, N.H.T. *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, (Jakarta: Pancuran Alam, 2009)
- _____, *Hukum Lingkungan*, Cetakan Kedua Edisi revisi (Jakarta: Pancuran Alam, 2009)

- Siregar, M. A. *Sengketa Lingkungan Hidup*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2016)
- Sudarsono, *Kamus Hukum*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2005).
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*
- Sunggono, Bambang. *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Harvarindo, 2013)
- Supriadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006)
- Sutopo, H.B. *Metodelogi Penelitian Hukum Kualitatif Bagian II*, (Surakarta: UNS Press. 2002)
- Syahrin, Alvi., *Hukum Lingkungan*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2018)
- Usman, Nurdin, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002).
- Waluyadi, *Hukum Perlindungan Anak*, (Bandung : Mandar Maju, 2009),
- Zainal Abidin Farid, H.A. *Hukum Pidana I*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hal 13.

B. JURNAL

- Titis Anindyajati et.al., 2015, “*Konstitusionalitas Norma Sanksi Pidana sebagai Ultimum Remedium dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 6,
- Herlina, Apong. *Restorative Justice*, *Jurnal Kriminologi Indonesia* Vol.3 No.III
September 2004
- Yenti Garnasih, “*Ultimum Remedium*”. Arikel Hukum Oleh LBH PERS.
- Agus Mahendra Iswara, I Made. *Mediasi Penal Penerapan Nilai-Nilai Restorative Justice dalam Penyelesaian Tindak Pidana Adat Bali*, Tesis,
Program Pascasarjana Megister Hukum Universitas Indonesia, Jakarta,
2013

Muladi, *Makala Ambiguitas Dalam Penerapan Doktrin Hukum Pidana Antara Doktrin Ultimum Remedium dan Doktrin Primum remedium*, (Makasar: 2003)

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Provinsi Sumatera Utara.

Peraturan Gubernur Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Uraian Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Badan Lingkungan Hidup Sumatera Utara

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2012 Tentang Izin Lingkungan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan Kualitas Air Dan Pengendalian Pencemaran Air

D. Internet

<http://www.artikellingkunganhidup.com>

<http://dislh.sumutprov.go.id/?p=1695>

<http://kbbi.web.id/kelola>

<https://www.lawmetha.wordpress.com/2011/05/19/metodepenelitianhukumnormatif.html?m=1>

<http://tesishukum.com/pengertian-perlindungan-hukum-menurut-para-ahli/>