

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka pembangunan ekonomi nasional sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.¹ Salah satu tujuan pembangunan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan memperhatikan dampak penting dan dampak besar terhadap lingkungan itu sendiri, disamping dengan adanya alasan kompleksitas kebutuhan manusia dalam melaksanakan pembangunan.

Pembangunan merupakan upaya untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam dalam meningkatkan mutu kehidupan manusia.² Dalam hal pelaksanaan pembangunan, negara wajib memperhatikan aspek lingkungan atau disebut sebagai pembangunan berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup³ adalah ;

“Upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.”

Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut, dalam konteks pembangunan, tentu harus memperlihatkan dan mewajibkan keseimbangan alam/lingkungan, dalam hal ini

¹ Pasal 33 Ayat 4 UUD NRI Tahun 1945, menyatakan Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

² H. Joni, *Tindak Pidana Lingkungan Hidup*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016, hlm. 4

yakni ruang, wilayah atau lahan, dan penataan ruang dari pembangunan itu sendiri.

Penataan ruang berdasarkan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, penataan ruang *adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang*. Peranan tata ruang pada hakikatnya dimaksudkan untuk mencapai pemanfaatan sumberdaya secara optimal dengan sedapat mungkin menghindari konflik sumber daya, mencegah timbulnya kerusakan lingkungan hidup serta meningkatkan keselarasan.⁴ Pemanfaatan dan alokasi lahan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan konsep tata ruang dalam pembangunan. Dewasa ini kegiatan pembangunan yang pesat, terutama industri modern sering kali membawa akibat timbulnya risiko atau dampak yang sangat besar terhadap kualitas lingkungan hidup dan kesehatan manusia.

Perwujudan dari pembangunan berkelanjutan yakni melalui prosedur izin lingkungan berupa Analisis Mengenai Dampak Lingkungan yang selanjutnya disingkat (AMDAL) dan Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup yang selanjutnya disingkat (UKL-UPL). Hal ini sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan,

“prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dalam proses pelaksanaan pembangunan, dampak terhadap lingkungan yang diakibatkan oleh berbagai aktivitas pembangunan tersebut dianalisis sejak awal perencanaannya, sehingga langkah pengendalian dampak negatif dan pengembangan dampak positif dapat disiapkan sedini mungkin.

⁴ Suwitno Y. Imran, *Fungsi Tata Ruang dalam Menjaga Kelestarian Lingkungan Hidup Kota Gorontalo*, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 13 No 3 Tahun 2013 Edisi September, hlm. 2, diakses melalui <http://www.e-jurnal.com/2014/12/fungsi-tata-ruang-dalam-menjaga.html>

Perangkat atau instrumen yang dapat digunakan untuk melakukan hal tersebut adalah Amdal dan UKL-UPL.”

Dalam pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup oleh pemerintah, harus dilaksanakan sesuai dengan asas tata kelola pemerintahan yang baik sebagaimana diatur di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009⁵ Pasal 2 huruf m. Asas tata kelola pemerintahan yang baik adalah bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dijiwai oleh prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi dan keadilan.

Sebagai perwujudan dari prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan kegiatan perlindungan dan pengelolaan lingkungan oleh pejabat administratif, maka UUPPLH⁶ mengkriminalisasi perbuatan pejabat administratif yang melanggar norma dan prosedur perizinan di bidang lingkungan.⁷ Sebagaimana tampak dalam Pasal 111 ayat (2) yang berbunyi sebagai berikut : *Pejabat pemberi izin usaha dan/atau kegiatan tanpa dilengkapi dengan izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp.3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).* Dalam Pasal 40 ayat (1) disebutkan bahwa *“Izin lingkungan merupakan persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan”*.

⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

⁶ Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya penyebutan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Keputusan ripsi ini akan disingkat dengan UUPPLH)

⁷ Ahmad Basuki, *Pertanggung Jawab Pidana Pejabat atas Tindakan Mal-Administrasi dalam Penertiban Izin di Bidang Lingkungan*, Jurnal Perspektif Volume XVI No. 4 Tahun 2011 Edisi September, hlm. 253, diakses melalui <http://ejournal.uwks.ac.id/myfiles/201209442514478516/6.pdf> pada tanggal 20 september 2017 pukul 16.00 wib.

Selanjutnya ketentuan pidana terkait perizinan diatur pula pada Pasal 73 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang berbunyi “*Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (7), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah), yang dalam Pasal 37 ayat (7) disebutkan bahwa “Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang”*”.

Mengingat hakikat dan dimensi pengaruh negatif yang sangat luas dari kejahatan lingkungan hidup, maka wajar jika berbagai upaya dilakukan untuk menanggulangnya, antara lain melalui upaya penegakan hukum pidana sebagai bentuk pertanggungjawaban atas tindak pidana yang berkaitan dengan kesalahan atau pun pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat administratif yang melanggarnya.

Pertanggungjawaban pidana pejabat muncul apabila dalam melaksanakan tugas dan fungsinya mengandung unsur maladministrasi.⁸ Maladministrasi berdasarkan Pasal 1 butir 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia adalah *perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh*

⁸ *Ibid* hlm. 254

Penyelenggaraan Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan. Maladministrasi termasuk dalam perilaku aparat dalam pelayanan publik, maka setiap tindakan maladministrasi mengandung resiko atau konsekuensi terhadap pertanggungjawaban pribadi (*faute de personale*), yang bersifat administratif, perdata maupun pidana.⁹

Hukum pidana lingkungan mengenal asas *ultimum remidium*, yang mewajibkan penerapan hukum penegakan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administrasi dianggap tidak berhasil. Penerapan asas *ultimum remidium* ini hanya berlaku bagi tindak pidana formil tertentu, yaitu pemidanaan terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, emisi dan gangguan.¹⁰ Artinya, pidana yang berkaitan dengan izin lingkungan, sebagaimana tercantum dalam Pasal 111 ayat (2) UUPPLH tidak berlaku asas *ultimum remidium*. Secara substansial isi yang mengatur tentang pengelolaan lingkungan mempunyai karakter administratif. khususnya menyangkut penggunaan wewenang pemerintah dibidang perizinan.¹¹

Izin merupakan salah satu instrumen yuridis yang digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis mengatur tingkah laku warga masyarakat, sebagai mana yang dikatan J.B.J.M ten Berge : "*De vergunning is een van de meest gebruikte in het administratief recht. Het*

⁹ *Ibid*

¹⁰ Lihat Penjelasan Umum angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

¹¹ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, hlm. 5.

bestuurs hanteert de vergunning als een juridisch middel om de burgers te sturen”.¹²

Berdasarkan pengertian diatas artinya izin sangat diperlukan dalam melakukan suatu usaha dan/atau kegiatan sebagai pengatur atau pengendali agar masyarakat atau pemerintah haruslah membuatnya sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku. Oleh karena itulah izin merupakan *preventive instrumenten*, yang tujuan utamanya adalah mencegah perilaku menyimpang dari masyarakat agar memenuhi ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku.

Dewasa ini di Indonesia terdapat fenomena-fenomena praktek penerbitan izin yang banyak menimbulkan keresahan dan keluhan masyarakat karena dampak penyelenggaraan izin usaha atau kegiatan yang telah dikeluarkan tidak memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Seperti halnya Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengeluarkan Keputusan penetapan lokasi.¹³ Izin Penetapan Lokasi tersebut merupakan kewenangan dari Gubernur yang tujuannya adalah untuk melakukan suatu usaha atau kegiatan yang dalam hal ini adalah Pembangunan Bandara DIY yang *notabene* di daerah Sleman Yogyakarta kemudian berpindah untuk dikembangkan di Kecamatan Temon, Kulon Progo-DIY. Keputusan tersebut menimbulkan polemik di kalangan masyarakat Yogyakarta khususnya masyarakat Temon-Kulon Progo DIY. Masyarakat temon menolak adanya pembangunan bandara di

¹² RidwanHR, *Hukum Administrasi Negara*, PT RAJAGRAFINDO, Jakarta, 2011, hlm. 199

¹³ Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 68/168/KEP/2015 Tentang Penetapan Lokasi pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di Daerah istimewa Yogyakarta.

Glagah Temon, Kulon Progo DIY.¹⁴ Masyarakat Temon berpendapat bahwa, lahan yang akan dibangun bandara tidak sesuai dengan peruntukan ruangnya, yakni daerah yang rawan tsunami atau potensi bencana alam lainnya, dan mengabaikan potensi lokal.

Selanjutnya masyarakat Temon melakukan upaya hukum administrasi yang terbentuk dalam satuan Wahana Tri Tunggal yang selanjutnya disingkat (WTT). WTT menggugat ke dalam Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta, pada Peradilan Pertama hakim PTUN Yogyakarta mengabulkan gugatan penggugat (masyarakat) dan amar putusan tersebut berbunyi membatalkan surat izin penetapan lokasi yang kemudian Keputusan tersebut diperintahkan untuk dicabut. Namun, dalam tingkat kasasi di Mahkamah Agung, bunyi putusannya adalah memenangkan pihak pemerintah.¹⁵

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka penulis tertarik untuk menuangkan gagasan-gagasan tersebut ke dalam bentuk suatu penelitian hukum yang berjudul: **PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TERHADAP PENERBITAN IZIN PENETAPAN LOKASI TANPA DILENGKAPI IZIN LINGKUNGAN**

¹⁴ <https://news.detik.com/berita/d-3339324/ratusan-warga-kulon-progo-demo-di-blh-diy-serukan-tolak-pembangunan-bandara>, diakses pada tanggal 4 juni 2017, pukul 03.00 WIB.

¹⁵ Putusan Kasasi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 07/G/2015/PTUN.Yk/456K/TUN/2015.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, permasalahan yang dapat dikaji sebagai berikut:

Apakah tindakan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang menerbitkan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 68/KEP/2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah melanggar Pasal 111 ayat (2) Undang-Undang No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan/atau Pasal 73 ayat (1) Undang-Undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dapat di Pidana?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang hendak dicapai peneliti terhadap uraian rumusan masalah di atas adalah:

Untuk mengetahui bentuk pertanggungjawaban pidana Gubernur DIY dalam mengeluarkan Keputusan Nomor 68/KEP/2015 tentang Izin Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di Daerah Istimewa Yogyakarta yang melanggar ketentuan pidana berdasarkan Pasal 111 ayat (2) Undang-Undang No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan/atau Pasal 73 ayat (1) Undang-Undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

D. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan pengetahuan penulis bahwa penelitian dengan tema yang berkaitan dengan kasus pembangunan bandara “*New Yogyakarta Internasional Airport*” di Kulonprogo belum pernah dilakukan penulisan dalam bentuk penelitian hukum, khususnya oleh mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

E. Kerangka Teori

1. Teori Tindak Pidana dan Tanggung Jawab Pidana

Tindak pidana adalah perbuatan melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang oleh perundang-undangan dinyatakan sebagai perbuatan pidana yang dilarang dan diancam dengan pidana. Sedangkan tindak pidana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sendiri diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dalam hukum pidana, konsep “pertanggungjawaban” merupakan konsep sentral yang dikenal dengan ajaran kesalahan. Dalam bahasa latin ajaran kesalahan dikenal dengan sebutan *mens rea*. Doktrin *mens rea* dilandaKeputusan an pada suatu perbuatan tidak mengakibatkan seseorang bersalah kecuali jika pikiran orang tersebut jahat. Dalam bahasa Inggris doktrin tersebut dirumuKeputusan an dengan *an act does nit make a person guilty, unless the mind is legally blameworthy*. Berdasarkan asas tersebut, ada dua syarat yang harus dipenuhi untuk dapat memidana seseorang, yaitu

perbuatan lahiriah yang terlarang/perbuatan pidana (*actus reus*), dan ada sikap batin jahat/tercela (*mens rea*).¹⁶

Roeslan Saleh menyatakan bahwa pertanggungjawaban pidana diartikan sebagai diteruKeputusan annya celaan yang objektif yang ada pada perbuatan pidana dan secara subjektif yang ada memenuhi syarat untuk dapat dipidana karena perbuatannya itu.¹⁷ Kemudian konsep pertanggungjawaban pidana yang dijelaKeputusan an oleh Roeslan Saleh tersebut tentu saja masih perlu penjelasan yang lebih konkrit dan rinci. Menurut Mahrus Ali dan ayu Izza Elvany dalam bukunya 'Hukum Pidana Lingkungan', menganut ajaran dualisme yang memisahkan secara tegas antara perbuatan seseorang (tindak pidana) dengan orang yang melakukan perbuatan (pertanggungjawaban pidana/kesalahan), maka sekali lagi apa yang dimaksud pertanggungjawaban pidana menjadi penting untuk dijelaKeputusan an dalam penulisan tugas akhir ini.

2. Sistem Pertanggungjawaban Pidana dalam Undang-undang Bidang Lingkungan Hidup

Memperhatikan rumusan perbuatan-perbuatan yang diklasifikasikan sebagai tindak pidana dalam undang-undang bidang lingkungan hidup. Mengenai sistem pertanggungjawaban pidana, UUPPLH mengenal tiga sistem, yaitu:¹⁸

¹⁶ Mahrus Ali & Ayu Izza Elvany, *Hukum Pidana Lingkungan*, UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm.75

¹⁷ *Ibid*, hlm 76

¹⁸ *Ibid*, hlm 78

- 1) Badan usaha melakukan tindak pidana, badan usaha yang bertanggungjawab;
- 2) Badan usaha yang melakukan tindak pidana, orang yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana tersebut atau orang yang bertindak sebagai pemimpin kegiatan dalam tindak pidana yang bertanggungjawab; dan
- 3) Badan usaha yang melakukan tindak pidana, badan usaha dan orang yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana tersebut atau orang yang bertindak sebagai pemimpin kegiatan dalam tindak pidana yang bertanggungjawab (Pasal 116 ayat 1). Badan usaha atau orang yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana tersebut atau orang yang bertindak sebagai pemimpin kegiatan dalam tindak pidana hanya dapat dimintai pertanggungjawaban pidana apabila tindak pidana tersebut dilakukan oleh orang, yang berdasarkan hubungan kerja atau berdasarkan hubungan lain yang bertindak dalam lingkup kerja badan usaha (Pasal 116 ayat 2).

3. Maladministrasi

Pengertian maladministrasi sebagaimana dalam kamus Cambridge¹⁹ mendefinisikan maladministrasi sebagai *lack of care, judgment or honesty, in the management of something*, atau dapat diartikan sebagai

¹⁹ CALD, *Cambridge Advanced Learner's Dictionary*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, hlm 66

kekurangpedulian atau ketidakjujuran seseorang dalam mengelola sesuatu.²⁰

Perbuatan yang masuk dalam tindakan maladministrasi adalah sebagai berikut:

- 1) Menunda-nunda pekerjaan;
- 2) *Incorecct action or failure to take any action* (kesalahan bertindak atau melayani);
- 3) *Failure to follow procedurs or the law* (mengabaikan prosedur atau hukum yang berlaku);
- 4) *Failure to provide information* (kesalahan dalam memberikan informasi);
- 5) *Inadequate record – keeping* (pencatatan yang tidak memadai);
- 6) *Failure to investigate* (kesalahan dalam penyelidikan);
- 7) *Failure to reply* (kesalahan dalam menjawab);
- 8) *Misleading or inaccurate statements* (pernyataan yang meyesatkan atau tidak akurat);
- 9) *Indeaquate liaison* (kurangnya penghubung);
- 10) *Inadequate consultation* (kurangnya konsultasi); dan
- 11) *Broken promise* (ingkar janji)

²⁰ Aat Glorista, *Mekanisme Penanganan Maladministrasi oleh Ombudsman Republik Indonesia*, Jurnal Perspektif Volum XVV No. 8 Tahun 2012 Edisi September, hlm. 6, diakses melalui

https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwigJPPnK_UAhVLqY8KHfI5C-sQFgg1MAM&url=http%3A%2F%2Fjournal.unpak.ac.id%2Fdownload.php%3Ffile%3Dmahasiswa%26id%3D420%26name%3DAAT%2520GLORISTA%2520010108101.pdf&usg=AFQjCNGINB2s2bd3Wwb8UAtnW9b3xbDOA&sig2=vN0UmbFuoAG-pblIp7XeEQ.

Istilah maladministrasi diambil dari bahasa Inggris ‘*maladministration*’ yang artinya tata usaha buruk/pemerintahan buruk. Kata administrasi berasal dari bahasa Latin ‘*administrare*’ yang berarti *to manage*, devirasinya antara lain menjadi ‘*administratio*’ yang mengandung makna *besturing* atau pemerintah.²¹

4. Teori Perizinan

Izin merupakan salah satu instrument yuridis yang digunakan dalam hukum administrasi. Izin harus dikeluarkan oleh organ pemerintah. Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge, keputusan yang memberikan izin harus diambil oleh organ yang berwenang.²²

Lebih lanjut diatur pada Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan pejabat/pemerintah menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt didapat melalui:

- 1) Atribusi adalah pemberian kewenangan pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- 2) Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan lainnya.

²¹ *Ibid*, hlm. 7

²² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2011, hlm. 204

- 3) Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.²³

Kewenangan pejabat dalam konteks pemberian IPL adalah atribusi, yakni kewenangan yang diperoleh berdasarkan oleh peraturan perundang-undangan.

5. Usaha dan/atau Kegiatan

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan Pasal 1 angka 4 disebutkan bahwa *Usaha dan/atau Kegiatan adalah segala bentuk aktivitas yang dapat menimbulkan perubahan terhadap rona lingkungan hidup serta menyebabkan dampak terhadap lingkungan hidup*. Dalam konteks ini adalah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan bentuk kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk melaksanakan pembangunan bandar udara di Yogyakarta.

Selanjutnya pada Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 jo Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa *Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi Ganti Kerugian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak*. Oleh karena itu, pengadaan tanah, merupakan bentuk kegiatan menurut peraturan perundang-undangan ini.

6. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL)

²³ *Ibid*, hlm. 102

Di dalam Pasal 6 ayat (1)²⁴ disebutkan bahwa Dokumen perencanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud Pasal 5 ayat (1) disusun berdasarkan studi kelayakan yang mencakup:

- a. survey sosial ekonomi;
- b. kelayakan lokasi;
- c. analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat;
- d. perkiraan nilai tanah;
- e. dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat dari Pengadaan Tanah dan pembangunan; dan
- f. studi lain yang diperlukan.

Dampak lingkungan dan sosial dijelaskan di Pasal 6 ayat (6), bahwa *Dampak lingkungan dan dampak sosial sebagaimana dimaksud Pasal 6 ayat (1) huruf e dilakukan untuk menghasilkan analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau dokumen lingkungan hidup lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.* Dengan demikian, pengadaan tanah merupakan kegiatan yang mempunyai dampak lingkungan. Usaha dan/atau kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum tidak dicantumkan di dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 16 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup sebagai peraturan turunan dan UUPPLH. Namun demikian, UUPPLH merupakan undang-undang payung, yang

²⁴ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

menaungi peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan lingkungan hidup, sebab tidak semua usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan tercantum semua di dalam peraturan organik UUPPLH. Bahwa di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum mengakomodir pengadaan tanah sebagai bentuk kegiatan yang mensyaratkan adanya AMDAL. Dengan demikian, maka kegiatan pengadaan tanah adalah kegiatan yang dinaungi UUPPLH, khususnya merupakan kegiatan sebagaimana dimaksud Pasal 111 tentang usaha dan/atau kegiatan.

7. Izin Usaha dan/atau kegiatan

Izin usaha dan/atau kegiatan dalam konteks pengadaan tanah adalah Izin Penetapan Lokasi (IPL). Sebab, pintu masuk pengadaan tanah yakni dengan adanya IPL yang dikeluarkan melalui Keputusan Gubernur. Hal ini didasarkan pada:

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan umum, *Penetapan Lokasi adalah penetapan atas lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditetapkan dengan keputusan gubernur, yang dipergunakan sebagai izin untuk pengadaan tanah, perubahan penggunaan tanah, dan peralihan hak atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan*

umum. Sehingga penetapan lokasi merupakan izin yang menjadi dasar pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

8. Izin Lingkungan dalam usaha dan/atau kegiatan pengadaan tanah.

Dalam konteks perencanaan pengadaan tanah sebagaimana Pasal 5 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo. Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum disusun dalam bentuk dokumen perencanaan Pengadaan Tanah. Dalam hal perangkat perundang-undangan haruslah berbasis lingkungan hidup sebagaimana Pasal 44 jo. Pasal 14 huruf (i) Undang-Undang nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, jo. Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum :

“Dokumen perencanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan studi kelayakan yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Selanjutnya yang dimaksud dengan *studi kelayakan* di dalam dokumen perencanaan pengadaan tanah termaktub sebagaimana Pasal 6 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang mengatakan, Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah disusun berdasarkan studi kelayakan yang mencakup:

- a) survei sosial ekonomi;
- b) kelayakan lokasi;

- c) analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat;
- d) perkiraan nilai tanah;
- e) dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat dari Pengadaan Tanah dan pembangunan; dan studi lain yang diperlukan.

F. Definisi Operasional

1. Izin Lingkungan

Izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkrit menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Sistem perizinan di bidang lingkungan hidup diatur pada Pasal 36 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang berbunyi sebagai berikut:

- a. Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan.
- b. Izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan berdasarkan keputusan kelayakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 atau rekomendasi UKL-UPL.
- c. Izin lingkungan diterbitkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota, sesuai dengan kewenangannya.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah Penelitian Hukum Normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji²⁵, penelitian hukum normatif mencakup:

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum;
- b. Penelitian terhadap sistematik hukum;
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal;
- d. Perbandingan hokum
- e. Sejarah hukum

Penelitian yang dilakukan dalam penulisan ini merupakan penelitian terhadap asas-asas dan sistematika hukum dengan mengkaji perundang-undangan tentang Penerapan Pasal 111 (2) UUPPLH dan Pasal 73 (1) UU Penataan Ruang dengan fokus mengkaji Keputusan Gubernur DIY No. 68/168/Kep/2015 Tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Pengembangan Bandara Baru di Daerah Istimewa Yogyakarta yang dikeluarkan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. KEPUTUSAN tersebut sebagai landasan Izin Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Pengembangan Bandara Yogyakarta di Kulon progo.

²⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif "suatu tinjauan singkat"*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2004, Hal.15

2. Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yakni bahan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat secara yuridis. Dalam penelitian ini yang menjadi sumber data primer adalah:

- 1) KEPUTUSAN Gubernur DIY Nomor 68/KEP/2015 Tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Pengembangan Bandara Baru di Daerah Istimewa Yogyakarta.
- 2) Peraturan perundang-undangan dalam hal ini Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- 3) Putusan-putusan pengadilan yang berkaitan dengan penelitian.
- 4) Hasil wawancara dengan salah satu narasumber:
 - a) Ahli Hukum
 - b) LBH Yogyakarta

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yakni bahan hukum yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, seperti rancangan peraturan perundang-undangan, literatur dan jurnal.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, seperti kamus dan ensiklopedia

3. Cara Pengumpulan Bahan Hukum

- a. Studi pustaka, yakni dengan mengkaji jurnal, hasil penelitian hukum, dan literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.
- b. Studi dokumen, yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, risalah sidang dan lain-lain yang berhubungan dengan penelitian.

4. Metode Pendekatan

Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan untuk menganalisis permasalahan dari sudut pandang hukum. Terutama hukum pidana lingkungan, wawancara dan yang berkaitan dengan data yang dibutuhkan.

5. Metode analisis

Data yang diperoleh disajikan secara deskriptif kemudian dianalisis kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan peneliti.
- b. Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematisasiKeputusan an.
- c. Data yang telah disistematisasiKeputusan an kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.

H. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan skripsi ini, maka disusun dengan sistematika penulisan yang terdiri dari empat BAB, yaitu:

1. **BAB I PENDAHULUAN**, merupakan pendahuluan yang menjelaskan latar belakang masalah, perumusan masalah, tinjauan pustaka, dan metode penelitian tentang Pertanggungjawaban Pidana Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Terhadap Penerbitan Izin Penetapan Lokasi tanpa dilengkapi Izin Lingkungan.
2. **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**, mengenai Tinjauan Umum Tentang Tanggung Jawab Pidana yang meliputi a) Pengertian Tanggungjawab Pidana b) Kesalahan Psikologis dan Normatif c) Unsur-unsur Pertanggungjawaban Pidana d) Pertanggungjawaban Pidana dalam Perspektif Hukum Pidana Islam
3. **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**, dalam BAB ini akan menjawab rumusan masalah yang telah penulis jelaskan sebelumnya yaitu pembahasan tentang Pertanggungjawaban Pidana Gubernur DIY yang telah menerbitkan Keputusan Izin Penetapan Lokasi tanpa dilengkapi Izin Lingkungan.
4. **BAB IV PENUTUP**, dalam BAB ini berisikan tentang kesimpulan dan saran dari penulis, adapun isi dari kesimpulan adalah tentang jawaban dari rumusan masalah, bagian kedua adalah saran. Penutup ini ditempatkan pada bagian akhir penulisan skripsi ini.

BAB II

Tinjauan Umum Tentang Tanggung Jawab Pidana

A. Pengertian Tanggung Jawab Pidana

Dalam bahasa asing pertanggungjawaban pidana disebut sebagai “*toerekenbaarheid*”, “*criminal responsibility*”, “*criminal liability*”. Bahwa pertanggungjawaban pidana dimaksudkan untuk menentukan apakah seseorang tersangka/terdakwa dipertanggungjawabkan atas suatu tindak pidana (*crime*) yang terjadi atau tidak. Dengan kata lain apakah terdakwa akan dipidana atau dibebakan. Jika ia dipidana, tindakan yang dilakukan itu bersifat melawan hukum dan terdakwa mampu bertanggung jawab. Kemampuan tersebut memperlihatkan kesalahan dari petindak yang berbentuk kesengajaan atau kealpaan. Artinya tindakan tersebut tercela tertuduh menyadari tindakan yang dilakukan tersebut.²⁶

Pertanggungjawaban pidana adalah suatu perbuatan yang tercela oleh masyarakat yang harus dipertanggungjawabkan pada si pembuatnya atas perbuatan yang dilakukan. Dengan mempertanggungjawabkan perbuatan yang tercela itu pada si pembuatnya, apakah si pembuatnya juga dicela atautkah si pembuatnya tidak dicela. Pada hal yang pertama maka si pembuatnya tentu dipidana, sedangkan dalam hal yang kedua si pembuatnya tentu tidak dipidana.²⁷

Baik Negara penganut *civil law* maupun *common law*, umumnya pertanggungjawaban pidana dirumuskan secara negatif, maksudnya

²⁶ E.Y Kanter dan S.R Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Stora Grafika, Jakarta, 2002, Hlm. 250.

²⁷ Roeslan Saleh, *Pikiran-Pikiran Tentang Pertanggungjawaban Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta. 1982. Hlm. 75-76.

undang-undang justru merumuKeputusan an keadaan yang menyebabkan pembuat tidak dipertanggungjawabkan.²⁸ Dengan demikian, yang diatur adalah keadaan-keadaan yang dapat menyebabkan pembuat tindak pidana. Sebagian adalah alasan untuk penghapus kesalahan pada *civil law system*. Sementara pada *common law system* diterima berbagai alasan umum pembelaan ataupun alasan umum peniadaan pertanggungjawaban.

Perumusan pertanggungjawaban secara negatif dapat terlihat dalam perumusan ketentuan Pasal 44, Pasal 48, Pasal 49, Pasal 50 dan Pasal 51 KUHP. Kesemuanya merumuKeputusan an hal-hal yang dapat mengecualikan pembuat dari pengenaan pidana. Pengecualian pidana di sini dapat dibaca sebagai pengecualian adanya pertanggungjawaban pidana. Hal ini berarti, pada keadaan tertentu dapat berarti pengecualian adanya kesalahan.

Konsep pertanggungjawaban pidana merupakan syarat-syarat yang diperlukan untuk mengenakan pidana terhadap seorang pembuat tindak pidana. Sementara itu, berpangkal pada gagasan monodualistik, proses wajar penentuan pertanggungjawaban pidana, bukan hanya dilakukan dengan memperhatikan kepentingan masyarakat, tapi juga kepentingan pembuat itu sendiri. Proses itu bergantung pada dipenuhinya syarat dan keadaan dapat dicelanya pembuat tindak pidana, sehingga sah dijatuhi pidana. Menurut D. J. Galligan bahwa :²⁹ “Apabila persyaratan ini diabaikan dan tidak tampak keadaan minimal yang menunjukkan pembuat dapat dicela, maka hukum dan institusinya telah gagal memenuhi fungsinya.”

²⁸ Andi Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana I*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, Hlm. 260

²⁹ Chairul Huda, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan*, Kencana, Jakarta, 2006, Hlm. 63

Adapun menurut Simons, mengatakan bahwa:³⁰ “Dipidananya seseorang tidaklah cukup apabila seseorang itu melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum atau bersifat melawan hukum. Jadi keputusan ipun perbuatan tersebut memenuhi rumusan delik dalam undang-undang dan tidak dibenarkan, namun hal tersebut belum memenuhi syarat penjatuhan pidana. Untuk pemidanaan masih perlu adanya syarat untuk penjatuhan pidana, yaitu orang yang melakukan perbuatan itu mempunyai kesalahan atau bersalah. Dengan memperhatikan dua hal, keadaan bathin orang yang melakukan perbuatan dan hubungan antara keadaan bathin itu dengan perbuatan yang dilakukan.”

Menurut Roeslan Saleh tentang Pertanggungjawaban Pidana:³¹

“pertanggungjawaban pidana diartikan sebagai diteruKeputusan annya celaan yang objektif yang ada pada perbuatan pidama dan secara subjektif memenuhi syarat untuk dapat dipidana karena perbuatannya itu”.

Maksud celaan objektif adalah bahwa perbuatan yang dilakukan oleh seseorang memang merupakan suatu perbuatan yang dilarang. Indikatornya adalah perbuatan tersebut melawan hukum baik dalam arti melawan hukum formil maupun melawan hukum materiil. Sedangkan maksud celaan subjektif menunjuk kepada orang yang melakukan perbuatan yang dilarang tadi. Sekalipun perbuatan yang dilarang telah dilakukan oleh seseorang, namun jika orang tersebut tidak dapat dicela karena pada dirinya tidak terdapat kesalahan, maka pertanggungjawaban pidana tidak mungkin ada.³²

³⁰ Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggung Jawaban Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1992. Hlm. 139

³¹ Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana: Dua Pengertian Dasar dalam Hukum Pidana*, Cetakan Ketiga, Aksara Baru, Jakarta, 1983, Hlm. 20-23.

³² Hanafi Amrani dan Mahrus Ali, *Sistem Pertanggungjawaban Pidana Perkembangan dan Penerapan*, Cetakan I, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, Hlm. 21.

B. Kesalahan Psikologis dan Normatif

Pertanggungjawaban pidana erat kaitannya dengan unsur kesalahan. Dalam Undang-undang no. 4 tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman Pasal 6 ayat (2) disebutkan: *“tidak seorang pun dapat dijatuhi pidana kecuali pengadilan karena alat pembuktian yang sah menurut undang-undang mendapat keyakinan, bahwa seseorang yang dianggap dapat bertanggung jawab telah bersalah atas perbuatan yang didakwakan atas dirinya”*.

Dilihat dari ketentuan Pasal tersebut dapat jelas bahwa unsur kesalahan sangat menentukan akibat dari perbuatan seseorang, yaitu, berupa penjatuhan pidana. Walaupun unsur kesalahan telah diterima sebagai unsur yang menentukan sebuah pertanggungjawaban dari pembuat tindak pidana, tetapi dalam hal mendefinisikan kesalahan oleh para ahli masih terdapat perbedaan pendapat, “Pengertian tentang kesalahan dengan sendirinya menentukan ruang lingkup pertanggungjawaban pembuat tindak pidana”.³³ Adanya pandangan yang berbeda mengenai definisi kesalahan maka mengakibatkan adanya perbedaan penerapan. Berikut beberapa pendapat dari para ahli mengenai definisi kesalahan:³⁴

- a) **Mezger** memberikan definisi kesalahan sebagai “keseluruhan syarat yang memberi dasar untuk adanya pencelaan pribadi terhadap si pembuat pidana.
- b) **Simons** mengartikan kesalahan sebagai “dasar untuk pertanggungjawaban dalam hukum pidana yang berupa keadaan psikis

³³ Chairul Huda, *Dari ‘Tiada Pidana Tanpa Kesalahan’ Menuju Kepada ‘Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan’*, Kencana, Jakarta, 2011, Hlm. 74.

³⁴ Muladi dan Dwidja Priyatno, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Kencana, Jakarta, 2010, Hlm. 70.

dari si pembuat dan hubungan terhadap perbuatannya, berdasarkan psikis itu perbuatannya dicelakakan kepada pembuat.

- c) **Van Hamel** mengatakan bahwa “kesalahan dalam suatu delik merupakan pengertian psikologis, perhubungan antara keadaan jiwa si pembuat dengan terwujudnya unsur-unsur delik karena perbuatannya. Kesalahan adalah pertanggung jawaban dalam hukum.
- d) **Pompe** berpendapat, “pada pelanggaran norma yang dilakukan karena kesalahannya, biasanya sifat melawan hukum itu merupakan segi luarnya. Yang bersifat melawan hukum adalah perbuatannya. Segi dalamnya yang bertalian dengan kehendak si pembuat adalah kesalahan.

Dari beberapa pengertian para ahli di atas, kesalahan dapat dibagi dalam pengertian berikut:

- a) **Kesalahan psikologis:** menurut sudarto pada kesalahan psikologis, “kesalahan hanya dipandang sebagai hukum psikologis (batin) antara si pembuat dengan perbuatannya.³⁵ Yang dilihat dalam kesalahan psikologis ini adalah batin dari pelaku, berupa kehendak atas perbuatannya.
- b) **Kesalahan normatif:** pada kesalahan normatif kesalahan seseorang tidak ditentukan berdasarkan batin si pembuat saja, disamping itu terdapat penilaian normatif perbuatannya.³⁶ Penilaian normatif adalah “penilaian dari luar mengenai hubungan antara pembuat dan

³⁵ Sudarto, *Hukum dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1983, Hlm. 72

³⁶ *Ibid*, Hlm. 73.

perbuatannya”. Penilaian dari luar tersebut merupakan penilaian yang terdapat dalam masyarakat.

Dari pendapat diatas dapat dikatakan bahwa, Kesalahan mengandung unsur pencelaan terhadap seseorang yang telah melakukan tindak pidana. Pencelaan yang dimaksud adalah pencelaan berdasarkan hukum yang berlaku.

Untuk menentukan adanya kesalahan seseorang harus memenuhi beberapa unsur, yaitu:³⁷

1. Adanya kemampuan bertanggung jawab pada si pembuat,
2. Hubungan batin antara si pembuat dengan perbuatannya yang berupa kesengajaan (*dolus*) atau kealpaan (*culpa*) yang disebut sebagai bentuk kesalahan.
3. Tidak ada alasan penghapusan kesalahan atau tidak ada alasan pemaaf.

C. Unsur-Unsur Pertanggungjawaban Pidana

Seseorang atau pelaku tindak pidana tidak akan dimintai pertanggungjawaban pidana atau dijatuhi pidana apabila tidak melakukan perbuatan pidana dan perbuatan pidana tersebut haruslah melawan hukum, namun meKeputusan ipun dia melakukan perbuatan pidana, tidaklah selalu dia dapat dipidana. Orang yang melakukan perbuatan pidana hanya akan dipidana apabila dia terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan kesalahan.

Menurut Ruslan Saleh : Tidaklah ada gunanya untuk mempertanggungjawabkan terdakwa atas perbuatannya apabila perbuatannya itu sendiri tidak bersifat melawan hukum, maka lebih lanjut dapat pula dikatakan

³⁷ *Ibid.* Hlm. 75.

bahwa terlebih dahulu harus ada kepastian tentang adanya perbuatan pidana, dan kemudian semua unsur- unsur kesalahan harus dihubungkan pula dengan perbuatan pidana yang dilakukan, sehingga untuk adanya kesalahan yang mengakibatkan dipidanannya terdakwa maka terdakwa haruslah :³⁸

- a. Melakukan perbuatan pidana;
- b. Mampu bertanggung jawab;
- c. Dengan kesengajaan atau kealpaan, dan;
- d. Tidak adanya alasan pemaaf.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, jika ke empat unsur tersebut diatas ada maka orang yang bersangkutan atau pelaku tindak pidana dimaksud dapat dinyatakan mempunyai pertanggungjawaban pidana, sehingga ia dapat dipidana.

1. Perbuatan Pidana

Membicarakan mengenai perbuatan pidana, tidak boleh dicampurkan atau dimasukkan ke dalam pertanggungjawaban pidana, karena pertanggungjawaban pidana merupakan suatu hal yang berbeda, bahkan beberapa pakar hukum beranggapan sebagai suatu hal yang harus dipisahkan. Pada dasarnya tindak pidana adalah perbuatan atau serangkaian perbuatan yang padanya dilekatkan sanksi pidana. Dengan demikian, jikalau melihat dari istilahnya, hanya sifat-sifat dari perbuatan saja yang meliputi suatu tindak pidana, sedangkan sifat-sifat orang yang melakukannya merupakan bagian dari pertanggungjawaban.

Menurut Moeljatno:³⁹

³⁸ *Ibid.* Hlm. 75-76.

³⁹ Chairul Huda, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan*, Kencana, Jakarta, 2006, Hlm. 19

“Orang tidak mungkin dipertanggungjawabkan (dijatuhi pidana) kalau dia tidak melakukan perbuatan pidana. Tapi keputusan iapun dengan melakukan perbuatan pidana, tidak selalu dia dapat dipidana. Dengan demikian, pertanggungjawaban pidana pertama-tama tergantung pada dilakukannya tindak pidana. Pertanggungjawaban pidana hanya terjadi jika sebelumnya seseorang telah melakukan tindak pidana. Sebaliknya, eksistensi suatu tindak pidana tidak tergantung pada apakah ada orang-orang yang pada kenyataannya melakukan tindak pidana tersebut. Terdapat sejumlah perbuatan yang tetap menjadi tindak pidana sekalipun tidak ada orang yang dipertanggungjawabkan karena telah melakukannya.”

Jadi tidak mungkin seseorang dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana, jika yang bersangkutan tidak melakukan tindak pidana. Pertanggungjawaban pidana hanya akan terjadi setelah sebelumnya seseorang telah melakukan tindak pidana. Pertanggungjawaban pidana harus dilakukan atas dasar hukum yang tertulis : “tidak ada pidana jika tidak ada kesalahan” (*nee straf zonder schuld, actus no facit reum nisi mens sit rea*).

Dalam menelusuri apakah seseorang dapat dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana, maka pertama-tama dilakukan dengan menjawab pertanyaan, apakah yang bersangkutan melakukan tindak pidana. Suatu tindak pidana terdiri dari *actus rea* dan *mens rea*, seperti yang dikemukakan oleh Curzon :⁴⁰ *the maxim draw attention two essential elements of crime: the physical element (actus reus) and the mental element (mens reus)*. (Tindak pidana terdiri dari dua unsur yaitu fisik dan mental.)

Menurut Milson, Maksimal ini umumnya dipahami sebagai *an act is not a crime in the absence of a guilty mind*.⁴¹ Dengan demikian, suatu perbuatan bukan merupakan tindak pidana jika tak ada unsur mental atau *mens rea*.

⁴⁰ *Ibid*, Hlm. 21

⁴¹ *Ibid*, Hlm. 2

Dalam hal ini bahwa kesalahan dipandang sebagai suatu unsur tindak pidana. Sasaran yang dituju oleh pidana adalah orang, atau terbatas pada kualitas seseorang. Hal ini berarti hal itu ditujukan terhadap subjek hukum pidana.

Menurut Muladi dan Barda Nawawi Arief, pengertian subjek tindak pidana meliputi dua hal, yaitu:⁴² “Siapa yang melakukan tindak pidana (si pembuat) dan siapa yang dapat dipertanggungjawabkan adalah si pembuat, tapi tidaklah selalu demikian. Menurutnya, tidak selalu yang dipertanggungjawabkan adalah orang yang mewujudkan isi rumusan undang-undang tentang tindak pidana.”

Telah dikatakan bahwa pertanggungjawaban pidana tidaklah mungkin terjadi tanpa sebelumnya seseorang melakukan tindak pidana. Dengan demikian pertanggungjawaban pidana selalu tertuju pada pembuat tindak pidana. Dalam hal ini si pembuat tidak dapat dipersamakan dengan pelaku materil. Pertanggungjawaban pidana tidak hanya ditujukan terhadap perilaku materil (*pleger*) tetapi juga pada pembuat (*dader*). Oleh karenanya, pertanggungjawaban pidana itu ditujukan terhadap orang yang melakukan tindak pidana (pelaku) atau orang lain ada kaitannya dengannya (pembuat selain pelaku), merupakan persoalan penetapan suatu tindak pidana (kriminalisasi) dan bukan persoalan pertanggungjawaban pidana.

Pertanggungjawaban pidana terjadi hanya jika sebelumnya subjek hukum pidana tersebut melakukan tindak pidana. Tidaklah mungkin orang

⁴² Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 2010, Hlm. 97

yang dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana tanpa sebelumnya yang bersangkutan melakukan tindak pidana. Sebaliknya sangat mungkin memasukkan dalam larangan yang disertai ancaman pidana hubungan tertentu antara seseorang dengan orang lain yang melakukan tindak pidana. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 55 KUHP yang memidanakan penyuruh (*doenpleger*) dan penganjur (*uitloker*) karena mempunyai hubungan tertentu dengan pelaku materil (*pleger*).

2. Kemampuan Bertanggung Jawab

Kemampuan bertanggung jawab dapat diartikan sebagai kondisi batin yang normal atau sehat dan mempunya akal seseorang dalam membeda - bedakan hal-hal yang baik dan yang buruk atau dengan kata lain mampu untuk menginsyafi sifat melawan hukumnya suatu perbuatan dan sesuai dengan keinsyafan itu mampu untuk menentukan adanya kemampuan bertanggung jawab, yaitu faktor akal dan faktor kehendak. Akal yaitu dapat membedakan antara perbuatan yang diperbolehkan dan yang tidak diperbolehkan, sedangkan kehendak yaitu dapat menyesuaikan tingkah lakunya dengan keinsyafan atas sesuatu yang diperbolehkan dan yang tidak diperbolehkan.⁴³

Keadaan batin yang normal atau sehat ditentukan oleh faktor akal pembuat yang dapat dilihat dari akalnya mampu membeda - bedakan perbuatan yang boleh dilakukan dan perbuatan yang tidak boleh dilakukan. Kemampuan pembuat untuk membeda - bedakan perbuatan yang boleh

⁴³ Mahrus Ali, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011. Hlm. 171.

dilakukan dan tidak boleh dilakukan, menyebabkan yang bersangkutan dapat dipertanggung jawabkan dalam hukum pidana, ketika melakukan tindak pidana. dapat dipertanggungjawabkan karena akalnya yang sehat dapat membimbing kehendaknya untuk menyesuaikan dengan yang ditentukan oleh hukum, padanya diharapkan untuk selalu berbuat sesuai dengan yang ditentukan hukum.⁴⁴

Mengenai kemampuan bertanggung jawab, simons mengartikannya sebagai suatu keadaan psikis, yang membenarkan adanya penerapan suatu upaya pemidanaan, baik dilihat dari sudut umum maupun orangnya.⁴⁵ Seseorang yang dikatakan mampu bertanggung jawab jika jiwanya sehat, apabila;⁴⁶

- a. ia mampu untuk mengetahui atau menyadari bahwa perbuatannya bertentangan dengan hukum.
- b. ia dapat menentukan kehendaknya sesuai dengan kesadaran tersebut.

Dalam KUHP, ketentuan mengenai kemampuan bertanggung jawab diatur dalam buku I bab III Pasal 44 ayat (1) yang berbunyi: *“barangsiapa melakukan perbuatan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kepadanya karena jiwanya cacat dalam pertumbuhan atau terganggu karena penyakit, tidak dipidana.”*

Dilihat dalam Pasal 44 ayat (1) dijabarkan bahwa seseorang yang jiwanya cacat atau terganggu tidak dapat dipidana, hal ini disebabkan

⁴⁴ *Ibid.* Hlm. 173.

⁴⁵ Sudarto, *Op.Cit.* Hlm. 95.

⁴⁶ Mulyadi dan Dwidja Priyatno, *Loc.Cit.* Hlm.74.

karena orang tersebut tidak mampu menyadari bahwa perbuatannya bertentangan dengan hukum serta tindakan yang dilakukan diluar dari kesadarannya, maka orang tersebut tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

3. Hubungan Batin Antara Pembuat dengan Perbuatannya

Mengenai hubungan batin antara pembuat dengan perbuatannya, keinginan dalam melakukan suatu perbuatan pidana muncul dari keadaan batin si pembuat yang kemudian pikirannya mengarahkan dirinya untuk melakukan perbuatan tersebut atau tidak. “Dalam hukum pidana penggunaan pikiran yang kemudian mengarahkan pembuatnya melakukan tindak pidana, disebut sebagai bentuk kesalahan yang secara teknis disebut dengan kesengajaan.⁴⁷ Mengenai pengertian kesengajaan dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana tahun 1809 dicantumkan “Kesengajaan adalah kemauan untuk melakukan atau tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang dilarang atau diperintahkan oleh Undang- undang”.⁴⁸ Jadi dapat dikatakan bahwa, sengaja berarti menghendaki dan mengetahui apa yang dilakukan. Seseorang yang melakukan perbuatan dengan sengaja, menghendaki perbuatannya dan mengetahui serta menyadari perbuatannya.

Dalam hukum pidana kesengajaan umumnya diklasifikasikan menjadi 3, yaitu kesengajaan sebagai maksud, kesengajaan sebagai keharusan, dan kesengajaan sebagai kemungkinan.

a. Kesengajaan sebagai maksud.

⁴⁷ Chairul Huda, *Loc.Cit.* Hlm. 107.

⁴⁸ Leden Marpaung, *Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009. Hlm. 13.

Dalam bentuk kesengajaan ini, pembuat menghendaki sesuatu, ia bertindak dan menciptakan suatu akibat yang sesuai dengan apa yang dikehendakinya.⁴⁹ Maka dapat dikatakan pembuat sebelumnya sudah mengetahui akibat dari perbuatannya dan memang menghendaki akibat tersebut terjadi.

b. Kesengajaan sebagai kemungkinan.

Dalam kesengajaan ini, pembuat mengetahui bahwa perbuatannya mempunyai jangkauan untuk dalam keadaan-keadaan tertentu akan terjadi suatu akibat.⁵⁰ Dapat diartikan seorang pembuat sebelum melakukan perbuatannya telah membayangkan kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi sebagai akibat dari perbuatannya, namun perbuatan tersebut tetap dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu.

c. Kesengajaan sebagai kepastian.

Kesengajaan sebagai kepastian dapat terjadi bila seseorang menghendaki sesuatu namun terhalang oleh keadaan, namun untuk memenuhi kehendaknya ia harus menyingkirkan penghalang tersebut, yang merupakan peristiwa pidana tersendiri.⁵¹ Dari pendapat tersebut dapat dijabarkan, pembuat menghendaki suatu tujuan tertentu yang dapat berupa peristiwa pidana ataupun bukan, namun untuk mencapai tujuannya tersebut pembuat harus melakukan sesuatu yang

⁴⁹ Mustafa Abdullah dan Ruben Achmad, *Intisari Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986. Hlm. 42.

⁵⁰ Chairul Huda, *Loc.Cit.*, Hlm. 110.

⁵¹ Mustafa Abdullah dan Ruben Achmad, *Op.Cit.*, Hlm. 45.

sebenarnya bukan menjadi tujuan utamanya. Dalam bentuk kesengajaan ini terdapat dua akibat yaitu, akibat yang memang menjadi tujuan dan akibat yang tidak diinginkan namun harus dilakukan untuk mencapai tujuannya.

Sedangkan kealpaan, dapat terjadi ketika pembuat tidak menggunakan pikiran atau pengetahuannya dengan baik. Pada umumnya kealpaan dibedakan menjadi dua:⁵²

1) Kealpaan dengan kesadaran: dalam hal ini pelaku membayangkan atau menduga akan timbulnya suatu akibat, namun walaupun ia berusaha mencegah, toh timbul juga akibat tersebut.

2) Kealpaan tanpa kesadaran: dalam hal ini pelaku tidak membayangkan atau menduga akan timbulnya suatu akibat yang dilarang dan diancam hukuman oleh undang-undang, sedangkan seharusnya ia memperhitungkan akan timbulnya suatu akibat.

4. Tidak Adanya Alasan Pemaaf dan Pembena

Penghapusan pidana dijelaskan pada bab ketiga dari buku pertama KUHP. Namun, dalam KUHP tidak disebutkan istilah-istilah alasan pembena dan alasan pemaaf. Penjelasan tentang alasan dihapusnya sebuah unsur pidana dibedakan menjadi tiga sebagai berikut :⁵³

a. **Alasan pembena**, yaitu alasan yang menghapus sifat melawan hukumnya perbuatan, sehingga apa yang dilakukan oleh terdakwa lalu menjadi perbuatan yang patut dan benar.

⁵² Leden Marpaung, *Loc. Cit.*, Hlm. 26.

⁵³ R Achmad Soemadi P, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1987. Hlm. 249.

b. **Alasan pemaaf**, yaitu alasan yang menghapusKeputusan an kesalahan terdakwa. Perbuatan yang dilakukan oleh terdakwa tetap bersifat melawan hukum, jadi tetap merupakan perbuatan pidana, tetapi dia tidak dipidana, karena tidak ada kesalahan.

c. **Alasan penghapus penuntutan**, disini permasalahannya bukan ada alasan membenar maupun alasan pemaaf, jadi tidak ada pikiran mengenai sifatnya perbuatan maupun sifatnya orang yang melakukan perbuatan, tetapi pemerintah menganggap bahwa atas dasar utilitas atau kemanfaatannya kepada masyarakat, sebaiknya tidak diadakan penuntutan.

Alasan penghapusan pidana, dalam MvT dari KUHP Belanda dalam penjelasannya adalah alasan-alasan tidak dapat dipertanggung jawabkan seseorang atau alasan-alasan tidak dapat dipidananya seseorang.⁵⁴ Alasan-alasan tersebut masuk dalam alasan penghapus dan alasan membenar antara lain:

a. Alasan tidak dapat dipertanggungjawabkan seseorang yang terletak pada diri orang itu (*inwendig*), ialah pertumbuhan jiwa yang tidak sempurna atau terganggu karena sakit terdapat dalam Pasal 44 KUHP; dan

b. Alasan tidak dipertanggungjawabkan seseorang terletak di luar orang itu (*uitwendig*), ialah dalam KUHP terdapat pada Pasal 48 s/d 51:

⁵⁴ *Ibid*, Hlm.250

- 1) Daya memaksa (*overmacht*) (Pasal 48);
- 2) Pembelaan terpaksa (*noodweer*) (Pasal 49);
- 3) Melaksanakan undang-undang (Pasal 50);
- 4) Melaksanakan perintah jabatan (Pasal 51).

Alasan pembeda menghapus sifat melawan hukumnya perbuatan, meskipun perbuatan ini telah memenuhi rumusan delik dalam undang-undang. Kalau perbuatannya tidak melawan hukum, maka tidak mungkin ada pemidanaan. Alasan pembeda yang terdapat dalam KUHP ialah Pasal 49 ayat (1) mengenai pembelaan terpaksa, Pasal 50 (peraturan undang-undang), dan Pasal 51 ayat (1) (perintah jabatan).⁵⁵

Alasan pemaaf menyangkut pribadi si pembuat, dalam arti bahwa orang ini tidak dapat dicela (menurut hukum) dengan perkataan lain ia tidak bersalah atau tidak dapat dipertanggungjawabkan, meskipun perbuatannya bersifat melawan hukum. Jadi, disini ada alasan yang menghapus kesalahan si pembuat, sehingga tidak mungkin ada pemidanaan. Alasan pemaaf yang terdapat dalam KUHP ialah Pasal 44 (tidak mampu bertanggungjawab), Pasal 49 ayat (2) (*noodweer excels*), Pasal 51 ayat (2) (dengan iktikad baik melaksanakan perintah jabatan yang tidak sah).⁵⁶ Adapun mengenai Pasal 48 (daya paksa) ada dua kemungkinan, dapat merupakan alasan pembeda dan dapat pula merupakan alasan pemaaf.⁵⁷

D. Pertanggungjawaban Pidana dalam Perspektif Hukum Pidana Islam

⁵⁵ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta. Hlm. 127.

⁵⁶ Sudarto, *Suatu Dilema dalam Pembaharuan Sistem Pidana Indonesia*, Kusuma, Surabaya, 1990, Hlm. 47.

⁵⁷ *Ibid*, Hlm. 52.

1. Pengertian Pertanggungjawaban Pidana dalam Hukum Pidana Islam

Hukum Islam menjelaskan, pertanggungjawaban pidana berarti manusia harus bertanggung jawab atas akibat dari perbuatan haram yang dilakukannya ketika ia memiliki kebebasan berkehendak (tidak dipaksa) dan mengetahui arti serta akibat perbuatan tersebut.⁵⁸

Ahmad Hanafi dalam bukunya *Asas–asas Hukum Pidana Islam* menyebutkan bahwa pertanggungjawaban pidana dalam syari’at Islam ialah pembebanan seseorang dengan hasil (akibat) perbuatan (atau tidak ada perbuatan) yang dikerjakannya dengan kemauan sendiri, dimana ia mengetahui maksud dan akibat dari perbuatannya itu.⁵⁹

Dari kedua pengertian di atas maka dapat diambil kesimpulan bahwa pertanggungjawaban pidana adalah bertanggungjawabnya seseorang atas perbuatan yang ia lakukan, dimana ia tidak dipaksa serta mengetahui maksud dan akibat dari perbuatannya.

2. Unsur – unsur Pertanggungjawaban dalam Hukum Pidana Islam

Berdasarkan defenisi pertanggungjawaban pidana di atas dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur pertanggungjawaban pidana dalam hukum Islam terdiri atas: manusia, perbuatan, pilihan dan pengetahuan, serta akibat yang timbul (korban). Adapun dalam hukum Islam pertanggungjawaban pidana ditegakkan di atas tiga hal :⁶⁰

- a. Adanya perbuatan dilarang;

⁵⁸ Abdul Qadir Audah, *Ensiklopedi Hukum Pidana Islam*, Karisma Ilmu, Bogor, 2007. Hlm. 66.

⁵⁹ Ahmad Hanafi, *Asas-Asas Hukum Pidana Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 2005. Hlm. 152.

⁶⁰ *Ibid*, Hlm. 154.

- b. Dikerjakan dengan kemauannya sendiri;
- c. Pembuatnya mengetahui terhadap akibat perbuatan tersebut.

Jika ketiga dasar ini ada, pertanggungjawaban pidana juga ada. Adapun jika ada satu diantaranya tidak ada, pelaku tidak dijatuhi hukuman atas perbuatannya. Tidak adanya penjatuhan hukuman dalam segala keadaan tidak dikarenakan oleh satu sebab itu saja. Apabila suatu perbuatan tidak dilarang, tidak ada pertanggungjawaban pidana secara mutlak karena perbuatan tersebut tidak dilarang. Pertanggungjawaban pidana sebenarnya tidak ada, kecuali setelah pelaku melakukan perbuatan yang dilarang. Jika suatu perbuatan dilarang, tetapi pelakunya tidak mempunyai pengetahuan dan pilihan, pertanggungjawaban pidana ada, tetapi pelaku terhapus dari penjatuhan hukuman karena tidak adanya dua hal tersebut.⁶¹

Adanya perbuatan yang dilarang berdasarkan adanya peraturan yang kita kenal dengan asas legalitas. Abdul Qadir Audah dalam bukunya *At Tasyri' Al Jina'iy Al Islamiy* bahwa hukum pidana Islam asas legalitas dapat kita ketahui dari salah satu kaidah dalam Islam, yaitu:⁶²

“ Tidak ada hukum bagi perbuatan manusia sebelum adanya aturan”.

Kaidah di atas menunjukkan bahwa setiap perbuatan orang yang cakap (*mukallaf*) tidak dapat disebut terlarang (haram) dan tidak harus dikenai hukuman sebelum adanya nash yang menerangkan keharamannya sehingga ia bisa melakukan apapun baik melakukan atau meninggalkan suatu perbuatan sampai adanya nash yang melarangnya.

⁶¹ Abdul Qadir Audah, *Op.Cit.*, 156.

⁶² Abdul Qadir Audah, *'At Tasyri' Al Jina'iy Al Islamiy*, Juz I, Beirut, Dar Al Kitab, 1992. Hlm. 115.

“Menurut syara’ seseorang tidak dapat diberi pembebanan (taklif) kecuali apabila ia mampu memahami dalil – dalil taklif dan cakap untuk mengerjakannya. Dan menurut syara’ pula seseorang tidak dibebani taklif kecuali dengan pekerjaan yang mungkin dilaksanakan dan disanggupi serta diketahui oleh mukallaf dengan pengetahuan yang bisa mendorongnya untuk melakukan perbuatan tersebut.”⁶³

Kaidah ini menyatakan tentang syarat–syarat yang harus terdapat pada pelaku dalam kedudukannya sebagai orang yang bertanggung jawab dan pada perbuatan yang diperintahkan. Adapun untuk syarat pada pelaku *mukallaf* itu ada dua macam : *pertama*, pelaku sanggup memahami nash–nash syara’ yang berisi hukum *taklifi*; *kedua*, pelaku orang yang pantas untuk dimintai pertanggungjawaban dan dijatuhi hukuman.

Sedangkan syarat untuk perbuatan yang diperintahkan ada tiga macam : *pertama*, perbuatan itu mungkin dikerjakan; *kedua*, perbuatan itu disanggupi oleh *mukallaf*, yakni ada dalam jangkauan kemampuan *mukallaf*, baik untuk mengerjakannya maupun meninggalkannya; *ketiga*, perbuatan tersebut diketahui *mukallaf* dengan sempurna.⁶⁴ Asas legalitas yang didasarkan kaidah tersebut di atas bersumberkan dari al–Qur’an. Beberapa diantaranya dapat kita temukan pada surat al–Isra’ ayat 15, surat al–Qashas ayat 59 dan surat al–Baqarah ayat 286:

- a. Surat al–Isra’ ayat 15 :⁶⁵ “*Barangsiapa yang berbuat sesuai dengan hidayah (Allah), Maka Sesungguhnya dia berbuat itu untuk (keselamatan) dirinya sendiri; dan barangsiapa yang sesat Maka*

⁶³*Ibid*, Hlm. 116.

⁶⁴Ahmad Wardi Muslich, *Pengantar dan Asas Hukum Pidana Islam: Fiqih Jinayah*, Sianar Grafika, Jakarta. 2004 Hlm. 31.

⁶⁵Tim Penerjemah Departemen Agama R.I, *al–Quran dan Terjemahannya*, Mekar Surabaya, Surabaya. 2004. Hlm. 386.

Sesungguhnya dia tersesat bagi (kerugian) dirinya sendiri. dan seorang yang berdosa tidak dapat memikul dosa orang lain, dan kami tidak akan meng'azab sebelum kami mengutus seorang rasul.”

b. Surat al- Qashas ayat 59 :⁶⁶ *“Dan tidak adalah Tuhanmu membinasakan kota-kota, sebelum dia mengutus di ibukota itu seorang Rasul yang membacakan ayat-ayat kami kepada mereka; dan tidak pernah (pula) kami membinasakan kota-kota; kecuali penduduknya dalam keadaan melakukan kezaliman”.*

c. Surat al-Baqarah 286 :⁶⁷ *“Allah tidak membebani seseorang melainkan sesuai dengan kesanggupannya”.*

Hukum Islam mensyaratkan keadaan si pelaku harus memiliki pengetahuan dan pilihan. Maka dari itu dalam Islam ada dua objek pertanggungjawaban pidana yaitu yang pertama : Manusia. Manusia yang menjadi objek pertanggungjawaban pidana adalah yang masih hidup, sedangkan yang sudah mati tidak mungkin menjadi objek karena dua syarat tersebut tidak lagi terdapat pada dirinya. Lebih dari itu, kaidah hukum Islam menetapkan bahwa kematian menggugurkan pembebanan hukum. Manusia yang dibebani tanggung jawab pidana dan yang memenuhi dua syarat tersebut adalah orang yang berakal, balig dan memiliki kebebasan berkehendak. Dan yang kedua adalah badan-badan hukum.

Dalam hukum Islam badan-badan hukum ini memiliki hak dan *tasarruf* (melakukan tindakan hukum), tetapi hukum Islam tidak menjadikan

⁶⁶ *Ibid.* Hlm. 553.

⁶⁷ *Ibid.* Hlm. 61.

badan hukum tersebut sebagai objek pertanggungjawaban pidana karena pertanggungjawaban ini didasarkan atas adanya pengetahuan dan pilihan, sedangkan keduanya tidak terdapat pada badan-badan hukum tersebut. Adapun bila terjadi perbuatan yang dilarang dari orang yang mengelola lembaga tersebut, orang itulah yang bertanggung jawab atas tindak pidananya. Badan hukum dapat dijatuhi hukuman bila hukuman tersebut dijatuhkan kepada pengelolanya, seperti hukuman pembubaran, penghancuran, penggusuran dan penyitaan. Demikian pula aktivitas badan hukum yang dapat membahayakan dapat dibatasi demi melindungi keamanan dan ketentraman masyarakat.⁶⁸

3. Kesengajaan dalam Hukum Pidana Islam

Telah diketahui bahwa pelanggaran (melawan hukum) ada kalanya disengaja dan tidak disengaja (tersalah). Perbuatan melawan hukum terbagi menjadi disengaja dan tidak disengaja, masing-masing terbagi dua berdasarkan tingkat ukurannya. Perbuatan disengaja terbagi menjadi “disengaja” dan “mirip disengaja”, sedangkan perbuatan tersalah terbagi menjadi “tersalah” dan “perbuatan yang dianggap tersalah”. Selanjutnya, perbuatan melawan hukum terbagi menjadi empat sehingga pertanggungjawaban pidana juga terbagi menjadi empat yaitu:⁶⁹

- a. Disengaja; arti umum “disengaja” adalah si pelaku berniat melakukan suatu perbuatan yang dilarang tersebut. Kemaksiatan yang

⁶⁸ Abdul Qadir Audah, *Ensiklopedi Hukum Pidana Islam*, Karisma Ilmu, Bogor. 2007. Hlm. 68.

⁶⁹ Abdul Qadir Audah, *Ensiklopedi Hukum Pidana Islam*, Karisma Ilmu, Bogor. 2007. Hlm. 69.

disengaja adalah perbuatan melawan hukum yang paling berat dan hukum Islam menjatuhkan hukuman (pertanggungjawaban pidana) yang paling berat atasnya.

b. Menyerupai disengaja; hukum Islam tidak mengenal istilah “mirip disengaja” kecuali pada kasus pembunuhan dan tindak pidana penganiayaan fisik yang tidak sampai menyebabkan kematian. Pengertian “tindak pidana yang mirip disengaja” dalam kasus pembunuhan/penganiayaan yaitu melakukan suatu perbuatan yang dapat menghilangkan nyawa dan pelaku hanya bermaksud menyerang, tanpa berniat membunuh/menganiayanya. Akan tetapi, perbuatannya itu mengakibatkan kematian.

c. Tersalah (tidak disengaja); kemaksiatan tersalah adalah jika si pelaku melakukan perbuatan tanpa bermaksud memperbuat kemaksiatan, namun ia tersalah.

d. Yang dianggap tersalah; kemaksiatan yang dianggap tersalah terdapat pada dua keadaan. Pertama, pelaku tidak bermaksud melakukan suatu perbuatan, tetapi perbuatan itu terjadi akibat kelalaiannya. Kedua, si pelaku menjadi penyebab tidak langsung terjadinya perbuatan yang dilarang dan ia tidak bermaksud melakukannya. Dalam konteks ini, kemaksiatan tersalah lebih besar daripada kemaksiatan yang dianggap tersalah karena pelaku kemaksiatan tersalah melakukan perbuatan dengan sengaja sehingga menimbulkan akibat yang dilarang karena kelalaian dan ketidakhati-

hatiannya. Adapun pada kasus yang dianggap tersalah, si pelaku tidak menyengaja perbuatan itu, namun perbuatan itu terjadi akibat kelalaiannya dan disebabkan olehnya.

4. Hapusnya Pertanggungjawaban dalam Hukum Pidana Islam

Pertanggungjawaban pidana dapat terhapus karena sebab yang berkaitan dengan perbuatan yakni perbuatan yang dilakukan adalah perbuatan yang mubah (tidak dilarang), atau yang berkaitan dengan keadaan diri pelaku yakni perbuatan tersebut tetap dilarang, tetapi pelaku tidak dijatuhi hukuman ketika melakukannya. Berikut empat kondisi atau sebab dihapuskannya hukuman, yaitu :⁷⁰

a. Paksaan (daya paksa / *Ikrah*) : perbuatan yang diperbuat oleh seseorang karena (pengaruh) orang lain. Karena itu, hilang kereelaannya dan merusak (tidak sempurna) pilihannya. Atau suatu perbuatan yang timbul/keluar dari pemaksa dan menimbulkan pada diri orang yang dipaksa suatu keadaan yang mendorong dirinya untuk mengerjakan perbuatan yang dituntut (oleh pemaksa) darinya. Paksaan dibagi menjadi dua macam yaitu: yang pertama adalah paksaan yang menghilangkan kerelaan dan merusak pilihan / *Ikhtiyar* (orang yang dipaksa). Paksaan jenis ini dikhawatirkan akan menghabiskan nyawa orang yang dipaksa. Paksaan jenis ini dinamakan “paksaan *absolute*” (*Ikrah tamm*). Dan yang kedua adalah paksaan yang menghilangkan kerelaan, tetapi tidak sampai merusak

⁷⁰ *Ibid.* Hlm. 221-225.

pilihan (orang yang dipaksa). Dalam paksaan ini biasanya tidak dikhawatirkan akan mengakibatkan hilangnya nyawa, seperti ancaman dipenjarakan atau diikat untuk waktu yang singkat atau dipukul dengan pukulan yang tidak dikhawatirkan dapat merusak (pukulan-pukulan ringan). Paksaan jenis ini dinamakan paksaan relatif atau paksaan tidak berat (*Ikrah Naqis*).

Adapun syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam hal paksaan adalah: Ancaman bersifat *mulji*' yakni yang akan mengakibatkan bahaya yang besar (ancaman yang menyangkut keselamatan jiwa atau anggota badan) sehingga dapat menghapuskan kerelaan, seperti pembunuhan, pukulan yang keras, pengikatan dan penahanan dalam waktu yang lama. Ancaman harus berupa perbuatan yang dilarang, yakni yang tidak disyariatkan. Ancaman harus seketika (mesti hampir terjadi saat itu juga) yang dikhawatirkan akan dilakukan jika orang yang dipaksa tidak melaksanakan perintah pemaksa. Orang yang memaksa (mengancam) harus memiliki kemampuan untuk melaksanakan ancamannya sebab paksaan tidak akan terlaksana kecuali dengan adanya kemampuan. Orang yang menghadapi ancaman (dipaksa) harus meyakini bahwa ancaman yang diterimanya benar-benar akan dilaksanakan oleh orang yang memaksanya apabila kehendak si pemaksa tidak dipenuhinya.

b. Mabuk adalah : hilangnya akal pikiran karena mengonsumsi *khamar* atau yang sejenisnya atau keadaan seseorang yang

perkataannya banyak tidak karuan. Pendapat yang kuat dalam *mazhab* yang empat menetapkan bahwa orang yang mabuk tidak dijatuhi hukuman atas tindak pidana yang dilakukannya apabila ia meminumnya karena dipaksa (terpaksa) atau meminumnya karena kehendak sendiri, tetapi ia tidak tahu bahwa minuman itu memabukkan, atau ia meminum obat untuk mengobati dirinya kemudian membuatnya mabuk dan melakukan tindak pidana. Hal ini karena ia melakukan tindak pidana dalam keadaan hilang pikirannya sehingga ia dihukumi seperti orang gila atau orang yang tidur atau yang seumpamanya.

c. Gila adalah hilangnya akal, rusaknya akal, atau lemahnya akal.

Berikut macam-macam gila :⁷¹

1) Gila yang terus-menerus (*Junun Mutbaq*) yaitu suatu keadaan pada diri seseorang dimana ia tidak dapat berpikir sama sekali atau gila secara menyeluruh dan terus-menerus, baik itu bawaan yang diderita sejak lahir maupun bukan. Orang yang menderita *Junun Mutbaq* tidak bertanggungjawab secara pidana karena gila terjadi secara sempurna dan terus-menerus.

2) Gila yang berselang/kambuhan (*Mutaqatti'*) yaitu keadaan orang yang tidak dapat berpikir sama sekali, tetapi gila tidak terus-menerus. Terkadang ia kambuh dan terkadang ia sembuh. Jika sedang kambuh akalnya akan hilang secara sempurna, namun

⁷¹ *Ibid.* Hlm. 238.

jika telah sembuh, akalnya kembali normal. Orang yang menderita gila kambuhan tidak bertanggung jawab secara pidana ketika gila sedang kambuh, sedangkan jika akalnya sudah kembali normal, ia tetap akan dikenai tanggung jawab pidana atas tindak pidana yang dilakukannya.

3) Gila sebagian yaitu gila yang tidak secara keseluruhan atau gila (tidak dapat berpikir) yang hanya sebatas pada satu aspek atau lebih. dalam hal ini, si-penderita kehilangan kekuatan berpikirnya dalam satu atau beberapa aspek (perkara) tertentu saja, tetapi ia dapat menggunakannya pada perkara lainnya. Orang yang gila sebagian ini tetap dikenai tanggung jawab pidana atas apa yang dapat dijangkau oleh akalnya dan tidak bertanggung jawab pada apa yang tidak dijangkaunya.

4) Dungu yaitu keadaan yang sedikit pemahamannya, kacau pembicaraannya, dan rusak penalarannya, baik timbul karena sakit maupun pembawaan sejak lahir. Orang dungu akan diampuni dari tanggung jawab pidana.

5) Epilepsi dan histeria (gangguan saraf) yaitu kondisi-kondisi dan gejala gangguan urat saraf yang tampak pada orang yang menderita sakit tersebut. Orang tersebut akan kehilangan perasaan, pilihan (*ikhtiyar*), dan kekuatan berpikirnya. Para penderita penyakit tersebut dihukumi seperti orang yang terpaksa: mempunyai kekuatan berpikir tetapi tidak mempunyai pilihan. Jika

kekuatan berpikir (akal) dan pilihan (*ikhtiyar*) mereka tidak hilang, mereka bertanggungjawab secara pidana atas perbuatan mereka.

d. Anak belum dewasa (anak di bawah umur); Hukum Islam dipandang sebagai hukum pertama di dunia yang membedakan secara sempurna antara anak kecil dan orang dewasa dari segi tanggung jawab pidana. Hukum Islam juga merupakan hukum pertama yang meletakkan tanggungjawab anak-anak yang tidak berubah dan berevolusi sejak dikeluarkannya. Fase-fase yang dilalui manusia dari sejak lahir sampai usia dewasa terdiri atas tiga fase yakni : yang pertama fase tidak adanya kemampuan berpikir (*idrak*). fase ini dimulai sejak manusia dilahirkan dan berakhir sampai usia tujuh tahun. Apabila anak kecil melakukan tindak pidana apapun sebelum ia berusia tujuh tahun, dia tidak dihukum, baik pidana maupun hukuman ta'dibiy (hukuman untuk mendidik). Anak kecil tidak dijatuhi hukuman hudud, kisas, dan ta'zir apabila dia melakukan tindak pidana hudud dan tindak pidana kisas. Walaupun begitu tanggung jawab perdata dalam hal ganti rugi harta dan jiwa seseorang tetap menjadi tanggung jawab mereka. Yang kedua fase kemampuan berpikir lemah. Fase ini dimulai sejak sianak menginjak usia tujuh tahun sampai ia mencapai usia balig (yang dibatasi oleh para fukoha pada usia lima belas tahun). Dalam fase ini, anak kecil yang telah *mumayiz* tidak bertanggung jawab secara pidana atas atas tindak pidana yang dilakukannya. Ia tidak dijatuhi hukuman hudud bila ia mencuri atau

berzina misalnya. Dia juga tidak dihukum kisas bila membunuh atau melukai, tetapi dikenai tanggung jawab *ta'dibi*, yaitu hukuman yang bersifat mendidik atas pidana yang dilakukannya. Dan fase yang ketiga adalah kekuatan berpikir penuh (sempurna). Fase ini dimulai sejak si anak menginjak usia kecerdasan (dewasa), yaitu kala menginjak usia lima belas tahun. Pada fase ini, seseorang dikenai tanggung jawab pidana atas tindak pidana yang dilakukannya apapun jenisnya.⁷²

⁷² *Ibid.* Hlm. 255-257.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Unsur-Unsur Delik Pasal 111 Ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Bahwa berdasarkan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan:

- (1) Pejabat pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan amdal atau UKL-UPL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).
- (2) Pejabat pemberi izin usaha dan/atau kegiatan yang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan tanpa dilengkapi dengan izin lingkungan sebagaimana dimaksud Pasal 40 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

Berdasarkan Pasal yang akan diteliti oleh penulis terdapat empat (4) unsur delik yang masing-masing sebagai berikut :

1. Unsur Pejabat Pemberi Izin

Bahwa unsur pejabat pemberi izin usaha dan/atau kegiatan yang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan dalam hal ini adalah Gubernur sebagai pejabat yang berwenang mengeluarkan Keputusan . Bahwa Keputusan Gubernur DIY 68/KEP/2015 tentang Izin Penetapan Lokasi

Bandara merupakan Keputusan yang dikeluarkan oleh Gubernur DI. Yogyakarta.

Dasar Kewenangan Gubernur untuk menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan pengadaan tanah atau IPL adalah:

a. Izin harus dikeluarkan oleh organ pemerintah. Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge, keputusan yang memberikan izin harus diambil oleh organ yang berwenang.⁷³

b. Menurut Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah *Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*

c. Kewenangan pejabat/pemerintah menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt didapat melalui:

- 1) Atribusi adalah pemberian kewenangan pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- 2) Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan lainnya.
- 3) Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁷⁴

⁷³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2011, hlm. 204

⁷⁴ *Ibid*, hlm. 102

Kewenangan pejabat dalam konteks pemberian IPL adalah atribusi, yakni kewenangan yang diperoleh berdasarkan oleh peraturan perundang-undangan.

d. Urusan Pertanahan menjadi urusan Pemerintah Konkuren⁷⁵ sebagaimana tertulis di dalam Pasal 12 ayat 2 huruf d UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh Pemerintahan Daerah Provinsi yakni penetapan lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum Provinsi .

e. Pasal 41 Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yakni *‘Penetapan lokasi pembangunan dilakukan oleh gubernur berdasarkan kesepakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (5) dan Pasal 34 ayat (3), atau ditolaknya keberatan dari Pihak yang Keberatan sebagaimana dimaksud dalam’* Pasal 38 ayat (1).’

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan umum, *Penetapan Lokasi adalah penetapan atas lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditetapkan dengan keputusan gubernur, yang dipergunakan sebagai izin untuk pengadaan tanah, perubahan penggunaan tanah, dan peralihan hak*

⁷⁵ Urusan Pemerintahan Konkuren adalah urusan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah Provinsi serta pemerintah Kabupaten/Kota (Lihat Pasal 11 UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah)

atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

2. Unsur usaha dan/atau kegiatan

Bahwa yang dimaksud usaha dan/atau kegiatan yang dimaksud pada Pasal ini adalah :

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan
Pasal 1 angka 4 disebutkan bahwa *Usaha dan/atau Kegiatan adalah segala bentuk aktivitas yang dapat menimbulkan perubahan terhadap zona lingkungan hidup serta menyebabkan dampak terhadap lingkungan hidup.* Dalam konteks kasus ini adalah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan **bentuk kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah** untuk melaksanakan pembangunan Bandar Udara *New Yogyakarta International Airport*.
- b. Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 jo Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa *Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi Ganti Kerugian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak.* Oleh karena itu, pengadaan tanah, merupakan bentuk kegiatan menurut peraturan perundang-undangan ini.

3. Unsur izin usaha dan/atau kegiatan

Perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Izin ialah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku para warga.⁷⁶

Dalam konteks pengadaan tanah, Izin Penetapan Lokasi (IPL) dianggap sebagai izin usaha dan/atau kegiatan. Sebab, pintu masuk pengadaan tanah yakni dengan adanya IPL yang dikeluarkan melalui Keputusan Gubernur. Hal ini didasarkan pada:

- a. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan umum, *Penetapan Lokasi adalah penetapan atas lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditetapkan dengan keputusan gubernur, yang dipergunakan sebagai izin untuk pengadaan tanah, perubahan penggunaan tanah, dan peralihan hak atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.* Sehingga penetapan lokasi merupakan izin yang menjadi dasar pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
- b. Keputusan Gubernur DIY 68/KEP/2015 tentang Izin Penetapan Lokasi Bandara *NYIA* di Kulon Progo dapat dikategorikan sebagai bentuk izin usaha dan/atau kegiatan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

⁷⁶ Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Perizinan, Surabaya: Yuridika, 1993, hlm.2.

4. Unsur Izin Lingkungan dalam Usaha dan/atau Kegiatan.

- a. Pasal 1 (satu) angka 35 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menjelaKeputusan an, bahwa izin lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL atau UKL/UPL ⁷⁷ dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.
- b. Bahwa perencanaan pengadaan tanah sebagaimana Pasal 5 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo. Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, disusun dalam bentuk Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah.
- c. Masih sehubungan dengan perangkat perundang-undangan haruslah berbasis lingkungan hidup sebagaimana Pasal 44 jo. Pasal 14 huruf i Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, jo. Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum : *“Dokumen perencanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan studi*

⁷⁷ Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup

kelayakan yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.’’

- d. Bahwa apa yang dimaksud dengan *studi kelayakan* di dalam dokumen perencanaan pengadaan tanah termaktub sebagaimana dijelaKeputusan an pada Pasal 6 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang mengatakan, Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah disusun berdasarkan studi kelayakan yang mencakup:
- 1) survei sosial ekonomi;
 - 2) kelayakan lokasi;
 - 3) analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat;
 - 4) perkiraan nilai tanah;
 - 5) dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat dari Pengadaan Tanah dan pembangunan; dan
 - 6) studi lain yang diperlukan.
- e. Bahwa dampak lingkungan dan dampak sosial sebagaimana Pasal 6 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dilakukan untuk menghasilkan analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau dokumen lingkungan hidup lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan. Hal ini

telah termaktub dengan jelas di dalam Pasal 6 ayat (6) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang menyatakan ; *“Dampak lingkungan dan dampak sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, dilakukan untuk menghasilkan analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau dokumen lingkungan hidup lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”* Bahwa dokumen lingkungan hidup yang dimaksud pada Pasal 6 ayat (6) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dijelaskan Keputusan an di dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup yang menyatakan dokumen lingkungan hidup terdiri atas:

- 1) dokumen Amdal;
- 2) formulir UKL-UPL; dan
- 3) SPPL⁷⁸

⁷⁸ Surat Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan Hidup yang selanjutnya disebut SPPL adalah pernyataan kesanggupan dari penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup atas dampak lingkungan hidup dari usaha dan/atau kegiatannya di luar Usaha dan/atau kegiatan yang wajib amdal atau UKL-UPL. (Lihat Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup)

- f. Bahwa Pasal 36 ayat (1) UUPPLH menyebutkan *Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki AMDAL atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan.*

Dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yakni pada Pasal 40 ayat (1) dijelaskan Keputusan an lebih lanjut mengenai aturan tersebut dimana dinyatakan bahwa "*Izin lingkungan merupakan persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan*". Senada dengan yang telah disampaikan di atas, menurut ahli Hukum Lingkungan Zairin Harahap,⁷⁹ menjelaskan Keputusan an bahwa dalam kasus dikeluarkannya izin penetapan lokasi melalui Keputusan Gubernur tergolong dalam ruang lingkup Usaha dan/atau Kegiatan. Jauh ke belakang sebelum adanya izin lingkungan itu perlu adanya dokumen AMDAL sebagai syarat untuk mengeluarkan izin lingkungan dan setelah AMDAL itu dibuat maka izin lingkungan baru bisa di keluarkan.

B. Unsur-unsur Delik Pasal 73 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Bahwa berdasarkan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang disebutkan:

- (1) Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (7), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

⁷⁹Wawancara dengan Dr.Zairin Harahap, S.H., M.H. Pada hari Rabu 29 November 2017, di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

(2) Selain sanksi pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak dengan hormat dari jabatannya.

Dalam hal ini Pasal yang akan di diteliti oleh penulis adalah Pasal 73 ayat (1), dimana dalam penelitian tersebut terdapat dua (2) unsur delik yang masing-masing sebagai berikut :

1. Unsur Pejabat Pemberi Izin.

Bahwa dalam hal ini yang dimaksud pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin adalah Gubernur DI. Yogyakarta. Bahwa Keputusan Gubernur DIY 68/KEP/2015 tentang Izin Penetapan Lokasi Bandara merupakan Keputusan yang dikeluarkan oleh Gubernur DI. Yogyakarta. Dasar Kewenangan Gubernur untuk menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan pengadaan tanah atau IPL adalah:

- a. Izin harus dikeluarkan oleh organ pemerintah. Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge, keputusan yang memberikan izin harus diambil oleh organ yang berwenang.⁸⁰
- b. Menurut Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Pejabat Tata Usaha Negara adalah *seseorang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan berwenang untuk mengambil keputusan di bidangnya dalam rangka melaksanakan salah satu kegiatan Tata Usaha Negara.*

⁸⁰*Op.Cit*, Ridwan HR, Hlm. 204

Seperti telah disampaikan sebelumnya, bahwa kewenangan pejabat dalam konteks penerbitan IPL adalah atribusi, yakni kewenangan yang diperoleh berdasarkan oleh peraturan perundang-undangan.

- c. Di dalam Lampiran Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Kewenangan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi yakni *penetapan lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum Provinsi* .
- d. Pasal 41 Perpres Nomor 71 Tahun 2012 *Penetapan lokasi pembangunan dilakukan oleh Gubernur berdasarkan kesepakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (5) dan Pasal 34 ayat (3), atau ditolaknya keberatan dari Pihak yang Keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1)*.
- e. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan umum, *Penetapan Lokasi adalah penetapan atas lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditetapkan dengan keputusan gubernur, yang dipergunakan sebagai izin untuk pengadaan tanah, perubahan penggunaan tanah, dan peralihan hak atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.*

2. Unsur Rencana Tata Ruang

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang telah menegaKeputusan an bahwa *“Penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah Provinsi , dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dilakukan secara berjenjang dan komplementer”*. Berdasarkan penjelasan Pasal 6 ayat (2) , yang dimaksud **“komplementer”** adalah bahwa penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah Provinsi , dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota saling melengkapi satu sama lain, bersinergi, dan tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dalam penyelenggaraannya.

Asas Penyelenggaraan Penataan Ruang yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah :

- a. Keterpaduan;
- b. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;
- c. Keberlanjutan;
- d. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;
- e. Keterbukaan
- f. Kebersamaan dan kemitraan;
- g. Pelindungan kepentingan umum;
- h. Kepastian hukum dan keadilan; dan
- i. Akuntabilitas;

Dalam penjelasan Pasal 2 Huruf a yang dimaksud dengan asas **“Keterpaduan”** adalah penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas

wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Dalam rangka mewujudkan “**Asas Keterpaduan**” yang diatur pada Pasal 6 ayat (2) Huruf a tersebut di atas sebagai amanat dari Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, maka pemerintah berkewajiban membuat Rencana Tata Ruang yang berjenjang dan terpadu dari tingkat Nasional hingga Kabupaten/Kota.

Dalam hal ini Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional akan menjadi pedoman dan acuan dalam Penataan Ruang Wilayah Provinsi, begitu juga dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi akan menjadi pedoman dan acuan dalam Penataan Ruang Wilayah Kabupaten/Kota, hal ini sesuai dengan 20 ayat (2) huruf g dan Pasal 23 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menyebutkan; Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional menjadi pedoman untuk⁸¹ :

- a. Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional;
- b. Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional;
- c. Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah nasional;
- d. Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antar wilayah Provinsi, serta keserasian antar sektor;
- e. Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
- f. Penataan ruang kawasan strategis nasional; dan

⁸¹ Putusan Kasasi MA Republik Indonesia No. 07/G/2015/PTUN.Yk/456K/TUN/2015

g. Penataan ruang wilayah Provinsi dan kabupaten/kota;

Kemudian pada Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyebutkan, Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi jadi pedoman untuk:

- a. Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah;
- b. Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah;
- c. Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam wilayah Provinsi ;
- d. Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antar wilayah kabupaten/kota, serta keserasian antar sektor;
- e. Penetapan lokasi dan fungsi ruang investasi;
- f. Penataan ruang kawasan strategis Provinsi ; dan
- g. Penataan ruang wilayah kabupaten/kota;

Selanjutnya pada tingkat Nasional, pemerintah Pusat Mengeluarkan 2 (dua) Peraturan yang akan menjadi acuan dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Jawa-Bali yaitu melalui Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Jawa-Bali ⁸²;

- a. Salah satu yang menjadi persoalan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang

⁸² *Ibid*

Nasional adalah mengenai Sistem Jaringan Transportasi Nasional yang diatur dalam Bab III tentang Rencana Struktur Ruang Wilayah Nasional pada bagian ketiga tentang sistem Jaringan Transportasi Nasional, yang salah satunya mengatur mengenai Sistem Jaringan Transportasi Udara yang disebutkan pada Pasal 17 ayat (4) menyebutkan bahwa: "*Sistem jaringan transportasi udara terdiri atas tatanan kebandar udaraan dan ruang udara untuk penerbangan*";

- b. Berdasarkan dokumen lampiran V yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Nasional pada bagian II Pusat Penyebaran Sekunder poin 1, menerangkan bahwa sebagai bagian dari Simpul Transportasi Udara Nasional, Bandara Adisutjipto (Daerah Istimewa Yogyakarta) dalam satu sistem dengan Bandara Adi Sumarmo (Jawa Tengah) pada tahap pengembangan dan pematapan Bandar Udara dengan Keputusan ala Pelayan Sekunder. Hal ini menunjukkan bahwa dalam Rencana Tata Ruang Nasional khususnya tata kebandarudaraan dalam Sistem Jaringan Transportasi Udara Nasional, di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah, tahapan yang akan dilakukan hingga 20 tahun ke depan (tahun 2028) adalah pengembangan dan pematapan Bandara yang sudah ada. Hal ini dikarenakan Bandara Adisutjipto di Kabupaten Sleman (D.I.Y) merupakan satu sistem dengan Bandara Adi Sumarmo di Kabupaten Boyolali (Jawa Tengah) yang hanya berjarak kurang dari 60 KM.

Sehingga tidak pernah direncanakan penambahan bandar udara baru dengan Keputusan ala pelayanan primer maupun sekunder di wilayah Jawa Tengah-DIY.

Dalam hal ini, bahwa unsur-unsur Pasal 73 ayat (1) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang telah terpenuhi untuk menyatakan bahwa Gubernur DI. Yogyakarta sebagai pejabat pemberi izin yang mengeluarkan Izin Penetapan Lokasi tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan berdasarkan dokumen lampiran V yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Nasional pada bagian II Pusat Penyebaran Sekunder poin 1, menerangkan bahwa sebagai bagian dari Simpul Transportasi Udara Nasional, Bandara Adisutjipto (Daerah Istimewa Yogyakarta) dalam satu sistem dengan Bandara Adi Sumarmo (Jawa Tengah) pada tahap pengembangan dan pemantapan Bandar Udara dengan Keputusan ala Pelayan Sekunder. Bahwa dalam menerbitkan IPL, gubernur melakukan maladministrasi berupa pelanggaran dalam peraturan perundang-undangan yang dapat dikenai pertanggungjawaban pidana.

C. Pertanggungjawaban Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang Telah Menerbitkan Keputusan Gubernur 68/KEP/2018 Tentang Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di Daerah Istimewa Yogyakarta

Keputusan Tata Usaha Negara adalah keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi

Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁸³

Selanjutnya, untuk mengontrol pelaksanaan wewenang pejabat yang telah diberikan oleh peraturan perundang-undangan tersebut, secara yuridis disediakan beberapa instrumen hukum untuk memeriksa dan mengadilinya, yaitu jalur Peradilan Tata Usaha Negara, apabila pokok perkaranya menyangkut pengujian keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara selanjutnya disebut KTUN, dan jalur peradilan umum, apabila pokok perkaranya menyangkut di luar KTUN, baik yang bersifat perdata maupun pidana.

Menurut Philipus M Hadjon dalam bukunya mengatakan,⁸⁴ bahwa salah satu aspek yang memungkinkan adanya pertanggungjawaban pidana, pejabat dalam melaksanakan tugas dan fungsinya mengandung unsur maladministratif. Secara etimologis maladministratif berasal dari bahasa latin, *mal* berarti jelek, jahat, dan *administrare* artinya melayani. Dengan demikian maladministratif mengandung arti pelayanan yang jelek atau buruk.

Pasal 1 butir 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menjelaskan bahwa,⁸⁵ maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melanggar hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan

⁸³ Lihat Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

⁸⁴ Philipus M Hadjon, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 2011, Hlm. 20

⁸⁵ Lihat Undang-Undang No 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan Pemerintahan yang menimbulkan kerugian materil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Selanjutnya untuk menentukan suatu tindakan aparat atau pejabat publik bersifat maladministratif atau tidak, menurut Philipus M. Hadjon dapat diukur berdasarkan 3 (tiga) parameter, yaitu: a. peraturan perundang-undangan, b. asas-asas umum pemerintahan yang baik, atau c. *code of good administrative behavior*.

Dengan pengertian dasar tersebut, maladministrasi dikaitkan dengan perilaku dalam pelayanan, khususnya yang dilakukan oleh pejabat publik. Dikaitkan dengan norma hukum administrasi, maladministrasi termasuk kategori norma perilaku aparat dalam pelayanan publik. Dalam posisinya sebagai norma perilaku aparat, maka setiap tindakan maladministrasi mengandung resiko atau konsekuensi terhadap pertanggungjawaban pribadi (*faute de personale*), yang bersifat administratif, perdata, maupun pidana.

Sesuai dengan pengertian, sifat, dan parameter maladministrasi sebagaimana telah dikemukakan di atas, dapat disimpulkan adanya 4 (empat) macam tindakan maladministrasi yang berimplikasi terhadap pertanggungjawaban pidana pejabat, yaitu: *pertama*, pelanggaran terhadap prosedur penerbitan izin lingkungan sebagaimana dimaksud Pasal 37 ayat (1) UUPPLH; *kedua*, pelanggaran terhadap prosedur penerbitan izin usaha dan/atau kegiatan, sebagaimana diatur Pasal 40 ayat (1); *ketiga*, pelanggaran yang berupa pengabaian atau kelalaian terhadap kewajiban hukum untuk melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan terhadap persyaratan izin usaha

dan/atau kegiatannya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (1); dan *keempat*, pelanggaran yang berupa pengabaian atau kelalaian terhadap kewajiban hukum untuk melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan terhadap persyaratan izin lingkungannya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 ayat (1).⁸⁶

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, bahwa terdapat 4 (empat) macam tindakan maladministrasi, mempunyai implikasi terhadap pertanggung jawaban pidana pejabat. Dalam konteks kasus yang penulis teliti, yakni Pasal 111 ayat (2) dapat disimpulkan bahwa perbuatan GUB DIY atas penerbitan KEPUTUSAN IPL merupakan mal administrasi jenis kedua yakni pelanggaran terhadap prosedur penerbitan izin usaha dan/atau kegiatan, sebagaimana diatur Pasal 40 ayat (1).

Mengenai pertanggung jawaban pidana, diketahui bahwa hukum Pidana mensyaratkan adanya 3 (tiga) hal dalam rangka pertanggung jawaban pidana (*criminal responsibility*), yang secara konseptual oleh Sauer disebut sebagai *Trias* dalam Hukum Pidana. Ketiga persoalan tersebut adalah: tindak pidana, pertanggungjawaban pidana dan pidana.⁸⁷ Dalam istilah yang lain Barda Nawawi Arief menyebut sebagai 3 (tiga) persoalan dasar dalam hukum pidana, yaitu: konsep *Perbuatan* (P), konsep *Orang* (O), dan konsep *Pidana* (P), yang disingkat POP.

⁸⁶Ahmad Basuki, *Pertanggungjawaban Pidana Pejabat atas Tindakan Mal-Administrasi dalam Penerbitan Izin di Bidang Lingkungan*, Jurnal Perspektif Volume XVI No. 4 Tahun 2011, Edisi September, Hlm. 255, diakses melalui: <http://ejournal.uwks.ac.id/myfiles/201209442514478516/6.pdf>

⁸⁷Sudarto, *Hukum Pidana I Cetakan Ke II*, Yayasan Sudarto, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1990, Hlm. 86

Rumusan Pasal 111 ayat (2) dan Pasal 73 ayat (2) jika ditinjau dari segi rumusan, dapat dikatakan bahwa kedua jenis pelanggaran terhadap prosedur dan persyaratan dalam penerbitan izin di bidang lingkungan tersebut di atas tergolong dalam “*delicten met formele omschrijving*”, yaitu rumusan tindak pidana yang menekankan pada dilarangnya suatu perbuatan.⁸⁸

Dalam konteks pidana, rumusan kedua Pasal yang disebutkan di atas tergolong dalam klasifikasi delik formil, yakni merupakan jenis perbuatan pidana yang tergantung pada hukum administrasi atau yang diistilahkan dengan *Administrative Dependent Crime*. Delik formil juga berarti untuk menentukan kesalahan, tidak perlu dilihat dan dibuktikan akibat yang ditimbulkan dari suatu perbuatan, dan akibat tersebut bukanlah merupakan unsur delik.⁸⁹ Menurut Dr. Muzakir S.H., M.H.,⁹⁰ dalam Pasal 111 ayat (2) UU PPLH dan Pasal 73 ayat (1) UU PR masuk dalam klasifikasi delik formil. Hal tersebut dapat dilihat berdasarkan redaksi dari Pasal itu sendiri, yang mana Pasal tersebut tidak mensyaratkan adanya akibat terlebih dahulu untuk kemudian seseorang dapat dikenakan sanksi pidana.

Delik formil sebagaimana telah disampaikan di atas bahwa untuk membuktikan kesalahan tidak perlu dilihat dan dibuktikan akibat yang ditimbulkan, sebabnya menurut Van Hamel kesalahan dalam suatu delik merupakan pengertian psikologis, berhubungan antara keadaan jiwa pelaku dan

⁸⁸Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Eresco, Bandung, 1989, Hlm. 34-35

⁸⁹Siti Ruhama Mardhatillah, *Slide Hukum Pidana Lingkungan*, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 6 desember 2017. Hlm. 2

⁹⁰Wawancara dengan Dr. Muzakir, S.H., M.H. Pada hari Rabu 6 Desember 2017, di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

terwujudnya unsur-unsur delik karena perbuatannya. Kesalahan adalah pertanggungjawaban dalam hukum.⁹¹

Sebagai tindak pidana formil, pembuktian terhadap terjadinya tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 111 ayat (1) dan ayat (2) sangat sederhana, yaitu *pertama*, adanya bukti yang berupa KTUN tentang pemberian izin lingkungan atau izin usaha dan/atau kegiatan; dan *kedua*, tidak diketemukan adanya AMDAL atau UKL-UPL dalam proses penerbitan izin usaha, atau tidak diketemukan adanya Izin Lingkungan dalam proses penerbitan izin usaha dan/atau kegiatan.⁹²

Berdasarkan pendapat di atas, dapat diketahui untuk adanya suatu kesalahan harus ada keadaan psikis atau batin tertentu, dan harus ada hubungan tertentu antara keadaan batin tersebut dengan perbuatan yang dilakukan sehingga menimbulkan suatu celaan, yang pada nantinya akan menentukan dapat atau tidaknya seseorang dipertanggungjawabkan secara pidana.

Dalam hukum pidana, yang dimaksud dengan tanggung jawab pidana adalah adanya kesalahan. Tidak dapat dipidana jika tidak ada kesalahan (*Geen Straf Zonder Schuld*). Dalam doktrin, untuk adanya kesalahan harus melakukan perbuatan melawan hukum, mampu bertanggung jawab, perbuatan itu dilakukan dengan sengaja atau kealpaan, dan tidak ada alasan pemaaf.⁹³ Dalam praktek,

⁹¹Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana*, PT. Rineka Cipta, Jakarta. 2014. Hlm. 113

⁹²Ahmad Basuki, *Pertanggungjawaban Pidana Pejabat atas Tindakan Mal-Administrasi dalam Penerbitan Izin di Bidang Lingkungan*, Jurnal Perspektif Volume XVI No. 4 Tahun 2011, Edisi September, Hlm. 255, diakses melalui: <http://ejournal.uwks.ac.id/myfiles/201209442514478516/6.pdf>

⁹³M. Sofian Assaori, *Pertanggungjawaban Pidana Pejabat Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA) Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah*, Jurnal IUS, Volume III Nomor 9, Desember 2015. Hlm 594-600. Diakses melalui

khususnya yang berkaitan dengan perkara tersebut, parameter ini tidak mutlak harus terpenuhi semua, seperti unsur mampu bertanggung jawab. Oleh sebab itu, maka yang menjadi parameter untuk adanya tanggung jawab pidana dalam pengadaan barang dan jasa adalah melakukan perbuatan melawan hukum (*weder-rechtelijk*) dan melakukan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Penyalahgunaan wewenang hanya dapat dilakukan oleh pejabat atau badan pemerintah.⁹⁴

Berkaitan dengan kesalahan yang bersifat psikologis dan kesalahan yang bersifat normatif, unsur-unsur tindak pidana dan pendapat para pakar mengenai kesalahan, dapat disimpulkan bahwa kesalahan memiliki beberapa unsur di antaranya:⁹⁵

1. Adanya kemampuan bertanggungjawab pada si pelaku, dalam pengertian jiwa si pelaku dalam keadaan sehat dan normal
2. Adanya hubungan batin antara si pelaku dengan perbuatannya, baik yang di sengaja (*dolus*), maupun karena kealpaan (*culpa*).
3. Tidak adanya alasan pemaaf yang dapat menghapus kesalahan.

Berkaitan dengan tindakan Gubernur DIY dalam mengeluarkan Keputusan No. 68/KEP/2015 jika ditinjau dari unsur kesalahan yang pertama yakni adanya kemampuan bertanggungjawab dapat dikaitkan dengan Pasal 45 KUHP yang menyatakan:

<https://media.neliti.com/media/publications/43614-ID-penal-accountability-of-spending-user-officer-spending-user-authority-suo-sua-in.pdf> pada tanggal 9 Januari 2018 Pukul 19.00 WIB.

⁹⁴*Ibid.*

⁹⁵*Ibid.*, Hlm. 138

“Dalam hal penuntutan pidana terhadap orang yang belum dewasa karena melakukan suatu perbuatan sebelum umur enam belas tahun, hakim dapat menentukan dst....”

Persoalan kecakapan dalam hukum pidana dibahas kemudian oleh para ahli yang diantaranya menurut pendapat R. Soesilo dalam bukunya *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal* menjelaskan bahwa:⁹⁶

Yang dimaksudkan “belum dewasa” adalah mereka yang belum berumur 21 tahun dan belum kawin. Jika orang kawin dan bercerai sebelum umur 21 tahun, ia tetap dipandang dengan dewasa.

selain dapat ditinjau dari batas usia kecakapannya juga dapat ditinjau dari Pasal 44 yang mengatur tentang kesehatan jasmani dan rohani yang menyatakan bahwa:

- (1)Barang siapa yang melakukan perbuatan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kepadanya karena jiwanya cacat dalam pertumbuhan atau terganggu karena penyakit, tidak dipidana*
- (2)Jika ternyata perbuatan itu tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada pelakunya karena pertumbuhan jiwanya cacat atau terganggu karena penyakit, maka hakim dapat memerintahkan supaya orang itu dimasukkan ke rumah sakit jiwa, paling lama satu tahun sebagai waktu percobaan.*
- (3)Ketentuan ayat 2 hanya berlaku bagi Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, dan Pengadilan Negeri.*

Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut di atas maka Gubernur DIY dalam hal ini mampu bertanggung jawab.

⁹⁶ <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4eec5db1d36b7/perbedaan-batasan-usia-cakap-hukum-dalam-peraturan-perundang-undangan>, diakses pada tanggal 24 Desember 2017 pukul 14.00 wib.

Berkaitan dengan adanya hubungan batin dengan si pelaku bahwa, Gubernur DIY telah mengeluarkan Keputusan Nomor 68/KEP/2015 tentang IPL artinya dalam dalam hal ini Gubernur memiliki hubungan batin atau niat untuk bertindak melanggar Pasal 111 ayat (2) UU PPLH dan Pasal 73 ayat (1) UU PR. Oleh karena itu Gubernur telah secara sengaja (*dolus*) dalam melakukan perbuatannya pada upaya hukum kasasi yang dilakukan di Mahkamah Agung sebagai legitimasi dalam perbuatan Gubernur tersebut.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang penulis lakukan, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 68/KEP/2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru (New Yogyakarta Internasional Airport) di Daerah Istimewa Yogyakarta tanpa dilengkapi izin lingkungan, jelas merupakan perbuatan melawan hukum dan mengandung unsur maladministrasi. Maladministrasi termasuk dalam perilaku aparat dalam pelayanan publik, maka setiap tindakan maladministrasi mengandung resiko atau konsekuensi terhadap pertanggungjawaban pribadi (*faute de persone*) yang bersifat administratif, perdata maupun pidana.

Gubernur DIY dengan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 68/KEP/2015 merupakan pihak yang bertanggungjawab atas perbuatannya membuat keputusan tanpa izin lingkungan, dimana perbuatannya tersebut memenuhi unsur perbuatan yang dapat dipertanggungjawabkan yakni *pertama*, perbuatan pidana, perbuatan membuat keputusan tanpa izin lingkungan memenuhi unsur pidana yakni melanggar UUPPLH dan UU tata ruang. *Kedua*, kemampuan bertanggungjawab, Gubernur DIY dengan sadar mampu membuat keputusan tersebut dan menyadari bahwa perbuatannya tersebut melawan hukum. Pasal 44 (1) KUHP menjelaskan bahwa barangsiapa melakukan perbuatan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kepadanya karena jiwanya cacat. Namun dalam hal ini

Gubernur DIY sebagai pejabat pembuat keputusan sehat secara psikologi sehingga ia dianggap mampu mempertanggungjawabkan perbuatannya karena tidak ada alasan pemaaf dan pembenar.

B. SARAN

1. Pemerintah harus tegas dalam hal pengawasan terhadap keputusan pejabat administratif supaya tidak terjadi pelanggaran izin lingkungan guna perwujudan pembangunan berkelanjutan.
2. Penyidik Polisi Republik Indonesia atau Penyidik Pemerintah yang berwenang agar melakukan penindakan atas pelanggaran yang dilakukan Gubernur DIY dalam menerbitkan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 68/KEP/2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru (New Yogyakarta Internasional Airport) di Daerah Istimewa Yogyakarta tanpa dilengkapi izin lingkungan, dalam rangka penegakan Hukum Pidana.

DAFTAR PUSTAKA

A. Daftar Buku :

Abdul Qadir Audah, *'At Tasyri' Al Jina'iy Al Islamiy, Juz I*, Beirut, Dar Al Kitab, 1992.

Abdul Qadir Audah, *Ensiklopedi Hukum Pidana Islam*, Karisma Ilmu, Bogor, 2007.

Ahmad Hanafi, *Asas-Asas Hukum Pidana Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 2005.

Ahmad Wardi Muslich, *Pengantar dan Asas Hukum Pidana Islam: Fiqih Jinayah*, Sianar Grafika, Jakarta. 2004

Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana*, PT. Rineka Cipta, Jakarta. 2014

Andi Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana I*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007

CALD, *Cambridge Advanced Learner's Dictionary*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008

Chairul Huda, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan*, Kencana, Jakarta, 2006

E.Y Kanter dan S.R Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Storia Grafika, Jakarta, 2002

H. Joni, *Tindak Pidana Lingkungan Hidup*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016

Hanafi Amrani dan Mahrus Ali, *Sistem Pertanggungjawaban Pidana Perkembangan dan Penerapan*, Cetakan I, Rajawali Pers, Jakarta, 2015

- Leden Marpaung, *Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009
- Mahrus Ali & Ayu Izza Elvany, *Hukum Pidana Lingkungan*, UII Press, Yogyakarta, 2014
- Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta. 2002
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 2010
- Muladi dan Dwidja Priyatno, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Kencana, Jakarta, 2010
- Mustafa Abdullah dan Ruben Achmad, *Intisari Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986
- Philipus M Hadjon, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 2011
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993
- R Achmad Soemadi P, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1987
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT RAJAGRAFINDO, Jakarta, 2011
- Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggung Jawaban Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1992
- Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana: Dua Pengertian Dasar dalam Hukum Pidana*, Cetakan Ketiga, Aksara Baru, Jakarta, 1983
- Roeslan Saleh, *Pikiran-Pikiran Tentang Pertanggungjawaban Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta. 1982

Siti Ruhama Mardhatillah, Slide Hukum Pidana *Lingkungan*, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 6 desember 2017

Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005

Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif "suatu tinjauan singkat"*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2004

Sudarto, *Hukum dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1983

Sudarto, *Hukum Pidana I Cetakan Ke II*, Yayasan Sudarto, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1990

Sudarto, *Suatu Dilema dalam Pembaharuan Sistem Pidana Indonesia*, Kusuma, Surabaya, 1990

Tim Penerjemah Departemen Agama R.I, *al-Quran dan Terjemahannya*, Mekar Surabaya, Surabaya. 2004

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Eresco, Bandung, 1989

B. Peraturan Perundang-undangan :

UUD NRI Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang No 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 68/168/KEP/2015
Tentang Penetapan Lokasi pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di
Daerah istimewa Yogyakarta.

Putusan Kasasi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor
07/G/2015/PTUN.Yk/456K/TUN/2015

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang
Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan
Umum

Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 16
Tahun 2012 Tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup

C. Jurnal

Aat Glorista, Mekanisme Penanganan Maladministrasi oleh Ombudsman
Republik Indonesia, Jurnal Perspektif Volum XXV No. 8 Tahun 2012
Edisi September

Ahmad Basuki, Pertanggungjawaban Pidana Pejabat atas Tindakan Mal-
Administrasi dalam Penertiban Izin di Bidang Lingkungan, Jurnal
Perspektif Volume XVI No. 4 Tahun 2011 Edisi September

M. Sofian Assaori, Pertanggungjawaban Pidana Pejabat Pengguna
Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA) Dalam Pengadaan
Barang dan Jasa Pemerintah, Jurnal IUS, Volume III Nomor 9, Desember
2015.

Suwitno Y. Imran, Fungsi Tata Ruang dalam Menjaga Kelestarian Lingkungan Hidup Kota Gorontalo, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 13 No 3 Tahun 2013 Edisi September.

D. Data Elektronik

<https://news.detik.com/berita/d-3339324/ratusan-warga-kulon-progo-demo-di-blh-diy-serukan-tolak-pembangunan-bandara>

<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4eec5db1d36b7/perbedaan-batasan-usia-cakap-hukum-dalam-peraturan-perundang-undangan>

E. Hasil Wawancara

Dr.Zairin Harahap, S.H., M.H. Pada hari Rabu 29 November 2017, di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Dr. Muzakkir, S.H., M.H. Pada hari Rabu 6 Desember 2017, di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia