

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Grand Teori, Middle Teori dan Applied Teori

##### 2.1.1. Grand Teori

Teori hukum murni ini dikemukakan oleh Hans Kelsen (1881-1973) dalam karyanya yang terkenal *Reine Rechtslehre* (ajaran hukum murni), *Regemeine Staatslehre* (ajaran umum tentang negara), *General Theory of Law and State* (teori umum tentang hukum dan negara) Teori hukum murni bertentangan dengan ilmu hukum yang bersifat ideologis, yaitu pengembangan hukum hanya sebagai alat pemerintahan negara-negara totaliter. Teori hukum murni ini menghendaki hukum harus dibersihkan dari unsur-unsur yang tidak yuridis seperti etis, sosiologis, politis dan sejarah. Teori hukum murni yang menolak unsur-unsur non yuridis dan tidak memberikan ruang untuk hukum kebiasaan yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Hans Kelsen berpendapat bahwa satu-satunya obyek penyelidikan ilmu pengetahuan hukum adalah bersifat normatif, artinya hukum berada dalam dunia *sollen* (yang seharusnya menurut hukum), bukan dalam *sein* (kenyataan dalam masyarakat). Kemudian Hans Kelsen membentuk konsep *Grundnorm* atau *Stufenbau Theory*, yaitu dalil yang menganggap bahwa semua hukum bersumber pada satu induk. Lebih detailnya dalah semua peraturan hukum diturunkan dari norma dasar (*grundnorm*). Norma dasar bersifat abstrak dan mengikat secara umum, yang kemudian peraturan-peraturan hukum lainnya mengacu pada norma dasar bersifat konkrit dan mengikat subyek tertentu.

### 2.1.2. Middle Teori

Teori Keadilan (John Rawls) menyebutkan salah satu bentuk keadilan sebagai *fairness*, yaitu memandang netral kepada semua pihak yang melanggar hukum. Dapat dipahami bahwa aparat penegak hukum harus bersikap netral kepada semuanya tanpa memandang atribut sosial yang melekat dalam diri individu baik jabatan, nama baik ataupun yang lainnya.

Di dalam buku “TJ”, John Rawls mencoba untuk menganalisa kembali permasalahan mendasar dari kajian filsafat politik dengan merekonsiliasikan antara prinsip kebebasan dan prinsip persamaan. Rawls mengakui bahwa karyanya tersebut sejalan dengan tradisi kontrak sosial (*social contract*) yang pada awalnya diusung oleh pelbagai pemikir keamanan, seperti John Locke, Jean Jacques Rousseau, dan Immanuel Kant. Namun demikian, gagasan sosial kontrak yang dibawa oleh Rawls sedikit berbeda dengan para pendahulunya, bahkan cenderung untuk merevitalisasi kembali teori-teori kontrak klasik yang bersifat utilitarianistik dan intuisiionistik.

Dalam hal ini, kaum utilitaris mengusung konsep keadilan sebagai suatu keadaan dimana masyarakat dapat memperoleh kebaikan dan kebahagiaan secara sama-rata. Rawls berpendapat bahwa keadilan adalah kebajikan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial (*social institutions*). Akan tetapi, menurutnya, kebaikan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau mengganggu rasa keadilan dari setiap orang yang telah memperoleh rasa keadilan, khususnya masyarakat lemah. Oleh karena itu, sebagian kalangan menilai cara pandang Rawls sebagai perspektif “*liberal-egalitarian of social justice*”.

Secara spesifik, Rawls mengembangkan gagasan mengenai prinsip-prinsip keadilan dengan menggunakan sepenuhnya konsep ciptaannya yang dikenal dengan “posisi asli” (*original position*) dan “selubung ketidaktahuan” (*veil of ignorance*). Sebagaimana pada umumnya, setiap teori kontrak pastilah memiliki suatu hipotesis dan tidak terkecuali pada konsep Rawls mengenai kontrak keadilan. Dirinya berusaha untuk memosisikan adanya situasi yang sama dan setara antara tiap-tiap orang di dalam masyarakat serta tidak ada pihak yang memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, seperti misalnya kedudukan, status sosial, tingkat kecerdasan, kemampuan, kekuatan, dan lain sebagainya. Sehingga, orang-orang tersebut dapat melakukan kesepakatan dengan pihak lainnya secara seimbang.

Kondisi demikianlah yang dimaksud oleh Rawls sebagai “posisi asli” yang bertumpu pada pengertian ekulibrium reflektif dengan didasari oleh ciri rasionalitas (*rationality*), kebebasan (*freedom*), dan persamaan (*equality*) guna mengatur struktur dasar masyarakat (*basic structure of society*). Hipotesa Rawls yang tanpa rekam historis tersebut sebenarnya hampir serupa dengan apa yang dikemukakan oleh Thomas Nagel sebagai “pandangan tidak dari manapun (*the view from nowhere*), hanya saja dirinya lebih menekankan pada versi yang sangat abstrak dari “*the State of Nature*”. Sementara itu, konsep “selubung ketidaktahuan” diterjemahkan oleh Rawls bahwa setiap orang dihadapkan pada tertutupnya seluruh fakta dan keadaan tentang dirinya sendiri, termasuk terhadap posisi sosial dan doktrin tertentu, sehingga membutuhkan adanya konsep atau pengetahuan tentang keadilan yang tengah berkembang. Melalui dua teori tersebut, Rawls mencoba menggiring masyarakat

untuk memperoleh prinsip kesamaan yang adil. Itulah sebabnya mengapa Rawls menyebut teorinya tersebut sebagai “*justice as fairness*”.

Rawls menjelaskan bahwa para pihak di dalam posisi asali masing-masing akan mengadopsi dua prinsip keadilan utama. Pertama, setiap orang memiliki hak yang sama atas kebebasan-kebebasan dasar yang paling luas dan kompatibel dengan kebebasan-kebebasan sejenis bagi orang lain. Kedua, ketidaksamaan sosial dan ekonomi diatur sedemikian rupa, sehingga: (a) diperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi anggota masyarakat yang paling tidak diuntungkan, dan (b) jabatan-jabatan dan posisi-posisi harus dibuka bagi semua orang dalam keadaan dimana adanya persamaan kesempatan yang adil.

Prinsip pertama tersebut dikenal dengan “prinsip kebebasan yang sama” (*equal liberty principle*), seperti misalnya kemerdekaan berpolitik (*political of liberty*), kebebasan berpendapat dan mengemukakan ekspresi (*freedom of speech and expression*), serta kebebasan beragama (*freedom of religion*). Sedangkan prinsip kedua bagian (a) disebut dengan “prinsip perbedaan” (*difference principle*) dan pada bagian (b) dinamakan dengan “prinsip persamaan kesempatan” (*equal opportunity principle*). “Prinsip perbedaan” pada bagian (a) berangkat dari prinsip ketidaksamaan yang dapat dibenarkan melalui kebijaksanaan terkontrol sepanjang menguntungkan kelompok masyarakat yang lemah. Sementara itu prinsip persamaan kesempatan yang terkandung pada bagian (b) tidak hanya memerlukan adanya prinsip kualitas kemampuan semata, namun juga adanya dasar kemauan dan kebutuhan dari kualitas tersebut. Sehingga dengan kata lain, ketidaksamaan kesempatan akibat adanya

perbedaan kualitas kemampuan, kemauan, dan kebutuhan dapat dipandang sebagai suatu nilai yang adil berdasarkan persepektif Rawls. Selain itu, prinsip pertama memerlukan persamaan atas hak dan kewajiban dasar, sementara pada prinsip kedua berpijak dari hadirnya kondisi ketimpangan sosial dan ekonomi yang kemudian dalam mencapai nilai-nilai keadilan dapat diperkenankan jika memberikan manfaat bagi setiap orang, khususnya terhadap kelompok masyarakat yang kurang beruntung (*the least advantage*).

### 2.1.3. Applied Teori

Teori *Legal Positivism* (positivisme yuridis), menyangkal tiga tesis *natural law*. Bagi *legal positivism*, hukum adalah kenyataan yuridis semata, yang dihasilkan oleh otoritas negara, serta tidak memiliki asosiasi mutlak dengan nilai-nilai moral. Jadi, menurut positivisme yuridis, sumber hukum adalah kemauan yang berdaulat (*the source of a law is the will of the sovereign*). Negara, adalah pembentuk hukum dan sekaligus tuhan dunia hukum (*the god of the world of law*). Sejak awal harus disadari bahwa, *Legal Positivism* pertama-tama adalah *positivisme*.

*Positivisme*, merupakan sikap ilmiah yang menekankan segi pengalaman dan realitas empirik. Faham ini berembrio dari pemikiran H. Saint-Simon (1760-1825), yang kemudian dikembangkan oleh Auguste Comte (1789-1857). Comte memunculkan istilah *positiv* dalam konteks pembahasan tentang tahapan perkembangan ilmu, dan di tahap *positiv* itulah ilmu dianggap meraih otonominya.

Logika Comte tersebut, diadaptasikan dalam bidang hukum menjadi *legal positivism* atau positivisme yuridis. Namun tidak persis dengan ajaran Comte. *Legal*

*Positivism* hanya mengambil segi tertentu dari ajaran Comte, yakni sikap menolak supremasi hal-hal yang bersifat adi kodrati. Sisi lain yang juga sangat penting dalam ajaran Comte, yaitu keutamaan fakta empirik, tidak diadopsi oleh *legal positivism*.

Alih-alih mengikuti positivisme Comte, *legal positivism* justru menempuh arah yang khusus dalam memaknai *positivisme*. Pertama, *positivisme* yuridis hanya mengakui aturan-aturan legal buatan negara sebagai hukum yang sejati. Kesejatian aturan-aturan tersebut, terletak pada legalisasi yang ditetapkan negara sehingga bermakna yuridis.

Kedua, *positivisme* yuridis menolak supremasi moral atas hukum. Hukum valid sebagai hukum, tidak tergantung pada muatan moral yang dikandungnya, melainkan semata-mata karena telah ditetapkan oleh negara sebagai hukum yang sah.

Ketiga, *positivisme* yuridis menolak asosiasi mutlak antara hukum dengan nilai-nilai moral dan keadilan. Suatu aturan bermakna secara yuridis karena bentuk yuridisnya, bukan karena adil atau tidak adil. Isu-isu moral dan keadilan merupakan bidang non hukum yang dikaji oleh disiplin lain, dan hanya relevan dalam *law making process*. Dan *law making process*, bukanlah wilayah yuridis melainkan wilayah politik.

Keempat, *positivisme* yuridis hanya mengakui otoritas negara sebagai satu-satunya sumber dan pencipta hukum. Kelima, *positivisme* yuridis memisahkan secara tegas antara hukum positif dengan hukum alam. Pemisahan antara hukum yang ada dengan hukum yang seharusnya ada.

Melihat pokok-pokok ajaran *positivisme* yuridis tersebut di atas, maka jelas

kiranya bahwa positivisme yuridis merupakan antitesa dari aliran hukum alam. Pokok-pokok ajaran positivisme yuridis, secara langsung maupun tidak langsung menyangkal doktrin-doktrin utama hukum alam.

Pertama, hukum, menurut positivisme yuridis, merupakan produk artifisial pemegang otoritas (negara), dan tidak ada kaitan langsung dengan kehendak alam, kehendak dewa-dewi, ataupun kehendak Tuhan. Ini berbeda sekali dengan asumsi hukum alam, yakni bahwa hukum merupakan bagian tak terpisahkan dari kehendak alam dan kehendak ilahi.

Kedua, sesuai namanya, positivisme yuridis hanya mengakui tata hukum positif (yang telah ditetapkan berlaku kini dan di sini). Keharusan alam dan kehendak ilahi dalam bentuk prinsip-prinsip moral dan keadilan (yang oleh hukum kodrat dianggap sebagai “hukum sejati”), tidak bisa serta-merta dianggap sebagai hukum jika belum dirumuskan oleh otoritas yang berwenang menjadi tata hukum positif. Dengan kata lain, sejauh belum dirumuskan dalam hukum positif, maka sekalian prinsip-prinsip moral dan keadilan dari hukum kodrat belumlah berstatus sebagai hukum. Paling banter, statusnya hanyalah sebagai norma-norma yang diharapkan, bukan norma hukum positif.

Ketiga, hukum di mata *legal positivism* lebih merupakan institusi formal yang tidak harus dipaksakan untuk dikaitkan dengan perkara moral dan keadilan. Hukum adalah hukum karena secara formal telah ditetapkan sebagai tata hukum positif oleh otoritas yang berwenang. Nilai-nilai moral maupun keadilan bukan merupakan unsur mutlak bagi hukum. Dengan demikian, meskipun sebuah aturan tidak mengandung

nilai-nilai moral dan keadilan, ia tetap layak disebut hukum. Tentu saja ini merupakan antitesis dari prinsip hukum alam yang mengakui keadilan sebagai unsur konstitutif (unsur mutlak) dari hukum.

Keempat, menurut positivisme yuridis, dasar keberlakuan hukum adalah legalitas (penetapan oleh otoritas sebagai hukum yang berlaku). Tata hukum itu nyata dan berlaku, bukan karena sesuai dengan kehendak alam dan ilahi, tetapi semata-mata karena hukum itu telah di-*posited* (ditetapkan) sebagai hukum positif oleh otoritas yang berwenang (*positivism means that the law is something that is posited*). Ini berbeda sekali dengan ajaran hukum kodrat yang meyakini bahwa dasar keberlakuan hukum terletak pada kesesuaiannya dengan kehendak alam atau kehendak ilahi yang tercermin dalam prinsip-prinsip moral dan keadilan.

Kelima, positivisme hukum lebih menekankan pada sisi bentuk yuridis suatu aturan ketimbang isi aturan itu sendiri. Tidak peduli apakah isi aturan itu baik atau buruk, yang lebih penting justru aspek yuridis/legalitasnya. Kebalikan dari itu, menurut hukum kodrat, hal yang paling utama dari suatu aturan hukum adalah isinya yang harus mengandung nilai-nilai moral dan keadilan.

Tokoh lain yang pantas disebut dalam khasanah teori positivis adalah Machiavelli (1469-1527). Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke. Perbedaan mendasar antara pendekatan Machiavelli dan Hobbes di satu sisi, dan pendekatan Locke di sisi yang lain. Model Locke, bertolak dari *hak-hak dasar manusia* yang harus dilindungi oleh hukum yang dibuat negara. Sedangkan model Machiavelli dan Hobbes, bertolak dari *kekuasaan negara* untuk membatasi

kebebasan dan hak-hak individu manusia. Pendek kata, model Locke melihat fungsi yang terpenting dari hukum dan negara, adalah untuk kesejahteraan (*prosperity approach*). Sedangkan model Machiavelli dan Hobbes melihat fungsi yang terpenting hukum dan negara, adalah untuk ketertiban (*security approach*).

Pemikiran yang lebih eksplisit mengenai positivisme hukum, datang dari Jean Bodin. Ajaran Bodin tentang hukum sebagai perintah, kemudian diadopsi oleh John Austin dengan *Command Theory*-nya. Tekanan pada peran negara sebagai pemegang otoritas politik untuk membuat hukum, dan penetapan sebuah norma oleh negara sebagai hukum itulah yang menjadi kriteria utama dalam ajaran Austin. Dengan demikian, secara analitis, hukum memiliki empat elemen inti, yakni: (1) perintah (*command*), (2). penguasa berdaulat (*sovereignty*), (3) kewajiban untuk menaati (*obedience*), dan (4) sanksi bagi mereka yang tidak taat (*sanction*).

Konstitusi negara Indonesia melindungi keseluruhan sumber daya alam yang terkandung di Negara ini yang kemudian dimanfaatkan untuk kepentingan hidup orang banyak. Tidak hanya diatur dalam konstitusi, Undang-Undang juga mengatur ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan sumber daya alam. Penegakan hukum pidana merupakan upaya untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum pidana menjadi kenyataan yaitu hukum pidana menurut Van Hammel adalah keseluruhan dasar dan aturan yang dianut oleh negara dalam kewajibannya untuk menegakkan hukum, yakni dengan melarang apa yang bertentangan dengan hukum. Salah satunya adalah Undang-Undang Nomor. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UUPH) yang di dalamnya diamanatkan

sebuah tujuan pengelolaan lingkungan berkelanjutan.

Pengelolaan lingkungan berkelanjutan merupakan suatu tujuan yang hendak dicapai sehingga generasi penerus bangsa nantinya tetap dapat merasakan keasrian bumi ini. Namun dalam perkembangan sekarang, manusia seakan melupakan tujuan yang diamanatkan tersebut. Manusia menjadikan pengelolaan sumber daya yang ada untuk kepentingan pribadi bukan lagi demi kepentingan bersama. Pengerusakan terhadap biota lingkungan hidup terus menerus dilakukan yang dampaknya mulai dirasakan oleh masyarakat luas.

Seperti permasalahan kebakaran hutan dan lahan yang terjadi menjadi problematika yang mendunia. Khususnya di Indonesia, Provinsi Riau tengah sorotan baik dalam berita nasional dan internasional. Karena di Provinsi Riau terjadi kebakaran maupun pembakaran hutan dan lahan, yang dampaknya tidak hanya dirasakan oleh masyarakat di daerah kebakaran tetapi ada sebagian masyarakat dunia merasakan dampaknya tidak hanya dirasakan oleh masyarakat di daerah kebakaran tetapi ada sebagian masyarakat dunia merasakan dampak kebakaran tersebut yang menimbulkan asap. Kebakaran hutan dan lahan, masih menjadi perdebatan bahwa kebakaran yang ditimbulkan akibat dari dibakar, atau proses alam yang menyebabkan kebakaran hutan dan lahan.

Dampak kebakaran hutan dan lahan bias menyebabkan penyakit (ISPA), infeksi saluran pernapasan akut yang bias saja menimpa semua umur, dan mengganggu kegiatan atau aktivitas masyarakat karena kabut asap. Penyakit ISPA merusak system pernafasan, iritasi mata, dan lain-lain. Masyarakat dunia mengecam pemerintahan

Indonesia jika tidak melakukan tindak pencegahan kebakaran.

Hal ini di karenakan Indonesia merupakan penyangga iklim dunia. Pemerintahan Indonesia pun mulai bergera menyusun berbagai peraturan-peraturan yang dapat mencegah serta mengurangi tingkat kebakaran yang terjadi. Mulai dari peraturan perundang-undangan tertulis sehingga dalam bentuk himbauan yang di sampaikan oleh Pemerintah Daerah. Namun peraturan yang ada seakan belum dapat mengurangi kebakaran yang terjadi.

#### 2.1.4. Tinjauan Umum Mengenai Hutan dan Hasil Hutan

Pengertian mempunyai makna yang sangat penting untuk mengetahui sesuatu.

Dalam artian pengertian akan memberikan gambaran mengenai apa-apa yang terjadi apa yang terdapat dalam suatu ilmu pengetahuan umum maupun ilmu pengetahuan khusus, misalnya ilmu hukum. Hal ini berlaku pula pada ilmu kehutanan.

#### 2.1.5. Pengertian Hutan, Kehutanan, Asas dan Tujuan Kehutanan

Dalam bahasa Indonesia dikenal berbagai sebutan “hutan”, misalnya hutan belukar, hutan perawan, dan lain-lain. Kata hutan dalam Bahasa Inggris disebut dengan *forrest*, sedangkan untuk hutan rimba disebut dengan *jungle*.

Tetapi pada pada umumnya persepsi umum tentang hutan adalah pohon-pohonan yang tumbuh tidak beraturan.<sup>69</sup> Dalam *Black's Law Dictionary*:

*“Forest is a tract of land, not necessarily woodes reserved to the king or*

<sup>69</sup>Leden Marpaung, *Tindak Pidana Terhadap Hutan, Hasil Hutan dan Satwa*, cet. I, (Jakarta : Erlangga, 1995), hlm. 11.

*grantee, for hunting deer and other game..*"<sup>70</sup> Hutan adalah suatu bidang daratan, berpohon-pohon yang dipesan oleh raja untuk berburu rusa dan permainan lain. Ahli kehutanan Herman Haeruman J.S. menyatakan : "*Hutan adalah pelindung tanah, tempat berlindung selama bergerilya melawan penjajah, tempat nyaman dan sejuk, pencegah banjir, maipun erosi dan sebagainya, serta ekosistem penyangga dan pendukung kehidupan bagi banyak makhluk,*"<sup>71</sup>.

Sementara itu Mochtar Lubis menyatakan sebagai berikut:

*"Hutan adalah sebuah ekosistem yang berciri tumbuh-tumbuhan berkayuseperti misalnya pepohonan dan semak.Perkebunan karet, kelapa sawitataupun kebun buah-buahan tidak dipandang sebagai hutan."*

Sedangkan pengertian hutan menurut Dangler sebagaimana dikutip oleh Sukardi adalah sebagai berikut :

*"Sejumlah pepohonan yang tumbuh pada lapangan yang cukup luas, sehingga suhu, kelembaban, cahaya, angin, dan sebagainya tidak lagi menentukan lengkungannya, akan tetapi dipengaruhi oleh tumbuh-tumbuhan / pepohonan baru asalkan tumbuh pada tempat yang cukup luas dan tumbuhnya cukup rapat (horizontal dan vertikal)."*<sup>72</sup>

Menurut Pasal 1 huruf b UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, hutan didefinisikan sebagai :

<sup>70</sup>Gerner B.A, *Black's Law dictionary*, Seventh Edition, (Texas : West Group, Dallas), hlm. 660.

<sup>71</sup>Gerner B.A, *Black's Law dictionary*, Seventh Edition, (Texas : West Group, Dallas), hlm. 660.

<sup>72</sup>Sukardi, *Illegal Logging Dalam Perspektif Hukum Pidana (Kasus Papua)*, Cet. I, (Yogyakarta : Universitas Admajaya, 2005), hlm. 12.

"Suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan," Pasal 1 huruf a UU No. 41 Tahun 1999 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu.

Menurut Pasal 1 huruf b UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, hutan didefinisikan sebagai : "Suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 huruf a di atas, menurut peneliti hanya ada pengertian kehutanan, tidak termasuk pengertian hukum kehutanan.

Pengertian hukum kehutanan menurut Idris Sarong Al Mar, yaitu serangkaian kaidah-kaidah atau norma (tidak tertulis) dan peraturan (tertulis) yang hidup dan dipertahankan dalam hal-hal hutan dan kehutanan<sup>73</sup>. Sementara itu menurut Biro Hukum dan Organisasi Departemen Kehutanan mengemukakan bahwa hukum kehutanan adalah kumpulan (himpunan) peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang berkenaan dengan kegiatan-kegiatan yang bersangkutan paut dengan hutan dan pengurusannya<sup>74</sup>.

Menurut Salim, dari dua definisi hukum kehutanan tersebut ada tiga rumusan hukum kehutanan, yaitu :

(1) adanya kaidah hukum kehutanan, baik yang tertulis maupun tidak tertulis;

<sup>73</sup>Idris Sarong Al Mar, dalam Salim, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1997), hlm. 6.

<sup>74</sup>*Ibid.*

- (2) mengatur hubungan antara negara dengan hutan dan kehutanan; dan
- (3) mengatur hubungan antara individu (perseorangan dengan hutan dan kehutanan)<sup>75</sup>.

Dengan berpatokan pada pendapat tersebut, peranan sumber daya hutan memiliki nilai strategis, karena hutan sebagai modal pembangunan nasional memiliki manfaat yang nyata bagi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia, baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi, secara seimbang dan dinamis. Untuk itu hutan harus diurus dan dikelola, dilindungi dan dimanfaatkan secara berkesinambungan bagi ke-sejahteraan rakyat Indonesia, baik generasi sekarang maupun yang akan datang<sup>76</sup>. Memiliki dengan saksama mengenai manfaat sumber daya hutan tersebut selama lebih kurang 25 tahun terakhir ini, di mana eksploitasi sumber daya data tekanan pembangunan mempunyai pengaruh terhadap hutan. Secara keseluruhan, Bappenas telah menyoroti faktor-faktor yang menekan hutan Indonesia, yaitu :

- (a) pertumbuhan penduduk dan penyebarannya tidak merata;
- (b) konversi hutan untuk pertambangan dan pengembangan perkebunan;
- (c) pengabaian atau ketidak tahuan mengenai pemilikan lahan secara tradisional (adat) dan peranan hak adat dalam memanfaatkan sumber daya alam;
- (d) program transmigrasi;
- (e) program transmigrasi;

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

- (f) degradasi hutan bakau karena dikonversi menjadi tambak;
- (g) pemungutan spesies hutan secara berlebihan; dan
- (h) introdusir spesies eksotik<sup>77</sup>.

Mengacu pada faktor-faktor yang menyebabkan hutan mengalami tekanan, untuk mengatasinya perlu tetap mengacu pada asas yang terkandung didalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999. Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dinyatakan bahwa, penyelenggaraan kehutanan berasaskan manfaat dan lestari, kerakyatan dan keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan. Sejalan dengan asas yang diatur pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 41 tersebut, khusus mengenai tujuan penyelenggaraan kehutanan diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dinyatakan bahwa, penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan :

- (a) menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proposional;
- (b) mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi, yang seimbang dan lestari;
- (c) meningkatkan daya dukung daerah aliran sungai;
- (d) meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan

<sup>77</sup>Agenda 21 Indonesia, *Strategi Nasional Untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup (Jakarta : 1996), hlm. 13.

masyarakat secara partisipatif, berkeadilan, dan berwawasan Mngkungan sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap akibat perubahan eksternal; dan

(e) menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Hutan merupakan sumber daya alam yang memiliki nilai strategis dalam pembangiman bangsa dan negara, keterlibatan negara dalam penataan dan pembinaan serta pengurusannya sangat dibutuhkan. Hal ini disebabkan oleh hutan merupakan kekayaan alam yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kesejahteraan rakyat secara keseluruhan. Dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dinyatakan bahwa, semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat ayat ayat (1). Penguasaan hutan oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada pemerintah untuk:

- (a) mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan
- (b) menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan;
- (c) mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan (ayat 2).

Dalam kaitannya dengan ketentuan pada Pasal 4 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 di atas, dalam penjelasannya, khususnya yang berkaitan dengan ayat 1(1)

menyangkut hasil hutan dinyatakan bahwa hasil hutan tersebut dapat berupa:

- (a) Hasil nabati beserta turunannya seperti, kayu, bambu, rotan, rumput-rumputan, jamur-jamur, tanaman obat, getah-getahan, dan lain-lain, serta bagian dari tumbuh-tumbuhan atau yang dihasilkan oleh tumbuh-tumbuhan di dalam hutan;
- (b) Hasil hewani beserta turunannya seperti satwa liar dan hasil penangkarnya, satwa bumi, satwa elok, dan lain-lain hewan, serta bagian-bagiannya atau yang dihasilkannya;
- (c) Benda-benda nonhayati yang secara ekologis merupakan satu kesatuan ekosistem dengan benda-benda hayati penyusun hutan, antara lain berupa sumber air; udara bersih, dan lain-lain yang tidak termasuk benda-benda tambang;
- (d) Jasa yang diperoleh dari hutan antara lain berupa jasa wisata, jasa keindahan dan keunikan, jasa berburuan, dan lain-lain;
- (e) Hasil produksi yang langsung diperoleh dari hasil pengolahan bahan-bahan mentah yang berasal dari hutan, yang merupakan produksi primer antara lain berupa kayu bulat, kayu gergajian, kayu lapis, dan pulp.

#### 2.1.6. Status, Fungsi, Dan Pengurusan Hutan

Kedudukan atau status hutan di Indonesia perlu dilakukan penetapan status dan fungsi agar tidak menimbulkan kesimpangsiuran terhadap status hutan tersebut. Penetapan status dan fungsi sangat penting diwujudkan untuk menghindari klaim atau tuntutan dari masyarakat yang saat ini gencarnya menuntut pengakuan atas hutan hak

mereka. Dalam tuntutananya tersebut, sebagian kalangan masyarakat ingin membedakan secara jelas antara hutan negara dan hutan hak.

Sebab di dalam benar sebagian masyarakat, menganggap bahwa hutan hak adalah hutan yang tetap di bawah pengawasan masyarakat, khususnya masyarakat adat dan tidak boleh ada campur tangan negara. Oleh karena itu, dalam undang-undang ini, telah diatur mengenai status hutan, agar ada gambaran kepada semua kalangan bahwa walaupun negara menguasai hutan yang terdapat di wilayah Republik Indonesia, tetapi juga mengakui hutan yang telah diakui keberadaannya baik oleh perorangan atau masyarakat yang dalam bentuk hutan hak.

Berkaitan dengan hal ini, dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dinyatakan bahwa hutan berdasarkan statusnya terdiri atas: : (a) hutan negara dan (b) hutan hak (ayat (1)). Oleh karena itu, hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat (ayat (2)). Sementara itu, pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dan hutan adat diterapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya ayat (3). Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada pemerintah ayat (4).

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tersebut, dalam penjelasan Pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahwa hutan negara dapat berupa hutan adat, yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*). Hutan adat tersebut sebelumnya disebut hutan rakyat, hutan

marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya. Hutan yang dikelola masyarakat hukum adat dimaksudkan di dalam pengertian hutan negara sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan dimasukkannya hutan adat dalam pengertian hutan negara, tidak meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, untuk melakukan kegiatan pengelolaan hutan. Hutan negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa disebut hutan desa. Hutan negara yang pemanfaatannya utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat disebut hutan kemasyarakatan. Hutan hak yang berada pada tanah yang dibebani hak milik lazim disebut hutan rakyat.

Memilik pengakuan hukum adat atas pengelolaan akan hutan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan merupakan kelanjutan dari beberapa peraturan perundang-undangan yang terdahulu mengakui akan hak masyarakat hukum adat tersebut. Hal ini terlihat pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok Agraria, yang dalam Pasal 5 menjadikan hukum adat sebagai dasar hukum pertanahan di Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang Pembangunan Kependudukan dan Kesejahteraan Masyarakat, yang pada inrinya menjamin hak atas pemanfaatan yang menguntungkan dari lahan yang merupakan warisan berdasarkan hukum adat.

Dalam kenyataannya, pemerintah selalu memperhatikan kepentingan masyarakat di sekitar hutan sebagai perwujudan dari kepedulian pemerintah terhadap

masyarakat yang telah menjaga dan mengurus hutan secara swadaya. Bentuk perwujudan perhatian pemerintah tersebut, sejalan dengan kebijakan yang diberikan sesuai dengan peralihan pemerintahan yang satu ke pemerintahan yang lainnya. Hal ini terlihat pada waktu Djamiludin Suryo-hadikusumo menjadi Menteri Kehutanan pada tahun 1993, proses perhatian terhadap masyarakat hukum adat semakin nyata dan diimplementasikan dalam bentuk kebijakan. Pada tahun 1995 Menteri Kehutanan mengeluarkan Program Bina Desa dengan SK No. 691/1991 diperluas dengan program baru, yakni Pembinaan Masyarakat Desa Hutan (PMDH) melalui SK No. 69/1995. Dalam ketentuan tersebut, diatur bahwa setiap pemilik HPH (Hak Penguasaan Hutan) dan HTI (Hutan Tanaman Industri) diwajibkan mengadakan Pembinaan Masyarakat Hutan Desa (PMDH) di desa-desa sekitar atau di dalam kawasan konsesi hutan mereka guna mengurangi sebagian dampak negatif dari operasi mereka. Program Bina Desa, PMDH memasukkan hutan kemasyarakatan dalam serangkaian proyek sosial mulai dari pemberian beasiswa, pelayanan kesehatan sampai pinjaman lunak. Berdasarkan status hutan sebagaimana yang diatur Pasal 5 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 di atas, secara teoretis FAO dan pemerintah RI mengelompokannya menjadi enam tipe berdasarkan potensi pengelolaannya sebagai berikut :

- a. Hutan Pegunungan Campuran (Mixed Hill Forests). Jenis hutan ini sangat penting berkenaan dengan hasil kayunya. Ini meliputi sekitar 65% dari seluruh hutan alam Indonesia. Di Sulawesi, Kalimantan dan Sumatra hutan didominasi oleh suku Dipterocarpaceae, jenis kayu terpenting di Indonesia. Di Nusa

Tenggara, Maluku, dan Irian Jaya yang bersifat lebih kering, jenis-jenis penting adalah *Pometia* spp., *Palaquium* spp., *Instia palembanica* dan *Octomeles*.

b. Hutan Submontana, Montana, dan Pegunungan.

Hutan ini terdapat di daerah-daerah Indonesia dengan ketinggian antara 1.300 sampai 2.500 meter di atas permukaan laut di mana spesies *Dipterocarpus* jumlahnya lebih sedikit. Suku yang dominan adalah Lauraceae dan Fagaceae.

c. Savana atau Hutan Bambu atau Hutan Luruh dan atau Hutan Musim Pegunungan.

Hutan ini tidak luas wilayahnya. Padang rumput savana alami terdapat di Irian Jaya, berasosiasi dengan *Eucalyptus* spp, di Maluku berasosiasi dengan *Melaleuca* dan di Nusa Tenggara berasosiasi dengan *Eucalyptus alba*. Hutan Luruh terdapat pada ketinggian sekitar 100 meter, memiliki genera yang tidak ada di hutan seperti *Acacia*, *Albizia*, dan *Eucalyptus* hutan di Nusa Tenggara. Hutan jati di Jawa dibangun hampir 100 tahun yang lalu. Hutan musim pegunungan terdapat pada ketinggian di atas 100 meter.

d. Hutan Rawa Gambut.

Terdapat hanya di daerah-daerah yang iklimnya selalu basah khususnya di Sumatra, Kalimantan, dan Irian Jaya yang mencakup luas 13 juta atau 10% dari luas seluruh hutan. Spesies yang terpenting adalah *Gonystylus* di Kalimantan dan *Cannosperma macrophyllum* di Sumatra.

e. Hutan Rawa Air Tawar.

Luasnya sekitar 5,6 juta ha, terdapat di pesisir Timur Sumatra, pesisir

Kalimantan dan di beberapa wilayah di Irian Jaya. Generanya sama dengan hutan hujan bukan rawa. Di Irian Jaya rumpun pada hutan jenis ini didominasi oleh sagu.

f. Hutan Pasang Surut.

Hutan bakau (mangrove) adalah bagian yang penting dari hutan pasang surut, luasnya sekitar 4,25 juta ha. Hutan bakau terutama terdapat di Kalimantan, Sumatra, Irian Jaya dan Kepulauan Aru, dan sedikit di Sulawesi bagian selatan serta Jawa bagian utara. *Rhizophora*, *Avicennia*, *Sonneratia* dan *Cerioops* adalah genera utamanya.

Konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat mengingatkan kita kepada pemikiran Roscoe Pound, salah seorang pendukung *Sociological Jurisprudence*. Pound mengatakan hukum dapat berfungsi sebagai alat merekayasa (*law as a tool of social engineering*), tidak sekedar melestarikan *status quo*.

#### 2.1.7. Pengelolaan Hutan

Pengelolaan hutan ini sangat penting dilaksanakan untuk mengetahui sejauh mana pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan tersebut. Selain itu, tujuan pengelolaan hutan ini, sarannya agar menghindari terjadinya konflik kepentingan dalam pengelolaan hutan, baik konflik antara pemerintah dengan masyarakat, khususnya masyarakat yang bermukim di sekitar hutan, dan konflik yang terjadi antara pemegang hak pengusaha hutan (HPH) dengan masyarakat, terutama pada kawasan hutan produksi dan hutan lindung.

Dalam rangka pengelolaan hutan yang selama ini dicanangkan oleh pemerintah secara

konseptual telah mendekati suatu fakta bahwa, pengelolaan hutan telah melalui mekanisme yang benar. Namun demikian, pada satu sisi pemerintah seringkali mengabaikan pendekatan hutan secara fisik dan nonfisik apabila akan melakukan pengelolaan hutan. Sebab tanpa membedakan dan memisahkan kedua pendekatan secara filosofi tersebut, inilah biang keladi kegagalan dalam melakukan perencanaan dan pengelolaan hutan selama ini. Menurut Hariadi Kartodihardjo pemisahan antara hutan sebagai bentuk fisik yang dapat dimiliki secara eksklusif dan hutan yang memiliki fungsi tertentu dan tidak dapat dimiliki secara eksklusif. Hutan secara fisik dapat ditentukan batas-batasnya secara eksklusif yang kemudian dapat dibagi-bagi luasnyadan dapat dialihkan hak pengusahaannya kepada pihak lain. Pihak yang menerima hak dapat memanfaatkan hutan seperti kayu, rotan, getah, dan lain-lain. Sebaliknya, manfaat hutan tidak langsung seperti pengendalian erosi, penjagaan kesuburan tanah, penyerap karbon, dan lain-lain akan terus berlangsung tanpa dapat dikendalikan oleh kebijakan pengelolaan hutan. Manfaat tidak langsung dari hutan tersebut senantiasa keluar dari batas-batas fisik hutan, dan manfaat inilah yang juga diinginkan keberlanjutannya oleh masyarakat luas, dalam hal ini yaitu pihak-pihak yang tidak mendapat hak pengelolaan ataupun izin pemanfaatan hasil hutan.

Menelusuri pendapat Hariadi Kartodihardjo di atas, memberikan pemahaman bahwa, selama ini pemerintah dalam melakukan suatu perencanaan yang kemudian tiba pada tahap implementasi berupa pengelolaan maka yang lebih dominan untuk dibahas dalam perencanaan dan pengelolaan tersebut, hanya berkisar pada fungsi hutan yang bersifat fisik. Sementara itu, sangat mengabaikan sifat dan fungsi hutan

pada fungsi tidak langsung, sehingga yang terjadi adalah kerusakan hutan secara fisik yang berdampak pada fungsi hutan secara tidak langsung. Oleh karena itu, Hariadi Kartodihardjomengatakan bahwa, tidak keliru apabila ada yang mengatakan hutan adalah milik umum atau publik (*public property*). Namun, perlu lebih spesifik, bahwa yang menjadi milik publik dari hutan adalah manfaat tidak langsung atau fungsi hutan tidak langsung, sedangkan manfaat langsungnya dapat dimiliki secara eksklusif oleh para pemegang hak atau izin atau para pemilik hutan hak, pengelola hutan rakyat, atau pengelola hutan adat.

Berkaitan dengan hal tersebut, berdasarkan referensi ilmu institusi dikatakan bahwa terdapat suatu barang, dalam hal ini hutan, dapat membangkitkan interdependensi atau ketergantungan antara pihak. Karena keberadaan manfaat tidak langsung dari hutan tersebut, masyarakat luas mempunyai ketergantungan dengan para pemegang hak atau izin pemanfaatan hasil hutan atau para pemilik hutan atas kegagalan atau keberhasilan pengelolaan hutan. Beranjak dari pemikiran yang dikemukakan oleh Hariadi Kartodihardjo di atas, dalam kenyataannya apabila dalam melakukan pengelolaan hutan tidak memahami dengan baik terhadap pembagian fungsi hutan secara fisik dan non fisik, disinilah awal mula timbulnya konflik kepentingan antara pemegang hak atau izin dan masyarakat pada umumnya. Menurut Agung Nugraha<sup>78</sup> bahwa, secara umum konflik yang terjadi di kawasan hutan dewasa ini merefleksikan kondisi para pihak yang berupaya merivitalisasi dan

<sup>78</sup>Agung Nugraha, *Menyongsong Perubahan Menuju Revitalisasi Sektor Kehutanan*, (Jakarta: Aksara, 2004), hlm. 105

mereposisi perannya dalam pengelolaan sumber daya hutan serta pola interaksinya para pihak di sektor kehutanan. Dalam prespektif sosial politik, konflik di kawasan hutan mencerminkan perubahan sistem politik (pemilik dan penguasa) terhadap hak politik berupa kewenangan dalam penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya hutan. Sementara dalam prespektif sosial ekonomi, konflik yang kritis berkembang merefleksikan tuntutan terhadap redistribusi aset dan manfaat kelola hutan berkaitan dengan redistribusi ekonomi pengelolaan hutan adil dan profesional. Dari prespektif sosial budaya, terdapat perubahan paradigma sistem dan tata nilai pengelolaan sumber daya hutan yang berbasis tradisi dan kearifan lokal. Bertitik tolak dari pendapat di atas, salah satu cara untuk menghindari jangan sampai timbul konflik kepentingan terhadap kawasan hutan tersebut, perlu dilakukan upaya meredamnya. Oleh karena itu, pemerintah telah melakukan upaya dengan memasukan pengelolaan kawasan hutan pada undang-undang nomor 41 tahun 1999, dengan mengaturnya di dalam pasal 10 ayat (2) huruf b, dinyatakan bahwa pengelolaan hutan meliputi :

- a) Tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan;
- b) Pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan;
- c) Rehabilitasi dan reklamasi hutan; dan
- d) Perlindungan hutan dan konservasi alam,

Dalam penjelasan undang-undang nomor 41 tahun 1999 dinyatakan bahwa hutan merupakan amanah Tuhan Yang Maha Esa, oleh karena itu pengelolaan hutan dilaksanakan dengan dasar akhlak mulia untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut penulis dengan demikian pelaksanaan setiap komponen pengelolaan hutan

harus memperhatikan nilai-nilai budaya masyarakat, aspirasi dan persepsi masyarakat adat, serta memperhatikan hak-hak masyarakat hukum adat yang kenyataannya masih ada serta pertimbangan pemerintah pusat pada Provinsi yang diberikan otonomi khusus. Oleh karena itu, pengelolaan hutan pada dasarnya menjadi kewenangan pemerintah dan atau pemerintah daerah. Salah satu sasaran yang ingin dicapai dalam pengelolaan hutan adalah terjadinya peningkatan kesejahteraan masyarakat pada umumnya, dan khususnya masyarakat adat yang bermukim di sekitar hutan, maka dalam pengelolaannya harus dilaksanakan secara profesional. Keprofesionalan pengelolaan ini, harus diutamakan karena mengingat berbagai kekhasan daerah serta kondisi sosial dan lingkungan yang sangat berkait dengan kelestarian hutan dan kepentingan masyarakat luas yang membutuhkan kemampuan pengelolaan secara khusus.

Hutan merupakan sumber daya alam dan memiliki potensi yang dapat dikembangkan untuk keperluan masyarakat, baik secara individu maupun secara berkelompok. Selain itu hutan juga mempunyai nilai sangat berharga bagi suatu daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Karena penyebaran wilayah hutan sangat luas, dan kadangkala melintas batas wilayah antara kabupaten dan provinsi, untuk mencegah terjadinya ketidakjelasan kewenangan antara daerah tersebut perlu diatur secara konkret. Dalam pasal 17 undang-undang nomor 41 tahun 1999 dinyatakan bahwa pembentukan wilayah pengelolaan hutan dilaksanakan untuk tingkat :

- a) Provinsi;
- b) Kabupaten/Kota; dan

c) Unit pengelolaan ayat (1).

Pembentukan wilayah pengelolaan hutan tingkat unit dilaksanakan dengan mempertimbangkan karakteristik lahan, tipe hutan, fungsi hutan, kondisi aliran sungai, sosial budaya, ekonomi, kelembagaan masyarakat setempat termasuk masyarakat hukum adat dan batas administrasi pemerintah ayat (2). Pembentukan unit pengelolaan hutan yang melampaui batas administrasi pemerintahan karena kondisi dan karakteristik serta tipe hutan, penetepannya diatur secara khusus oleh Menteri ayat (3).

Sementara itu, dalam pembentukan wilayah pengelolaan hutan maka yang perlu mendapat perhatian dari pemerintah adalah mempertahankan kecukupan luas kawasan hutan, hal ini sesuai dengan pasal 18 undang-undang nomor 41 tahun 1999 dinyatakan bahwa pemerintah menetapkan dana mempertahankan kecukupan luas kawasan hutan dan penutupan hutan untuk setiap daerah aliran sungai dan atau pulau, guna optimalisasi manfaat lingkungan, manfaat sosial, dan manfaat ekonomi masyarakat setempat ayat (1). Luas kawasan hutan yang harus dipertahankan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) minimal 30% (tiga puluh persen) dari luas daratan daerah aliran sungai dan atau pulau dengan sebaran yang proposional ayat (2). Hutan memiliki fungsi yang begitu penting bagi masyarakat dan lingkungan, sehingga dibutuhkan kebijakan pemerintah dalam melakukan tindakan penutupan terhadap hutan dari kegiatan manusia. Dalam penjelasan pasal 18 ayat (1) undang-undang nomor 41 tahun 1999 dinyatakan bahwa penutupan hutan (*forest coverage*) adalah penutupan oleh vegetasi dengan komposisi dan kerapatan tertentu, sehingga dapat tercipta fungsi hutan antara lain iklim mikro, tata air, dan tempat hidup

satwa sebagai satu ekosistem hutan. Sementara itu, dalam penjelasan pasal 18 ayat (2) undang-undang nomor 41 tahun 1999 dinyatakan bahwa dengan mempertimbangkan bahwa Indonesia merupakan negara tropis yang sebagian besar merupakan curah dan intensitas hujan yang tinggi, serta mempunyai konfigurasi daratan yang bergelombang, berbukit, dan bergunung yang peka akan gangguan keseimbangan tata air seperti banjir, erosi, sedimentasi, serta kekurangan air, maka ditetapkan luas kawasan hutan di setiap daerah aliran sungai (DAS) dan atau pulau, minimal 30% dari luas daratan. Selanjutnya pemerintah menetapkan luas kawasan hutan untuk setiap provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan kondisi bio fisik, iklim, penduduk, dan keadaan sosial ekonomi masyarakat setempat.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, bagi provinsi dan kabupaten/kota yang luas kawasan hutannya di atas 30%, tidak boleh secara bebas mengurangi luas kawasan hutannya dari luas yang telah ditetapkan. Oleh sebab itu, luas minimal tidak boleh dijadikan dalih untuk mengkonversi hutan yang ada, melainkan sebagai peringatan kewaspadaan akan pentingnya hutan bagi kualitas kehidupan masyarakat. Sebaliknya, bagi provinsi dan kabupaten/kota yang luas kawasan hutannya kurang dari 30, perlu menambah luas hutannya. Sejalan dengan pembentukan wilayah pengelolaan hutan, suatu hal yang sangat perlu mendapatkan perhatian adalah adanya kegiatan penyusunan rencana kehutanan. Hal ini sesuai ketentuan dalam pasal 20 undang-undang nomor 41 tahun 1999 dinyatakan bahwa berdasarkan hasil investigasi sebagaimana dimaksud dalam lingkungan dan kondisi sosial masyarakat, pemerintah menyusun rencana kehutanan. Rencana kehutanan dimaksud disesuaikan dengan

mempertimbangkan jangka waktu perencanaan, skala geografis, dan menurut fungsi pokok kawasan hutan. Sehubungan dengan pengelolaan hutan, maka salah satu hal yang sangat berkaitan dengan pengelolaan hutan adalah tata hutan. Hal ini sesuai ketentuan pasal 22 undang-undang nomor 41 tahun 1999 dinyatakan bahwa tata hutan dilaksanakan dalam rangka pengelolaan hutan yang lebih intensif untuk memperoleh manfaat yang lebih optimal dan lestari.

Tata hutan meliputi pembagian kawasan pada blok-blok berdasarkan ekosistem, tipe, fungsi dan rencana pemanfaatan hutan ayat (2). Blok-blok tersebut dibagi lagi ke dalam petak-petak berdasarkan intensitas dan efisiensi pengelolaan ayat (3). Berdasarkan blok dan petak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), disusun rencana pengelolaan hutan untuk jangka waktu tertentu ayat (4). Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) diatur dengan peraturan pemerintah ayat (5).

Implementasi dari ketentuan pasal 22 undang-undang nomor 41 tahun 1999 tersebut, pemerintah mengeluarkan PP nomor 6 tahun 2007 tentang tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, serta pemanfaatan hutan, peraturan ini merupakan PP menggantikan PP nomor 34 tahun 2002 tentang tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan. Terjadinya pembaharuan PP nomor 34 tahun 2002 ke PP nomor 6 tahun 2007 dinyatakan dalam diktum pertimbangan PP nomor 6 tahun 2007 dinyatakan bahwa, dalam rangka meningkatkan laju pertumbuhan pembangunan nasional berkelanjutan diperlukan beberapa langkah strategis yang dapat mendorong pertumbuhan investasi, percepatan pembangunan hutan dan

tanaman, pengendalian degradasi hutan dan peningkatan perekonomian nasional termasuk perekonomian masyarakat di dalam dan sekitar hutan melalui deregulasi dan debirokratisasi yang dilandasi prinsip *good government* dan pengelolaan hutan lestari. Dalam pasal 2 PP nomor 6 tahun 2007 dinyatakan bahwa, tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan serta pemanfaatan hutan merupakan bagian dari pengelolaan hutan. Oleh karena itu, tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan merupakan suatu kegiatan yang sangat penting, maka kewenangan untuk melakukan penataan hutan merupakan tanggung jawab pemerintah, hal ini sesuai ketentuan pasal 3 PP nomor 6 tahun 2007 dinyatakan bahwa, tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, serta pemanfaatan hutan di seluruh kawasan hutan merupakan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah ayat (1). Seluruh kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) fungsi pokok hutan, yaitu : (a) hutan konservasi; (b) hutan lindung; (c) hutan produksi ayat (2). Kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) terbagi dalam Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH), yang menjadi bagian dari penguatan sistem pengurusan hutan nasional, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten /kota ayat (3). Pengelolaan dan pemanfaatan hutan merupakan suatu usaha yang padat modal dan memerlukan teknologi tinggi, sementara itu, pemerintah tidak memiliki modal yang cukup untuk melakukan pengelolaan dan pemanfaatan. Oleh karena itu, pemerintah diperkenankan untuk menyerahkan pengelolaan dan pemanfaatan hutan kepada pihak swasta nasional, yakni Badan Usaha Milik Negara (BUMN), hal ini sesuai ketentuan dalam pasal 4 PP nomor 6 tahun 2007 dinyatakan bahwa, pemerintah dapat melimpahkan

penyelenggaraan pengelolaan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 kepada badan usaha milik negara (BUMN) bidang kehutanan ayat (1). Direksi BUMN bidang kehutanan yang mendapat pelimpahan penyelenggaraan pengelolaan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), membentuk organisasi kesatuan pengelolaan hutan (KPH) dan menunjuk kepala kesatuan pengelolaan hutan (KPH) ayat (2). Penyelenggaraan pengelolaan hutan oleh badan usaha milik negara (BUMN), tidak termasuk kewenangan publik<sup>93</sup> ayat(3). Penyelenggaraan pengelolaan hutan oleh badan usaha milik negara (BUMN)bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturanpemerintah tersendiri ayat (4). Hutan yang merupakan hamparan yang luas, berbukit, landai, dan segala masalah yang terdapat di dalamnya memerlukan suatu penanganan yang khusus agar lebih fokus, sehingga memudahkan untuk menanganinya apabila terjadi masalah-masalah yang berkaitan dengan hutan tersebut. Keberadaan lembaga ini merupakan perpanjangan tangan pemerintah di bidang kehutanan, yang diharapkan dapat mengurus segala masalah yang berkaitan dengan kehutanan, lembaga tersebut yang lazim disebut Kesatuan Pengelolaan Hutan. Dalam Pasal 5 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, Kesatuan Pengelolaan Hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (3) meliputi : (a) Kesatuan Pengelolaan Hutan konservasi (KPHK); (b) Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL); dan (c) Kesatuan Penegelolaan Hutan Produksi (KPHP). Oleh karena itu, tugas Kesatuan Pengelolaan Hutan disesuaikan dengan fungsi hutan yang ada, hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 6 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, Kesatuan Pengelolaan Hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ditetapkan dalam satu atau

lebih fungsi pokok hutan dan satu wilayah administrasi atau lintas wilayah administrasi pemerintahan ayat (1). Dalam hal satu kesatuan pengelolaan hutan dapat terdiri lebih dari satu fungsi pokok hutan, dan penetapan kesatuan pengelolaan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan fungsi yang luasnya dominan ayat (2). Sejalan dengan ketentuan yang termaktub dalam Pasal 6 di atas, dinyatakan bahwa, penentuan luas wilayah kerja dari kesatuan pengelolaan hutan ditentukan oleh Menteri, hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 7 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, Menteri menetapkan luas wilayah kerja kesatuan pengelolaan hutan dengan memperhatikan efisiensi dan efektifitas pengelolaan hutan dalam satu wilayah daerah aliran sungai (DAS) atau satu kesatuan wilayah ekosistem ayat (1). Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penetapan luas satu kesatuan pengelolaan hutan (KPH) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan Menteri ayat (2). Ketentuan mengenai pembentukan dan tata cara penetapan kesatuan pengelolaan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 diatur berdasarkan ketentuan peraturan Perundang-undangan ayat (3). Sementara itu, menyangkut mengenai bagaimana sistem organisasi dari kesatuan pengelolaan hutan merupakan tanggung jawab pemerintah, baik provinsi dan pemerintah kabupaten, hal ini diatur dalam Pasal 8 PP 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, pemerintah dan/atau pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota, sesuai kewenangannya menetapkan organisasi kesatuan pengelolaan hutan : (a) kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK); atau (b) kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL) dan kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP) yang wilayah kerjanya lintas provinsi ayat (2). Organisasi kesatuan

pengelolaan hutan yang ditetapkan oleh pemerintah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi organisasi kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL) dan kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP lintas kabupaten/kota ayat (3). Organisasi kesatuan pengelolaan hutan yang ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi organisasi kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL) dan kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP) dalam wilayah kabupaten/kota ayat (4). Pembentukan organisasi kesatuan pengelolaan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) didasarkan pada pedoman, kriteria dan standar ayat (5). Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman, kriteria dan standar pembentukan organisasi kesatuanberfungsi lindung, maka KPH tersebut dinamakan KPH produksi. Penentuan KPH berdasarkan fungsi yang luasnya iominan adalah untuk efektifitas dan efisiensi pengelolaannya. pengelolaan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan denganperaturan menteri ayat (6). Berkaitan dengan ketentuan dalam pasal diatas, kesatuan pengelolahan hutan dalam menjalankan kegiatannya dilengkapi pula dengan tugas dan fungsi sebagaimana diatur dalam Pasal 9 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, organisasi kesatuan pengelolaan hutan mempunyai tugas dan fungsi : (a) menyelenggarakan pengelolaan hutan yang meliputi : (1) tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan; (2) pemanfaatan hutan; (3) penggunaan kawasan hutan; (4) rehabilitasi hutan dan reklamasi; dan (5) perlindungan hutan dan konservasi alam; (b) menjabarkan kebijakan kehutanan nasional, provinsi dan kabupaten/kotabidang kehutanan untuk diimplementasikan; (c) melaksanakan kegiatan pengelolaan hutan di wilayahnya mulai dari

perencanaan, pengorganisasian dan pelaksanaan pengawasan serta pengendalian; (d) melaksanakan pemantauan dan penilaian atas pelaksanaan kegiatan pengelolaan hutan di wilayahnya; (e) membuka peluang investasi guna mendukung tercapainya tujuan pengelolaan hutan ayat (1). Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas dan fungsi organisasi kesatuan pengelolaan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia huruf a angka 1 dan angka 2 diatur dengan peraturan Menteri berdasarkan peraturan pemerintah ini ayat (2). Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas dan fungsi organisasi kesatuan pengelolaan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a angka : angka 4, dan angka 5 diatur tersendiri dalam peraturan pemerintah yang lain ayat (3). Oleh karena itu, dalam menjalankan roda organisasi kesatuan pengelolaan hutan ini, tentunya a membutuhkan infrastrukturnya, hal ini diatur dalam Pasal 10 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sesuai kewenangannya bertanggung jawab terhadap pembangunan kesatuan pengelolaan hutan dan infrastrukturnya ayat (1). Dana bagi pembangunan kesatuan pengelolaan hutan bersumber dari : (a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN); (b) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah APBD); dan/atau (c) dana lain yang tidak mengikat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan ayat (2). Tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan merupakan bagian dari kegiatan pengelolaan hutan. Oleh karena kegiatan tata hutan, pemanfaatan hutan, dan penggunaan kawasan hutan dilaksanakan pada wilayah hutan dalam bentuk unit atau Kesatuan Pengelolaan Hutan. Dalam Pasal 11 PP Nomor

6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, tata hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilaksanakan pada setiap kesatuan pengelolaan hutan di semua kawasan hutan ayat (1). Pada areal tertentu dalam kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2), dapat ditetapkan oleh pemerintah sebagai hutan kemasyarakatan, hutan adat, hutan desa atau kawasan hutan dengan tujuan khusus (KHDTK) ayat (2). Dalam kegiatan tata hutan, Kesatuan Pengelolaan Hutan harus memperhatikan areal tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3). Sementara itu, dalam kenyataannya kegiatan yang dilakukan dalam rangka kegiatan tata hutan merupakan rangkaian yang berhubungan dengan tata batas, hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 12 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, kegiatan tata hutan di kesatuan pengelolaan hutan terdiri atas : (a) tata batas; (b) inventarisasi hutan; (c) pembagian ke dalam blok atau zona; (d) pembagian petak dan anak petak; dan (e) pemetaan ayat (1). Hasil kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa inventarisasi penataan hutan yang disusun dalam bentuk buku dan peta penataan Kesatuan Pengelolaan Hutan ayat (2). Kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh organisasi Kesatuan Pengelolaan Hutan ayat (3). Sejalan dengan ketentuan yang termaktub dalam Pasal 12 di atas, salah satu tugas kesatuan pengelolaan hutan, yakni menyusun program kerja yang terkait dengan tugas dan tanggung jawabnya, hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 13 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, kepala kesatuan pengelolaan hutan, menyusun rencana pengelolaan hutan berdasarkan hasil kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2), dengan mengacu pada rencana kehutanan nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota dan dengan memperhatikan aspirasi, nilai budaya

masyarakat setempat, serta kondisi lingkungan (ayat (1)). Rencana pengelolaan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi : (a) rencana pengelolaan hutan jangka panjang; dan (b) rencana pengelolaan hutan jangka pendek ayat (2). Rencana pengelolaan hutan jangka panjang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a disusun oleh kepala kesatuan pengelolaan hutan ayat (3). Rencana pengelolaan hutan jangka panjang sebagaimana dimaksud pada ayat (3), memuat unsur-unsur sebagai berikut : (a) tujuan yang akan dicapai Kesatuan Pengelolaan Hutan; (b) kondisi yang dihadapi; dan (c) strategi serta kelayakan pengembangan pengelolaan hutan, yang meliputi tata hutan, pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan, rehabilitasi dan reklamasi hutan, dan perlindungan hutan dan konservasi alam ayat (4). Rencana pengelolaan hutan jangka pendek, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b disusun oleh pejabat yang ditunjuk oleh kepala kesatuan pengelolaan hutan ayat (5). Rencana pengelolaan jangka pendek sebagaimana dimaksud pada ayat (5), memuat unsur-unsur sebagai berikut :

- (a) tujuan pengelolaan hutan lestari dalam skala kesatuan pengelolaan hutan yang bersangkutan;
- (b) evaluasi hasil rencana jangka pendek sebelumnya;
- (c) target yang dicapai;
- (d) Basis data dan informasi;
- (e) Kegiatan yang akan dilakukan;
- (f) Status neraca sumber daya hutan;
- (g) pemantauan evaluasi, dan pengendalian kegiatan; dan

(h) partisipasi para pihak ayat (6)

Rencana pengelolaan hutan jangka pendek disusun berdasarkan rencana pengelolaan hutan jangka panjang ayat (7). Berkaitan dengan ketentuan dalam Pasal 13 di atas, rencana yang telah disusun oleh kesatuan pengelolaan hutan tidak akan sah sepanjang belum disahkan oleh pejabat yang berwenang. Hal ini diatur dalam Pasal 14 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, Menteri, gubernur atau bupati/ walikota atau pejabat yang ditunjuk sesuai kewenangannya, mengesahkan rencana pengelolaan hutan jangka panjang yang disusun oleh kepala Kesatuan Pengelolaan Hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3) ayat (1). Kepala Kesatuan Pengelolaan Hutan mengesahkan rencana pengelolaan hutan jangka pendek yang disusun oleh pejabat yang ditunjuk oleh kepala kesatuan Pengelolaan Hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (2) dan ayat (5). Oleh karena itu, rencana jangka panjang telah disusun oleh kepala Kesatuan Pengelola Hutan khususnya jangka panjang disahkan oleh Menteri dengan limit waktu tertentu, hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 15 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, rencana pengelolaan hutan jangka panjang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) harus disahkan oleh Menteri paling lambat 5 (lima) tahun, sejak organisasi Kesatuan Pengelolaan Hutan ditetapkan ayat (1). Dalam wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan yang telah memiliki rencana pengelolaan hutan jangka panjang sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dapat dilakukan kegiatan pemanfaatan hutan dengan izin pemanfaatan hutan ayat (2). Dalam wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan yang dalam jangka waktu 5 tahun belum memiliki rencana pengelolaan hutan jangka panjang sebagaimana dimaksud pada ayat (1),

kegiatan pemanfaatan hutan dapat dilaksanakan berdasarkan pada rencana kehutanan tingkat nasional ayat (3). Ketentuan lebih lanjut mengenai rencana pengelolaan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan menteri ayat (4). Dengan demikian, bagi wilayah kehutanan yang belum mempunyai rencana pengelolaan jangka panjang, maka Menteri dapat menunjuk instansi menyusunnya, hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 16 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, Menteri menunjuk instansi kehutanan untuk menyusun rencana pengelolaan dan kegiatan pengelolaan hutan dalam wilayah kesatuan pengelolaan hutan yang belum terbentuk organisasi Kesatuan Pengelolaan Hutan.

#### 2.1.8. Perizinan Kehutanan Dan Perlindungan Hutan

Salah satu upaya untuk mencegah terjadinya perusakan hutan adalah penggunaan instrumen perizinan. Dalam Pasal 50 ayat (2) UU Nomor 41 Tahun 1999 menyatakan bahwa, setiap orang yang diberikan izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta izin pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu, dilarang melakukan kegiatan yang menimbulkan kerusakan hutan. Untuk mengefektifkan mengenai pelaksanaan izin usaha yang berkaitan dengan pengelolaan atau pengusahaan hutan tersebut, maka diperlukan suatu pelarangan- pelarangan.

Untuk lebih mengefektifkan mengenai pelarangan terhadap perusakan. hutan tanpa izin, maka diatur mengenai beberapa larangan yang berkaitanKerusakan hutan adalah terjadinya perubahan fisik, sifat fisik, atau hayati yang menyebabkan hutan

tersebut atau tidak dapat berperan dengan fungsinya. perlindungan hutan tersebut. Hal ini sesuai Pasal 50 ayat (2) yang dinyatakan. sebagai berikut :

- (a) mengerjakan atau menggunakan dan atau menduduki kawasan hutan secara tidak sah;
- (b) merambah kawasan hutan
- (c) melakukan penebangan pohon dalam kawasan hutan dengan radius atau jarak sampai dengan :1) 500 (lima ratus) meter dari tepi waduk atau danau; 2) 200 (dua ratus) meter dari tepi mata air dan kiri kanan sungai di daerah rawa; 3) 100 (seratus) meter dari kirikanan tepi sungai; 4) 50 (lima puluh) meter dari kiri kanan tepi anak sungai; 5) 2 (dua) kali kedalaman jurang dari tepi jurang; 5) 130 (seratus tiga puluh) kali selisih pasang tertinggi dan pasang terendah dari tepi pantai. (b) membakar hutan; (c) menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang berwenang; (d) menerima, membeli atau menjual, menerima tukar, menerima titipan, menyimpan, atau memiliki hasil hutan atau yang diketahui atau patut diduga berasal dari kawasan hutan yang diambil atau dipungut secara tidak sah; (e) melakukan kegiatan penyelidikan umum atau eksplorasi atau eksploitasi bahan tambang di dalam kawasan hutan, tanpa izin menteri; (f) mengangkut, menguasai atau memiliki hasil hutan yang tidak dilengkapi bersama-sama dengan surat keterangan sahnya hasil hutan; (g) mengembalakan ternak di dalam kawasan hutan yang tidak ditunjuk secara khusus untuk maksud tersebut oleh pejabat yang berwenang; (h) membawa

alat-alat berat dan atau alat-alat lainnya yang lazim atau patut diduga akan digunakan untuk mengangkut hasil hutan di dalam kawasan hutan, tanpa izin pejabat yang berwenang; (i) membawa alat-alat yang lazim digunakan untuk menebang, memotong, atau membelah pohon di dalam kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang; (j) membuang benda-benda yang dapat menyebabkan kebakaran dan kerusakan serta membahayakan keberadaan atau kelangsungan fungsi hutan ke dalam kawasan hutan; dan (k) mengeluarkan, membawa, dan mengangkut tumbuh-tumbuhan dan satwa liar yang tidak dilindungi Undang-Undang yang berasal dari kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang.

Sebagai tindak lanjut ketentuan Pasal 50 di atas, diperlukan sebuah lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan pengawasan atau tindakan represif kepada pelanggar ketentuan tersebut. Hal ini diatur Pasal 51 yang dinyatakan bahwa, untuk menjamin terselenggaranya perlindungan hutan, maka kepada pejabat kehutanan tertentu sesuai dengan sifat pekerjaannya diberikan wewenang kepolisian. Kewenangan yang diberikan kepada pejabat kehutanan tersebut adalah sebagai berikut: (a) mengadakan patroli/di dalam kawasan hutan atau wilayah hukumnya; (b) memeriksa surat-surat atau dokumen yang berkaitan dengan pengangkutan hasil hutan di dalam kawasan hutan atau wilayah hukumnya; (c) menerima laporan tentang telah terjadinya tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan dan hasil hutan; (d) mencari keterangan dan barang bukti terjadinya tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan dan

hasil hutan (e) dalam hal tertangkap tangan, wajib menangkap tersangka untuk diserahkan kepada yang berwenang; dan (f) membuat laporan dan menandatangani laporan tentang terjadinya tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan dan hasil hutan. Oleh karena itu, untuk memberikan gambaran mengenai apa dari bagaimana tujuan diadakannya peraturan khusus mengenai perlindungan hutan, sebagai suatu kegiatan yang sangat menentukan akan diuraikan dibawah ini. Kegiatan perlindungan hutan dan kawasan hutan merupakan suatu kegiatan yang sangat penting dan utama karena fakta menunjukkan bahwa, kerusakan hutan Indonesia telah masuk pada skala yang sangat mengkhawatirkan, dan karenanya sangat pantas apabila pemerintah sangat menaruh perhatiannya terhadap perlindungan hutan.

Menindaklanjuti menyangkut perlindungan hutan tersebut, pemerintah mengeluarkan PP Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan mengganti PP Nomor 28 Tahun 1985 tentang Per-indungan Hutan. Kegiatan perlindungan hutan merupakan bagian yang hendak terpisahkan dari pengelolaan hutan, hal ini pada Pasal 2 PP Nomor 45 Tahun 2004 dinyatakan bahwa, perlindungan hutan merupakan bagian dari kegiatan pengelolaan hutan ayat (1). Kegiatan perlindungan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan pada wilayah hutan dalam bentuk Unit atau Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi (KPHK), dan Unit atau Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) ayat (2). Dengan demikian, pelaksanaan dan pengawasan perlindungan hutan merupakan kewenangan dari pemerintah, hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 3 PP Nomor 45

Tahun 2004 dinyatakan bahwa, perlindungan hutan sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 menjadi kewenangan Pemerintah dan atau pemerintah daerah ayat (1). Kegiatan perlindungan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), di wilayah dan untuk kegiatan tertentu dapat dilimpahkan oleh Pemerintah kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak di bidang kehutanan ayat (2). Sementara itu, pemerintah (pusat) sebagai sistem pemerintahan yang berada di ibu kota negara dalam melakukan tugas dan tanggung jawabnya tidak akan mampu untuk mengontrol segala kegiatan yang ada kaitannya dengan roda pembangunan tersebut.

Oleh karena itu, pemerintah dapat menyerahkan pelaksanaan kewenangan di bidang tertentu kepada daerah untuk melakukan pengawasan dan pengurusan terhadap bidang pembangunan, termasuk pula dalam bidang kehutanan. Dalam Pasal 3 PP Nomor 45 Tahun 2004 dinyatakan bahwa, perlindungan hutan sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 menjadi kewenangan pemerintah dan atau pemerintah daerah ayat (1). Kegiatan perlindungan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), di wilayah dan untuk kegiatan tertentu, dapat dilimpahkan oleh Pemerintah kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak di bidang kehutanan ayat (2). Namun demikian, pada sisi lain Menteri Kehutanan dapat mengeluarkan ketentuan khusus untuk melindungi hutan dari adanya kegiatan yang berkaitan dengan pengembangan penelitian, hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 4 PP Nomor 45 Tahun 2004 dinyatakan bahwa, dalam rangka kepentingan penelitian, pengembangan, pendidikan dan pelatihan kehutanan, religi dan budaya,

Menteri menetapkan perlindungan hutan dengan tujuan khusus ayat (1). Perlindungan hutan pada kawasan hutan dengan tujuan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk kegiatan : (a) penelitian dan pengembangan dapat diberikan kepada lembaga yang melaksanakan kegiatan penelitian dan pengembangan; (b) pendidikan dan pelatihan dapat diberikan kepada lembaga yang melaksanakan kegiatan pendidikan dan pelatihan; (c) religi dan budaya dapat diberikan kepada lembaga yang melaksanakan kegiatan keagamaan dan kebudayaan ayat (2). Perlindungan hutan dengan tujuan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh Menteri. ayat (3). Ketentuan lebih lanjut tentang perlindungan hutan dengan tujuan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur oleh Menteri ayat (4). Sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 4 di atas, tujuan dan prinsip-prinsip perlindungan hutan salah satu di antaranya bagaimana agar hutan yang menghasilkan aneka ragam kekayaannya dapat dimaksimalkan hasilnya. Dalam Pasal 5 PP Nomor 45 Tahun 2004 dinyatakan bahwa, penyelenggaraan perlindungan hutan bertujuan untuk menjaga hutan, hasil hutan, kawasan hutan dan lingkungannya, agar fungsi lindung, fungsi konservasi, dan fungsi produksi, tercapai secara optimal dan lestari. Sementara itu, prinsip-prinsip yang akan dicapai dari adanya perlindungan hutan di antaranya adalah mencegah dan membatasi kerusakan hutan, hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 6 PP Nomor 45 Tahun 2004 dinyatakan bahwa, prinsip-prinsip perlindungan hutan meliputi :

- (a) mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil

hutan, yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama, serta penyakit;

- (b) mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat, dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi, serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.

#### 2.1.9. Pemanfaatan Hutan

Pemanfaatan hutan merupakan salah satu penentu keberhasilan dalam mengelola hutan secara berkelanjutan. Sebab pemanfaatan hutan yang keliru dan salah dampaknya terhadap pengelolaan hutan sangat berpengaruh secara signifikan. Dalam kenyataannya sering pemanfaatan hutan ini oleh sebagian kalangan dianggap persoalan yang kecil, sehingga merasa tidak perlu melakukan sesuatu yang berkaitan dengan kebijakan pemanfaatan, misalnya pembukaan hutan untuk kegiatan penanaman tanaman coklat (kakao) yang luasnya lebih kurang satu hektar. Padahal dengan adanya pemanfaatan hutan yang skalanya kecil tersebut, pemerintah seringkali menganggapnya tidak perlu dengan izin dari pejabat yang berwenang.

Sementara itu, pemanfaatan hutan mempunyai tujuan untuk memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkelanjutan dengan tetap menjaga kelestarian hutan. Dalam Pasal 17 PP tahun 2006 dinyatakan bahwa, pemanfaatan hutan bertujuan untuk memperoleh manfaat hasil dan jasa hutan secara optimal, adil dan lestari bagi kesejahteraan masyarakat ayat (1). Pemanfaatan hutan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan melalui kegiatan : (a) pemanfaatan kawasan; (b) pemanfaatan jasa lingkungan; (c) pemanfaatan hasil hutan

kayu dan bukan kayu; dan (d) pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu ayat (2). Pemanfaatan hutan dilaksanakan rencana pengelolaan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, dan Pasal 16, ayat (3). Salah satu kekayaan alam yang terkandung dalam sumber daya hutan adalah hasil berupa rotan dan hasil pemanfaatan hutan ini yang dapat diperdagangkan ke luar negeri. Menurut Hariadi Kartodihardjo yang mengutip pendapat Berge bahwa, karakteristik sumber daya yang dapat diperdagangkan atau diekspor baik berupa hasil pertanian, kehutanan, berbagai bentuk kegiatan ekstraktif dari sumber daya alam, serta jasa lingkungan adalah : (a) secara umum jenis sumber daya alam ini diproduksi dari sumber daya yang bersifat substractable,yaitu apabila dimanfaatkan pihak tertentu, pihak lain tidak memperolehnya (Private atau commonpool goods); (b) dalam suatu lingkungan masyarakat tertentu, hak untuk memanfaatkan jenis-jenis sumber daya dalam pengertian tradisional (ikan, kayu, bahan tambang, dan lain-lain) bersifat independen satu dengan lainnya. Hal ini bukannya tidak memungkinkan kelompok secara keseluruhan menguasai sumber daya ini secara bersama-sama. Demikian pula, hak untuk memanfaatkan jasa ekosistem juga bersifat independen dari hak penguasaan oleh kelompok terhadap ekosistem tersebut; (c) secara umum jenis sumber daya alam ini diproduksi dari sumber daya tertentu, pihak lain tidak memperolehnya (private atau common poolgoods).

Dalam suatu lingkungan masyarakat tertentu, hak untuk memanfaatkan jenis-jenis sumber daya dalam pengertian tradisional bersifat independen satu dengan lainnya. Hal ini bukannya tidak memungkinkan kelompok secara keseluruhan

menguasai sumber daya ini secara bersama-sama. Demikian pula, hak untuk memanfaatkan jasa ekosistem juga bersifat independen dari hak penguasaan oleh kelompok terhadap jasa ekosistem tersebut; (d) masalah keadilan pemanfaatan sumber daya ini maupun masalah kelestarian fungsinya adalah masalah manajemen pengelolaan sumber daya tersebut. Sehubungan dengan ketentuan Pasal 15 PP Nomor 6 Tahun 2007, salah satu upaya yang mendukung rencana pengelolaan hutan dan merupakan implementasi dari rencana pengelolaan hutan adalah pemanfaatan hutan itu sendiri. Dalam Pasal 17 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, pemanfaatan hutan bertujuan untuk memperoleh manfaat hasil dan jasa hutan secara optimal, adil dan lestari bagi kesejahteraan masyarakat ayat (1). Pemanfaatan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui kegiatan : (a) pemanfaatan kawasan hutan; (b) pemanfaatan jasa lingkungan; (c) pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu; dan (d) pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu ayat(2).

Pemanfaatan hutan dilaksanakan berdasarkan rencana pengelolaan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, dan Pasal 16 ayat (3).Oleh karena itu, pemanfaatan hutan dapat dilakukan di seluruh kawasan hutan, hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 18 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, pemanfaatan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17, dapat dilakukan pada seluruh kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2), yaitu kawasan; (a) hutan konservasi, kecuali pada cagar alam, zona rimba, dan zona inti dalam taman nasional; (b) hutan lindung; dan (c) hutan produksi. Berkaitan dengan ketentuan dalam Pasal 18 di atas, pemanfaatan hutan tetap wajib memiliki perizinan yang dikeluarkan oleh

pejabat yang berwenang. Dalam Pasal 19 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, dalam setiap kegiatan pemanfaatan hutan yang dilakukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2), wajib disertai dengan izin pemanfaatan hutan yang meliputi :

(a) izin usaha pemanfaatan kawasan (IUPK); (b) izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan (IUPJL) (c) izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK); (d) izin pemanfaatan hasil hutan bukan kayu (IPHHBK); (e) izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK); dan (f) izin usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu (IUPHHBK). Sementara itu, usaha pemanfaatan hutan yang telah memiliki izin dan demi pertimbangan upaya untuk merealisasikan tujuan pemberian izin, maka pemegang izin tersebut dapat dipindahtangankan kepada pihak lain. Dalam pasal 20 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, izin pemanfaatan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dapat dipindahtangankan setelah mendapat persetujuan tertulis dari pemberi izin ayat (1). Areal izin pemanfaatan hutan tidak dapat dijadikan jaminan, agunan, atau dijaminkan kepada pihak lain ayat (2).

#### 2.1.10. Pemanfaatan Hutan pada Hutan Lindung dan Hutan Produksi

Hutan pada umumnya memiliki peran yang amat penting dalam menyeimbangkan kondisi alam yang telah mengalami pergeseran ke pemanasan global. Oleh karena itu, dalam mengeksploitasi hutan, baik pada kawasan hutan lindung maupun hutan produksi memerlukan suatu pendekatan yang bijak agar hutan tetap berada pada posisinya sebagai penyeimbang lingkungan tersebut. Pada umumnya hutan memiliki fungsi sebagai hutan lindung dan hutan produksi yang nantinya dapat dimanfaatkan dan dikelola dalam memenuhi kebutuhan masyarakat secara

keseluruhan. Selain itu, dalam pemanfaatan hutan baik hutan lindung maupun hutan produksi maka di dalam pengelolaannya tetap mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ada selama ini, dan karenanya pengelolaan dan pemanfaatan hutan yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut pasti akan menimbulkan dampak sosial bagi masyarakat dan pembangunan itu sendiri.

a). Pemanfaatan Hutan pada Hutan Lindung

Penentuan pemanfaatan hutan lindung merupakan suatu kegiatan yang mendapat perhatian khusus, sebab sering terjadi perambahan hutan lindung akibat ketidaktahuan masyarakat akan tata batas hutan lindung tersebut. Oleh karena itu, untuk meminimalisasi terjadinya perambahan hutan lindung, dalam Pasal 23 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, pemanfaatan hutan pada hutan lindung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dapat dilakukan melalui kegiatan; (a) pemanfaatan kawasan; (b) pemanfaatan jasa lingkungan; atau (c) pemungutan hasil hutan bukan kayu ayat (1). Dalam blok perlindungan pada hutan lindung, dilarang melakukan kegiatan pemanfaatan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2). Selain pemanfaatan hutan lindung sebagai upaya memenuhi kebutuhan masyarakat akan hasil hutan kayu, juga perlu memperhatikan memanfaatkan pula kawasan lindung, hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 24 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, pemanfaatan kawasan pada hutan lindung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1), huruf a, dilakukan, antara lain, melalui kegiatan usaha: (a) budi daya tanaman obat; (b) budi daya tanaman hias; (c) budi daya jamur; (d) budi daya lebah; (e) penangkaran satwa

liar; (f) rehabilitasi satwa; atau (g) budi daya hijauan makanan ternak ayat (1). Kegiatan usaha pemanfaatan kawasan pada hutan lindung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan ketentuan : (a) tidak mengurangi, mengubah atau menghilangkan fungsi utamanya; (b) pengolahan tanah terbatas; (c) tidak menimbulkan dampak negatif terhadap biofisik dan sosial ekonomi; (d) tidak menggunakan peralatan mekanis dan alat berat; dan/atau (e) tidak membangun sarana dan prasarana yang mengubah bentang alam ayat (2). Ketentuan lebih lanjut mengenai kegiatan usaha pemanfaatan kawasan pada hutan lindung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan menteri ayat (3). Berkaitan dengan ketentuan dalam Pasal 24 di atas, di dalam hutan lindung terdapat aneka satwa dan aneka fauna yang memiliki nilai estetika dan nilai intrinsik yang perlu dilindungi. Dalam Pasal 25 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, pemanfaatan jasa lingkungan pada hutan lindung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) huruf b dilakukan, antara lain melalui kegiatan usaha : (a) pemanfaatan jasa aliran air; (b) pemanfaatan air; (c) wisata alam; (d) perlindungan keanekaragaman hayati; (e) penyelamatan dan perlindungan lingkungan; atau (f) penyerapan dan/atau penyimpanan karbon ayat (1). Kegiatan usaha pemanfaatan jasa lingkungan pada hutan lindung,108 dilakukan dengan ketentuan tidak : (a) mengurangi, mengubah, atau menghilangkan fungsi utamanya; (b) mengubah bentang alam; dan (c) merusak keseimbangan unsur-unsur lingkungan ayat (2). Pemegang izin, dalam melakukan kegiatan usaha pemanfaatan jasa aliran air dan pemanfaatan air pada hutan lindung, harus membayar kompensasi kepada pemerintah ayat (3). Ketentuan lebih lanjut mengenai kegiatan

usaha pemanfaatan jasa lingkungan pada hutan lindung sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan peraturan menteri ayat (4).

Selain pemanfaatan jasa lingkungan sebagai bagian terpenting dari hasil aset yang terkandung dalam hutan lindung, maka dalam hutan lindung juga memiliki hasil hutan baik jasa maupun hasil bukan kayu yang dapat dimanfaatkan. Dalam Pasal 26 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, pemungutan hasil hutan bukan kayu pada hutan lindung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) huruf c, antara lain berupa: (a) rotan; (b) madu; (c) getah; (d) buah; (e) jamur; atau (f) sarang burung walet ayat (1). Pemungutan hasil hutan bukan kayu pada hutan lindung dilakukan dengan ketentuan : (a) hasil hutan bukan kayu yang dipungut harus sudah tersedia secara alami' (b) tidak merusak lingkungan; dan (c) tidak mengurangi, mengubah, atau menghilangkan fungsi utamanya ayat (2). Pemungutan hasil hutan bukan kayu pada hutan lindung hanya boleh dilakukan oleh masyarakat di sekitar hutan ayat (3). Pada hutan lindung, dilarang: (a) memungut hasil hutan bukan kayu yang banyaknya melebihi kemampuan produktifitas lestarinya; (b) memungut beberapa jenis hasil hutan yang dilindungi oleh undang-undang ayat (4). Ketentuan lebih lanjut mengenai pemungutan hasil hutan bukan kayu pada hutan lindung sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dengan peraturan Menteri ayat (5). Sementara itu dalam pemanfaatan hutan pada hutan lindung tetap mempergunakan prosedur perizinan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 27 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, dalam suatu izin pemanfaatan kawasan pada hutan lindung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) huruf a dapat meliputi beberapa izin

kegiatan usaha budi daya tanaman obat, tanaman hias, jamur dan lebah ayat (1). Pemberi izin, dilarang me-ngeluarkan izin pada areal pemanfaatan kawasan atau jasa lingkungan pada hutan lindung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) huruf c dapat dikeluarkan dengan komoditas yang berbeda ayat (2). Berkaitan dengan pemberian izin pemanfaatan hutan pada hutan lindung, sebagaimana diatur dalam Pasal 27 di atas, sebagai konsekuensi dari adanya pemberian izin, akan terjadi pembatasan waktu berlakunya perizinan tersebut, hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 28 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, jangka waktu izin usaha pemanfaatan kawasan (IUPK) pada hutan lindung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) huruf a, sesuai dengan jenis usahanya, diberikan paling lama 10 (sepuluh) tahun ayat (1). IUPK pada hutan lindung sebagaimana dimaksud pada ayat,(1) dapat diperpanjang berdasarkan evaluasi yang diberikan secara berkala setiap 1 (satu) tahun oleh pemberi izin ayat (2). IUPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1)diberikan dengan ketentuan: (a) paling luas 50 (lima puluh) hektar untuk setiap izin; (b) paling banyak 2 (dua) izin untuk setiap perorangan atau koperasi dalam setiap kabupaten/kota ayat (3). Sementara itu, pembatasan jangka waktu berlaku juga untuk pemberian jasa pada hutan lindung, hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 29 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, jangka waktu izin usaha pengelolaan jasa lingkungan pada hutan lindung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) huruf b, diberikan sesuai dengan kegiatan usahanya, yaitu untuk izin : (a) pemanfaatan jasa aliran air diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun; (b) pemanfaatan air diberikan untuk jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun dengan volume paling

banyak 20% (dua puluh perseratus) dari debit; (c) wisata alam diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun dengan luas paling banyak 10% (sepuluh perseratus) dari luas blok pemanfaatan; (d) perlindungan keanekaragaman hayati diberikan untuk jangka waktu paling lama 50 (lima puluh) tahun dengan luas sesuai kebutuhan investasi; (e) penyelamatan dan perlindungan lingkungan diberikan untuk jangka waktu dan luas sesuai kebutuhan investasi; dan (f) penyerapan dan/atau penyimpanan karbon diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dengan luas sesuai kebutuhan investasi ayat (1). IUPJL pada hutan lindung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a sampai dengan huruf f dapat diperpanjang berdasarkan evaluasi yang dilakukan secara berkala setiap 1 (satu) tahun oleh pemberi izin ayat (2). Sejalan dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 29 PP Nomor 6 Tahun 2007 di atas, khusus untuk jangka waktu izin usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu pada hutan lindung diatur dalam Pasal 30 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, jangka waktu izin pemanfaatan hasil hutan bukan kayu (IPHHBK) pada hutan lindung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) huruf c, sesuai dengan lokasi, jumlah, dan jenis hasil hutan bukan kayu yang dipungut, diberikan paling lama 1 (satu) tahun, kecuali untuk pemungutan sarang burung walet, diberikan paling lama 5 (lima) tahun ayat (1). IPHHBK pada hutan lindung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperpanjang, berdasarkan evaluasi yang dilakukan setiap 6 (enam) bulan, kecuali untuk pemungutan sarang burung walet, dilakukan secara berkala setiap 1 (satu) tahun oleh pemberi izin ayat (2).

#### b) Pemanfaatan Hutan Produksi

Hutan produksi merupakan kawasan hutan yang secara hukum dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan nasional dan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Namun demikian, pemanfaatan hutan produksi ini perlu tetap berpedoman pada prinsip-prinsip pengelolaan hutan yang lestari dan berkesinambungan. Dalam Pasal 31 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, pada hutan produksi, pemanfaatan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip untuk mengelola hutan lestari dan meningkatkan fungsi utamanya ayat (1). Pemanfaatan hutan pada hutan produksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan antara lain, melalui kegiatan : (a) usaha pemanfaatan kawasan; (b) usaha pemanfaatan jasa lingkungan; (c) usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dalam hutan alam; (d) usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dalam hutan tanaman; (e) usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu dalam hutan alam; (f) usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu pada hutan tanaman; (g) pemungutan hasil hutan kayu dalam hutan alam; (h) pemungutan hasil hutan bukan kayu dalam hutan tanaman ayat (2). Sementara itu, pemanfaatan hutan produksi juga dapat dilaksanakan di kawasan hutan produksi, hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 32 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, pemanfaatan kawasan pada hutan produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (2) huruf a, dilakukan antara lain, melalui kegiatan usaha : (a) budi daya tanaman obat; (b) budi daya tanaman hias; (c) budi daya jamur; (d) budi daya lebah; (e) penangkaran satwa; dan (f) budi daya sarang burung walet ayat (1). Pemanfaatan kawasan pada hutan produksi sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak bersifat limitatif dan dapat diberikan dalam bentuk usaha lain,

dengan ketentuan : (a) luas areal pengelolaan dibatasi; (b) tidak menimbulkan dampak negatif terhadap biofisik dan sosial ekonomi; (c) tidak menggunakan peralatan mekanis dan alat berat; dan (d) tidak membangun sarana dan prasarana yang mengubah bentang alam ayat (2). Ketentuan lebih lanjut mengenai pemanfaatan kawasan pada hutan produksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan menteri ayat (3). Oleh karena itu, perlu solusi agar hutan produksi tetap terjaga luasnya sehingga ke depan dapat diandalkan untuk menghasilkan devisa negara dan pendapatan masyarakat secara keseluruhan. Menurut Hariadi Kartodihardjo mengatakan bahwa, secara teknis, kerusakan hutan alam produksi disebabkan oleh penebangan kayu melebihi pertumbuhan hutan, yang pada gilirannya membawa dampak negatif bagi ekologi dan lingkungan. Namun keputusan teknis tersebut sangat tergantung pada aspek-aspek finansial, sosial, maupun institusional.

Masalah-masalah institusional dapat mempengaruhi aspek finansial dalam hal ini pengaruh langsung terhadap penambahan biaya produksi. Untuk menghindari biaya produksi per m<sup>3</sup> yang tinggi, salah satu cara yang ditempuh adalah menambah produksi kayu bulat. Jika kondisi demikian terjadi, maka penerapan kebijakan teknis dan manajemen hutan untuk mengatur pelestarian pasti tidak berjalan. Kondisi di lapangan berikut menunjukkan buruknya situasi institusional pemerintahan yang menunjukkan bahwa berbagai kebijakan teknis tidak lagi mampu mendorong perubahan. Pertama, hubungan institusional pemerintahan saat ini belum mampu mewujudkan kesamaan langkah bagaimana hutan produksi dikelola dan dikendalikan produksinya. Angka-angka menunjukkan secara nasional produksi

kayu yang dikonsumsi industri per kayu lebih dari 40% berasal dari izin-izin Bupati serta lelang dari penangkapan illegal logging, yang mana kedua sumber ini sebenarnya tidak dapat dikontrol Departemen Kehutanan. Di lapangan juga, produksi dapat diambil dari kawasan hutan yang masih dikelola oleh hak penguasaan hutan (HPH), bahkan dilakukan di hutan lindung maupun kawasan konservasi. Kedua, usaha kehutanan telah lama bergelut dengan ekonomi biaya tinggi yang dihitung sebagai biaya transaksi sebesar 12%-13% dari biaya total produksi per m<sup>3</sup>. Di samping itu, pungutan resmi yang dibayar juga ditambah dengan pungutan-pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah (pemda) dan masyarakat, sehingga mengambil porsi antara 37%-46% dari total biaya produksi per m<sup>3</sup>. Ketiga, implikasi dari ketidakpastian kebijakan pengelolaan hutan serta tingginya biaya transaksi yang harus ditanggung oleh usaha kehutanan, telah mengakibatkan bangkrutnya usaha hak penguasaan hutan (HPH). Dari tahun 1998 sampai April 2004, jumlah hak penguasaan hutan (HPH) yang tidak beroperasi per tahun rata-rata 35 perusahaan.

Namun demikian, kebangkrutan tersebut tidak dapat dilihat sebagai fenomena lima tahun belakangan ini. Perhitungan untuk mengetahui produksi kayu bulat yang tidak dilaporkan dari tahun 1977 sampai tahun 1998 menunjukkan bahwa selama periode tersebut rata-rata produksi kayu bulat dari hak penguasaan hutan (HPH) yang tidak dilaporkan sebesar 12,8 juta m<sup>3</sup> per tahun. Realitas tersebut menunjukkan bahwa pengusaha hak penguasaan hutan (HPH) sendiri juga melakukan pengurasan sumber daya hutan melebihi jatah tebangan yang ditetapkan pemerintah cukup lama, sehingga menyebabkan kebangkrutan saat ini. Menyimak dengan seksama terhadap pengaturan

pemanfaatan hutan produksi dimaksudkan agar pengelolaannya tetap mengacu pada pengelolaan hutan produksi secara lestari. Dalam artian pengelolaan hutan produksi dengan baik diharapkan akan dapat memberikan kontribusi pembangunan ekonomi yang pada akhirnya akan menambah pendapatan negara dan daerah melalui retribusi, provisi sumber daya hutan (PSDH), dan Dana Reboisasi (DR). Namun demikian, ternyata bahwa, pemanfaatan dan pengelolaan hutan produksi sebagai penyediaan bahan baku kayu mengalami suatu perkembangan yang sangat tidak mengembirakan, karena terdapat permainan yang curang atau tidak jujur dari pengusaha yang bergerak di bidang pengelolaan hutan (HPH), khususnya yang mengelola hutan produksi.

Hal ini sesuai pendapat yang dikemukakan oleh HariadiKartodihardjo bahwa, data produksi log (kayu gelondongan/kayu bulat) oleh hak pengusahaan hutan yang dilaporkan Dephutbun selama tahun 1977-1998 ternyata hanya sekitar 51% dari perkiraan produksi log riilnya. Apabila jumlah produksi log nasional yang dilaporkan Dephutbun tersebut dibagi dengan luas hutan produktif yang diperhitungkan dalam setiap Rencana Kerja Tahunan, maka produktivitas hutan alam produksi sangat kecil, yaitu hanya sebesar antara 28 m<sup>3</sup>/ha sampai 11,3 m<sup>3</sup>/ha. Perkiraan produksi riil dapat diperhitungkan dari besarnya produktivitas hutan berdasarkan angka konservatif nasional, yaitu sebesar antara 45 m<sup>3</sup>/ha pada tahun 1977 dan berkurang menjadi 30 m<sup>3</sup>/ha pada tahun 1998 (FAO and GOI, 1990 dan Dephutbun 1999). Berdasarkan simulasi perhitungan produksi log riil tersebut, selama periode tahun 1977 sampai tahun 1998 jumlah log yang tidak dilaporkan diperkirakan sebesar 477,4 juta m<sup>3</sup> atau rata-rata sebesar 12,8 juta m<sup>3</sup> per tahun. Dari perkiraan angka-angka tersebut, dapat

diperhitungkan bahwa kerugian ekonomi bagi negara sangat besar. Apabila rata-rata harga log diperhitungkan sebesar US\$ 90 per m<sup>3</sup> sebagai nilai saat ini, maka kerugian materiil selama periode 22 tahun tersebut sebesar US\$ 25,3 miliar atau rata-rata US\$ 1,3 miliar per tahun. Berdasarkan nilai ini pula, negara juga sudah kehilangan kesempatan untuk memperoleh pendapatan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) sebesar sekitar US\$ 239 juta per tahun dan Dana Reboisasi (DR) sekitar US\$ 11 juta per tahun.

Bertitik tolak dari pandangan Hariadi Kartodihardjo tersebut, pada prinsipnya dana yang diambil dari pemanfaatan hasil hutan berupa provisi sumber daya hutan (PSDH) maupun Dana Reboisasi (DR) merupakan suatu dana yang mampu menggerakkan pembangunan dalam rangka meningkatkan pendapatan masyarakat, khususnya masyarakat yang bermukim di sekitar dan di dalam hutan. Namun demikian, penggunaan dana provisi sumber daya hutan dan dana reboisasi ini penggunaannya tidak transparan, sehingga menimbulkan berbagai tanggapan, baik tanggapan dari masyarakat, lembaga swadaya masyarakat maupun kalangan anggota DPR itu sendiri. Malahan yang terjadi sampai pada persoalan apakah dana reboisasi masuk Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) atau bukan. Namun yang pasti dana reboisasi dan provisi sumber daya hutan termasuk penerimaan negara bukan pajak (PNPB). Dengan demikian, polemik masuk tidaknya Dana Reboisasi (DR) dalam APBN, menimbulkan dua pendapat yang pro dan kontra. Hal ini sesuai pendapat yang dikemukakan oleh Dodik Ridho Nurrochmat, bahwa semua penerimaan negara (termasuk Dana Reboisasi) idealnya memang masuk APBN

(dan sekarang sudah masuk APBN), sehingga penggunaan dana dapat dilihat cara transparan oleh rakyat melalui wakilnya di DPR. Namun demikian, bukan berarti apabila Dana Reboisasi dimasukkan dalam APBN lantas bermasalah, karena pertama, Dana Reboisasi sesungguhnya bukan merupakan pendapatan negara dan alokasi penggunaannya sudah ditentukan dengan jelas dalam peraturan perundang-undangan. Dana Reboisasi adalah dana dari pengusaha hutan untuk reboisasi. Jika Dana Reboisasi masuk APBN dan dimanfaatkan untuk kepentingan bujet (budget), hal ini sama dengan meminjam dari masyarakat, yang pemerintah menerapkan sistem defisit bujet. Kedua, yang perlu menjadi bahan pertimbangan adalah masalah efisiensi penggunaan dana. Banyak pihak terutama dari kalangan rimbawan mengkhawatirkan apabila Dana Reboisasi dimasukkan dalam APBN, dana tidak dapat turun dengan cepat dan sangat berpotensi untuk dimanfaatkan bagi kepentingan nonreboisasi.

Kekhawatiran seperti ini sangat beralasan karena APBN adalah anggaran milik "umum" dengan proses pengalokasian dana yang lebih panjang rantai birokrasinya. Adapun dengan dana yang "tinggal diambil" seperti sekarang saja, dirasakan masih terlalu lambat untuk mengimbangi laju pembalakan yang mau tidak mau, atas nama kepentingan ekonomi nasional, harus dilakukan. Apalagi kalau Dana Reboisasi harus melewati proses birokrasi yang lebih panjang, upaya mempercepat laju penanaman bisa jadi makin tersendat. Sebenarnya, tanpa masuk anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) pun, peraturan yang ada saat ini sudah cukup memadai untuk mengatur penggunaan Dana Reboisasi secara baik, asalkan mekanismenya dilakukan transparan. Sesuai dengan aturan yang ada, perusahaan Dana Reboisasi dilaksanakan

berdasarkan rencana kegiatan yang telah memperoleh persetujuan Presiden yang mekanismenya diatur bersama oleh Menteri Kehutanan. Sekarang masalahnya tinggal apakah dimungkinkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memperoleh keterangan yang terperinci dan transparan dari Menteri Kehutanan (Menhut) dan Menteri Keuangan (Menkeu) tentang penggunaan Dana Reboisasi sebagaimana rencana kegiatan yang telah disusun. Apabila jawabannya mungkin, maka Dana Reboisasi masuk anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) ataupun tidak, menjadi tidak terlalu penting.

Sementara itu menurut Hariadi Kartodihardjo bahwa, apabila "sekadar" ada produksi yang tidak dilaporkan, tetapi jumlah produksi itu tetap berpegang pada kemampuan hutan, dan perlindungan hutan dilaksanakan dengan baik, maka kerusakan hutan tidak terjadi. Namun, berdasarkan data Departemen Kehutanan dan Perkebunan (Dephutbun) (1999) diungkapkan bahwa dalam kawasan hutan alam produksi yang sedang diusahakan saat ini sampai akhir tahun 1998, telah mengalami kerusakan sekitar 16,6 juta ha. Hal ini menunjukkan bahwa di samping produksi yang tidak dilaporkan, dalam pengusaha hutan juga terjadi penebangan melebihi jatah produksi dan berada di luar blok tebangan yang telah ditetapkan. Perkiraan nilai kerugian baru diperhitungkan terhadap apa yang terjadi dalam pengusaha hutan alam, yang dilakukan oleh para pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH). Kerugian lainnya yang lebih sulit untuk prediksi nilainya adalah kerugian dari banyaknya pencurian kayu yang terkoordinasi, yang dilakukan baik di dalam kawasan hutan produksi maupun kawasan hutan lainnya. c). Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam

Hutan Tanaman Upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk melestarikan hutan selalu mendorong kepada pengusaha yang menanam modalnya di sektor kehutanan agar melakukan penanaman kembali hutan yang telah ditebang atau hutan yang tidak produktif lagi. Untuk merealisasikan program tersebut pemerintah, memberikan kemudahan pendanaan dalam bentuk kredit perbankan dengan bunga yang rendah. Dalam Pasal 37 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa pemanfaatan hasil hutan kayu dalam hutan tanaman pada hutan produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (2) huruf d dapat dilakukan pada : (a) Hutan Tanaman Industri (HTI); (b) Hutan Tanaman Rakyat (HTR); atau (c) Hutan Tanaman Hasil Rehabilitasi (HTHR). Sementara itu, pemanfaatan hasil hutan tanaman industri kegiatan yang berkaitan dengan upaya sistem silvikultur, hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 38 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, pada hutan produksi, pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman industri (HTI) dalam hutan tanaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 huruf a, dapat dilakukan dengan satu atau lebih sistem silvikultur, sesuai dengan karakteristik sumber daya hutan dan lingkungannya ayat (2). Pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman industri (HTI), dilakukan pada hutan produksi yang tidak produktif ayat (5). Tanaman yang dihasilkan dari izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (UPHHK) pada hutan tanaman industri (HTI) merupakan aset pemegang izin usaha, dan dapat dijadikan agunan sepanjang izin usahanya masih berlaku ayat (4)). Tanaman yang dihasilkan dari izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK) pada hutan tanaman industri rakyat (HTIR) merupakan aset pemegang izin usaha, dan dapat dijadikan agunan sepanjang izin

usahanya masih berlaku ayat (5). Pemerintah, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, membentuk lembaga keuangan untuk mendukung hutan tanaman rakyat (HTR) (ayat (6). Ketentuan lebih lanjut mengenai usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman rakyat (HTR) dalam hutan tanaman sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sampai dengan ayat (6) diatur dengan peraturan menteri ayat (7). Sehubungan dengan ketentuan dalam Pasal 38 di atas, pemanfaatan hutan produksi yang berasal dari hutan tanaman industri (HTI) perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya agar tujuan dan sasaran program hutan tanaman industri (HTI) mencapai hasil yang maksimal. Dalam Pasal 39 PP Nomor 6 tahun 2007 dinyatakan bahwa, pada hutan produksi, pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman industri (HTI) dalam hutan tanaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dapat berupa : (a) tanaman sejenis; dan (b) tanaman berbagai jenis ayat (1). Ketentuan lebih lanjut mengenai tanaman sejenis dan berbagai jenis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah ayat (2). Oleh karena itu, yang menentukan pengalokasian areal hutan tanaman adalah Menteri, hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 40 PP Nomor 6 Tahun 2007 dinyatakan bahwa, menteri, dalam hutan tanaman rada hutan produksi, mengalokasikan dan menetapkan areal tertentu untuk membangun hutan tanaman rakyat (HTR), berdasarkan usulan kesatuan pengelolaan hutan (KPH) atau pejabat yang ditunjuk ayat (1). Pada hutan produksi, pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman rakyat (HTR) dalam hutan tanaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 huruf b dapat dilakukan dengan atau lebih sistem silvikultur sesuai dengan karakteristik sumber daya hutan dan lingkungannya ayat (2). Pemanfaatan hasil hutan

kayu pada hutan tanaman rakyat (HTR) dalam hutan tanaman sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi kegiatan penyiapan lahan, pembibitan, penanaman, pemeliharaan, pemanenan, dan pemasaran ayat (3). pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman rakyat (HTR) dalam hutan tanaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan menteri ayat (3).

Menurut Hariadi Kartodihardjo, bahwa pertengahan tahun 1980-an, pemerintah dihadapkan pada kondisi yang saling kontradiktif. Pertama, banyak hak penguasaan hutan (HPH) yang hutannya rusak dan tidak diperpanjang serta pengelolaannya dilimpahkan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), sehingga pemerintah harus melaksanakan mekanisme baru dalam upaya rehabilitasi hutan alam. Kedua, penerimaan devisa melalui ekspor kayu olahan, khususnya kayu lapis, serta daya serap tenaga kerja oleh hak pengelolaan hutan (HPH) dan industri perkayuan harus dipertahankan. Menghadapi kenyataan demikian, pembangunan hutan tanaman industri (HTI) dianggap sebagai suatu solusi untuk meningkatkan produktivitas hutan produksi, sehingga insentif pembangunan hutan tanaman industri (HTI) diwujudkan, dan kenyataannya sangat menarik swasta, terutama adanya subsidi dari Dana Reboisasi. Namun demikian, karena pasokan kayu dari hutan alam terus melimpah karena juga dipasok dari kayu ilegal yang menyebabkan harga kayu hutan tanaman industri (HTI) sangat murah, maka perusahaan hutan tanaman industri (HTI) tidak pernah diperhitungkan layak secara finansial, jika ia mandiri. Kebijakan pemerintah tersebut telah dimanfaatkan oleh sejumlah investor nakal untuk mendapatkan fasilitas pembangunan hutan tanaman industri (HTI) yang tujuannya memperoleh kayu dari

hutan alam yang dijadikan lokasi hutan tanaman industri (HTI) serta memperoleh subsidi dari dana reboisasi. Pelajaran yang dapat diambil dari adanya hambatan dalam rangka pembangunan hutan tanaman industri merupakan suatu masalah yang perlu segera diatasi, jika pemerintah mempunyai keinginan untuk menjadikan hutan tanaman industri (HTI) sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan kehutanan di Indonesia di masa yang akan datang. Sebab karena negara-negara lain pun telah melakukan pembangunan hutan tanaman industri (HTI) dalam rangka mengatasi kebutuhan baku kayu untuk industri mereka. Lebih jauh Dodik Ridho Nurrochmat mengatakan bahwa, artinya, ketiadaan upaya-upaya yang nyata dalam menangani perambahan hutan dan kayu ilegal yang marak dewasa ini, sekitar sepuluh tahun mendatang sudah tidak ada yang dapat diharapkan dari hutan produksi untuk pasok kayu bulat domestik. Dari sisi pemasaran ekspor, defisit kayu bula untuk permintaan ekspor juga cenderung semakin membesar hingga mencapai lebih dari 5 juta m<sup>3</sup> pada tahun 2010. Defisit penawaran (ekses permintaan) kayu gergajian untuk kebutuhan domestik diperkirakan mencapai 768.000 m<sup>3</sup> satu dekade mendatang. Ekses permintaan ekspor kayu gergajian diperkirakan juga terus defisit penawaran mencapai hampir 900.000 m<sup>3</sup> per tahun. Satu dekade mendatang (tahun 2010), ekses permintaan domestik terhadap produk kayu lapis diperkirakan hampir mencapai setengah juta m<sup>3</sup> per tahun. Demikian juga dengan pemasaran ekspor kayu lapis, semakin lama defisit supply akan semakin membesar dan gap penawaran-permintaan ekspor kayu lapis diperkirakan mencapai sekitar 6 juta m<sup>3</sup> pada tahun 2010. Apabila masalah bahan baku tidak terpecahkan, maka sepuluh tahun yang akan datang defisit

penawaran domestik untuk wood furniture diperkirakan mencapai lebih dari 200 m<sup>3</sup> per tahun.

Adapun defisit penawaran ekspor wood furniture akan mencapai lebih kurang 86 ribu m<sup>3</sup> pada tahun 2010. Untuk produk pulp dan kertas, defisit penawaran pulp dan kertas domestik diperkirakan mencapai lebih 300 ribu m<sup>3</sup> per tahun pada tahun 2010, sedangkan eksese permintaan ekspor pulp dan kertas Indonesia diperkirakan mencapai 765 ribu ton pada tahun 2010, dengan asumsi permintaan-penawaran pada tahun dasar dalam kondisi equilibrium. Sejalan dengan pemikiran yang dikemukakan oleh Dodik Ridho Nurrochmat di atas, memberikan suatu gambaran bahwa, salah satu usaha untuk mengembangkan industri perikanan dalam negeri, jalan satu-satunya memberikan peluang kepada pengusaha dalam negeri untuk mengambil peran secara aktif menanamkan modalnya di bidang pembangunan hutan tanaman industri yang diharapkan mampu menghasilkan pulp dan kertas.

## 2.2. Instrumen Perizinan Tindak Pidana Kehutanan

Menurut penulis, salah satu upaya untuk mencegah terjadinya perusakan hutan adalah penggunaan instrumen perizinan. Dalam Pasal 50 ayat (2) UU Nomor 41 Tahun 1999 menyatakan bahwa, setiap orang yang diberikan izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta izin pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu, dilarang melakukan kegiatan yang menimbulkan kerusakan hutan<sup>118</sup>. Untuk mengefektifkan mengenai pelaksanaan izin usaha yang berkaitan dengan pengelolaan

atau perusahaan hutan tersebut, maka diperlukan suatu pelarangan-pelarangan. Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 juga secara tegas telah mengatur jenis-jenis sanksi pidana yang diterapkan bagi para pelaku tindak pidana kehutanan antara lain :

#### 1. Merusak Prasarana Dan Sarana Perlindungan Hutan

Pasal 50 ayat (1) UU No. 41 Tahun 1999 menyebutkan : "Setiap orang dilarang merusak sarana dan prasarana perlindungan hutan".<sup>119</sup> Jika dihubungkan antara Pasal 50 ayat (1) dengan Pasal 78 ayat (1) UU No. 41 Tahun 1999 maka Pasal 78 ayat (1) merupakan ancaman pidananya. Pasal 78 ayat (1) UU No. 41 Tahun 1999 berbunyi sebagai berikut : "Barang siapa dengan sengaja merusak sarana dan prasarana perlindungan hutan diancam dengan pidana penjara paling lama sepuluh tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah). Pasal 78 ayat (14) UU No. 41 Tahun 1999 menyebutkan, apabila tindak pidana sebagaimana diatur di dalam Pasal 50 ayat (1) UU Tahun 1999 tersebut dilakukan oleh dan atau atas nama badan hukum atau badan usaha, tuntutan dan sanksi pidananya dijatuhkan terhadap pengurusnya, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, dimana terhadap mereka dikenakan pidana sesuai dengan ancaman pidana masing-masing ditambah dengan 1/3 (sepertiga) dari pidana yang dijatuhkan.

#### 2. Melakukan Kegiatan Yang Menimbulkan Kerusakan Hutan

Hal larangan melakukan tindakan yang menimbulkan kerusakan hutan diatur di dalam Pasal 50 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 yang menjelaskan : "Setiap orang yang diberikan izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta izin

pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta izin pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu, dilarang melakukan kegiatan yang menimbulkan kerusakan hutan. Menurut penjelasan Pasal 50 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 yang dimaksud dengan kerusakan hutan adalah terjadinya perubahan fisik, sifat fisik, atau hayatinya yang menyebabkan hutan tersebut terganggu atau tidak dapat berperan sesuai dengan fungsinya. Ancaman hukuman bagi pelaku tindak pidana yang melanggar Pasal 50 UU No. 41 tahun 1999 diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah).

Demikian pula halnya, apabila tindak pidana dalam Pasal 50 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 ini dilakukan oleh dan atau atas nama badan hukum atau badan usaha, tuntutan dan sanksi pidananya dijatuhkan terhadap pengurusnya, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, dikenakan pidana sesuai dengan ancaman pidana masing-masing ditambah dengan  $\frac{1}{3}$  (sepertiga) dari pidana yang ada dijatuhkan pasal 78 ayat 14 UU No. 41 tahun 1999.

Sebagaimana tindak lanjut dari Pasal 50 ayat (2) di atas, menurut penulis diperlukan sebuah lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan pengawasan atau tindakan represif kepada pelanggar ketentuan tersebut. Jika dilihat isi dari Pasal 50 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 ini tindak pidana tersebut dilakukan oleh para pengusaha yang bergerak di bidang kehutanan atau yang ada kaitan usahanya dengan hutan, seperti pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH), jasa lingkungan, dan lain-lain. 3.Mengerjakan dan/atau Menggunakan dan/atau Menduduki Kawasan Hutan Secara Tidak Sah. Hal ini diatur di dalam Pasal 50 ayat (3) huruf a UU No. 41 Tahun

1999 yang menyebutkan : “Setiap orang dilarang mengerjakan dan atau menggunakan dan atau menduduki kawasan hutan secara tidak sah”. Dalam penjelasan Pasal 50 ayat (3) huruf a UU No. 41 Tahun 1999 tersebut yang dimaksud dengan mengerjakan kawasan hutan adalah mengolah tanah dalam kawasan hutan tanpa mendapat izin dari pejabat yang berwenang antara lain untuk perdagangan, untuk pertanian atau untuk usaha lainnya.<sup>120</sup> Apabila tindak pidana dalam Pasal 50 ayat (3) UU No. 41 Tahun 1999 ini dilakukan oleh dan atau atas nama badan hukum atau badan usaha, maka tuntutan dan sanksi pidananya dijatuhkan terhadap pengurusnya, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, dimana terhadap mereka dikenakan pidana sesuai dengan ancaman pidana masing-masing ditambah dengan 1/3 (sepertiga) dari pidana yang dijatuhkan (Pasal 78 ayat (14) UU No. 41 Tahun 1999).

#### 4. Merambah Kawasan Hutan.

Hal ini diatur di dalam Pasal 50 ayat (3) huruf b UU No. 41 Tahun 1999 dimana dijelaskan bahwa “Setiap orang dilarang merambah kawasan hutan”. Ancaman pidana untuk tindak pidana merambah hutan menurut Pasal 78 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 adalah “Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf a, huruf b, atau huruf c, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah)”.

#### 5. Melakukan Penebangan Pohon Dalam Kawasan Hutan Dengan Radius Atau Jarak Tertentu.

Hal ini diatur di dalam Pasal 50 ayat (3) huruf c UU No. 41 Tahun 1999 yang

menyebutkan bahwa "Setiap orang dilarang melakukan penebangan pohon dalam kawasan hutan dengan radius atau jarak sampai dengan :

- a) 500 (lima ratus) meter dari tepi waduk atau danau;
- b) 200 (dua ratus) meter dari tepi mata air dan kiri kanan sungai di daerah rawa;
- c) 100 (seratus) meter dari kiri kanan tepi sungai;
- d) 50 (lima puluh) meter dari kiri kanan tepi anaksungai;
- e) 2 (dua) kali kedalaman jurang tepi jurang;
- f) 130 (seratus tiga puluh) kali selisih pasang tertinggi dan pasang terendah dari tepipantai.

Batasan jarak tersebut secara umum sudah cukup baik untuk mengamankan kepentingan konservasi tanah dan air. Pengecualian dari ketentuan tersebut dapat diberikan oleh Menteri, dengan memperhatikan kepentingan masyarakat. Ancaman hukuman bagi pelaku tindak pidana yang melanggar Pasal 50 ayat (3) huruf a, b, dan c UU No. 41 Tahun 1999 tercantum dalam Pasal 78 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 yang berbunyi : "Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dalam Pasal 50 ayat (3) huruf a huruf b, atau huruf c, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah). Jika diperhatikan isi Pasal 50 ayat (3) huruf a, huruf b, dan huruf c tersebut, kiranya hanya perbuatan yang dilakukan dengan sengaja saja yang dapat dikenakan ancaman hukuman Pasal 78 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999, sedangkan terhadap perbuatan yang tidak dilakukan dengan sengaja atau karena kelalaiant tidak dapat dikenakan ancaman Pasal 78 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 tersebut.

## 6. Membakar Hutan Larangan

Bagi setiap orang membakar hutan diatur di dalam Pasal 50 ayat (3) huruf d UU No. 41 tahun 1999. Pada prinsipnya pembakaran hutan dilarang namun pembakaran hutan secara terbatas diperkenankan akan tetapi hanya untuk tujuan khusus atau kondisi yang tidak dapat dielakkan, antara lain untuk pengendalian kebakaran hutan, pembasmian hama penyakit, serta pembinaan habitat tumbuhan dan satwa. Pelaksanaan pembakaran secara terbatas tersebut harus mendapat izin dari pejabat yang berwenang. Pelaku tindak pidana yang melanggar Pasal 50 ayat (3) huruf d UU No. 41 Tahun 1999 ini jika melakukan perbuatan dengan sengaja, maka dikenakan Pasal 78 ayat (3) UU No. 41 Tahun 1999 dimana diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah). Sedangkan apabila perbuatan tersebut dilakukan karena kelalaian, maka dikenakan Pasal 78 ayat (4) UU No. 41 Tahun 1999 dengan ancaman pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.500.000.000,- (satu milyar lima ratus juta rupiah). Dengan demikian pelanggaran terhadap Pasal 50 ayat (3) huruf. d UU No. 41 tahun 1999 ini dapat terjadi karena perbuatan yang dilakukan karena kesengajaan maupun karena kelalaian.

## 7. Menebang Pohon Atau Memanen Atau Memungut Hasil Hutan Tanpa Hak Atau Izin.

Menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan tanpa memiliki izin dari pejabat yang berwenang diatur di dalam Pasal 50 ayat (3) huruf e UU No. 41 Tahun 1999 yang menyebutkan : “Setiap orang dilarang menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang

berwenang". Pejabat yang berwenang disini adalah pejabat pusat atau daerah yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk memberikan izin. Pelaku tindak pidana yang melanggar Pasal 50 ayat (3) huruf e UU No. 41 Tahun 1999 ini, sesuai dengan Pasal 78 ayat (5) UU. No. 41 Tahun 1999 dikenakan ancaman hukuman penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000,000.000,- (lima milyar rupiah).

8.Menerima, Membeli Atau Menjual, Menerima Tukar, Menerima Titipan, Menyimpan Atau Memiliki Hasil Hutan Yang Diketahui Atau Patut Diduga Berasal Dari Kawasan Hutan Yang Diambil Atau Dipungut Secara Tidak Sah.

Dalam Pasal 50 ayat (3) huruf UU No. 41 Tahun 1999 disebutkan bahwa :  
“Setiap orang dilarang menerima, membeli atau menjual, menerima tukar, menerima titipan, menyimpan atau memiliki hasil hutan yang diketahui atau patut diduga berasal dari kawasan hutan yang diambil atau dipungut secara tidak sah”. Terhadap pelaku yang melanggar ketentuan Pasal 50 ayat (3) huruf f UU No. 41 Tahun 1999 ini, ancaman hukumannya sama dengan pelaku yang melanggar Pasal 50 ayat (3) huruf e UU No. 41 Tahun 1999, yaitu dikenakan ancaman hukuman penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.00 0.000,- (lima milyar rupiah) sebagaimana diatur dalam Pasal 78 ayat (5) UU No. 41 Tahun 1999.

9.Melakukan Kegiatan Penyelidikan Umum Atau Ekplorasi Atau Eksploitasi BahanTambang Di Dalam Kawasan Hutan Tanpa Izin.

Larangan melakukan kegiatan penyelidikan umum atau eksplorasi atau eksploitasi bahan tambang di dalam kawasan hutan tanpa izin Menteri diatur di dalam

Pasal 50 ayat (3) huruf g UU No. 41 Tahun 1999. Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 50 ayat (3) huruf g UU No. 41 Tahun 1999 ini dikenakan ancaman pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan ada paling banyak Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah) sesuai dengan ketentuan Pasal 78 ayat (6) OU No. 41 Tahun 1999.

10. Mengangkut, Menguasai, Atau Memiliki Hasil Hutan Yang Tidak Dilengkapi Bersama Dengan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan.

Pasal 50 ayat (3) huruf h UU No. 41 Tahun 1999 menyebutkan : "Setiap orang dilarang mengangkut, menguasai atau memiliki hasil hutan yang tidak dilengkapi bersama-sama dengan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan". Selanjutnya Pasal 78 ayat (7) UU No. 41 Tahun 1999 menyebutkan : "Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan Pasal 50 ayat (3) huruf h, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 10.000.000.000,- (sepuluh milyar rupiah).

11. Mengembalikan Ternak Di Dalam Kawasan Hutan Yang Tidak Ditunjuk Secara Khusus.

Hal ini diatur di dalam Pasal 50 ayat (3) huruf i UU No. 41 Tahun 1999 yang menyebutkan : "Setiap orang dilarang mengembalikan ternak di dalam kawasan hutan yang tidak ditunjuk secara khusus untuk maksud tersebut oleh pejabat yang berwenang". Pasal 78 ayat (8) UU No. 41 Tahun 1999 menyebutkan : "Barang siapa melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf i, diancam pidana penjara paling lama 3 (tiga) bulan dan denda paling banyak Rp. 10.000.000,-

(sepuluh juta rupiah) . Dengan demikian tidak sembarang tempat dalam kawasan hutan dapat digunakan untuk menggembalakan ternak melainkan tempat-tempat yang khusus untuk kegiatan dimaksud ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

12. Membawa Alat-Alat Berat Dan Atau Alat-Alat Lainnya Yang Lazim Atau Patut Diduga Akan Dipergunakan Untuk Mangangkut Hasil Hutan Di Dalam Kawasan Hutan Tanpa Izin.

Hal ini diatur di dalam Pasal 50 ayat (3) huruf j UU No. 41 Tahun 1999 yang menyebutkan : "Setiap orang dilarang membawa alat-alat berat dan atau alat-alat lainnya yang lazim atau patut diduga akan dipergunakan untuk mengangkut hasil hutan di dalam kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang". Jika Pasal 50 ayat (3) huruf j UU No. 41 Tahun 1999 dipadukan dengan Pasal 78 ayat (9) UU No. 41 Tahun 1999 dapat dirumuskan sebagai berikut : "Barang siapa dengan sengaja membawa alat-alat berat dan atau alat-alat lainnya yang lazim atau patut diduga akan dipergunakan untuk mengangkut hasil hutan di dalam kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang, diancارا dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah)". Berdasarkan Pasal 18 ayat (13) UU NO. 41 tahun 1999 tindak pidana sebagaintana dimaksud pada Pasal 50 ayat (3) huruf j ini adalah pelanggaran.

13. Membawa Alat-Alat Yang Lazim Digunakan Untuk Menebang, Memotong Atau Membelah Pohon Di Dalam Kawasan Hutan Tanpa Izin.

Hal ini diatur di dalam Pasal 50 ayat (3) huruf k UU No. 41 Tahun 1999 yang menyebutkan : "Setiap orang dilarang membawa alat-alat yang lazim digunakan untuk

menebang, memotong atau membelah pohon di dalam kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang". Ancaman hukuman bagi pelanggar ketentuan tersebut sebagaimana diatur di dalam Pasal 78 ayat (10) UU No. 41 Tahun 1999 yang menyebutkan : "Barang siapa melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf diancam pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah)", Dalam pengertian tersebut tidak termasuk masyarakat yang membawa alat- alat seperti parang, mandau, golok, atau yang sejenis lainnya sesuai dengan tradisi budaya serta karakteristik daerah setempat.

14. Membuang Benda-Benda Yang Dapat Menyebabkan Kebakaran Dan Kerusakan Serta Membahayakan Keberadaan Atau Kelangsungan Fungsi Hutan Ke Dalam Kawasan Butan.

Ketentuan ini diatur di dalam Pasal 50 ayat (3) huruf i UU No. 41 Tahun 1999 yang menyebutkan : "Setiap orang dilarang membuang benda-benda yang dapat menyebabkan kebakaran dan kerusakan serta membahayakan keberadaan atau kelangsungan fungsi hutan ke dalam kawasan hutan". Pelanggaran terhadap ketentuan ini dikenakan ancaman hukuman pidana penjara paling lama tiga tahun dan denda paling banyak Rp.1.000.000.000,- (satu milyar rupiah) sebagai mana tercantum dalam Pasal 78 ayat (11) UU No.41 Tahun 1999.

15. Mengeluarkan, Membawa Dan Mengangkut Tumbuhan Dan Atau Satwa Yang Tidak Dilindungi Undang-Undang Yang Berasal Dari Kawasan Hutan Tanpa Izin.

Ketentuan Pasal 50 ayat (3) huruf m UU No. 41 Tahun 1999 menyebutkan :

“Setiap orang dilarang mengeluarkan, membawa dan mengangkut tumbuhan dan atau satwa yang tidak dilindungi undang-undang yang berasal dari kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang”. Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal tersebut di atas diancam dalam Pasal 78 ayat(12) UU No. 41 Tahun 1999 yang menyebutkan : "Barang siapa melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf m diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah). Berdasarkan Pasal 78 ayat (13) UU No. 41 tahun 1999 tindak pidana sebagaimana dimaksud pada Pasal 50 ayat (13) huruf “m” ini adalah pelanggaran.

Ketentuan tentang mengeluarkan, membawa dan mengangkut tumbuhan dan atau satwa yang dilindungi lebih lanjut diatur dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Dari ulasan instrument izin tindak pidana di bidang kehutanan di atas, bila dikaitkan dengan Peraturan Daerah Khusus Papua (Perdasus) Nomor : 21 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua, maka akan terjadinya tumpang tindih antara kedua aturan yang ada.

### 2.3. Sumber Hukum Kehutanan Di Indonesia

Pada kesempatan ini, perlu diuraikan terlebih dahulu mengenai pengertian sumber hukum sebelum membahas sumber yang dijadikan dasar berlakun hukum kehutanan di Indonesia ini. Menurut Willem Zevenbergen, sumber hukum adalah tempat untuk menemukan atau menggali hukumnya. Sumber dari mana kita dapat mengenal hukum, seperti dokumen, undang-undang lontara, dan batu tulis.<sup>122</sup>

Sementara itu, C.S.T. Kansil mengemukakan bahwa sumber hukum adalah segala apa saja yang menimbulkan aturan- aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa, yakni aturan-aturan yang kala dilanggar mengakibatkan sanksi yang tegas dan nyata.<sup>123</sup> Di samping kedua pendapat tersebut, menurut Algra, sumber hukum ada dua, yaitu sumber hukum materiil dan sumber hukum formal.

#### 1. Sumber Hukum Materiil

Sumber hukum materiil memiliki kandungan atau isi dari sebuah peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya sumber hukum materiil memiliki kandungan atau cakupan yang sangat luas, bisa berasal dari pendekatan sosiologis dan sebagainya. Menurut L.J. Van Apeldoorn sebagaimana yang dikutip oleh Supriadi, membedakan sumber hukum dalam arti sejarah, dalam arti sosiologi (teleologis), dalam arti filosofis, dan dalam arti formal.<sup>125</sup> Sumber hukum dalam arti sejarah, yaitu tempat kita dapat menemukan hukum dalam sejarah atau dari aspek historis. Aspek sejarah sumber hukum dapat dilihat dari dua sumber, yaitu (1) tempat di mana kita menemukan hukum atau dikenal hukum secara historis, seperti dokumen-dokumen, lontara, dan lainnya, dan (2) sumber hukum yang merupakan tempat pembentuk undang-undang mengambil bahannya. Jadi, dari aspek sejarah merupakan sumber bahan hukum yang akan mempengaruhi hukum prespektif. Sementara itu, sumber hukum dalam arti sosiologis (teleologis) merupakan faktor yang menentukan isi hukum positif, seperti pandangan agamis, pandangan ekonomi, dan pandangan psikologis. Jadi, dari aspek sosiologis menyoroti lembaga-lembaga sosial hingga dapat diketahui apa yang dirasakan sebagai hukum oleh lembaga-lembaga itu.

Sumber hukum dalam arti filosofis, dapat dilihat dari dua aspek, yaitu (1) sumber isi hukum, mengenai hal ini ada tiga pandangan, seperti pandangan Theokratis, bahwa isi hukum berasal dari Tuhan; pandangan hukum kodrat, bahwa isi hukum berasal dari akal manusia; dan pandangan mazhab historis, bahwa isi hukum berasal dari kesadaran hukum, dan (2) sumber kekuatan mengikat hukum. Hal ini mempersoalkan mengapa hukum mempunyai kekuatan mengikat dan mengapa kita tunduk pada hukum. Kekuatan mengikat dari kaidah hukum bukan semata-mata didasarkan pada kekuatan yang bersifat memaksa, tetapi karena kebanyakan orang didorong oleh alasan kesusilaan.

## 2. Sumber Hukum Formal

Sumber hukum dalam arti formal kenyataannya dapat didekati dari bentuk dan prosedur pembentukannya menjadi hukum positif oleh pengembangan kewenangan hukum yang berwenang. Sumber hukum dalam arti formal (hukum positif) Indonesia sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia. Dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut, sumber hukum positif Indonesia adalah UUD1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, sedangkan dalam praktik masih dikenal adanya Instruksi Menteri, Surat Keputusan Bersama Menteri, selain itu, dalam ilmu hukum dikenal juga perjanjian antarnegara, kebiasaan, yuris prudensi, dan doktrin sebagai sumber hukum formal. Namun demikian, TAP MPRS NO.XX Tahun 1966 tersebut, tidak

berlaku lagi dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dalam Pasal 7 dinyatakan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah : (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (c) Peraturan Pemerintah; (d) Peraturan Presiden; (e) Peraturan Daerah. Berkaitan dengan uraian di atas, Muh. Jufri Dewa menyimpulkan bahwa, sumber hukum kehutanan dapat dilihat dari dua aspek, yaitu sumber hukum materiil (isi) dan sumber hukum formal (bentuk). Sumber materiil hukum kehutanan, dilihat dari aspek sejarah, aspek sosiologis, dan aspek filosofis. Dari aspek sejarah, sumber hukum kehutanan berupa dokumen-dokumen yang pernah berlaku dan memuat ketentuan-ketentuan tentang pengelolaan hutan, seperti: *Reglement Hutan 1865*, *Reglement 1874*, *Reglement Hutan 1879*, *Reglement Hutan 1913*, dan *Reglement Hutan 1927*. Ketentuan-ketentuan hukum positif di bidang kehutanan. Aspek sosiologis, yaitu aturan hukum (tidak tertulis) yang mengatur hubungan masyarakat adat atau kelompok masyarakat yang bermukim di dalam dan di sekitar hutan dalam melakukan interaksinya sejak turun-temurun. Dari aspek filosofis, yaitu suatu aturan hukum untuk mengatur hal-hal yang sebelumnya belum diatur, dengan tujuan supaya ada tatanan hukum kehutanan, ada keteraturan dalam pengelolaan hutan, dan ada sesuatu yang dapat diharapkan berlaku adil dalam pemanfaatan hasil hutan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat. Selanjutnya pada uraian di bawah ini, akan membahas sumber formal hukum kehutanan berdasarkan hukum positif sebagaimana yang diungkap di atas, sebagai berikut :

a). Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam hukum Tata Negara, posisi Undang-Undang Dasar 1945 merupakan sumber hierarki tertinggi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam artian Undang-Undang Dasar 1945 merupakan sumber segala peraturan perundang-undangan, karena dari sanalah semua hukum positif merupakan penjabaran yang lebih rinci dari peraturan yang bersifat umum yang terdapat dalam UUD 1945. Keterkaitan antara UUD 1945 sebagai sumber hukum kehutanan dapat dilihat atau termaktub dalam Pasal 33 ayat (3) yang dinyatakan bahwa, Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) ini dapat disimpulkan (1) memberikan "hak penguasaan" kepada negara atas seluruh sumber daya alam di Indonesia; (2) kewajiban kepada negara untuk mengelola sumber daya alam tersebut untuk kemakmuran sebesar-besarnya seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, secara konseptual ketentuan yang tercantum pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan landasan filosofi dan landasan ekonomi pembentukan peraturan hukum kehutanan, dan yang akan dijabarkan lebih lanjut dengan peraturan hukum positif dan peraturan pelaksanaan lainnya.

b). Undang-Undang dan Peraturan Pengganti UU (Perpu)

Keberadaan Undang-Undang dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia berada di bawah UUD 1945 dan merupakan produk hukum yang sangat strategis karena kehadirannya disetujui oleh eksekutif (Presiden) dan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat). Selain itu, undang-undang atau peraturan pemerintah pengganti

undang-undang (Perpu) merupakan peraturan perundang-undangan yang sifatnya implementatif, yakni peraturan yang mengatur segala hal yang berkaitan dengan hak dan kewajiban warga masyarakat, masalah yang berkaitan dengan masalah ketatanegaraan dan lain-lain. Dasar hukum keberadaan undang-undang sebagai hasil persetujuan antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Sejalan dengan perjalanan waktu, di mana UUD 1945 tersebut perlu dilakukan penyesuaian-penyesuaian, sehingga sesuai dengan perkembangan zaman, pada tahun 1999 dilakukan perubahan pertama terhadap UUD 1945 dengan melakukan penambahan ketentuan Pasal-Pasal yang terdapat di dalamnya, termasuk Pasal 5 ayat (1) ditambah dengan kalimat Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (ayat(1)). Selain ketentuan yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang merupakan dasar pijakan Presiden dan Dewan Perwakilan dalam membentuk undang-undang, maka dalam Pasal 20 ayat (1) merupakan landasan kedua setelah Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) dinyatakan bahwa, tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Jika suatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu (ayat (2)). Mencermati ketentuan yang tertera dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) tersebut mengalami perubahan setelah dilakukan perubahan pada Tahun 1999 ketentuan selengkapnya

dinyatakan: Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang ayat (1). Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan ayat (2). Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu (ayat (3)). Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang ayat (4). Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan ayat (5). Berkaitan dengan ketentuan yang termuat Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (5) di atas yang merupakan rujukan dalam mengeluarkan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan, baik peraturan perundang-undangan yang bersentuhan langsung dengan kehutanan maupun yang tidak berkaitan langsung. Adapun peraturan perundang-undangan yang bersentuhan langsung dengan hukum kehutanan, : (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan; (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Hayati (UUKH). Sementara itu, undang-undang yang berhubungan tidak langsung dengan hukum kehutanan, yaitu: (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan; (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air; (3) Undang-Undang Nomor

23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup; (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang telah diubah dengan UU Nomor 26 Tahun 2007; (5) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Keberadaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dalam perjalanannya mengalami perubahan dengan adanya protes dari beberapa perusahaan pertambangan yang telah mendapatkan izin pengelolaan dari pemerintah, khususnya perusahaan pertambangan yang mendapatkan konsesi di kawasan hutan, baik hutan produksi maupun hutan lindung. Menyikapi masalah ini, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4374).

c). Peraturan Pemerintah (PP).

Peraturan Pemerintah merupakan peraturan yang kewenangan sepenuhnya dikeluarkan oleh Presiden sebagai Kepala Pemerintahan tertinggi dalam pengelolaan Negara Republik Indonesia. Keberadaan Peraturan Pemerintah diadakan sebagai peraturan pelaksanaan dari sebuah undang-undang, sehingga keberadaannya bersifat implementatif dan masih perlu ditindaklanjuti oleh peraturan yang lebih rendah, misalnya Keputusan Presiden maupun Keputusan Menteri maupun Peraturan Daerah. Oleh karena itu, dalam kaitannya dengan pengaturan kebijaksanaan di bidang hukum kehutanan yang diatur oleh Peraturan

Pemerintah dapat dilihat sebagai berikut: (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan; (2) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi; (3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan; (4) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan dan (5) Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota.

d). Peraturan Presiden (Pepres).

Dalam Peraturan Presiden pada kenyataannya atau praktiknya terdapat dua muatan, yakni Keputusan Presiden dan Peraturan Presiden. Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden kalau muatannya berkaitan dengan pengangkatan seorang pejabat, misalnya pengangkatan menteri, gubernur, rektor, dan lain-lain. Sementara itu, jika Presiden akan mengeluarkan Peraturan Presiden, maka muatannya berkaitan dengan peraturan yang lebih rinci yang menjelaskan suatu masalah yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat dan pembangunan, misalnya Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan. Oleh karena itu, pembahasan sumber hukum yang berhubungan dengan Peraturan Presiden akan dibahas dengan menggunakan dua muatan tersebut. Keputusan Presiden dan Peraturan Pemerintah merupakan peraturan yang kewenangan sepenuhnya di tangan Presiden. Antara Keputusan Presiden dan Peraturan Pemerintah walaupun kedua-duanya merupakan kewenangan Presiden, tetapi mengalami perbedaan. Peraturan Pemerintah dikeluarkan oleh Presiden untuk mengatur hal-hal yang bersifat umum, misalnya

Peraturan Pemerintah tentang Perlindungan Hutan (bersifat umum), yang akan ditindaklanjuti oleh peraturan yang lebih rinci misalnya Peraturan Menteri, dan sebagainya. Sementara itu, Keputusan Presiden adalah peraturan yang dikeluarkan oleh Presiden untuk mengatur yang bersifat khusus atau tertentu, misalnya Keputusan Presiden untuk mengangkat Pejabat Negara. Berkaitan dengan pengaturan hukum kehutanan yang diatur dengan Keputusan Presiden, di antaranya: (1) Keppres Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung; (2) Keppres Nomor 40 Tahun 1993 tentang Dana Reboisasi; (3) Keppres Nomor 41 Tahun 1999 tentang Pengenaan, Pemungutan, dan Pembagian Iuran Hasil Hutan; (4) Keppres Nomor 25 Tahun 1994 tentang Koordinasi Penyelenggaraan Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan; dan (5) Keppres Nomor 41 Tahun 2004 tentang Perizinan atau Perjanjian di Bidang Pertambangan yang Berada di Kawasan Hutan. Namun pada dasarnya kalau mengacu pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Keputusan Menteri tidak dikenal, tetapi Keputusan Menteri ini, dapat dikategorikan ke dalam peraturan pemerintahan, bukan dalam artian ajar dengan Pr, tetapi Keputusan Menteri ini merupakan peraturan pemerintah sebagai pelaksana teknis kebijakan di bidang pembangunan masing-masing sektor yang di bidangi oleh Menteri.

e). Keputusan Menteri Kehutanan.

Menteri sebagai pembantu Presiden dalam menjalankan tugasnya memiliki kewenangan untuk mengeluarkan suatu kebijakan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugasnya yang lazim disebut Keputusan Menteri. Dalam berkaitannya dengan

pengaturan bidang kehutanan yang diatur dengan Keputusan Menteri Kehutanan dapat dikemukakan, di antaranya: (1) Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 6884/KPTS-II/2002 tanggal 12 Juli 2002 tentang Kriteria dan Tata Cara Evaluasi terhadap Industri Primer Hasil Hutan Kayu; (2) Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 6885/Kpts-II/2002 tanggal 12 Juli 2002 tentang Tata Cara Persyaratan Perpanjangan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan; (3) Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 178/Kpts-II/2003 tanggal 12 Juli 2003 tentang Cara Penilaian Kinerja Usaha Pemanfaatan Hutan Tanaman Unit Manajemen dalam Rangka Pengelolaan Hutan Secara Lestari; (4) Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: SK.279/Menhut-II/2004 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 126/ KPTS- II/2003 tentang Penatausahaan Hasil Hutan tanggal 2 Agustus 2004; (5) Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: P.26/Menhut-II/2005 tanggal 16 Agustus 2005 tentang Pedoman Pemanfaatan Hutan Hak; (6) Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: P. 20/Menhut II/2005 tanggal 25 Juli 2005 tentang Kerja Sama Operasi (KSO) pada Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman; (7) Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: P. 03/Menhut- II/2005 tanggal 18 Januari 2005 tentang Pedoman Verifikasi Izin Usaha.



**BAB III**

**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELAKUPEMBAKARAN HUTAN**

**DI PROVINSI RIAU**

Bahwa Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah mengeluarkan beberapa regulasi/kebijakan yang mengatur tentang kebakaran hutan dan lahan, yaitu:

**3.1. Undang-Undang Nomor. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan**

Peraturan ini mengamanatkan adanya perlindungan terhadap kawasan hutan agar penyelenggaraan kehutanan itu sesuai dengan asas dan tujuannya. Peraturan ini juga mengatur pemberian sanksi administrasi dan sanksi pidana kepada pihak-pihak yang sengaja membakar hutan. Hal ini dikarenakan kedudukan hutan sebagai penentu sistem penyangga kehidupan, hutan memberikan manfaat yang besar bagi umat manusia, oleh karena itu harus dijaga kelestariannya. Hutan mempunyai peranan sebagai penyerasi dan penyeimbang lingkungan global sehingga keterkaitannya dengan dunia internasional menjadi sangat penting, tetap mengutamakan kepentingan nasional.

Sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang pemerintahan daerah, maka pelaksanaan sebagian pengurusan hutan yang bersifat operasional diserahkan kepada pemerintah daerah. Tingkat Provinsi dan tingkat Kabupaten atau Kota.

### **3.2. Undang-Undang Nomor. 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan**

Dalam peraturan undang-undang ini memberikan sanksi pidana bagi orang-orang yang sengaja membuka dan atau mengelola lahan dengan cara pembakaran yang berakibatkan pencemaran dan kerusakan fungsi lingkungan hidup. Artinya sudah sangat jelas di dalam undang-undang ini, baik pihak individu maupun perusahaan yang ingin membuka lahan dengan cara membakar tidak diperkenankan karena dampak yang timbul akibat kebakaran sangat berbahaya. Sanksi : Pasal 108 Undang-undang Nomor. 39 Tahun 2014.

### **3.3. Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup**

Pengaturan tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup diatur dengan Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-undang ini mempunyai pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan Hak Asasi dan Hak Konsistitusal bagi setiap warga negara Indonesia. Oleh karena itu, negara, Pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan agar lingkungan hidup Indonesia tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat indonesia serta makhluk hidup lain.

2. Negara Kesatuan Republik Indonesia terletak pada posisi silang antara dua benua dan dua samudra dengan iklim tropis dan cuaca serta musim yang menghasilkan kondisi alam yang tinggi nilainya. Disamping itu Indonesia mempunyai garis pantai terpanjang kedua di dunia dengan jumlah penduduk yang besar. Indonesia mempunyai keanekaragaman hayati dan sumber daya alam yang melimpah. Kekayaan itu perlu dilindungi dan dikelola dalam suatu sistem perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang terpadu dan terintegrasi antara lingkungan laut, darat, dan udara berdasarkan wawasan Nusantara.

*Equality Before The Law* adalah asas persamaan di hadapan hukum, dimana di dalamnya terdapat suatu kesetaraan dalam hukum pada setiap individu. Asas ini tertuang dalam pasal 5 ayat 1 undang-undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yaitu “pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang”. Asas *Equality Before The Law* merupakan salah satu konsep negara hukum selain supermasi hukum dan hak asasi manusia. Dalam pelaksanaannya di Indonesia peraturan pelaksana terhadap hak-hak asasi manusia tertuang dalam undang-undang nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM).

Indonesia juga berada pada posisi yang sangat rentan terhadap dampak perubahan iklim. Dampak tersebut meliputi turunya produksi pangan, terganggunya kesediaan air, tersebarnya hama penyakit tanaman serta penyakit manusia, naiknya permukaan laut, tenggelamnya pulau-pulau kecil, dan punahnya keanekaragaman

hayati. Terganggunya ketersediaan air inilah yang menyebabkan kebakaran hutan dan lahan sulit untuk dipadamkan.

Undang-undang ini sangat mementingkan prinsip pengelolaan lingkungan berkelanjutan, di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2009 menyatakan pembangunan berkelanjutan 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. Ketika kita sinkronkan dengan permasalahan kebakaran hutan dan lahan, tentunya prinsip yang ada di dalam undang-undang ini tidak terlaksana, dan apabila ini tidak dicegah mulai sekarang sangat mungkin terjadi kerusakan lingkungan yang berdampak buruk bagi kelangsungan hutan dan kehidupan manusia. Undang-undang ini juga mengatur sanksi administratif dan sanksi pidana bagi pelaku pembakaran lahan. Pasal 108 setiap orang yang melakukan pembakaran lahan sebagaimana yang dimaksud dengan Pasal 69 ayat (1) huruf h dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 tahun dan paling lama 10 tahun dan denda paling sedikit Rp.3.000.000.000,00 dan paling banyak Rp.10.000.000.000,00. Yang mana dalam Pasal 69 tersebut perbuatan yang dilarang adalah melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar.

#### **3.4. Peraturan Daerah mengenai Karhutla**

Kebakaran hutan dan lahan terjadi disebagian besar daratan Provinsi Riau sehingga mendesak dibuatnya beberapa peraturan daerah guna pencegahan kebakaran hutan dan lahan. Adapun peraturan yang dikeluarkan Gubernur Provinsi Riau yang berkaitan dengan karhutla yaitu:

1. PERGUB Riau Nomor.27 Tahun 2014 Tentang Prosedur Tetap Pengendalian Bencana Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan

Peraturan Gubernur ini memuat tentang tata cara pengendalian bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan mengingat bencana asap tidak hanya dirasakan oleh masyarakat disekitar hutan yang terbakar tetapi sudah dirasakan oleh masyarakat di negara tetangga.

Pelaksanaan tatacara pengendalian bencana asap ini akibat kebakaran hutan dan lahan dilakukan mulai dari pra bencana, saat bencana dan pasca bencana yang dilakukan oleh organisasi terstruktur yang dibentuk oleh peraturan ini.

2. PERGUB Riau Nomor.11 Tahun 2014 Tentang Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan

Sebagai upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan akibat kebakaran hutan dan lahan harus dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Dalam hal pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sudah terjadi, perlu dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten, dan konsisten terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi.

Peraturan ini sengaja dibentuk untuk menanggulangi kebakaran hutan dan lahan sebagai wujud kepedulian pemerintah daerah terhadap bencana asap yang tidak hanya melanda daerah sekitar kebakaran tetapi juga melanda negara tetangga. Dalam peraturan ini dibentuk Tim Reaksi Cepat yang bertugas untuk melakukan pencegahan serta pemadaman ketika terjadi kebakaran bersama dengan tim lainnya yang juga dibentuk sebagai pusat pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Kedua ketentuan tersebut dibentuk untuk memfasilitasi pemerintahan dan masyarakat dalam menanggulangi masalah kebakaran hutan dan lahan.

Namun dalam praktiknya, penegakan hukum dilapangan sering tidak sesuai dengan penegakan hukum yang seharusnya. Hal ini dibuktikan dengan adanya putusan hakim Pengadilan Negeri Siak Sri Indrapura, Kabupaten Siak, Provinsi Riau dalam Putusan Nomor.328/Pid.B/2013/PN.Siak yang menjatuhkan hukuman pidana penjara selama 3 bulan penjara kepada Rustam, pelaku pembakaran hutan dan lahan yang tertangkap tangan sedang melakukan pembakaran lahan di Jalan Lintas RAPP Desa Sengkemang Koto Gasib, Kabupaten Siak. Dalam dakwaannya Jaksa Penuntut Umum hanya menuntut pelaku dengan pidana penjara selama 6 bulan. Hal ini tentu menjadi cerminan bahwa penegakan hukum dilapangan masih sangat lemah meskipun undang-undang telah menetapkan sanksi pidana minimum khusus terhadap tindak pidana pembakaran hutan dan lahan.

### **3.5. Pemberian Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) dalam kasus pembakaran lahan hutan di Riau terhadap 15 perusahaan**

Kepolisian Daerah (Polda) Riau resmi menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) dalam kasus pembakaran lahan hutan di Riau terhadap 15 perusahaan. Penghentian penyidikan bertolak belakang dengan semangat awal polisi yang melakukan penyelidikan hingga telah menetapkan beberapa tersangka. Pucuk pimpinan Polri mesti memberikan penjelasan dan klarifikasi utuh kepada masyarakat terkait keputusan tersebut.

Pemerintahan sebelumnya sangat semangat bakal menuntaskan kasus kebakaran lahan hutan yang menghabiskan ribuan hektare di berbagai titik api. Bahkan, kementerian kehutanan melakukan pembahasan serius dengan DPR, khususnya di Komisi IV dalam rangka mengatasi kebakaran hutan. Belakangan, dengan dihentikannya penyidikan kasus kebakaran hutan di Riau, justru menjadi tanda tanya besar bagi masyarakat. Penyidikan mestinya tak melulu melalui pendekatan pidana. Namun juga melalui pendekatan UU Lingkungan Hidup dan UU Kehutanan.

Menurut Menkopolhukam Luhut Binsar Panjaitan belum dapat memberikan banyak komentar. Pasalnya, pihaknya akan meminta penjelasan dari pihak kepolisian setempat, apakah memang karena faktor pidana sulit ditemukan pelakunya.

Mengenai penghentian penyidikan untuk 15 kasus kebakaran oleh korporasi oleh Polda Riau. Jangan berspekulasi sebelum mempelajarinya perihal kebijakan itu sebagai bentuk kepastian hukum atau untuk melindungi para investor. Upaya penegakan hukum bukan hanya pidananya saja, memang itu bisa diefektifkan tapi sudah ada upaya lain seperti pembekuan sampai pencabutan izin.

Selain itu, perlu adanya peningkatan kapasitas dalam penegakan hukum (law enforcement) dari Polri maupun Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). "Kepolisian tingkatkan kemampuan investigasi agar pelaku kebakaran hutan dan lahan jangan sampai lolos, Perusahaan yang sudah diberi kepercayaan untuk mendapatkan izin pengelolaan lahan yang luas harus punya kemampuan untuk melindunginya. "Audit harus terus dilakukan agar perusahaan punya kemampuan mencegah kebakaran.

Polda Riau pada 2015 menangani 18 perusahaan yang diduga melakukan pembakaran lahan. Namun, hanya tiga kasus yang melibatkan PT Langgam Inti Hibrindo, PT Palm Lestari Makmur, PT Wahana Subur Sawit yang dinyatakan lengkap dan layak untuk dilanjutkan ke proses selanjutnya. Tiga perusahaan di atas telah sampai di pengadilan dan bahkan ada perusahaan yang dinyatakan inkrah meski diputus bebas, yakni PT Langgam Inti Hibrindo.

Sementara itu, 15 perusahaan lainnya yakni PT Bina Duta Laksana, PT Perawang Sukses Perkasa Indonesia, PT Ruas Utama Jaya, PT Suntara Gajah Pati, PT Dexter Perkasa Industri, PT Siak Raya Timber, PT Sumatera Riang Lestari, PT Bukit Raya Pelalawan, PT Hutani Sola Lestari, KUD Bina Jaya Langgam dan PT Rimba Lazuardi. Semuanya adalah perusahaan yang bergerak di Hutan Tanaman Industri (HTI), sedangkan tiga lainnya yakni PT Parawira, PT Alam Sari Lestari, PT PAN Uniter dan PT Riau Jaya Utama bergerak pada bidang perkebunan kelapa sawit.

Mayoritas perusahaan yang di SP3 tersebut bersengketa dengan lahan masyarakat sehingga mementahkan dua alat bukti yang sebelumnya dapat menjerat

sebagai tersangka. Ia mengatakan, Polda Riau siap meladeni jika ada masyarakat atau lembaga yang berupaya melakukan praperadilan terkait SP3 kasus itu.

Mengenai SP3 tersebut pada tanggal 19 Oktober 2016 Tim Advokasi yang terdiri dari 10 Orang mewakili warga Pekanbaru yang merasa dirugikan atas kebijakan tersebut. Tim advokasi datang ke Pengadilan Negeri (PN) Pekanbaru dengan nomor Gugatan No.15/PID/PRA-2016/PN.PBR.

Walaupun dari segi kebijaksanaan, sebenarnya sudah banyak peraturan yang dibuat, namun sulit sekali dilaksanakan. Sekalipun disadari kebakaran hutan selalu berulang namun tingkat kewaspadaan aparat khususnya di daerah, terkesan sangat kurang. Pemerintah baru bergegas melakukan tindakan bahkan terlihat panik bila kebakaran sudah mulai terjadi kemudian menurun apabila kebakaran sudah dapat diatasi. Demikian juga menyangkut tanggung jawab, terkesan hanya di bebankan kepada Departemen Kehutanan dan Dinas Kehutanan di daerah, mungkin mengingat objek kebakarannya berupa hutan yang berada di daerah. Padahal secara institusi sebenarnya penanggulangan kebakaran hutan juga melibatkan institusi-institusi lain, sehingga pemerintah terutama departemen dan dinas terkait serta tim penanggulangan kebakaran hutan terkesan kurang solid.

Dampak yang negatif dari pembakaran hutan tersebut haruslah ditanggulangi oleh pemerintah dan masyarakat sebab pembakaran hutan dan lahan tersebut merusak ekosistem, keseimbangan dan lingkungan merupakan suatu kejahatan.

Pasal 50 ayat (3) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan menyebutkan :

Setiap orang dilarang :

- a. Mengerjakan dan atau menggunakan dan atau menduduki kawasan hutan secara tidak sah;
- b. Merambah kawasan hutan;
- c. Melakukan penebangan pohon dalam kawasan hutan dengan radius atau jarak sampai dengan :
  1. 500 (lima ratus) meter dari tepi waduk atau danau;
  2. 200 (dua ratus) meter dari tepi mata air dan kiri kanan sungai di daerah rawa;
  3. 100 (seratus) meter dari kiri kanan tepi sungai;
  4. 50 (lima puluh) meter dari kiri kanan tepi anak sungai;
  5. 2 (dua) kali kedalaman jurang dari tepi jurang;
  6. 130 (seratus tiga puluh) kali selisih pasang tertinggi dan pasang terendah dari tepi pantai.
- d. Membakar hutan;

Pasal 78 ayat (3) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang

Kehutanan menyebutkan :

“barang siapa dengan kelalaiannya melanggar Pasal 50 huruf d, diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).”

Telah ada beberapa pelaku tindak pidana pembakaran hutan yang diajukan ke muka Pengadilan Negeri dan telah pula dijatuhi pidana. Akan tetapi pelaku-pelaku

tindak pidana pembakaran hutan tersebut pada umumnya orang-orang kecil, kuli-kuli perusahaan, pekerja-pekerja dari perusahaan, sedangkan pemilik perusahaan, pimpinan-pimpinan perusahaan (korporasi) tidak/jarang tersentuh oleh hukum.

Ini berarti dengan *penal policy* dalam rangka penegakan hukum pidana (*law enforcement*) dengan penegakan hukum pidana terhadap pelaku tindak pidana pembakaran hutan, lahan tidaklah memberikan hasil yang maksimal, karena keterbatasan dari hukum pidana (*penal policy*). Hukum pidana hanya bagian terkecil dari kontrol sosial yang tidak mungkin mengatasi masalah kejahatan (kebakaran hutan) sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks (sosial, ekonomi, sosial budaya/kultur, sosial politik dan sebagainya). Untuk itu diperlukan pula jalur penanggulangan berupa :<sup>70</sup>

1. Adanya integralitas antar politik sosial dengan politik kriminal
2. Adanya integralitas suatu upaya penanggulangan kejahatan dengan penal dan non penal policy.

Politik sosial adalah upaya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan nasional semata namun pembangunan tersebut akan melahirkan masalah-masalah sosial dan tindakan kriminal untuk melahirkan kejahatan, bilamana :<sup>71)</sup>

- a. Pembangunan tidak dilakukan secara rasional

<sup>70</sup>Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 88

<sup>71</sup>Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti Bandung, hlm. 47

- b. Pembangunan tidak seimbang
- c. Tidak memperhatikan kultur, sosial masyarakat

Pengaturan kewenangan maupun dalam pengaturan pelaksanaan tugas dan fungsi perlu menjadi perhatian yang serius dari pemerintah. Secara teoritis, terkait dengan hal ini fungsi hukum sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” (*law as a tool of social engineering*) perlu juga dilengkapi dengan pemberdayaan birokrasi (*beureucratic engineering*) yang mengedepankan konsep panutan atau kepemimpinan, sehingga fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan dapat menciptakan harmonisasi antara elemen lembaga birokrasi dan masyarakat dalam satu wadah yang disebut “*beureucratic and Social engineering*” (BSE)<sup>72</sup>

Selain undang-undang ada juga peraturan pemerintah yang mengatur tentang masalah larangan pembakaran hutan di Provinsi Riau ini yaitu Peraturan Gubernur Riau No. 11 Tahun 2014 Tentang Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan Provinsi Riau yang tercantum didalam BAB IV Larangan Dan Kewajiban Dalam Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan dalam Pasal 8 yang berbunyi :

- 1) Setiap orang atau badan usaha / penanggung jawab lahan usaha dilarang melakukan pembakaran hutan, lahan atau biomasa hasil tebas / tembang yang dapat menimbulkan dampak terhadap perusakan dan pencemaran lingkungan hidup

<sup>72</sup>Romli Atmasasmita, *Menata Kembali Masa Depan Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah disampaikan dalam “Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII” di Denpsar, 14 – 18 Juli 2003.

- 2) Setiap orang atau badan usaha / penanggung jawab lahan usaha dilarang membiarkan lahan HGU / miliknya terbakar / dibakar tanpa adanya upaya pemadaman sehingga kebakaran meluas ke areal lain
- 3) Setiap orang atau badan usaha / penanggung jawab lahan usaha dilarang membuang puntung rokok atau aktivitas penyalaaan api di kawasan hutan yang menyebabkan vegetasi terbakar dan meluas ke areal sekitarnya

Problem yang dihadapi dalam pengelolaan di sektor kehutanan yaitu masalah eksistensi kawasan hutan yang tidak dipayungi oleh penegakan dan kepastian hukum serta perlindungan hukum yang selama ini telah di tata sedemikian rupa melalui proses kesepakatan dalam Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK), tata ruang dan Penunjukan Kawasan Hutan dan Perairan (KHP), harusnya secara legal formal sudah mampu memberikan kepastian, perlindungan dan kemanfaatan yang berkeadilan. Pada kenyatannya, selama ini proses penetapan dan perubahan kawasan hutan tersebut masih ditempuh atau dilakukan perubahan dengan mekanisme top down dan ada kalanya menafikan keberadaan hukum dan aturan lainnya yang telah ada dan disepakati bersama oleh komunitas lokal setempat (kearifan lokal).

Dalam konteks perspektif pengelolaan kawasan hutan, teori hukum sebagai sarana pembangunan yang dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja bahwa fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan baik terkait dengan struktur hukum, substansi hukum, budaya dan juga proses hukum, yaitu pengembangan konsep pengelolaan kawasan hutan yang berkeadilan sesuai dengan tujuan negara hukum kesejahteraan.

Masyarakat merupakan unsur pelaku utama, sedangkan pemerintah sebagai unsur pemegang kewenangan kebijakan, fasilitator dan pengawas yang di representasikan oleh instansi sektoral, pemerintah dan pemerintah daerah yang terkait dengan pengelolaan kawasan hutan. Stakeholder pemerintah yang dapat berperan aktif dalam kegiatan pengelolaan kawasan hutan antara lain : Kementerian Kehutanan, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Pertanian/Perkebunan, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kementerian ESDM, Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) dan Pemerintah Daerah.

Terhadap pelaku-pelaku yang melanggar ketentuan yang bersifat perintah dan larangan yang dicantumkan didalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang sangat merugikan negara haruslah dilakukan pencegahan dan penindakan oleh aparat-aparat penegak hukum yang berwenang dalam penegakan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan para aparat penegak hukum bertindak tegas dan keras terhadap pelaku-pelaku yang melanggar perintah dan larangan dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Aparat penegak hukum yang dimaksud diantaranya :

- 1) Kepolisian Negara RI
- 2) Pegawai negeri sipil tertentu (polisi kehutanan)
- 3) Kejaksaan
- 4) Pengadilan dan instansi-instansi terkait didalam bidang kehutanan

Instansi tersebut haruslah melakukan penyelidikan, penyidikan, penuntutan dengan pemeriksaan didalam pengadilan terhadap pelaku-pelaku dibidang kehutanan.

Untuk dapat melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelaku dibidang kehutanan ini maka integritas moral dari aparat penegak hukum haruslah mengedepan, harus ada koordinasi-koordinasi antara aparat penegak hukum dalam mencegah dan menanggulangi tindak pidana didalam bidang kehutanan, melepaskan ego sektoral dari aparat penegak hukum dalam menanggulangi tindak pidana dibidang kehutanan, adanya sinkronisasi antara penegak hukum dibidang kehutanan, mengedepankan kepentingan seluruh rakyat Indonesia.

Bilamana berdasarkan bukti-bukti yang sah dan valid terbukti terhadap pelaku tindak pidana dibidang kehutanan, maka haruslah pelaku-pelaku tersebut dimintakan pertanggung jawaban hukumnya dimuka pengadilan. (minimal dua alat bukti) dan hakim yakin akan kesalahan pelaku / terdakwa maka hakim harus menjatuhkan pidana terhadap pelaku-pelaku tindak pidana dibidang kehutanan tersebut.

Salah satu unsur tindak pidana adalah adanya kemampuan bertanggung jawab, ini berarti bahwa adanya perbuatan melawan hukum belum cukup untuk menjatuhkan pidana terhadap pelaku. Disamping perbuatan yang melawan hukum (*unlawfulness*) harus ada seorang pelaku yang bersalah yang bertanggung jawab atas perbuatannya (kelalaiannya) pelaku harus bersalah. Bersalah berarti bertanggung jawab pidana.

Dalam mencegah dan menanggulangi tindak pidana dibidang kehutanan haruslah diterapkan azas persamaan didalam hukum (*equality before the law*) sebab realita menunjukan bahwa pelaku-pelaku dibidang kehutanan yang diperiksa

dan diadili oleh pengadilan adalah rakyat kecil, petani kecil, pekerja perusahaan dan tidak tersentuh pengusaha-pengusaha besar, korporasi-korporasi besar yang bergerak dibidang kehutanan, dan hal itulah yang menyebabkan munculnya kembali pembakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau.

Kebakaran hutan terjadi karena beberapa faktor, yakni oleh ulah manusia dan faktor alam itu sendiri. Faktor alam biasa terjadi pada musim kemarau ketika cuaca sangat panas. Namun, sebab utama dari kebakaran adalah pembukaan lahan yang meliputi :

- a) Pembakaran lahan yang tidak terkendali sehingga merembet ke lahan lain, pembakaran lahan tersebut dilaksanakan baik oleh masyarakat maupun perusahaan. Namun bila pembakaran lahan dilaksanakan dengan pembakaran dalam skala besar, kebakaran tersebut sulit terkendali. Pembakaran lahan dilaksanakan untuk usaha perkebunan HTI, pertanian lahan kering, sonor dan mencari ikan. Pembakaran lahan yang paling berbahaya adalah di daerah rawa atau gambut.
- b) Penggunaan lahan yang menjadikan lahan rawan kebakaran, misalnya di lahan bekas HPH dan di daerah yang beralang-alang.
- c) Konflik antara pihak pemerintah, perusahaan dan masyarakat karena status lahan sengketa perusahaan-perusahaan kelapa sawit kemudian menyewa tenaga kerja dari luar untuk bekerja dan membakar lahan masyarakat lokal yang lahannya ingin diambil alih oleh perusahaan, untuk mengusir masyarakat.

d) Kecerobohan manusia antara lain membuang puntung rokok secara sembarangan dan lupa mematikan api di perkemahan.

Upaya penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sanksi (hukum) pidana merupakan cara yang paling tua, setua peradaban manusia itu sendiri. Sampai saat inipun, hukum pidana masih digunakan dan diandalkan sebagai salah satu sarana politik kriminal. Bahkan pada akhir-akhir ini, pada bagian akhir kebanyakan produk perundang-undangan hampir selalu dicantumkan sub-sub tentang “ketentuan pidana”. Dari gambaran legislatif terlihat bahwa hukum pidana hampir selalu digunakan untuk menakut-nakuti atau mengamankan bermacam-macam kejahatan yang mungkin timbul diberbagai bidang. Fenomena atau kebijakan praktek legislatif yang demikian memberikan kesan seolah-olah dirasakan kurang sempurna atau hambar apabila suatu produk perundang-undangan tidak ada ketentuan pidananya. Fenomena legislatif yang demikian menarik untuk dikaji dari sudut kebijakan hukum pidana (penal policy), khususnya dilihat dari batas-batas kemampuan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan.

Dilihat dari hakikatnya kejahatan sebagai suatu masalah kemanusiaan dan masalah sosial banyak faktor yang menyebabkan terjadinya kejahatan. Faktor penyebab terjadinya kejahatan itu sangat kompleks dan berada di luar jangkauan hukum pidana. Wajarlah hukum pidana mempunyai keterbatasan kemampuan untuk menanggulanginya, karena seperti pernah dikemukakan oleh Sudarto “penggunaan hukum pidana merupakan penanggulangan sesuatu gejala (*“Kurieren*

am Symptom”) dan bukan suatu penyelesaian dengan menghilangkan sebab-sebabnya.<sup>73</sup>Jadi keterbatasan kemampuan hukum pidana ini juga disebabkan oleh sifat/hakikat dan fungsi hukum pidana itu sendiri.Sanksi (hukum) pidana selama ini bukanlah obat (*remedium*) untuk mengatasi sebab-sebab (sumber) penyakit, tetapi sekedar untuk mengatasi gejala/akibat dari penyakit.

Keterbatasan hukum pidana dapat dilihat dari fungsinya/bekerjanya hukum pidana.Secara fungsional bekerjanya hukum pidana memerlukan sarana pendukung yang lebih banyak/bervariasi, baik berupa perundang-undangan organiknya, instansi dan aparat pelaksanaanya, sarana/prasarana maupun operasionalisasi penegakan hukum pidana dilapangan.Semua ini tentunya juga menuntut biaya operasional yang cukup tinggi, terlebih menghadapi kejahatan canggih dan bersifat trans-nasional.

Penggunaan upaya “*penal*” (sanksi/hukum pidana) dalam mengatur masyarakat (lewat perundang-undangan) pada hakikatnya merupakan bagian suatu langkah kebijakan (*policy*).Mengingat berbagai keterbatasan dan kelemahan hukum pidana sebagaimana dikemukakan diatas, maka dilihat dari sudut kebijakan, penggunaan atau intervensi “*penal*” seyogyanya dilakukan dengan lebih hati-hati, cermat, hemat, selektif dan limitatif. Dengan kata lain, sarana penal tidak selalu harus dipanggil/digunakan dalam setiap produk legislatif. Dalam menggunakan sarana penal, Nigel Walker pernah mengingatkan adanya “prinsip-

<sup>73</sup>Sudarto, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, 1983, hlm. 35

prinsip pembatas”(*the limiting principles*) yang sepatutnya mendapat perhatian antara lain: <sup>74</sup>

- a) Jangan hukum pidana digunakan semata-mata untuk tujuan pembalasan;
- b) Jangan menggunakan hukum pidana untuk memidana perbuatan yang tidak merugikan/membahayakan;
- c) Jangan menggunakan hukum pidana untuk mencapai suatu tujuan yang dapat dicapai secara lebih efektif dengan sarana-sarana lain yang lebih ringan;
- d) Jangan menggunakan hukum pidana apabila kerugian/bahaya yang timbul dari pidana lebih besar dari pada kerugian/bahaya dari perbuatan/ tindak pidana itu sendiri;
- e) Larangan-larangan hukum pidana jangan mengandung sifat lebih berbahaya dari pada perbuatan yang akan di cegah;
- f) Hukum pidana jangan memuat larangan-larangan yang tidak mendapat dukungan kuat dari publik;

Dalam konsep umum penegakan hukum harus memperhatikan dua hal yang mempengaruhi upaya-upaya penegakan hukum itu sendiri, yaitu politik kriminal (*Criminak Politik*) dan kebijakan hukum pidana (*Penal Policy*).

Politik kriminal adalah kebijakan-kebijakan atau usaha yang rasional untuk menanggulangi kejahatan, dimana dalam hal ini merupakan bagian politik penegakan hukum pidana dalam arti luas. Kebijakan hukum pidana dapat dikatakan

<sup>74</sup>Nigel Walker, *Sentencing in a Rational Society*, 1972 hm. 43

sebagai suatu ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik.

Kebijakan penegakan hukum pidana merupakan serangkaian proses yang terdiri dari tiga tahap kebijakan yaitu :

- a) Tahap kebijakan legislatif (formulatif) yaitu menetapkan atau merumuskan perbuatan apa yang dapat dipidana dan sanksi apa yang dapat dikenakan oleh badan pembuat undang-undang.
- b) Tahap kebijakan yudikatif/aplikatif yaitu menerapkan hukum pidana oleh aparat penegak hukum, mulai dari Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan.
- c) Tahap kebijakan eksekutif/administrative, yaitu melaksanakan hukum pidana secara konkrit oleh pelaksana pidana.<sup>75</sup>

Bertolak dari uraian diatas, maka kebijakan kriminal (kebijakan penanggulangan kejahatan) seyogyanya ditempuh dengan pendekatan/kebijakan yang integral, baik dengan menggunakan sarana “penal” maupun sarana “non penal”, baik dengan melakukan ‘pembinaan atau penyembuhan terpidana/pelanggar hukum” (*treatment of offenders*) maupun dengan pembinaan/penyembuhan masyarakat” (*treatment of society*)

Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa politik kriminal (criminal policy) pada dasarnya merupakan bagian integral dari politik sosial, yakni

<sup>75</sup>Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung 1998, hlm. 30

kebijakan atau usaha untuk mencapai kesejahteraan sosial. Upaya menanggulangi kejahatan di tempuh dengan kebijakan dalam arti :

1. Adanya keterpaduan (integralitas) antara politik kriminal dan politik sosial.
2. Adanya keterpaduan (integralitas) antara upaya penanggulangan kejahatan dengan “penal” dan “non penal”
3. Dengan penal policy tidaklah dapat diharapkan kejahatan dapat ditumpas, dikikis dari dalam masyarakat, sebab kejahatan adalah patologi sosial. Dan non penal policy merupakan satu jalur untuk mengatasi masalah sosial tersebut adalah melalui jalur sosial policy (kebijakan sosial) atau prevention without punishment. Sosial policy pada dasarnya merupakan kebijakan atau upaya-upaya nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat (social welfare), yang identik dengan pembangunan nasional yang meliputi berbagai aspek yang cukup luas.

Berbicara mengenai peranan hakim tidak dapat dilepaskan dari hubungan antara hukum dengan hakim, dalam mencipta keadilan dan ketertiban bagi masyarakat. Para hakim mempunyai hubungan langsung dengan masyarakat yang diatur oleh hukum. Merekalah yang bertugas untuk menentukan hukum dalam perkara-perkara yang konkret. Antara undang-undang dengan hakim atau pengadilan terdapat hubungan yang erat antara

satu sama lain.<sup>76</sup> Dalam hubungan tugas hakim dan perundang-undangan terdapat beberapa aliran yaitu :

1. Aliran *Legisme*
2. Aliran penemuan hukum oleh hakim
3. Aliran *Begriffesjurispridenz*
4. Aliran *Interessenjurisprudenz*
5. Aliran *Sosiologische*

Aliran atau madzhab hukum dipandang sangat penting karena memiliki pengaruh luas bagi pengelolaan hukum lebih lanjut. Dimana beberapa aliran pemikiran pembuat undang-undang dan penerapan hukum dalam proses peradilan.

### **3.6. Quo Vadis Paradigma Hukum Dalam Penegakannya Di Masyarakat**

#### **A. Hukum Dan Masyarakat**

Hukum dan masyarakat adalah dua sisi yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, sebagaimana dikatakan oleh ahli hukum bangsa Romawi Marcus Tilius Cicero (106-43 SM), bahwa di mana ada masyarakat di situ ada hukum, *Ubi societas ibi ius*.<sup>77</sup> Bahkan dalam mahzab sejarah dikatakan bahwa hukum tidak

<sup>76</sup> Boy Nurdin, 2012, *Kedudukan Fungsi Hakim Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia*, Bandung : PT. Alumni.

<sup>77</sup> Boy Nurdin, *Bahan Mata Kuliah Filsafat Hukum Pascasarjana Magister Ilmu Hukum "Tokoh-tokoh Penting Filsafat: Sejarah dan Inti Pemikiran"*. (Bandung: Alumni, 2012).

diciptakan, tetapi tumbuh dan berkembang seiring dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat setempat. Tokoh mazhab sejarah Carl Friedrich von Savigny (1770-1861) mengungkapkan “*Law is an expressions of the common consciousness or spirit of people*” (hukum tidak dibuat, tetapi ia tumbuh berkembang bersama masyarakat).

Seiring dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat dari waktu ke waktu tidak ada yang tidak berubah, baik hukum maupun masyarakatnya. Dalam dunia filsafat dikenal istilah “*being*” yang berarti sesuatu yang tetap, dan “*becoming*” sesuatu yang senantiasa dalam perubahan. Sesuai kodratnya, segala sesuatu yang hidup atau menyangkut kehidupan akan senantiasa berubah dan tidak ada yang tetap. Secara lebih singkat kenyataan ini diungkapkan dengan menyebut hanya satu yang tetap (*being*) yaitu perubahan (*becoming*).

Secara prinsip yang harus kita pegang dan diingat adalah:

1. Hukum diciptakan untuk manusia (semua peraturan hukum diciptakan untuk manusia).
2. *Fiat justitia roeat coelum* (yang benar adalah “keadilan harus ditegakkan meskipun langit akan runtuh”).
3. *Equality before the law* (siapa pun harus diberlakukan sama di hadapan hukum).
4. Tujuan hukum/penegakan hukum adalah keadilan (*justice*) yang merupakan tujuan yang utama dan harus dinomorsatukan, disamping kepastian (*certainty*) dan kebahagiaan bagi sebanyak-banyaknya orang (*great be happiness*).

Persoalannya sekarang adalah “bagaimana cara kita mengetahui bahwa suatu hukum/peraturan hukum itu sudah ditegakkan dengan benar ataukah masih salah/keliru?”

### B. Unsur-Unsur Dalam Penegakan Hukum

Untuk dapat menjawab pertanyaan tersebut sebelumnya haruslah kita ketahui terlebih dahulu bahwa ketika kita bicara hukum dan penegakan hukum, paling tidak kita sudah berbicara tentang 3 (tiga) hal, karena hukum dan penegakan hukum tidak pernah terlepas dari 3 (tiga) unsur yaitu:

1. Substansi hukum/materi hukum, yaitu bagaimana muatan materi dari suatu undang-undang atau sebuah peraturan hukum yang dimaksud;
2. Struktur hukum, yaitu *law enforcementnya* (aparatur penegak hukumnya, yaitu polisi, jaksa, hakim maupun pengacara), lembaga-lembaga peradilan, termasuk para birokratnya dan lain-lain yang terkait.
3. Budaya hukum (budaya hukum masyarakat), yaitu bagaimana kebiasaan-kebiasaan, cara pandang/pemahaman masyarakat dalam arti luas terhadap sebuah peraturan hukum yang ada.

### C. Hukum Untuk Keadilan

Sebagai anggota masyarakat, atau bagian dari masyarakat hukum, lantas bagaimana tolak ukur kita untuk mengetahui, pertama “kapan sebuah penegakan hukum itu dianggap sudah tepat ?” Dan kedua, “kapan sebuah penegakan hukum itu dianggap salah atau keliru ?”

Secara sederhana dapat dilihat apakah penegakan hukum yang dilakukan tersebut sudah mencapai tujuan dari hukum, yaitu yang utamanya adalah “keadilan” (kemudian diikuti kepastian dan kemanfaatan). Sebagai indikatornya biasanya masyarakat sudah merasa nyaman, damai, tertib dan tidak terjadi lagi keributan. Apabila ini terjadi maka berarti hukum itu sudah ditegakkan secara benar/tepat, namun bila yang terjadi adalah di dalam penegakan hukum tersebut tidak berhasil mencapai tujuan hukum yang namanya “keadilan”, maka penegakan hukum itu sudah dapat dikatakan salah atau keliru.

Persoalan cukup mendasar terkait dengan acara pengabdian masyarakat hari ini sesuai dengan tema adalah sejauh mana pemahaman kita semua sebagai anggota masyarakat maupun sebagai bagian dari masyarakat hukum, baik sebagai aparatur negara/pemerintahan terhadap hukum itu sendiri (berbagai peraturan hukum yang ada di masyarakat). Hukum dalam penegakannya di masyarakat yang banyak terjadi adalah penerapan dari sebuah peraturan hukum terhadap masyarakat, baik yang dilakukan oleh aparatur penegak hukum maupun yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan/penyelenggara negara, termasuk pemerintahan yang terdepan dan berhadapan langsung dengan masyarakat (lurah dan staffnya). Kemudian yang tidak kalah pentingnya lagi adalah memahami dengan baik bahwa hukum itu sebagai sebuah alat untuk mencapai tujuan hukum yang namanya “keadilan”.

Demikian juga halnya dengan aparatur penegak hukum kita, aparatur pemerintahan/para birokrat yang merupakan bagian dari penyelenggara negara yang tidak pernah terlepas dari aturan hukum ketika melaksanakan peran, fungsi, tugas

dan tanggungjawabnya di masyarakat terkait dengan pekerjaannya, haruslah benar-benar mengerti dan memahami yang sedalam-dalamnya bahwa hukum hanyalah sebagai alat (*law is a tool*) untuk mencapai tujuan hukum yang namanya “keadilan” tadi. Jadi kalau ingin menerapkan sebuah undang-undang atau sebuah peraturan hukum misalnya dalam sebuah penegakan hukum, maupun terkait dengan fungsi-fungsi pelayanan di masyarakat, janganlah hanya berpatokan kepada bagaimana bunyi kalimat yang tertera di dalam sebuah undang-undangnya saja (peraturan hukum tersebut saja), karena peraturan hukum haruslah dibaca tidak hanya tersurat saja tetapi lebih jauh lagi haruslah secara tersirat, atau dengan kata lain menerapkan sebuah peraturan hukum dengan baik, haruslah mengkaji unsur-unsur historisnya, filosofisnya maupun sosiologisnya di dalam penerapannya, sehingga peraturan hukum tersebut berlaku seperti apa yang disebut dengan *sociological jurisprudence* atau hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan masyarakat setempat.

#### D. Pengetahuan /Theoria Adalah Kebajikan

Untuk dapat lebih memahami hukum dan penegakan hukum secara baik, termasuk di dalam melaksanakan sebuah peraturan hukum di dalam masyarakat, maka sebaiknya semua elemen yang ada di masyarakat, baik aparatur penegak hukumnya, aparatur pemerintahannya maupun masyarakatnya sendiri secara umum sebaiknya berusaha meningkatkan pengetahuan dan wawasannya melalui pendidikan dalam arti yang seluas-luasnya. Berusaha menguasai keilmuan semaksimal mungkin,

baik dari sisi *knowledge* maupun *science*, agar menjadi sumber daya manusia yang berkualitas.

Terkait hal ini ada teori yang menarik dari Socrates (470-399 SM) “kebijakan/kebajikan adalah pengetahuan/theoria” yang kemudian dikembangkan oleh muridnya Plato menjadi teori yang amat terkenal dengan nama “teori Platonik”. Jika ilmu pengetahuan/theoria sama dengan kebajikan, hanya orang-orang yang memiliki ilmu pengetahuan sejati yang tahu apa yang baik dan apa yang buruk, apa yang pantas dan apa yang tidak pantas untuk dilakukan di masyarakat. Ilmu pengetahuan sejati tidak didapat begitu saja, tentu harus melalui pendidikan dalam arti seluas-luasnya, maupun pelatihan yang memadai di tempat yang benar.

Kata “kebajikan” secara umum digunakan dalam filsafat politik dalam maknanya yang luas untuk menunjukkan kebaikan moral sekaligus intelektual. Plato membagi kebajikan menjadi 4 (empat) unsur yang pokok: bijaksana, tegas, sederhana, dan adil. Orang yang bijak adalah orang yang mengetahui, sementara orang yang berdosa adalah orang yang bodoh. Pengetahuan yang benar akan membimbing pada tindakan yang benar, sementara perbuatan jahat adalah akibat dari wawasan yang kurang baik. Oleh sebab itu, adalah wajib untuk mengajar manusia agar mengerti dan memahami agungnya kebenaran hidup, sehingga dengan mengetahui kebenaran itu, maka manusia dapat berbuat bijak. Dengan demikian akan dapat memperbaiki

kerusakan di masyarakat.<sup>78</sup> Melatih pikiran secara seksama dan disiplin sangat perlu jika tujuan ini akan dicapai.

Teori Platonik beranggapan bahwa sangat bodoh dan tak bermakna untuk menempatkan individu yang inferior dalam posisi kepercayaan publik sementara dia tidak cakap secara alamiah juga tidak terlatih. Plato berpandangan bahwa tindakan tersebut secara tak nyaman akan mempengaruhi kesejahteraan orang-orang yang inferior dengan menghilangkannya dari bimbingan dan pikiran superior.

Dari pemaparan diatas maka dari sudut politik kriminal, maka masalah strategis yang harus ditanggulangi adalah mengenai masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan menyuburkan kejahatan. Dengan demikian masalah-masalah tersebut merupakan posisi kunci dan strategis dilihat dari criminal policy. Pelaku pembakaran hutan yang terjadi di Provinsi Riau haruslah dimintakan pertanggungjawaban hukumnya dimuka Pengadilan Negeri yang berwenang. Artinya pelaku harus mampu bertanggungjawab atas perbuatan pembakaran hutan yang merugikan masyarakat dan merusak serta mencemarkan lingkungan hidup. Penjatuhan pidana kumulatif harus dijatuhkan, dikenakan sedemikian rupa supaya ada efek jera baik preventif maupun represif.

<sup>78</sup>Boy Nurdin, 2012, *“Kedudukan Fungsi Hakim Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia.* (Bandung: Alumni, 2012), hlm 73.

Sedangkan akibat dari perbuatan terdakwa - terdakwa tersebut sangat berdampak negatif bagi lingkungan hidup dan merugikan masyarakat. Kebijakan Hukum Pidana Dalam Upaya Penanggulangan Pembakaran Hutan khususnya di Provinsi Riau maka pemerintah telah menerbitkan Undang- Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang memuat larangan-larangan. Terhadap larangan-larangan ini diancam dengan pidana namun dengan kebijakan hukum pidana saja (*penal policy*) tidaklah dapat memberikan hasil yang maksimal karena keterbatasan- keterbatasan dari *penal policy* itu sendiri. Faktor-faktor non *penal* (faktor-faktor yang melahirkan kejahatan pembakaran hutan) haruslah sinergi dengan upaya *penal policy*. Pemerintah daerah telah membuat Peraturan Gubernur No. 11 tahun 2014 mengenai Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Provinsi Riau yang merupakan wujud kepedulian pemerintah daerah terhadap bencana kebakaran hutan yang sering terjadi baik oleh faktor alam maupun faktor manusia.

**BAB IV**

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM MENANGGULANGI DAMPAK  
KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN YANG SEMAKIN MELUAS**

**4.1. Reformasi Kebijakan Pemerintah Dalam Pengendalian Kebakaran Hutan  
Dan Lahan Di Provinsi Riau**

Indonesia mengalami kebakaran serius sejak tahun 1997-1998 yang membakar hutan dan lahan, terutama di Provinsi Riau. Kebakaran hutan dan lahan serta asap yang menyertainya menyebabkan kerusakan serius pada hutan, pencemaran udara, masalah kesehatan masyarakat, kematian, kerusakan harta benda dan pilihan sumber penghidupan serta kerugian ekonomi lain di sebagian besar wilayah bagian selatan Asia Tenggara. Ada berbagai pendapat di antara lembaga-lembaga dan pihak lain mengenai luas lahan yang terbakar di antara lembaga-lembaga dan pihak lain mengenai luas lahan yang terbakar dalam kebakaran hutan dan lahan selama periode tersebut, terutama yang terjadi selama tahun 2016.<sup>76</sup>

*Forest Watch Indonesia/Global Forest Watch (FWI/GFW)*, memperkirakan bencana kebakaran hutan dan lahan telah menghabiskan kawasan hutan seluas + 4,8 juta hektar dan secara ekonomi dampak bencana tersebut telah merugikan negara kurang lebih senilai Rp. 10 Triliun. Dampak kesehatan yang ditimbulkan bencana ini juga sangat luar biasa. Berdasarkan hasil studi mencatat ada 527 kasus kematian,

<sup>76</sup>Alwi Syahrin. *Beberapa Isu Hukum lingkungan Kepidanaan*. Medan:2009.

1.446.120 kasus ISPA, 298.125 kasus Asma dan 58.095 kasus Bronkhitis. Sebagian besar dari kebakaran dan kabut asap yang menyertainya disebabkan oleh pembakaran tidak sah oleh pemilik lahan besar dan kecil, oleh perencanaan dan praktek penanggulangan kebakaran yang tidak tepat untuk melindungi sumber daya, selain juga kebijakan tata guna lahan yang kurang tepat, serta pelaksanaan yang tidak memadai dari kebijakan-kebijakan yang sudah ada yang dirancang untuk mengurangi kebakaran lahan dan hutan. Peristiwa El Nino juga dianggap sebagai penyebab kebakaran hutan dan lahan serius di Indonesia.

Kebakaran hutan dan lahan di Propinsi Riau sampai saat ini juga masih masalah serius di Propinsi Riau dan setiap tahun masih terjadi baik di lahan masyarakat maupun di lahan perusahaan dan kawasan lindung. Pada tahun 2005 saja luas lahan terbakar di Propinsi Riau diperkirakan mendekati angka 70.000 Ha tersebar di 11 Kab/Kota yang ada di Riau (BAPEDAL 2005). Kebijakan pemerintah berkaitan dengan kebakaran hutan dan lahan dapat dilihat dari dikeluarkannya berbagai peraturan dan perundangan yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan lahan antara lain: UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam dan Hayati, UU Nomor 5 Tahun 1994 tentang Ratifikasi dari Konvensi PBB mengenai Keanekaragaman Hayati, UU No. 6 Tahun 1994 tentang Ratifikasi dari Konvensi PBB mengenai Perubahan Iklim, UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

Langkah-langkah dan upaya-upaya dalam rangka penanggulangan kebakaran hutan dan lahan antara laini :

- a. Pemasarakatan tindakan pencegahan dan penanggulangan (pemadaman) melalui kegiatan penyuluhan yang terkoordinasi seperti penggunaan media cetak, elektronik dan sebagainya.
- b. Pelarangan kegiatan pembakaran dan pemasarakatan kebijakan penyiapan lahan tanpa bakar (PLTB).
- c. Peningkatan keterampilan dan kemampuan sumberdaya manusia baik yang berasal dari instansi pemerintah maupun perusahaan.
- d. Pemenuhan dan pengadaan peralatan pemadaman kebakaran sesuai dengan standar yang ditetapkan.
- e. Melakukan kerjasama teknik dengan negara-negara donor.
- f. Peningkatan kesejahteraan masyarakat di sekitar hutan.
- g. Menindak tegas setiap pelanggar hukum/peraturan yang telah ditetapkan.
- h. Peningkatan upaya penegakan hukum.

Berdasarkan Undang-Undang nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan, bahwa kebakaran hutan dan lahan di seluruh Indonesia merupakan tugas dan tanggung jawab setiap warga negara, dunia usaha, pemerintah propinsi, pemerintah

kabupaten/kota dan pemerintah pusat. Dalam peraturan dan perundangan tersebut dikatakan :

Ø Setiap orang berkewajiban mencegah kebakaran hutan dan lahan.

Ø Pemerintah bertanggung jawab terhadap pengendalian kebakaran hutan di hutan negara.

Ø Penanggung jawab usaha (perorangan, badan usah milik swasta/negara/daerah, koperasi,

yayasan) bertanggung jawab terhadap pengendalian kebakaran di lokasi usahanya.

Ø Pengendalian kebakaran hutan pada hutan hak dilakukan oleh pemegang hak.

Berbagai kebijakan pemerintah dalam pengendalian kebakaran hutan termasuk perundang-undangan yang ada selama ini, baik di tingkat nasional maupun daerah berkaitan belum mampu menurunkan atau menghentikan kejadian kebakaran hutan dan lahan di Propinsi Riau yang merupakan salah satu isu lingkungan hidup penting di Propinsi Riau dan Nasional. Untuk itu perlu dilakukan studi terhadap kebijakan pemerintah menyangkut kebakaran hutan dan lahan yang digunakan dalam pengendalian Karhutla selama ini meliputi kebijakan operasional maupun kelembagaan dalam kaitannya dengan tingkat efektifitas kebijakan tersebut dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Propinsi Riau serta melakukan reformasi kebijakan pemerintah yang operasional dan efektif yang mampu menurunkan kejadian kebakaran hutan dan lahan serta dampaknya di Provinsi Riau.<sup>77</sup>

<sup>77</sup>Adhi Prayitno,dkk. *Penguatan Program Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan berbasis Masyarakat*. Riau:2015.

Reformasi dan intervensi kebijakan yang dibahas di bawah ini memfokuskan pada aspek teknis/operasional dan kelembagaan yang berhubungan dengan perbaikan tata guna lahan, pencegahan dan penanggulangan kebakaran. Yang dibahas merupakan masalah-masalah primer/utama, yang bila diatasi secara efektif akan secara berarti mengurangi kejadian penyebaran kebakaran di Propinsi Riau. Pada saat yang sama juga mengurangi sebagian besar masalah kabut asap. Kebijakan-kebijakan yang akan dibahas adalah :

- a) Pengelolaan dan zonasi tata guna lahan untuk mencegah kebakaran secara efektif.
- b) Tebang habis bagi konversi lahan untuk budidaya.
- c) Sistem informasi kekeringan dan kebakaran.
- d) Penguatan institusi pengembangan kapasitas lokal.

#### **4.1.1. Pengelolaan dan Zonasi Tata Guna Lahan untuk Mencegah Kebakaran Secara Efektif**

Tata ruang dan zonasi tata guna lahan merupakan masalah penting, terutama pada tingkat propinsi dan kab/kota. Menurut peraturan, setiap propinsi diwajibkan mengembangkan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP) yang disepakati secara penuh. Identifikasi dan zonasi tata guna lahan seharusnya dibuat berdasarkan RTRWP tersebut. Banyak bukti menunjukkan bahwa RTRWP belum rampung dan belum disetujui. Selain itu kualitas, keandalan, dan transparansi RTRWP tersebut juga tidak dijamin. Rencana tersebut sering sekali berbeda dengan klasifikasi lahan

dari Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) yang lama, yang masih diandalkan oleh Dephut. Di sisi lain RTRW sering mengalami manipulasi politik lokal atau dengan mudah diabaikan dalam hal alokasi lahan.

Perlu dilakukan usaha-usaha untuk menyediakan kapasitas dan fasilitas guna menyelesaikan RTRWP Provinsi Riau sebagai masalah berprioritas tinggi sehingga RTRWP tersebut dapat dipakai untuk zonasi, tata guna dan pengelolaan lahan yang dapat diandalkan. Seluruh tanah gambut (*peatlands*) di Provinsi Riau seharusnya diidentifikasi dan diberi batas serta dimasukkan ke dalam Rencana Tata Guna Lahan karena resiko kebakaran di tanah gambut cukup tinggi bila dilakukan penebangan dan drainase (pengeringan) misalnya dengan adanya kanalisasi serta kemampuan tanah gambut untuk menghasilkan kabut dan asap berbahaya. Untuk itu diperlukan peraturan khusus mengenai pembukaan lahan gambut.

Segala macam pembakaran, termasuk pembakaran terkendali (*controlled burning*) harus diatur secara ketat. Perlu adanya upaya-upaya untuk segera merehabilitasi lahan gambut yang telah dibuka. Perhatian yang cermat perlu diberikan pada lokasi dan kapasitas dari industri kayu termasuk pabrik bubur kertas (Pulp) guna membangun kapasitas yang tepat dan realistis sehubungan dengan suplai bahan baku di masa mendatang dan untuk menempatkan pabrik-pabrik di kawasan yang ramah lingkungan dan ekonomis dari sisi lokasi dan kehutanan serta mereka.

#### **4.1.2. Tebang Habis Untuk Dikonversi Pada Kegiatan Budidaya**

Seluruh proses perizinan perlu disederhanakan dan ditetapkan dalam suatu kesatuan prosedur standar yang konsisten bagi HTI dan perkebunan. Seluruh surat Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) untuk menebang kayu di lahan yang diidentifikasi pemerintah untuk konversi seharusnya diawasi dengan baik sehingga tidak terjadi pengalihan lahan hutan untuk penggunaan lain, seperti untuk perkebunan kelapa sawit.

Mengingat posisi Propinsi Riau yang unik dengan berbagai kemungkinan yang besar untuk menjadi daerah resapan karbon dioksida (CO<sub>2</sub>) melalui hutan tanaman yang strategis di daerah yang ditumbuhi alang-alang (*imperata cylindrica*), penting bagi Propinsi Riau untuk melakukan kajian kemungkinan untuk perdagangan karbon (*Carbon Trade*). Rehabilitasi padang alang-alang dengan tanaman perkebunan yang produktif dan prospek pasar yang positif akan mengurangi tekanan untuk menebang habis dan membakar kawasan lahan gambut guna dikonversi menjadi HTI dan pertanian.

#### **4.1.3. Sistem Informasi Kekeringan Dan Kebakaran**

Badan Meteorologi dan Geofisika (BMG) adalah sumberdaya pemerintah yang kapasitas manajemen informasinya perlu dipertahankan dan diperluas guna memberikan ramalan cuaca sebagai bagian penting dari Sistem Peringatan Dini (*Early Warning System*) termasuk di Provinsi Riau. BMG perlu memiliki komunikasi elektronik yang dapat diandalkan dengan stasiun-stasiun cuacanya dan dengan

seluruh Organisasi Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (DALKARHUTLA) di Provinsi Riau. BMG Provinsi Riau seharusnya mempunyai *website* yang diperbaharui secara terus-menerus untuk ramalan nasional dan regional/Provinsi. Seharusnya seluruh organisasi DALKARHUTLA di Provinsi Riau memiliki fasilitas komputer yang mampu mengakses dan menganalisis data dan informasi cuaca, titik panas (*hotspot*) dan kebakaran yang berasal dari sumber-sumber local, nasional dan internasional.

Setiap Kabupaten/Kota di Provinsi Riau terutama yang rawan kebakaran sebaiknya mempunyai suatu “Indeks Bahaya Kebakaran Kabupaten/Kota” dan secara teratur menginformasikan kepada masyarakat tentang kondisi-kondisi bahaya kebakaran. PUSDALKARHUTLA sebagai markas strategis selama masa kebakaran, seharusnya memiliki kapasitas komunikasi untuk menunjukkan kebakaran dan berkomunikasi secara efektif dengan pemadam kebakaran.

#### **4.1.4. Penguatan Kelembagaan : Pengembangan Kapasitas Lokal**

Sesuai dengan RTRWP dan ciri khas setiap kab/kota, perlu dirancang “Rencana Pemadaman dan Pencegahan Kebakaran Provinsi”. Masalah koordinasi di antara badan/dinas/instansi terkait (misalnya siapa, kapan dan bagaimana) sebaiknya didefinisikan secara jelas dalam rencana ini. Diperlukan Institusi Penelitian dan Pengembangan Kebakaran di Provinsi Riau untuk melakukan penelitian mengenai sifat-sifat kebakaran dan kabut asap di berbagai wilayah Provinsi Riau. Penelitian

tersebut sebaiknya digunakan untuk membantu Kabupaten/Kota menyiapkan rencana pemadaman dan pencegahan kebakaran.

Memperkuat penegakan peraturan kehutanan di tingkat propinsi dan kabupaten guna meningkatkan pencegahan kebakaran hutan dan menyediakan koordinator kunci untuk pemadam kebakaran akan sangat berguna. Dibutuhkan peningkatan jumlah personil perlindungan hutan yang terlatih dan peningkatan secara sistematis jumlah personil pemadam kebakaran yang terlatih dan peningkatan secara sistematis kapasitas dari seluruh pelayanan dan otoritas yang berkaitan dengan pengendalian kebakaran mulai dari tingkat Propinsi sampai tingkat desa/kelurahan.<sup>78</sup>

Diperlukan program pelatihan di tingkat propinsi guna melatih para pelatih (*training of trainer*) dalam kesiapan menghadapi kebakaran dan mencegah kebakaran. Pelatih-pelatih ini selanjutnya dikirim ke seluruh kab/kota terutama yang rawan karhutla guna melatih penduduk setempat dalam teknik-teknik penting dan guna melakukan simulasi operasi pemadaman kebakaran sebagai bagian dari latihan di berbagai Kabupaten/Kota.

Kesadaran dan keinginan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pencegahan, pengendalian dan pemadaman kebakaran amat penting bagi program penanggulangan yang efektif, program penyadaran masyarakat sebaiknya segera dilaksanakan di seluruh Provinsi Riau. Sebagian dana pendukung untuk memulai program ini bisa berasal dari pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau.

<sup>78</sup>Arief A. *Hutan dan Kehutanan*. Penerbit Kanisius. Yogyakarta: 2000. Departemen Kehutanan dan Perkebunan.

Untuk pencegahan dan pemadaman kebakaran yang efektif, diperlukan perencanaan, pelatihan dan operasi strategis yang jelas dan dikembangkan dengan baik di tingkat Kabupaten/Kota. Antara Kabupaten/Kota yang satu dan lainnya mungkin terdapat perbedaan dari segi lingkungan dan manusianya. Beberapa kab/kota memiliki lebih banyak hutan dan pada lainnya, sebagian memiliki areal tanah gambut yang lebih luas (seperti INHIL, Bengkalis, ROHIL, Siak dan Dumai) daripada Kabupaten/Kota lainnya. Beberapa Kabupaten/Kota memiliki proporsi konsesi HPH atau HTI yang lebih besar, sedangkan yang lainnya memiliki lebih banyak kegiatan perkebunan atau pertanian rakyat skala kecil. Tidak ada satu sistem pencegahan kebakaran dan rencana pemadaman yang sesuai dengan semua kebutuhan berbagai Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Riau.

Kebutuhan pertama adalah melakukan penelitian yang lebih terarah tentang sifat kebakaran di jenis-jenis hutan dan atau lahan yang berbeda. Misalnya kebakaran di HTI akasia mempunyai masalah berbeda dari kebakaran di hutan dipterocarpaceae; kebakaran di lahan mineral berbeda dengan di lahan gambut, kebakaran di kawasan lindung berbeda dengan di eks HPH. Hanya berlandaskan penelitian seseorang dapat memulai merancang rencana propinsi dengan penekanan situasi Kabupaten/Kota yang berbeda-beda. Menyusun rencana pencegahan kebakaran propinsi adalah prioritas utama. Hal tersebut bahkan memiliki signifikansi yang lebih besar saat ini mengingat proses desentralisasi dan otonomi daerah yang kualitasnya semakin baik. Kebutuhan kedua adalah mengadakan program pelatihan dalam pencegahan dan pengendalian kebakaran. Program pelatihan tersebut akan memerlukan beberapa

tahap. Pada tingkat propinsi diperlukan program pelatihan yang intensif dan berkualitas tinggi guna melatih para pelatih dalam persiapan menghadapi kebakaran dan dalam teknik memadamkan api. Begitu selesai dilatih, para pelatih segera dikirimkan ke kab/kota untuk menjalankan sekolah pelatihan tingkat lokal dan melalui kerjasama dengan berbagai instansi di tingkat kab/kota melangsungkan simulasi operasi pemadaman kebakaran di lapangan. Penerapan usulan reformasi kebijakan untuk penanggulangan kebakaran di Indonesia memerlukan pendekatan berjenjang yang melibatkan tiga tahap utama. Tahap pertama adalah menyiapkan sebuah investasi yang dapat diterima pada tingkat propinsi dan kab/kota dan dimasukkan ke dalam Rencana Tindak Terpadu untuk Penanggulangan Kebakaran di Propinsi Riau. Tahap kedua tergantung kepada kepastian bahwa pemerintah Propinsi Riau akan melakukan perubahan dan perbaikan kebijakan yang penting disertai peraturan-peraturan yang tepat yang dipakai secara universal pada tingkat kab/kota. Tahap ketiga adalah memastikan pelaksanaan komponen-komponen dari strategi manapun dengan mempromosikan nilai serta keefektifannya kepada instansi atau lembaga terkait.<sup>79</sup>

Bidang-bidang yang perlu diperkuat diidentifikasi dan membentuk basis bagi rekomendasi untuk membangun kapasitas pengelolaan kebakaran yang kuat adalah sebagai berikut :

- a. Rasionalisasi koordinasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Propinsi Riau dan Kab/Kota.

<sup>79</sup>Riau Pos, 20 Oktober 2016. *SP3 digugat, kapolda merasa dibantu*. hlm 1 dan 3.

- b. Penguatan kapasitas untuk mengembangkan rencana pengendalian kebakaran di tingkat lokal guna memfasilitasi rasa memiliki.
- c. Pelatihan kebakaran yang terdesentralisasi bagi penduduk lokal.
- d. Pendidikan dan program penyebaran informasi untuk meningkatkan program pencegahan.
- e. Pengembangan sistem peringatan dini.
- f. Peningkatan kemampuan deteksi.
- g. Pemetaan yang terus diperbaharui.

Di tingkat Propinsi atau Kabupaten/Kota terlihat secara nyata adanya program pencegahan dan kesiapan yang substansial untuk mengendalikan kebakaran yang tidak sengaja atau merambat secara tidak sengaja. Berikut ini alasan bagi kurangnya kesiapan :

- a. Struktur yang tidak memadai untuk merespons peringatan dini dan dalam menyediakan informasi serta panduan bagi operator lapangan.
- b. Tidak ada kepemilikan yang jelas atas tanah adat, sehingga tidak ada perlindungan atau kesiapan dibandingkan dengan tanah milik pribadi atau milik perusahaan.
- c. Tidak ada sistem perizinan untuk mengatur pemakaian api pada periode bahaya kebakaran.
- d. Tidak ada proses pendidikan dan proses informasi yang tepat dan sistematis untuk meminimalkan kebakaran selama periode berbahaya.

- e. Jelas dibutuhkan pendekatan sistematis untuk pencegahan, diawali dengan kampanye pendidikan masyarakat dan sistem penyebaran informasi yang serius untuk menjamin bahwa pesan diterima dengan baik oleh masyarakat terutama daerah rawan kebakaran.

Kondisi di atas menyarankan bahwa pemecahan masalah tidak akan ditemukan dengan menggunakan teknologi tinggi di lapangan, tempat terjadinya kebakaran, yang dibutuhkan adalah petugas kebakaran yang terlatih, terkoordinasi dan dilengkapi peralatan yang baik, serta pengembangan sistem pengendalian kebakaran hutan dan lahan pemerintah Propinsi Riau bersama pemerintah Kabupaten/Kota.

Berbagai hal perlu diusulkan ke Pemerintah Propinsi Riau dalam rangka mengembangkan lebih lanjut suatu rencana tindakan terpadu pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau guna mencapai tugas-tugas sebagai berikut :

- Mengembangkan kebijakan, standar peraturan dan perundangan dan panduan yang diperlukan di tingkat propinsi, kab/kota, kecamatan, desa/kelurahan dan perusahaan.
- Memperkuat tanggapan/respons yang terkoordinasi untuk pemadaman api dan pencegahan kebakaran di tingkat propinsi, kab/kota, kecamatan, kelurahan/desa dan perusahaan.
- Mengembangkan Sistem Peringatan Dini (SPD) Propinsi dan kab/kota yang baik dan terkoordinasi.

- Mengembangkan pendekatan yang terkoordinasi dan terpadu untuk mempertahankan keanekaragaman hayati termasuk rehabilitasi dan pemulihan ekonomis dari lahan yang terdegradasi karena kebakaran di kawasan yang terpilih sebagai berprioritas tinggi serta di kawasan lindung.
- Meningkatkan kapasitas dan kemampuan kelembagaan dari organisasi-organisasi pengendalian karhutla yang ada di Propinsi Riau.

#### **4.2. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana**

Dalam UU No. 24 tahun 2007 memasukan terminologi kebakaran hutan dan lahan sebagai salah satu penyebab kejadian bencana. Dimana pengertian bencana dan hal yang berkaitan dengannya dimaknai sebagai(pasal 1) :

1. Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.
2. Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.

3. Bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit.
4. Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.
5. Kegiatan pencegahan bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan sebagai upaya untuk menghilangkan dan/atau mengurangi ancaman bencana.

Penanggulangan bencana bertujuan untuk(pasal 4) :

1. Memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana;
2. Menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada;
3. Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;
4. Menghargai budaya lokal.
5. Menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Wewenang dan tanggung jawab penanggulangan bencana dijabarkan dalam pasal 5 sampai dengan pasal 9 sebagai berikut :

1. Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

2. Tanggung jawab Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan penanggulangan

bencana meliputi :

- Pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan;
- Perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
- Penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- Pemulihan kondisi dari dampak bencana;
- Pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang memadai;

3. Wewenang Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi:

- Penetapan kebijakan penanggulangan bencana selaras dengan kebijakan pembangunan nasional;
- Pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana;
- Perumusan kebijakan tentang penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana;
- Perumusan kebijakan mencegah penguasaan dan pengurasan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam untuk melakukan pemulihan;

4. Tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi :

- Penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- Perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
- Pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan;
- Pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang memadai.

5. Wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi :

- Penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah;
- Pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana;
- Pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lain;
- Pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya;
- Perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam pada wilayahnya;

Hak dan kewajiban masyarakat dalam penanggulangan bencana diatur dalam pasal 26 – 27, sebagai berikut :

1. Hak masyarakat dimana setiap orang berhak :

- Mendapatkan perlindungan sosial dan rasa aman, khususnya bagi kelompok masyarakat rentan bencana;
- Mendapatkan pendidikan, pelatihan, dan ketrampilan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana;
- Mendapatkan informasi secara tertulis dan/atau lisan tentang kebijakan penanggulangan bencana;
- Berpartisipasi dalam pengambilan keputusan terhadap kegiatan penanggulangan bencana, khususnya yang berkaitan dengan diri dan komunitasnya;

2. Setiap orang yang terkena bencana berhak mendapatkan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar

3. Kewajiban masyarakat, dimana setiap orang wajib untuk :

- Menjaga kehidupan sosial masyarakat yang harmonis, memelihara keseimbangan, keserasian, keselarasan, dan kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- Melakukan kegiatan penanggulangan bencana;
- Memberikan informasi yang benar kepada publik tentang penanggulangan bencana;

Penyelenggaraan penanggulangan bencana diatur pada pasal 31 s/d pasal 47 sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan penanggulangan bencana terdiri atas 3 (tiga) tahap meliputi(pasal 33) :

- Pra bencana;
- Saat tanggap darurat;
- Pasca bencana.

2. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dilaksanakan berdasarkan 4 (empat) aspek meliputi (pasal 32) :

- Sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat;
- Kelestarian lingkungan hidup;
- Kemanfaatan dan efektivitas;
- Lingkup luas wilayah.

3. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi tidak terjadi bencana (pasal 35) meliputi:

- Perencanaan penanggulangan bencana;
- Pengurangan risiko bencana;
- Pencegahan;
- Pemaduan dalam perencanaan pembangunan;

4. Perencanaan penanggulangan bencana meliputi:

- Pengenalan dan pengkajian ancaman bencana;
- Pemahaman tentang kerentanan masyarakat;

- Analisis kemungkinan dampak bencana;
- Pilihan tindakan pengurangan risiko bencana;
- Penentuan mekanisme kesiapan dan penanggulangan dampak bencana;
- Alokasi tugas, kewenangan, dan sumber daya yang tersedia.

5. Kegiatan pencegahan meliputi (pasal 38) :

- Identifikasi dan pengenalan secara pasti terhadap sumber bahaya atau ancaman bencana;
- Kontrol terhadap penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam yang secara tiba-tiba dan/atau berangsur berpotensi menjadi sumber bahaya bencana;
- Pemantauan penggunaan teknologi yang secara tiba-tiba dan/atau berangsur berpotensi menjadi sumber ancaman atau bahaya bencana;
- Penataan ruang dan pengelolaan lingkungan hidup;
- Penguatan ketahanan sosial masyarakat.

### **4.3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup**

Secara harfiah, UU No. 23 tahun 1997 tidak mencantumkan terminologi Kebakaran hutan dan lahan, namun merumuskannya ke dalam terminologi yang lebih

umum yaitu lingkungan hidup.<sup>80</sup> Pengertian lingkungan hidup dijelaskan sebagai (pasal 1) kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

a. Beberapa pengertian dijelaskan dalam penjelasan (Pasal 1) yang ada kaitanya dengan kebakaran hutan dan lahan adalah :

1. Pelestarian daya dukung lingkungan hidup adalah rangkaian upaya untuk melindungi kemampuan lingkungan hidup terhadap tekanan perubahan dan/atau dampak negatif yang ditimbulkan oleh suatu kegiatan, agar tetap mampu mendukung perikehidupan manusia dan makhluk hidup lain.
2. Pencemaran lingkungan hidup adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukkannya.
3. Perusakan lingkungan hidup adalah tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik dan/atau hayatinya yang mengakibatkan lingkungan hidup tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkelanjutan.

<sup>80</sup>Bisri Ilhami, *Sistem Hukum Indonesia Prinsip-Perinsip & Implementasi Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers. 2015.

4. Dampak lingkungan hidup adalah pengaruh perubahan pada lingkungan hidup yang diakibatkan oleh suatu usaha dan atau kegiatan.

b. Dalam hal pengelolaan lingkungan hidup dikatakan bahwa sumber daya alam yang dikuasai oleh negara akan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (pasal 8) yang kemudian diatur hak, kewajiban dan peran masyarakat seperti yang tertuang pada pasal 5, 6 dan pasal 7 sebagai berikut

1. Setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
2. Setiap orang mempunyai hak atas informasi lingkungan hidup yang berkaitan dengan peran dalam pengelolaan lingkungan hidup.
3. Setiap orang mempunyai hak untuk berperan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.
5. Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan berkewajiban memberikan informasi yang benar dan akurat mengenai pengelolaan lingkungan hidup.
6. Masyarakat mempunyai kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan dalam pengelolaan lingkungan hidup yang dilakukan dengan cara

- Meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat, dan kemitraan;
- Menumbuhkembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat;
- Menumbuhkan ketanggapsegeraan masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial;
- Memberikan saran pendapat;

c. Kewajiban pemerintah diatur pada pasal 10 sebagai berikut :

1. Mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab para pengambil keputusan dalam pengelolaan lingkungan hidup;
2. Mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan, dan meningkatkan kesadaran akan hak dan tanggung jawab masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup;
3. Mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan kemitraan antara masyarakat, dunia usaha dan Pemerintah dalam upaya pelestarian daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
4. Mengembangkan dan menerapkan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup yang menjamin terpeliharanya daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
5. Mengembangkan dan mengembangkan perangkat yang bersifat preemtif, preventif, dan proaktif dalam upaya pencegahan penurunan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;

6. Memanfaatkan dan mengembangkan teknologi yang akrab lingkungan hidup;
  7. Menyelenggarakan penelitian dan pengembangan di bidang lingkungan hidup;
  8. Menyediakan informasi lingkungan hidup dan menyebarkannya kepada masyarakat;
  9. Memberikan penghargaan kepada orang atau lembaga yang berjasa di bidang lingkungan hidup.
- d. Wewenang pengelolaan lingkungan hidup diatur pada pasal 9 sebagai berikut :
1. Pemerintah menetapkan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup dan penataan ruang dengan tetap memperhatikan nilai-nilai agama, adat istiadat, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.
  2. Pengelolaan lingkungan hidup, dilaksanakan secara terpadu oleh instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing, masyarakat, serta pelaku pembangunan lain dengan memperhatikan keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup.
  3. Pengelolaan lingkungan hidup wajib dilakukan secara terpadu dengan penataan ruang, perlindungan sumber daya alam nonhayati, perlindungan sumber daya buatan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, cagar budaya, keanekaragaman hayati dan perubahan iklim.

e. Sasaran pengelolaan lingkungan hidup dirumuskan dalam pasal 4 sebagai berikut

1. Tercapainya keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara manusia dan lingkungan hidup;
2. Terwujudnya manusia Indonesia sebagai insan lingkungan hidup yang memiliki sikap dan tindak melindungi dan membina lingkungan hidup;
3. Terjaminnya kepentingan generasi masa kini dan generasi masa depan;
4. Tercapainya kelestarian fungsi lingkungan hidup;
5. Terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana;
6. Terlindunginya Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap dampak usaha dan/atau kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

f. Dalam hal pelaksanaan regulasi pengelolaan hidup, pasal 11 dan 12 mengatur

1. Pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dikoordinasi oleh Menteri.
2. Ketentuan mengenai tugas, fungsi, wewenang dan susunan organisasi serta tata kerja kelembagaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.
3. Untuk mewujudkan keterpaduan dan keserasian pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan dapat melimpahkan wewenang tertentu pengelolaan lingkungan hidup kepada perangkat di wilayah dan

mengikutsertakan peran Pemerintah Daerah untuk membantu Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup di daerah.

g. Aspek Pelestarian fungsi lingkungan hidup daslam UU No.23 tahun 1997 diatur dalampasal 14 – 17 sebagai berikut :

1. Untuk menjamin pelestarian fungsi lingkungan hidup, setiap usaha dan/atau kegiatan dilarang melanggar mutu dan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.
2. Ketentuan mengenai kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, pencegahan dan penanggulangan kerusakan serta pemulihan daya dukungnya diatur dengan Peraturan Pemerintah.
3. Setiap rencana usaha dan/atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup.
4. Ketentuan tentang rencana usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1), serta tata cara penyusunan dan penilaian analisis mengenai dampak lingkungan hidup ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

h. Pengaturan tentang ketentuan pidana seperti yang tertuang pada pasal 41 dan 42 yaitu :

1. Barangsiapa yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan

lingkungan hidup, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

2. Barangsiapa yang karena kealpaannya melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

#### **4.4. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan**

Dalam UU No. 41 tahun 1999 dikatakan bahwahutan, sebagai karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada Bangsa Indonesia, merupakan kekayaan yang dikuasai oleh Negara, memberikan manfaat serbaguna bagi umat manusia, karenanya wajib disyukuri, diurus, dan dimanfaatkan secara optimal, serta dijaga kelestariannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang dan hutan, sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan dan sumber kemakmuran rakyat, cenderung menurun kondisinya, oleh karena itu keberadaannya harus dipertahankan secara optimal, dijaga daya dukungnya secara lestari, dan diurus dengan akhlak mulia, adil, arif, bijaksana, terbuka, profesional, serta bertanggung jawab.

Dalam kaitannya dengan persoalan kebakaran hutan dan lahan beberapa hal yang harus dipedomani adalah :

- a. Asas dan tujuan diterangkan pada pasal 2 sampai dengan pasal 3 :

1. Penyelenggaraan kehutanan berasaskan manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan.
2. Penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan :
  - Menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional;
  - Mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi, yang seimbang dan lestari;
  - Meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap akibat perubahan eksternal;
  - Menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan.

b. Penguasaan hutan dijelaskan pada pasal 4 sebagai berikut :

1. Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
2. Penguasaan hutan oleh Negara sebagaimana dimaksud memberi wewenang kepada pemerintah untuk :

- Mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
- Menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan;
- Mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan

3. Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

c. Status dan Fungsi Hutan diatur pada pasal 5 s/d 9 dan pasal 34 seperti :

1. Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari hutan negara dan hutan hak. Dan hutan negara dapat berupa hutan adat
2. Pemerintah menetapkan status hutan dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya. Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada Pemerintah.
3. Hutan mempunyai tiga fungsi, yaitu fungsi konservasi, fungsi lindung dan fungsi produksi.
4. Pemerintah dapat menetapkan kawasan hutan tertentu untuk tujuan khusus yang diperlukan untuk kepentingan umum seperti :

- Penelitian dan pengembangan;
- Pendidikan dan latihan;
- Religi dan budaya.

5. Pengelolaan kawasan hutan untuk tujuan khusus sebagaimana dimaksud

dapat diberikan kepada :

- Masyarakat hukum adat;
- Lembaga pendidikan;
- Lembaga penelitian;
- Lembaga sosial dan keagamaan

d. Masalah perlindungan dan konservasi alam diatur pada pasal 46 s/d 48 :

1. Penyelenggaraan perlindungan hutan dan konservasi alam bertujuan menjaga hutan, kawasan hutan dan lingkungannya, agar fungsi lindung, fungsi konservasi, dan fungsi produksi, tercapai secara optimal dan lestari.
2. Perlindungan hutan dan kawasan hutan merupakan usaha untuk :
  - Mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama, serta penyakit.
  - Mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat, dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.
3. Pemegang izin usaha pemanfaatan hutan serta pihak-pihak yang menerima wewenang pengelolaan hutan sebagaimana dimaksud diwajibkan

melindungi hutan dalam areal kerjanya dimana dalam penjelasannya disebutkan bahwa Kewajiban melindungi hutan oleh pemegang izin meliputi pengamanan hutan dari kerusakan akibat perbuatan manusia, ternak, dan kebakaran.

e. Kebakaran Hutan dan Lahan diatur dalampasal 49 s/d 50 sebagai berikut :

1. Pemegang hak atau izin bertanggung jawab atas terjadinya kebakaran hutan di areal kerjanya.
2. Setiap orang dilarang membakar hutan.
3. Penjelasan tentang semua orang dilarang membakar adalah :
  - Pada prinsipnya pembakaran hutan dilarang.
  - Pembakaran hutan secara terbatas diperkenankan hanya untuk tujuan khusus atau kondisi yang tidak dapat dielakkan, antara lain pengendalian kebakaran hutan, pembasmian hama dan penyakit, serta pembinaan habitat tumbuhan dan satwa. Pelaksanaan pembakaran secara terbatas tersebut harus mendapat izin dari pejabat yang berwenang.

f. Ketentuan Pidana terkait dengan kebakaran hutan dan lahan (pasal 78) :

1. Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan berupa membakar hutan, diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barang siapa karena kelalaiannya melanggar ketentuan berupa membakar hutan, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan

denda paling banyak Rp. 1.500.000.000,00 (satu milyar lima ratus juta rupiah).

#### **4.5. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001**

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 4 tahun 2001 mengatur tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran dan atau Lahan, sebagai berikut :

a. Beberapa pengertian dijelaskan pada pasal 1 :

1. Pengendalian kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup adalah upaya pencegahan dan penanggulangan serta pemulihan kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan.
2. Pencegahan kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup adalah upaya untuk mempertahankan fungsi hutan dan atau lahan melalui cara-cara yang tidak memberi peluang berlangsungnya kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan.
3. Penanggulangan kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup adalah upaya untuk menghentikan meluas dan meningkatnya kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup serta dampaknya yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan;

4. Dampak lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan adalah pengaruh perubahan pada lingkungan hidup yang berupa kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan yang diakibatkan oleh suatu usaha dan atau kegiatan;

b. Tata laksana pengendalian kebakaran hutan dan lahan diuraikan pada pasal 11 s/d pasal 16 sebagai berikut :

1. Setiap orang dilarang melakukan kegiatan pembakaran hutan dan atau lahan.
2. Setiap orang berkewajiban mencegah terjadinya kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan.
3. Setiap penanggung jawab usaha yang usahanya dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan wajib mencegah terjadinya kebakaran hutan dan atau lahan di lokasi usahanya.

c. Penanggulangan kebakaran hutan dan lahan dijelaskan dalam pasal 17 dan pasal 18 sebagai berikut :

1. Setiap orang berkewajiban menanggulangi kebakaran hutan dan atau lahan di lokasi kegiatannya, dalam penjelasan pasal ini dikatakan : "Penanggulangan kebakaran lahan tidak berlaku bagi masyarakat adat

atau tradisional yang membuka lahan untuk ladang dan kebunnya, kecuali kebakaran lahan tersebut terjadi sampai diluar areal ladang dan kebunnya. Pembakaran tersebut dilakukan dengan sengaja dalam rangka menyiapkan ladang dan kebun”.

2. Pedoman umum penanggulangan kebakaran hutan dan atau lahan ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri yang bertanggung jawab di bidang kehutanan setelah berkoordinasi dengan Menteri lain yang terkait dan Instansi yang bertanggung jawab.
  3. Ketentuan lebih lanjut tentang pedoman teknis penanggulangan kebakaran hutan dan atau lahan sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan peraturan daerah
- d. Wewenang penanggulangan kebakaran hutan dan lahan dari Pemerintah Pusat sampai Pemerintah Kabupaten/Kota diatur padapasal 23 s/d 33 sebagai berikut :
1. Menteri yang bertanggung jawab di bidang kehutanan mengkoordinasikan pemadaman kebakaran hutan dan atau lahan lintas Provinsi dan atau lintas batas negara.
  2. Gubernur bertanggung jawab terhadap pengendalian kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan yang dampaknya lintas kabupaten/kota.

3. Dalam melakukan koordinasi penanggulangan sebagaimana dimaksud Gubernur dapat membentuk atau menunjuk instansi yang berwenang di bidang pengendalian kebakaran hutan dan atau lahan di daerahnya.
4. Instansi yang berwenang sebagaimana dimaksud, wajib melakukan inventarisasi terhadap usaha dan atau kegiatan yang potensial menimbulkan kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup, melakukan inventarisasi dan evaluasi dampak lingkungan hidup, penyusunan strategi, rencana, dan biaya pemulihan dampak lingkungan hidup sebagai upaya pengendalian kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan yang dampaknya lintas kabupaten/kota.
5. Bupati/Walikota bertanggung jawab terhadap pengendalian kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan di daerahnya.
6. Dalam melakukan penanggulangan kebakaran hutan dan atau lahan, Bupati/Walikota dapat membentuk atau menunjuk instansi yang berwenang di bidang pengendalian kebakaran hutan dan atau lahan di daerahnya.
7. Instansi yang berwenang sebagaimana dimaksud, wajib melakukan inventarisasi terhadap usaha dan atau kegiatan yang potensial menimbulkan kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup, melakukan inventarisasi dan evaluasi dampak lingkungan hidup,

penyusunan strategi, rencana, dan biaya pemulihan dampak lingkungan hidup sebagai upaya pengendalian kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan

e. Dalam hal peningkatan kesadaran masyarakat diatur pada Pasal 42 yaitu :

1. Gubernur/Bupati/Walikota/Kepala Instansi yang bertanggung jawab / Pimpinan instansi teknis/Menteri berkewajiban meningkatkan kesadaran masyarakat termasuk aparatur akan hak dan tanggung jawab serta kemampuannya untuk mencegah kebakaran hutan dan atau lahan.
2. Peningkatan kesadaran masyarakat sebagaimana dimaksud dapat dilakukan dengan mengembangkan nilai-nilai dan kelembagaan adat serta kebiasaan-kebiasaan masyarakat tradisional yang mendukung perlindungan hutan dan atau lahan.

f. Ketentuan Pidana pada Pasal 52 menyatakan bahwa setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 11, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17, dan Pasal 18 yang mengakibatkan terjadinya kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup, diancam dengan pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 44, Pasal 45, Pasal 46, dan Pasal 47 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup