

**PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA PELAKU
PEMBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DALAM
KAJIAN YURIDIS SINKRONISASI
UNDANG-UNDANG NOMOR 32TAHUN 2009
DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN
2014 DI KABUPATEN BATANGHARI**

TESIS

Pembimbing :

- 1. DR. H. IBRAHIM, SH. MH. LL.M**
- 2. DR. HJ. SUZANNALISA, SH. MH**



Disusun Oleh :
ZAILANI
NPM. B15031050

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS BATANGHARI
JAMBI
2018**

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunia-NYA, penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan judul **PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA PELAKU PEMBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DALAM KAJIAN YURIDIS SINKRONISASI UNDANG-UNDANG NOMOR 32TAHUN 2009 DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN 2014 DI KABUPATEN BATANGHARI** “ ini.

Tesis ini disusun adalah untuk memenuhi sebagian persyaratan untuk memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Batanghari. Walaupun untuk menyusun tesis ini penulis telah mengerahkan kemampuan yang maksimal, akan tetapi disadari bahwa apa yang telah dicapai, tidaklah sesempurna apa yang diharapkan. Begitu pula sebagai insan biasa, penulis tidak mungkin bebas dari berbagai kekurangan dan kesalahan. Oleh karena itu, atas segala kekurangan dan kesalahan itu penulis menyampaikan permohonan mohon maaf.

Terwujudnya tesis ini tidak terlepas dari bantuan dan bimbingan serta petunjuk dari berbagai pihak, kepada semuanya penulis haturkan terima kasih. Sehubungan dengan itu pula, penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya secara khusus kepada yang terhormat :

1. Bapak H. Fachruddin Razi, SH, MH selaku Rektor Universitas Batanghari yang telah banyak memberikan motivasi dan kemudahan kepada penulis selama mengikuti pendidikan pada Universitas Batanghari;
2. Bapak Prof. Dr. H. Abdul Bari Azed, SH, MH selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Batanghari yang telah banyak memberikan bimbingan dan kemudahan kepada penulis selama mengikuti pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Batanghari;

3. Ibu Dr. Hj. Suzanalisa, SH.MH selaku Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum Universitas Batanghari dan Pembimbing Kedua yang telah banyak memberikan petunjuk bimbingan selama masa perkuliahan dan penyusunan tesis.
4. Bapak Dr. Ibrahim, SH.MH.LL.M selaku Pembimbing Pertama yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan sehingga tesis ini dapat diselesaikan;
5. Bapak, Ibu para Dosen serta seluruh staf Tata Usaha Program Magister Ilmu Hukum Universitas Batanghari yang telah mendidik dan membimbing serta memberi kemudahan di bidang administrasi selama penulis mengikuti perkuliahan;
6. Isteriku Yetti Adelina dan anak-anakku Yohanna Eka Maharani, Yessica Zya Velina tersayang yang telah banyak bersusah payah dan senantiasa berdoa sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Batanghari ini.

Atas segala bimbingan dan bantuan yang telah diberikan, semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan rahmatNYA.

Akhirnya penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak yang relevan hendaknya.

Jambi, Desember 2018
Penulis

ZAILANI
NPM : **B15031050**

ABSTRAK

Kabupaten Batanghari merupakan wilayah kedua terbesar yang memiliki hutan dan lahan di Provinsi Jambi namun juga merupakan wilayah endemik kebakaran hutan dan lahan di Indonesia yang mengakibatkan bencana kabut asap setiap tahun. Perilaku masyarakat di wilayah Kabupaten Batanghari membuka dan membersihkan lahan dan hutan dengan cara membakar yang kerap membuat ketidaknyamanan manusia lainnya karena asap yang dihasilkan dari aktifitas tersebut dimungkinkan karena aturan yang melegalkannya. Pola perilaku membuka dan membersihkan lahan dan hutan dengan cara membakar menjadi halal dikarenakan produk hukum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 namun dilarang oleh Undang Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan. Tidak sinkron dikarenakan sama-sama mengatur mengenai lingkungan khususnya mengenai pembakaran hutan dan lahan dipandang dari sudut materi pertanggungjawaban hukumnya. Sehingga Peneliti tertarik melakukan penelitian dengan tujuan Untuk menganalisis dan mengetahui sejauh mana pengaturan sinkronisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 di Kabupaten Batanghari mengenai pembakaran hutan dan lahan, untuk menganalisis dan mengetahui pertanggungjawaban atau sanksi apa saja yang diterapkan kepada para pelaku pembakaran hutan dan lahan dan Untuk mengetahui kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah untuk menanggulangi dampak dari kegiatan pembakaran hutan dan lahan. Penelitian menggunakan penelitian yuridis normatif empiris. Hasil pembahsan diperoleh bahwa Pengaturan sinkronisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 mengenai pembakaran hutan dan lahan yang terjadi di Kabupaten Batanghari maka berdasarkan Inpres RI No5 Tahun 2015 dan hasil rapat koordinasi antara Gubernur Jambi dan Bupati/Walikota di Provinsi Jambi terbitlah Peraturan Gubernur Jambi Nomor Tahun 2016 Tentang Pencegahan Dan Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan yang menyatakan bahwa Setiap Orang dan/atau badan hukum dilarang membuka hutan dan lahan dengan cara membakar dan Setiap orang yang akan membuka lahan diwajibkan melaporkan dan memperoleh izin dari pemerintah daerah terdekat. Pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku pembakaran hutan dan lahan yang terjadi di Kabupaten Batanghari diatur berdasarkan peraturan perundangan berlaku dimana perbuatan pelaku pembakaran hutan dan lahan merupakan tindak pidana yang memenuhi unsur pasal-pasal di dalam Kitab Undang Undang Hukum Pidana, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan. Kebijakan pemerintah dalam menanggulangi dampak kebakaran hutan dan lahan yang semakin meluas melakukan upaya pencegahan sebelum terjadi kebakaran dan penanggulangan kebakaran.

Kata Kunci : Pertanggungjawaban Pidana, Kebakaran Hutan dan Lahan

ABSTRACT

Batanghari Regency is the second largest region that has forests and land in Jambi Province but is also an endemic area of forest and land fires in Indonesia which results in a smog disaster every year. The behavior of people in the Batanghari Regency area opens and cleanses land and forests by burning, which often makes other human discomfort because the smoke generated from these activities is possible because of the rules that legalize them. Patterns of behavior opening and clearing land and forests by burning become lawful due to legal products of Law Number 32 of 2009 but are prohibited by Law Number 39 of 2014 concerning Plantation. Law Number 39 of 2014 concerning Plantation. It is not synchronized because it is equally regulating about the environment, especially regarding forest and land combustion, viewed from the point of view of material legal responsibility. So that researchers are interested in conducting research with the aim of analyzing and knowing the extent to which synchronization of Law Number 32 Year 2009 with Law Number 39 of 2014 in Batanghari District regarding forest and land burning, to analyze and find out what responsibilities or sanctions are applied to the perpetrators of forest and land fires and to find out the policies taken by the government to overcome the effects of forest and land burning activities. The study uses empirical normative juridical research. The discussion results obtained that the regulation of synchronization of Law Number 32 of 2009 with Law Number 39 of 2014 concerning forest and land burning that occurred in Batanghari District was based on the Indonesian Presidential Instruction No5 of 2015 and the results of coordination meetings between the Governor of Jambi and the Regents / Mayors in Jambi Province issued Regulation of the Governor of Jambi Number 2016 concerning Prevention and Control of Forest and Land Fires which states that Every person and / or legal entity is prohibited from clearing forests and land by burning and Everyone who will open land is required to report and obtain permission from the local government closest. Criminal liability against the perpetrators of forest and land fires that occur in Batanghari Regency is regulated based on the prevailing laws and regulations where the actions of the perpetrators of forest and land burning are criminal acts that fulfill the elements of articles in the Criminal Code, Law No. 32 of 2009 concerning Environmental Protection and Management, Law Number 41 Year 1999 concerning, Law Number 39 Year 2014 concerning Plantation, Government Regulation Number 45 Year 2004 concerning Forest Protection. Government policies in overcoming the impact of forest and land fires are increasingly widespread to make prevention efforts before fires and fire prevention.

Keywords: Criminal Accountability, Forest and Land Fires

DAFTAR ISI

		Halaman
HALAMAN JUDUL		i
HALAMAN PERSETUJUAN		ii
KATA PENGANTAR.....		iii
ABSTRAK		v
ABSTRACT		vi
DAFTAR ISI.....		vii
BAB I	PENDAHULUAN.....	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Perumusan Masalah	7
	C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian	8
	D. Kerangka Konseptual	9
	E. Kerangka Teoritis.....	11
	F. Metode Penelitian.....	20
	G. Sistematika Penulisan	28
BAB II	TINJAUAN TENTANG KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DAN PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA.....	30
	A. Pengertian Kebijakan Hukum Pidana	30
	B. Penegakan Hukum Sebagai Pelaksanaan Dari Kebijakan Hukum Pidana.....	40
	C. Penegakan Hukum Yang Berkeladilan Melalui Sistem Peradilan Pidana.....	45
	D. Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Perbuatan Pidana Dibidang Kehutanan	53
	E. Pengertian, Unsur-unsur, Subjek Pertanggungjawaban Pidana ..	59
BAB III	TINJAUAN TENTANG HUTAN, KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN	70
	A. Pengertian Hutan dan Lahan	70

	B. Jenis-jenis Hutan	74
	C. Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan	78
	D. Sejarah Kebakaran Hutan dan Lahan	84
BAB IV	PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA PELAKU PEMBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DALAM KAJIAN YURIDIS SINKRONISASI UNDANG UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 DENGAN UNDANG UNDANG NOMOR 39 TAHUN 2014 DI KABUPATEN BATANGHARI.....	90
	A. Pengaturan Sinkronisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 Mengenai Pembakaran Hutan Dan Lahan Yang Terjadi Di Kabupaten Batanghari	90
	B. Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Pelaku Pembakaran Hutan dan Lahan Yang Terjadi Di Kabupaten Batanghari	112
	C. Kebijakan Pemerintah Dalam Menanggulangi Dampak Kebakaran Hutan dan Lahan Yang Semakin Meluas di Kabupaten Batanghari	119
BAB V	PENUTUP	125
	A. Kesimpulan	125
	B. Saran	127

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hutan merupakan penyumbang oksigen melalui fotosintesa hijau daun sehingga disebut bahwa hutan adalah paru-paru dunia dan hutan juga merupakan penyumbang aneka ragam hayati terbesar di muka bumi dengan berbagai kehidupan flora dan fauna ditemukan di dalam hutan sehingga hutan merupakan bentuk kehidupan yang dapat ditemukan di seluruh dunia baik pada daerah tropis maupun daerah beriklim dingin. Selain fungsi di atas, hutan juga berfungsi sebagai ekosistem, lumbung air, penyeimbang lingkungan dan mencegah timbulnya pemanasan global.

Hutan di Indonesia merupakan hutan terluas di dunia setelah Brazil dan Zaire, luas hutan Indonesia diperkirakan mencapai 120,35 juta hektare atau lebih kurang 63 persen luas daratan yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia, di mana sebagian besarnya adalah lahan gambut dengan luas lebih kurang 50 % lahan gambut hutan tropis dunia yang seluas 38.317.000 hektare berada di Indonesia dan lahan gambut sangat cocok untuk tanaman sawit.

Hutan di Indonesia dilindungi pemanfaatannya secara optimal dengan memperhatikan aspek kelestarian lingkungan melalui Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem, Undang-Undang nomor 23

tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Perusakan Hutan, Undang-Undang nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-Undang nomor 37 tahun 2014 tentang Konservasi Tanah dan Air serta Undang-Undang nomor 39 tahun 2014 tentang Perkebunan.

Demikian Pemerintah menjaga keberlangsungan hutan agar peran dan fungsinya berjalan dengan baik, namun karena kebutuhan manusia yang dibarengi dengan keserakahan sehingga hutan dimanfaatkan dengan cara eksploitasi.

Pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan pasal 56 jelas melarang membuka dan mengelola lahan dengan cara membakar sebagaimana kutipannya Pasal 56 (1) *“Setiap Pelaku Usaha Perkebunan dilarang membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar”*. Penegasan pasal 56 di atas dibunyikan pada Pasal 108 *“Setiap Pelaku Usaha Perkebunan yang membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah)”*.

Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup pasal 69 ayat (1) huruf (h) jelas juga melarang melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar

sebagaimana kutipannyapada Pasal 69 ayat (1) huruf h “*Setiap orang dilarang melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar*”. Penegasan pasal 69 ayat (1) huruf (h) tertera pada Pasal 108 “*Setiap orang yang melakukan pembakaran lahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf h, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah)*”.

Pertambahan penduduk begitu pesat dan membutuhkan lahan untuk dijadikan tempat tinggal, sementara lahan daratan yang merupakan syarat utama untuk pemukiman manusia tidak mengalami pertambahan luasan, sehingga daratan menjadi berkurang dan akan selalu berkurang.

Bahan utama mendirikan pemukiman manusia adalah kayu, saat kebutuhan tersebut dipenuhi maka manusia akan melakukan penebangan pohon sebagai bahan baku, sepanjang kebutuhan tersebut hanya bersifat normatif maka keberlangsungan pepohonan yang berada di hutan tetap terjaga namun dalam perjalanannya manusia bersifat serakah dengan melakukan penebangan secara besar-besaran yang melebihi kebutuhan normatif tersebut.

Pertambahan penduduk juga menimbulkan hak hidup dari individu manusia demi keberlangsungan diri sendiri maupun kelompoknya, di mana hak hidup individu manusia dan kelompoknya di Indonesia yang merupakan negara agraris adalah dengan cara bertani dan berkebun,

sepanjang sepengetahuan kita bahwa kegiatan bertani dan berkebun individu dan kelompoknya akan mengarah pada pembukaan lahan dan hutan dan alasan kebutuhan dan keterbatasan ekonomi menjadikan halal membuka lahan dan hutan dengan cara membakar.

Pembukaan lahan dengan cara membakar oleh individu dan kelompok demi kelangsungan hidup dan dilakukan secara sporadis pada berbeda-beda tempat dan pada waktu yang bersamaan yaitu musim kemarau, akan menimbulkan akumulasi asap yang cukup besar pada atmosfer.

Kebakaran hutan yang tidak disengaja yaitu karena pemanasan global juga menyumbangkan produksi asap pada atmosfer walau dalam skala kecil dibanding produksi asap yang dihasilkan oleh pembakaran hutan yang dilakukan sengaja oleh individu dan kelompok, sehingga pemanasan global saat ini adalah sebagai dampak dari perbuatan sengaja dan tidak sengaja manusia.

Akumulasi asap yang ada di atmosfer mengakibatkan terganggunya ekosistem. Akumulasi asap menyebabkan terhalangnya sinar matahari ke bumi, di mana sinar matahari menghasilkan sinar ultraviolet yang dibutuhkan oleh hijau daun untuk melakukan fotosintesa. Dari hasil fotosintesa akan memproduksi oksigen.

Sehingga pada saat kekurangan oksigen sebagai akibat tidak ada produksi oksigen dan kumpulan asap yang melebihi kapasitas oksigen menjadi konsumsi pernafasan manusia dan dapat mengakibatkan terganggunya kesehatan manusia.

Akibat dari perbuatan pembukaan lahan dan hutan dengan cara membakar yang menghasilkan asap sehingga Indonesia sangat dikenal dengan *Negara Pengekspor Asap*. Karena asap yang dihasilkan dari pembukaan lahan hutan dengan cara membakar oleh individu dan kelompok secara sporadis dan pada waktu yang hampir bersamaan yaitu musim kemarau, berdampak pada terpaparnya asap dari Indonesia sampai ke Negara tetangga yaitu Singapura dan Malaysia.

Pada tahun 2015, merupakan tingkat kebakaran tertinggi setelah tahun 1997 dan sampel lokasi adalah di Kabupaten Batanghari, di mana pada tahun 2013 kejadian kebakaran sebanyak 6 kali kejadian dan seluruhnya merupakan kebakaran pada bangunan gedung dan tidak ada kebakaran lahan dan hutan, pada tahun 2014 terjadi sebanyak 8 kali kejadian kebakaran dan 2 di antara kejadian itu adalah kebakaran karena membuka lahan untuk usaha perkebunan serta pada tahun 2015 dalam rentang waktu bulan Agustus sampai dengan pertengahan bulan Nopember telah terjadi 113 kali kebakaran dan kebakaran lahan dan hutan mencapai 102 kali kebakaran pada seluruh kecamatan dalam Kabupaten Batanghari. Sehingga apabila dihitung, maka setiap hari terjadi kebakaran lahan dan hutan dengan artian bahwa aktifitas pembukaan lahan dan hutan dengan cara membakar begitu aktif sehingga mengakibatkan luasan lahan dan hutan yang terbakar kurun waktu tersebut seluas lebih kurang 450 hektare.

Perilaku membuka dan membersihkan lahan dan hutan dengan cara membakar yang kerap membuat ketidaknyamanan manusia lainnya karena

asap yang dihasilkan dari aktifitas tersebut dimungkinkan karena aturan yang melegalkannya. Sementara hasil dari aktifitas tersebut berakibat pada rusaknya ekosistem dan mengakibatkan pencemaran lingkungan khususnya udara.

Pola perilaku membuka dan membersihkan lahan dan hutan dengan cara membakar menjadi halal dikarenakan produk hukum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup memiliki standar ganda serta ambigu sebagaimana pada pasal 69 ayat (2) *“Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h memperhatikan sungguh-sungguh kearifan lokal di daerah masing-masing”* serta dikuatkan dengan penjelasan pasal 69 ayat (2) *“Kearifan lokal yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah melakukan pembakaran lahan dengan luas lahan maksimal 2 hektare per kepala keluarga untuk ditanami tanaman jenis varietas lokal dan dikelilingi oleh sekat bakar sebagai pencegah penularan api ke wilayah sekelilingnya”*.

Demikian peneliti mengungkapkan bahwa antara Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup tidak sinkron terhadap Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan. Tidak sinkron dikarenakan sama-sama mengatur mengenai lingkungan khususnya mengenai pembakaran hutan dan lahan dipandang dari sudut materi pertanggungjawaban hukumnya, karena pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 pasal 69 ayat (2) pada bab penjelasan *“kearifan lokal yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah*

melakukan pembakaran lahan dengan luas maksimal dua hektare....”, sementara Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan pada pasal 56 (1) *“Setiap Pelaku Usaha Perkebunan dilarang membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar”*.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan diatas, maka penulis tertarik melakukan penelitian dalam bentuk tesis dengan judul **“PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA PELAKU PEMBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DALAM KAJIAN YURIDIS SINKRONISASI UNDANG-UNDANG NOMOR 32TAHUN 2009 DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN 2014 DI KABUPATEN BATANGHARI”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah dikemukakan, rumusan masalah yang diambil adalah:

1. Bagaimana pengaturan sinkronisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 mengenai pembakaran hutan dan lahan yang terjadi di Kabupaten Batanghari?
2. Bagaimana pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku pembakaran hutan dan lahan yang terjadi di Kabupaten Batanghari?
3. Bagaimana kebijakan pemerintah dalam menanggulangi dampak kebakaran hutan dan lahan yang semakin meluas?

4. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian antara lain :

- a. Untuk menganalisis dan mengetahui sejauh mana pengaturan sinkronisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 di Kabupaten Batanghari mengenai pembakaran hutan dan lahan.
- b. Untuk menganalisis dan mengetahui pertanggungjawaban atau sanksi apa saja yang diterapkan kepada para pelaku pembakaran hutan dan lahan.
- c. Untuk mengetahui kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah untuk menanggulangi dampak dari kegiatan pembakaran hutan dan lahan.

2. Manfaat Penelitian antara lain :

a. Manfaat Praktis

Diharapkan dari penulisan ini memberikan masukan kepada Pemerintah khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Batanghari, Penegak Hukum, dan masyarakat dalam mencegah dan menanggulangi .kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Batanghari.

b. Manfaat Akademis

Diharapkan dapat menambah khasanah keilmuan atau literatur hukum dan bermanfaat sebagai titik tolak dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan penelitian selanjutnya

D. Kerangka Konseptual

Untuk memberikan gambaran yang jelas dan menghindari penafsiran yang berbeda-beda dalam mengartikan istilah yang digunakan dalam penelitian tesis ini, maka diberikan batasan dari konsep terkait dengan definisi beberapa istilah yang ada, yaitu sebagai berikut:

1. Penegakan Hukum:

Menurut Mertokusumo, penegakkan hukum mempunyai makna, bagaimana hukum itu harus dilaksanakan sehingga dalam penegakkan hukum tersebut harus diperhatikan unsur-unsur kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.¹

3. Undang-Undang Kehutanan:

Undang-Undang Kehutanan adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan. Undang-Undang Kehutanan disahkan di Jakarta tanggal 30 September 1999 dan ditempatkan dalam Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 167.

4. Tindak Pidana Pembakaran Hutan dan Lahan:

Menurut Penjelasan Pasal 50 ayat (3) huruf d Undang-undang Kehutanan, pembakaran hutan adalah perbuatan di luar 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

¹RM. Gatot P. Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hal. 65.

tumbuhan dan satwa. Pelaksanaan pembakaran secara terbatas tersebut harus mendapat izin dari pejabat yang berwenang.

5. Undang-Undang Lingkungan Hidup

Undang-Undang Lingkungan Hidup adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup disahkan pada tanggal 3 Oktober 2009 dan ditempatkan pada Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140.

6. Undang-Undang Perkebunan

Undang-Undang Perkebunan adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan disahkan pada tanggal 17 Oktober 2014 ditempatkan pada Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 308.

7. Tindak Pidana:

Menurut Moeljatno tindak pidana atau perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana, barang siapa yang melanggar larangan tersebut.²

8. Sinkronisasi

9. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, sinkronisasi berasal dari kata sifat sinkron, yang berarti sejalan; sejajar; sesuai; selaras. Sin-kro-ni-sa-si adalah kata benda, yang berarti perihal menyinkronkan, atau menyejajarkan; menyelaraskan; menyesuaikan.³

²Moeljatno, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*, Yayasan Badan Peerbit Gajah Mada, Yogyakarta, 1955, hal. 7.

³<http://pusatbahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/> Akses 12 Juni 2017

E. Kerangka Teoritis

Sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas di dalam penelitian ini, perlu dikemukakan secara ringkas beberapa teori yang dijadikan sebagai kerangka teoritis. Teori dimaksud meliputi teori perbandingan hukum dan teori kebijakan hukum pidana.

1. Teori Pertanggungjawaban Pidana

Tanggung jawab (*responsibility*) merupakan suatu refleksi tingkah laku manusia. Penampilan tingkah laku manusia terkait dengan kontrol jiwanya, merupakan bagian dari bentuk pertimbangan intelektualnya atau mentalnya. Bilamana suatu keputusan telah diambil atau ditolak, sudah merupakan bagian dari tanggung jawab dan akibat pilihannya. Tidak ada alasan lain mengapa hal itu dilakukan atau ditinggalkan. Keputusan tersebut dianggap telah dipimpin oleh kesadaran intelektualnya. Tanggung jawab dalam arti hukum adalah tanggung jawab yang benar-benar terkait dengan hak dan kewajibannya, bukan dalam arti tanggung jawab yang dikaitkan dengan gejala jiwa sesaat atau yang tidak disadari akibatnya.⁴

Sementara itu, hukum pidana dapat dikatakan adalah merupakan sanksi istimewa, di mana penghilangan kemerdekaan sebagai bentuk sanksi merupakan tindakan yang berakibat nestapa atau penderitaan bagi pelaku tindak pidana.⁵ Apabila terjadi pelanggaran terhadap suatu norma hukum yang pidana berlaku, perlu dijatuhkan suatu hukuman yang

⁴ Masyhur Efendi, *Dimensi / Dinamika Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional Dan Internasional*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 121

⁵ Utrech, *pidana, jilid I*, (Surabaya;Pustaka Tinta Mas, 1999), hal 57-58

menimbulkan derita atau nestapa, berupa pemidanaan sebagai suatu upaya “pengobatan terakhir (Ultimum Remedium) terhadap pelaku.⁶ Hal ini ditempuh berupaya untuk melindungi kepentingan umum dan merupakan inti dari pidana sebagai sanksi istimewa, yang sanksinya lebih berat dibandingkan sanksi yang terdapat dalam lingkup lainnya seperti privat.⁷

Pengertian hukum pidana terdapat beberapa pendapat para ahli seperti yang diungkapkan oleh Simons, seorang ahli pidana dari Belanda, dalam bukunya berjudul *Leerboek Van Het Nederland Strafrecht* menyatakan bahwa : Hukum pidana adalah sejumlah aturan yang merupakan bagian dari positif yang mengandung larangan-larangan dan keharusan-keharusan lain yang ditentukan oleh Negara atau kekuasaan lain yang berwenang untuk menentukan peraturan-peraturan pidana; larangan atau keharusan mana yang disertai ancaman pidana dan apabila dilanggar maka timbullah hak dari Negara untuk melakukan tuntutan, menjalankan pidana dan melaksanakan pidana.⁸

Menyikapi pengertian tersebut di atas, dapat diketahui bahwa pada dasarnya hukum pidana adalah hukum publik yang pelaksanaannya dapat dipaksakan Negara, dalam hal ini Negara merupakan pihak yang berwenang untuk menjatuhkan sanksi pidana.⁹ Pengertian ini juga mengisyaratkan bahwa hak Negara/penguasa dalam hal penjatuhan

⁶ Ibid, hal 158-160

⁷ S.R. Sianturi, *Asas-asas Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, (Jakarta:Alumni Ahaem-Petehaem, 1996), hal. 13.

⁸Ibid, hal. 15.

⁹Ibid, hal. 20

pidana ini ditimbulkan oleh peraturan-peraturan hukum pidana objektif atau hukum pidana positif.

Pengertian pertanggungjawaban pidana pada dasarnya mengarah pada pemahaman pembedaan terhadap pelaku tindak pidana, sebagaimana telah diungkapkan di atas. Perbuatan tindak pidana merupakan perbuatan yang dapat dikenakan hukuman pidana, yang mana perbuatannya dimaksud mengacu baik kepada pelakunya maupun akibat dari perbuatannya. Korelasi ini sedemikian erat, di mana apabila seseorang melakukan suatu perbuatan yang diancamkan pidana terhadapnya, maka ia harus juga menanggung akibat dari perbuatannya itu dalam bentuk pembedaan. Pengertian menanggung akibat dari pembedaan inilah yang dimaksud sebagai pertanggungjawaban pidana. Senada dengan, pertanggungjawaban pidana dimaksudkan untuk menentukan dapat atau tidaknya seseorang (dalam hal lain tersangka atau terdakwa) dimintakan pertanggungjawabannya atas suatu tindak pidana yang terjadi.

Sebagai ukuran yang menentukan seseorang dapat mempertanggungjawabkan perbuatannya secara pidana dilihat dari kemampuan bertanggungjawab orang tersebut. Kepada orang-orang yang mampu bertanggungjawab saja yang dapat dimintakan pertanggungjawaban pidananya (dihukum).¹⁰ Pengertian kemampuan

¹⁰Sianturi, op. cit, hal. 244

bertanggungjawab itu didasarkan pada suatu keadaan dan mampu jiwa (Versedelijke Vermogens) orang tersebut.¹¹

Pada penerapan hukum pidana dikenal doktrin Mens Rea, yang mana doktrin ini berasal dari asas dalam hukum pidana Inggris Actus Reus, yang lengkap berbunyi “Actus non facit, nisi mens sit rea” yang memiliki arti bahwa “sesuatu perbuatan tidak dapat membuat orang menjadi bersalah kecuali bila dilakukan dengan niat jahat”.¹² Uraian kalimat di atas dapat diambil suatu kesimpulan bahwa dalam suatu tindak pidana yang menjadi permasalahan penting untuk diperhatikan dan dibuktikan adalah :¹³

- a. Adanya perbuatan lahiriah sebagai penjelmaan dari kehendak (actus reus); dan
- b. Kondisi jiwa, itikad jahat yang melandasi perbuatan itu (mens rea).

Doktrin Mens Rea dalam ilmu pengetahuan pidana sejalan dengan adagium yang berbunyi “nullum delictum noela poena siene praevia lege poenali yang memiliki arti “seseorang tidak dapat dipidana tanpa ada ketentuan yang mengatur mengenai hal (kesalahan) itu sebelumnya yang dalam bahasa Belanda adagium ini dipersamakan istilah “Geen straf zonder schuld” yang memiliki arti “tiada pembedaan tanpa adanya kesalahan”.¹⁴

¹¹Ibid, hal. 244-245

¹²Mustafa Abdullah dan Ruben Achmad, *Intisari Pidana*, (Jakarta; Ghalia Indonesia, 1983), hal. 40

¹³ Ibid

¹⁴ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Pidana di Indonesia*. Edisi Kedua, (Bandung PT. Eresco, 1989), hal. 39

Sehingga dapat ditarik garis hubung dari doktrin Mens Rea, yang bertitik berat pada kondisi jiwa pelaku untuk menentukan kemampuan dari tanggungjawab pelaku, mengambil inti dari adagium *nullum delictum noela poena siene praevia lege poenali*. Di mana penegasan atas kemampuan bertanggungjawab ini merupakan posisi yang penting dalam konsep pertanggungjawaban pidana, karena kemampuan tersebut akan memperlihatkan bentuk kesalahan dari pelaku tindak pidana, apakah berupa kesengajaan atau kelalaian.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dalam suatu pertanggungjawaban pidana terdapat unsur-unsur yang harus dipenuhi terlebih dahulu, yaitu :

- a. Adanya kemampuan bertanggungjawab dari pelaku;
- b. Adanya unsur kesalahan dalam tindakan pelaku
- c. Adanya unsur melawan hukum (secara formil dan material) dalam tindakan pelaku;
- d. Tidak adanya keadaan tertentu yang dapat memaafkan tindakan pelaku.

2. Teori Sinkronisasi Hukum

Pengertian atau defenisi Sinkronisasi hukum kita awali dengan mendefenisikan kata sinkronisasi yang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, berarti pada waktu yang sama, serentak, sejalan, sejajar, sesuai, selaras. Sinkronisasi yaitu perihal mensinkronkan, menyerentakkan dan sama juga dengan kata harmonisasi yaitu upaya

mencari keselarasan. Sehingga Sinkronisasi hukum atau sinkronisasi peraturan perundang-undangan adalah penyelerasan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu.

Sinkronisasi bermaksud agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi, saling terkait dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detil dan operasional materi muatannya.

Sinkronisasi mempunyai tujuan yaitu untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tersebut secara efisien dan efektif.

Peraturan perundang-undangan dapat disinkronkan dengan dua cara yaitu :

1. Sinkronisasi Vertikal

Sinkronisasi ini dilakukan untuk melihat apakah peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Pasal 7 ayat (1) menetapkan bahwa jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- 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

Selain harus memperhatikan hirarki peraturan perundang-undangan di atas, dalam sinkronisasi vertikal juga harus memperhatikan kronologis tahun dan nomor penetapan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan sehingga sinkronisasi hukum vertikal bertujuan untuk melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi suatu bidang tidak saling bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya dilihat dari sudut vertikal atau hirarki peraturan perundang-undangan yang ada.

2. Sinkronisasi Horisontal

Sinkronisasi Horisontal diimplementasikan dengan melihat berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat an mengatur bidang yang sama atau terkait, selain itu sinkronisasi horisontal juga harus diimplementasikan secara kronologis, yaitu sesuai dengan urutan waktu ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sinkronisasi horisontal bertujuan untuk mengungkap sejauh mana peraturan perundang-undangan tertentu serasi secara

horisontal yaitu mempunyai keserasian antara peraturan perundang-undangan yang sederajat mengenai bidang yang sama.

Kategori penelitian ini sebagaimana dikutip dari Prof. Soerjono Soekanto¹⁵ bertujuan untuk menggungkap kenyataan sampai sejauh mana perundang-undangan tertentu serasi secara horizontal, yaitu mempunyai keserasian antara perundang-undangan yang sederajat mengenai bidang yang sama. Dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait. Sinkronisasi horisontal juga harus dilakukan secara kronologis, yaitu sesuai dengan urutan waktu ditetapkannya peraturan perundangan-undangan yang bersangkutan. Didalam penelitian mengenai taraf sinkronisasi secara horizontal ini, mula-mula harus terlebih dahulu dipilih bidang yang akan diteliti, setelah bidang tersebut ditentukan, lalu dicarilah peraturan perundang-undangan yang sederajat yang mengatur segala aspek tentang bidang tersebut. Sesuai dengan judul proposal skripsi ini maka bidang yang dipilih untuk diteliti adalah mengenai pembukaan dan pembersihan lahan dan hutan dengan cara membakar, di mana peraturan yang mengatur mengenai pembukaan dan pembersihan lahan dan hutan dengan cara membakar terdapat dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-Undang Perkebunan. Aspek-aspek tersebut merupakan

¹⁵Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, (Jakarta: UI-PRESS,1986), cet 3, hal 257

suatu kerangka untuk menyusun klasifikasi peraturan perundang-undangan yang telah diseleksi, untuk kemudian dianalisa.. Dari hasil analisa akan dapat terungkap, sampai sejauh mana taraf sinkronisasi secara horizontal dari pelbagai macam peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang kebakaran hutan dan lahan. Selain mendapatkan data tentang peraturan perundangan-undangan untuk bidang-bidang tertentu secara menyeluruh dan lengkap, maka penelitian dengan pendekatan ini juga dapat menemukan kelemahan-kelemahan yang ada pada peraturan perundangan-undangan yang mengatur bidang-bidang tertentu. Dengan demikian peneliti dapat membuat rekomendasi untuk melengkapi kekurangan-kekurangan, menghapus kelebihan-kelebihan yang saling tumpang tindih, memperbaiki penyimpangan-penyimpangan yang ada, dan seterusnya. Hasil-hasil penelitian ini tidak hanya berguna bagi penegak hukum, akan tetapi juga bagi ilmuwan dan pendidikan hukum.

Dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998, pasal 2 yang berbunyi “dalam rangka pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang diarahkan pada perwujudan keselarasan konsepsi tersebut dengan ideologi negara, tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya, UUD 1945, GBHN, undang-undang lainnya yang

terkait dengan bidang yang akan diatur dalam rancangan undang-undang tersebut”.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pasal 18 ayat (2) menyebutkan “pengharmonisan, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan”.

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Dalam penyusunan suatu tesis melalui penelitian yang dilakukan diperlukan metode penelitian dalam penyempurnaannya, di mana metode diartikan sebagai suatu jalan atau cara untuk mencapai suatu tujuan.

Pada penyusunan dan penulisan tesis ini, penulis atau peneliti menggunakan penelitian hukum normatif empiris yaitu dengan melakukan penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu penelitian yang dilakukan dengan meneliti bahan-bahan kepustakaan hukum yang berkaitan dengan kegiatan pembakaran hutan dan lahan dalam perundang-undangan di Indonesia dan pelaksanaan perundang-undangan dimaksud di masyarakat

Penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi,

lingkup dan materi, penjelasan umum dari pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang tetapi tidak mengikat aspek terapan atau implementasinya.¹⁶ Penelitian empiris adalah penelitian hukum positif tidak tertulis mengenai perilaku anggota masyarakat dalam hubungan hidup bermasyarakat.¹⁷ Penelitian hukum normatif dengan cara mengkaji hukum tertulis yang bersifat mengikat dari segala aspek yang kaitannya dengan pokok bahasan yang diteliti. Agar dalam kegiatan penelitian ini lebih terarah dan rasional diperlukan suatu metode yang sesuai dengan objek yang dibahas, karena metode itu sendiri berfungsi sebagai cara mengerjakan sesuatu untuk mendapatkan hasil yang memuaskan atas objeknya. Penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, dan sejarah hukum yang berkaitan dengan pembakaran hutan dan lahan.

Dalam hal ini peneliti dalam melakukan penelitiannya menggunakan tipe penelitian terhadap sinkronisasi hukum. Penelitian sinkronisasi hukum terdapat dua taraf sinkronisasi baik vertikal maupun horizontal, maka yang diteliti adalah sampai sejauh manakah hukum positif tertulis yang ada serasi. Hal ini dapat ditinjau secara vertikal, yakni apakah peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi suatu bidang kehidupan tertentu tidak saling bertentangan, apabila dilihat dari sudut hirarki perundang-undangan tersebut. Sedang apabila dilakukan

¹⁶ Abdulkadir Muhamad. Hukum dan Penelitian Hukum. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004. hlm. 101

¹⁷ Ibid, hal 155

penelitian taraf sinkronisasi secara horisontal, maka yang ditinjau adalah perundang-undangan yang sederajat yang mengatur bidang yang sama.

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian sinkronisasi hukum horisontal yaitu sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang sederajat pada bidang yang sama yaitu lingkungan dari sudut materi hukum pasal per pasal.

2. Tehnik Pendekatan

Tehnik atau metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif empiris yaitu suatu penelitian yang secara deduktif dimulai analisa terhadap pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur terhadap permasalahan diatas. Penelitian hukum secara yuridis maksudnya penelitian yang mengacu pada studi kepustakaan yang ada ataupun terhadap data sekunder yang digunakan. Sedangkan bersifat normatif maksudnya penelitian hukum yang bertujuan untuk memperoleh pengetahuan normatif tentang hubungan antara satu peraturan dengan peraturan lain dan penerapan dalam prakteknya. Dalam penelitian hukum normatif maka yang diteliti pada awalnya data sekunder untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer lapangan atau terhadap prakteknya.

3. Sumber Data

Peneliti dalam melakukan penelitiannya mengenai sinkronisasi hukum menggunakan sumber data antara lain :

- a. Bahan hukum primer, meliputi Undang-Undang Lingkungan Hidup, dan Undang-Undang Perkebunan.
 - b. Bahan hukum sekunder, meliputi Rancangan Undang-Undang, buku-buku literatur yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil seminar, makalah-makalah, jurnal, majalah hukum dan naskah lain yang ada relevansinya dengan objek yang diteliti;
 - c. Bahan hukum tertier, meliputi kamus hukum, ensiklopedia dan tulisan non-hukum lainnya yang ada kaitannya dengan penelitian ini.
4. Populasi dan Teknik Pengambilan Sampel
- a. Populasi

Populasi adalah merupakan wilayah generalisasi yang terdiri dari obyek/subyek yang memiliki kuantitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya. Itulah definisi populasi dalam penelitian.

Populasi di sini maksudnya bukan hanya orang atau makhluk hidup, akan tetapi juga benda-benda alam yang lainnya. Populasi juga bukan hanya sekedar jumlah yang ada pada obyek atau subyek yang dipelajari, akan tetapi meliputi semua karakteristik, sifat-sifat yang dimiliki oleh obyek atau subyek tersebut. Bahkan satu orangpun bisa digunakan sebagai populasi, karena satu orang tersebut memiliki berbagai karakteristik, misalnya seperti gaya bicara, disiplin, pribadi, hobi, dan lain sebagainya.

Populasi yang diambil oleh peneliti dalam penyusunan tesis ini berada pada Kabupaten Batanghari mengenai kejadian-kejadian kebakaran yang menyebabkan dampak atau pengaruh negatif terhadap lingkungan yang ditinjau dari sudut pemidanaan terhadap pelaku pembakaran hutan dan lahan dan dikaitkan dengan sinkronisasi terhadap implementasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang perkebunan. Di mana populasinya adalah Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Kabupaten Batanghari, Badan Penanggulangan Bencana Kabupaten Batanghari, Kepolisian Resort Kabupaten Batanghari, dan Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Batanghari.

b. Teknik Pengambilan Sampel

Sampel adalah sebagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi tersebut, ataupun bagian kecil dari anggota populasi yang diambil menurut prosedur tertentu sehingga dapat mewakili populasinya. Jika populasi besar, dan peneliti tidak mungkin mempelajari seluruh yang ada di populasi, hal seperti ini dikarenakan adanya keterbatasan dana atau biaya, tenaga dan waktu, maka oleh sebab itu peneliti dapat memakai sampel yang diambil dari populasi. Sampel yang akan diambil dari populasi tersebut harus betul-betul representatif atau dapat mewakili.

Penentuan sampel yang dilakukan dalam penelitian ini dengan cara non random sampling, yaitu teknik pengambilan sample secara terpilih dengan didasarkan pada tujuan tertentu yang ingin dicapai. Dalam metode non random sampling, tidak semua populasi mempunyai kesempatan sama untuk menjadi wakil populasi. Jenis penentuan yang non-random sampling ini diikuti dengan penarikan sampel secara “Purposive sampling”. Hal ini dilakukan mengingat keterbatasan biaya, waktu dan tenaga dari peneliti.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka sampel yang akan diteliti pada penelitian ini adalah :

- b.1. 3 (satu) orang pegawai pada Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Kabupaten Batanghari
- b.2. 3 (satu) orang pegawai pada Badan Penanggulangan Bencana Kabupaten Batanghari
- b.3. 1 (satu) orang pegawai pada Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Batanghari
- b.4. 1 (satu) orang penyidik pada Polres Batanghari

5. Teknik Pengumpulan Data/Instrumen

Teknik pengumpulan data adalah cara yang dilakukan oleh peneliti untuk mendukung dalam penyelesaian penelitiannya dengan cara menganalisa data yang telah dikumpulkan dari populasi dan sampel populasi yang sesuai dengan bidang penelitian. Di mana peneliti adalah merupakan key instrumen atau alat penelitian yang

utama karena bertugas untuk mengumpulkan data-data yang dibutuhkan dalam penelitian.

Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti dalam penelitiannya antara lain :

- a. Tahap Persiapan
 1. Perumusan masalah dan pembatasan masalah
 2. Menentukan variabel-variabel yang akan diteliti
 3. Melakukan studi kepustakaan untuk mendapat gambaran dan landasan teoritis yang tepat
 4. Menentukan lokasi penelitian
- b. Tahap Pengambilan Data
 1. Menentukan sampel penelitian
 2. Melaksanakan pengambilan data dengan observasi yakni penulis mengambil data dengan terjun langsung ke lapangan
 3. Melakukan wawan cara, penggunaan bahan dokumen serta pustaka (library research)
- c. Tahap Pengolahan Data
 1. Menganalisa dan menyimpulkan hasil dari pengambilan data dengan observasi di lapangan, agar penulis mengetahui fakta-fakta di lapangan
 2. Menganalisa dan menyimpulkan hasil dari pengambilan data hasil wawancara agar mendapatkan gambaran yang memuaskan dari sebuah hasil wawancara, karena wawancara

merupakan sebagai alat dari pengumpulan data untuk melakukan analisa sinkronisasi peraturan undang-undang yang diteliti dengan mendapatkan gambaran di lapangan.

d. Tahap Pembahasan

1. Menginterpretasikan dan membahas hasil observasi, wawancara, penggunaan bahan dokumen serta pustaka (library research) yang dilakukan oleh penulis atau peneliti.
2. Merumuskan kesimpulan hasil penelitian yang diperoleh dan dibahas berdasarkan data dan teori yang ada.

6. Analisa Data

Pada proses analisa data diterapkan tehnik analisis secara kualitatif, sehingga penelitian ini hanya ditargetkan untuk memperoleh deskripsi objek secara general tanpa harus merinci objek secara mendetail dan rinci. Analisis terhadap bahan-bahan hukum di atas, dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut:

- a. Menginterpretasikan semua peraturan perundang-undangan sesuai masalah yang dibahas.
- b. Mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.
- c. Menilai bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas.

G. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pemahaman terhadap tesis ini, penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Mencakup latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, kerangka teoritis, metode penelitian, dan sistematika penulisan;

BAB II TINJAUAN TENTANG KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DAN PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA

Menguraikan Pengertian Kebijakan Hukum Pidana, Penegakan Hukum Sebagai Pelaksanaan Dari Kebijakan Hukum Pidana, Penegakan Hukum yang Berkeadilan Melalui Sistem Peradilan Pidana, Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Perbuatan Pidana Di Bidang Kehutanan, dan Pengertian, Unsur-unsur, Subjek Pertanggungjawaban Pidana

BAB III TINJAUAN TENTANG HUTAN, KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN

Terdiri dari uraian mengenai Pengertian Hutan dan Lahan, Jenis-jenis Hutan, Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan, Sejarah Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia

BAB IV PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA PELAKU PEMBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DALAM KAJIAN YURIDIS SINKRONISASI UNDANG-UNDANG NOMOR

32TAHUN 2009 DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN 2014 DI KABUPATEN BATANGHARI

Membahas hasil penelitian yang terdiri dari analisis Pengaturan sinkronisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 mengenai pembakaran hutan dan lahan yang terjadi di Kabupaten Batanghari, Pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku pembakaran hutan dan lahan yang terjadi di Kabupaten Batanghari, dan Kebijakan pemerintah dalam menanggulangi dampak kebakaran hutan dan lahan yang semakin meluas di Kabupaten Batanghari

;

BAB V PENUTUP

Berisi kesimpulan dan saran sebagai intisari dari hasil penelitian dan pengkajian yang dilakukan sekaligus sebagai jawaban atas permasalahan pokok yang dirumuskan dalam penulisan tesis ini.

BAB II

TINJAUAN TENTANG KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DAN PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA

A. Pengertian Kebijakan Hukum Pidana

Pembakaran dalam pengertian ini didefinisikan sebagai tindakan kesengajaan membakar yang dilakukan masyarakat dalam mengelola lahan untuk kegiatan pertanian / perladangan mereka. Sedangkan kebakaran didefinisikan sebagai suatu proses pembakaran yang menyebar secara bebas, tidak tertekan yang mengkonsumsi bahan bakar seperti : serasah, rumput, humus, ranting-ranting kayu mati, tiang, gulma, semak, dedaunan serta pohon-pohon segar.¹⁸

Departemen Pertanian mencatat bahwa pembukaan lahan dengan cara bakar sampai saat ini masih terus dilakukan. Kegiatan pembukaan lahan yang kurang bijaksana, yang dilakukan masyarakat lebih dikarenakan kondisi sosial ekonomi dan adanya anggapan bahwa abu sisa pembakaran bisa menjadi pupuk. Disamping itu belum adanya teknologi pembukaan lahan yang murah, mudah dan secepat api juga masyarakat melakukan pembakaran ketika mempersiapkan lahannya untuk usaha pertanian atau perkebunan.¹⁹

¹⁸Dharmawan, *Pengaruh Penggunaan Api dalam Penyiapan Lahan Terhadap Emisi Gas Rumah Kaca : Studi Kasus Pada Penerapan Teknik Pembakaran Dengan Sedikit Asap di Areal Gambut Kabupaten Pelalawan Riau*. Tesis Program Studi IlmuLingkungan.Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia. Jakarta, 2003, hal 23

¹⁹Departemen Pertanian, *Kebijakan Dalam Pengendalian Kebakaran Lahan dan Bencana Asap, Makalah Seminar Lokakarya Pengendalian Kebakaran Lahan dan Hutan serta Penanggulangan Bencana Asap*. Banjarmasin 30 Mei 2007.

Selain itu, adanya perusahaan Hutan Tanaman Industri dan Perkebunan yang memanfaatkan masyarakat secara sembunyi-sembunyi melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar, agar biaya pembukaan lahan dapat ditekan, juga telah memicu terjadinya kebakaran lahan dan kebun.

Atas hal tersebut diatas pada dasarnya masyarakat petani/peladang, pengusaha hutan tanaman industri dan perkebunan besar meningkatkan resiko kebakaran hutan dan lahan dan dampak buruk yang diakibatkannya termasuk terjadinya bencana asap.

Pembahasan mengenai landasan yuridis penegakan hukum terhadap tindak pidana kehutanan, tidak dapat dipisahkan dari upaya negara dalam melindungi masyarakat dari tindak pidana. Oleh karena itu, perlu kiranya terlebih dahulu dibahas upaya perlindungan masyarakat tersebut melalui apa yang disebut sebagai “kebijakan kriminal” dan “kebijakan hukum pidana”.

Pengertian kebijakan kriminal antara lain dikemukakan oleh Mardjono Reksodiputro. Ahli hukum pidana tersebut menjelaskan bahwa :

Kebijakan penanggulangan kejahatan dalam arti yang luas pada hakekatnya adalah merupakan segala usaha yang dilakukan oleh pemerintah (negara) dan masyarakat terhadap kemungkinan terjadinya kejahatan (dan mereka yang mempunyai potensi untuk melakukan kejahatan) maupun setelah terjadinya kejahatan (penyidikan, pemeriksaan, peradilan, dan pembinaan si pelanggar hukum).²⁰

²⁰ Mardjono Reksodiputro, . Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana., Buku Ketiga, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007 hal. 9.

Selanjutnya Sudarto mengemukakan tiga pengertian mengenai kebijakan kriminal :

1. Dalam arti sempit, ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana;
2. Dalam arti luas, ialah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi;
3. Dalam arti paling luas, ialah keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.²¹

Di sisi lain, Marc Ancel seperti dikutip Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa kebijakan kriminal (*criminal policy*) didefinisikan sebagai “*the rational organization of the control of crime by society*” atau “suatu usaha rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan”.²²

Bertolak dari pendapat Marc Ancel tersebut, G. Peter Hoefangels sebagaimana dikutip Barda Nawawi Arief, mengungkapkan beberapa pengertian dari kebijakan kriminal sebagai berikut :

1. *Criminal Policy is a the rational organization reaction to crime;*
2. *Criminal Policy is the science of responses;*
3. *Criminal Policy is the science of crime prevention;*
4. *Criminal Policy is a policy of designating human behaviour as crime;*
5. *Criminal Policy is a rational total of the responses to crime*²³

Selanjutnya, sebagaimana diketahui bahwa kejahatan tumbuh akibat interaksi dan perkembangan sosial masyarakat. Oleh karenanya apabila ingin mencapai keberhasilan dalam melindungi masyarakat dari kejahatan,

²¹ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981, hal. 1

²² Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Undip, Semarang, 1996, hal. 2.

²³ *Ibid.* hal. 2

maka kebijakan penanggulangan kejahatan haruslah bersifat terpadu dan selaras dengan kebijakan sosial.

Kedua kebijakan tersebut memiliki hubungan saling melengkapi. Kebijakan sosial hanya akan dapat tercapai apabila didukung oleh sebuah kebijakan kriminal yang baik. Sebaliknya, kebijakan penanggulangan kejahatan tidak akan banyak artinya apabila kebijakan sosial justru merangsang tumbuhnya kejahatan.

Hubungan antara kebijakan kriminal dan kebijakan sosial, antara lain dikemukakan oleh G. Peter Hoefnagels seperti dikutip Barda Nawawi Arief: *“Criminal policy as a science of policy is part of a larger policy : the law enforcement policy...The legislative and enforcement policy is in turn part of social policy”*.²⁴

Senada dengan pendapat di atas, Muladi mengemukakan mengenai hubungan politik kriminal dan politik sosial, Muladi mengatakan bahwa :

Tujuan akhir dari politik kriminal adalah perlindungan masyarakat untuk mencapai tujuan utama kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, penegakan hukum pidana yang merupakan bagian dari politik kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari kebijakan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (politik sosial). Sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhan kebijakan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, maka wajarlah bila dikatakan bahwa usaha penanggulangan kejahatan (termasuk usaha penegakan hukum pidana) merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.²⁵

²⁴ Barda Nawawi Arief, *Op. Cit.*, hal 3

²⁵Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, BP. Universitas Diponegoro, Semarang, 2002, hal. 11.

Urgensi atau perlunya pendekatan kebijakan yang terpadu antara politik kriminal dengan politik sosial, dikemukakan oleh W. Clifford seperti dikutip Barda Nawawi Arief bahwa :

*On the one hand there is the need for a wider view of criminal policy as an integral part of general political and social policy of a given country. It is a reflection of local mores and customs and by product of development. From this wider view-point criminal policy can not be something a part from the more general social situation but must be developed from it and through it*²⁶

Selaras dengan pendapat W. Clifford, Sudarto menjelaskan bahwa: Apabila hukum pidana hendak dilibatkan dalam usaha mengatasi segi-segi negatif dari perkembangan masyarakat/modernisasi maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau *social defence planning*, dan inipun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional²⁷

Bertolak dari konsepsi kebijakan integral yang demikian itu, PBB dalam beberapa kongres mengenai *Crime Trend and Crime Prevention Strategies*, menegaskan pentingnya negara-negara anggota untuk menyusun sebuah kebijakan kriminal yang terpadu dengan kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan. Selengkapnya mengenai penegasan PBB tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kongres PBB ke-4 mengenai *Prevention of crime and the Treatment of offenders* tahun 1970 :
Any dichotomy between a country 's policies for social defence and its planning for national development was unreal by definition;
2. Kongres PBB ke-6 tahun 1980:
 - a. *Crime prevention and criminal justice should be considered in the context of economic development, political system,*

²⁶ *Ibid.*, hal 84

²⁷ Sudarto, *Op. Cit.*, hal. 104.

social and cultural values and social change, as well as in the context of the new international economic order.

- b. *It is a matter of a great importance and priority that programmes for crime prevention and the treatment of offenders should be based on the social, cultural, political and economic circumstances of each country, in a climate of freedom and respect for human rights, and that members states should develop and effective capacity policy coordinated with strategies for social, economic, political and cultural development.*

3. Kongres PBB ke-7 di Milan tahun 1985 :

*Crime prevention and criminal justice should be considered in the context of economic development, political systems, social and cultural values and social change, as well as in the context of the new international economic order. The criminal justice system should be fully responsive to the diversity of political, economic and social systems and to the constantly evolving conditions of society.*²⁸

Dari pernyataan-pernyataan Kongres PBB tersebut di atas, kiranya dapat diambil penegasan bahwa apabila hasil-hasil pembangunan didistribusikan secara pantas dan adil kepada semua rakyat serta menunjang seluruh kondisi sosial, maka pembangunan tidak bersifat kriminogen.

Namun sebaliknya, ia dapat merangsang tumbuhnya kejahatan apabila pembangunan tidak direncanakan secara rasional, perencanaannya tidak proporsional atau timpang dan tidak seimbang, mengabaikan nilai-nilai kultural dan moral, dan tidak mencakup strategi perlindungan masyarakat yang integral.

Selanjutnya, mengenai upaya-upaya yang dapat ditempuh untuk mencapai kebijakan kriminal yang terpadu tersebut di atas, antara lain

²⁸ Barda Nawawi Arief, *Op. Cit.*, hal 6

dikemukakan oleh G. Peter Hoefnagels sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief. Selengkapnya G. Peter Hoefnagels dapat ditempuh melalui tiga cara, yakni :

Penerapan hukum pidana (*criminal law application*), pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*) dan mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pidanaan lewat media massa (*influencing views of society on crime*). Sejalan dengan itu, Barda Nawawi Arief berpendapat bahwa penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dilakukan melalui jalur hukum pidana (*penal policy*) dan jalur di luar hukum pidana (*non penal policy*), yang dilaksanakan secara terpadu.²⁹

Terkait dengan penggunaan hukum pidana dalam mencapai kebijakan kriminal sebagaimana dikemukakan di atas, Mardjono Reksodiputro menjelaskan bahwa:

Upaya penanggulangan kejahatan dapat dilakukan melalui pelaksanaan peraturan perundang-undangan pidana oleh suatu sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) yang dibentuk oleh negara. Disamping itu negara (masyarakat) dapat pula berusaha melalui upaya-upaya sosial, seperti dalam bidang pendidikan, perbaikan taraf hidup masyarakat, mengurangi pengangguran dan lain sebagainya. Namun demikian, hukum pidana dalam banyak hal masih dianggap sebagai landasan utama agar angka kriminalitas berada dalam batas-batas toleransi masyarakat.³⁰

Sejalan dengan beberapa pendapat di atas, dijelaskan bahwa mengemukakan bahwa:

Kebijakan hukum pidana (jalur penal) menitikberatkan pada sifat *represssive*. Sementara jalur non penal, lebih mendekati pada sifat *preventive* atau pencegahan sebelum kejahatan terjadi. Penanggulangan kejahatan lewat jalur non penal, yaitu sasaran pokoknya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab

²⁹ *Ibid.*, hal. 4.

³⁰ Mardjono Reksodiputro, *Op. Cit.*, hal. 92.

terjadinya kejahatan, yang berpusat pada kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuh-suburkan kejahatan.³¹

Dalam hubungan dengan penanggulangan kejahatan menggunakan hukum pidana, Muladi dan Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa:

Untuk mencapai tujuan politik kriminal sebagai bagian integral dari pencapaian tujuan politik pembangunan, diperlukan kebijakan hukum pidana (*penal policy*). Kebijakan hukum pidana pada intinya merupakan upaya penanggulangan kejahatan melalui upaya pidana yang baik. Dengan perkataan lain, dilihat dari sudut politik kriminal, politik hukum pidana identik dengan pengertian “Kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana”.³²

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, kiranya dapat ditarik pengertian bahwa untuk mencapai kebijakan kriminal sebagai bagian integral dari kebijakan sosial, diperlukan sebuah kebijakan hukum pidana. Istilah “kebijakan” dalam kebijakan hukum pidana menurut Barda Nawawi Arief berasal dari istilah “*policy*” (Inggris) atau “*politiek*” (Belanda). Selengkapnya ia mengemukakan bahwa :

Bertolak dari kedua istilah asing ini, maka istilah kebijakan hukum pidana dapat pula disebut politik hukum pidana. Dalam kepustakaan asing, istilah politik hukum pidana, sering dikenal dengan berbagai istilah, antara lain “*penal policy*”, “*criminal law policy*” atau “*strafrechtspolitik*”.³³

Sementara itu menurut Sudarto, pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik kriminal. Selanjutnya, ia menjelaskan bahwa:

³¹ Ibid, hal 15.

³² Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Cet. Ketiga, Alumnus, Bandung, 2005, hal. 11

³³ Barda Nawawi Arief, *Op. Cit.* hal. 25

Menurut politik hukum, kebijakan hukum pidana adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat dan kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengeksperisikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.³⁴

Bertolak dari pengertian demikian, Sudarto mengatakan bahwa:

Melaksanakan politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan dayaguna. Atau dengan kata lain, bahwa melaksanakan politik hukum pidana berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan masa-masa yang akan datang.³⁵

Dari sudut pandang lainnya, Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa :

Masalah kebijakan hukum pidana pada hakikatnya bukanlah semata-mata pekerjaan teknik perundang-undangan yang dapat dilakukan secara yuridis normatif dan sistematis-dogmatik. Disamping pendekatan yuridis normatif, kebijakan hukum pidana juga memerlukan pendekatan yuridis faktual yang dapat berupa pendekatan sosiologis, historis dan komparatif; bahkan memerlukan pula pendekatan komprehensif dari berbagai disiplin ilmu-ilmu sosial lainnya dan pendekatan integral dengan kebijakan sosial dan pembangunan nasional pada umumnya.³⁶

Dengan demikian, dilihat sebagai bagian dari politik hukum, maka kebijakan hukum pidana mengandung arti, bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik. Pengertian demikian terlihat pula dalam defisini “*penal policy*” dari Marc Ancel yang secara singkat dapat dinyatakan sebagai “suatu ilmu sekaligus

³⁴ Sudarto, *Op. Cit.*, hal 28

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Barda Nawawi Arief, *Op. Cit.* hal. 25.

seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik”.³⁷

Oleh karena itu, menurut Barda Nawawi Arief, yang dimaksud dengan peraturan hukum positif (*the positive rules*) dalam definisi Marc Ancel itu jelas adalah peraturan perundang-undangan hukum pidana. Dengan demikian istilah *penal policy* menurut Marc Ancel adalah sama dengan istilah kebijakan hukum pidana.³⁸

Mengacu pada penggunaan hukum pidana dalam orientasi pada kebijakan sosial itulah, menurut Djoko Prakoso, mengutip pendapat Sudarto dalam menghadapi masalah kriminal atau kejahatan, harus diperhatikan hal-hal yang pada intinya sebagai berikut :

- a. Tujuan penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materil dan sprituil berdasarkan Pancasila. Sehubungan dengan ini maka penggunaan hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan penyegaran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat;
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk mencegah atau menanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian materil dan sprituil atas warga masyarakat;
- c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil;
- d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, jangan sampai melampaui beban tugas (*overblasting*).³⁹

³⁷ *Ibid.*, hal 29

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Djoko Prakoso, *Pidana Mati di Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hal. 32

Berdasarkan paparan di atas di atas, kiranya dapat ditarik kesimpulan bahwa untuk mencapai kebijakan perlindungan masyarakat terhadap kejahatan sebagai bagian integral dari kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan, diperlukan sebuah kebijakan hukum pidana. Kebijakan hukum pidana yang dimaksud adalah usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang baik yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan masa-masa yang akan datang serta yang dikehendaki dan diperkirakan bisa digunakan untuk mengeksperesikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

B. Penegakan Hukum Sebagai Pelaksanaan Dari Kebijakan Hukum Pidana

Upaya perlindungan masyarakat dari tindak pidana yang dilakukan melalui kebijakan hukum pidana berupa penyusunan peraturan perundang-undangan pidana yang baik, maka pelaksanaan kebijakan hukum pidana tersebut secara faktual, dilakukan melalui penegakan hukum.

Pengertian dari penegakan hukum, antara lain dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, yang mengatakan bahwa :

Secara konsepsional Inti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyelaraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegajawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup⁴⁰

⁴⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983, hal. 5

Selanjutnya, ia mengemukakan bahwa :

Penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun dalam kenyataannya di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian *law enforcement* begitu populer. Selain itu ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Perlu dicatat bahwa pendapat yang agak sempit tersebut mempunyai kelemahan-kelemahan, apabila pelaksanaan perundang-undangan dan keputusan-keputusan hakim malah mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup.⁴¹

Pendapat lainnya mengenai penegakan hukum diuraikan Mertokusumo bahwa “penegakkan hukum mempunyai makna, bagaimana hukum itu harus dilaksanakan sehingga dalam penegakkan hukum tersebut harus diperhatikan-unsur-unsur kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan”.⁴²

Selanjutnya, Selo Sumardjan mengemukakan bahwa penegakan hukum berkaitan erat dengan usaha menanamkan hukum di dalam masyarakat agar mengetahui, menghargai, mengakui dan mentaati hukum, reaksi masyarakat yang didasarkan pada sistem nilai-nilai yang berlaku dan jangka waktu menanamkan hukum⁴³

Selanjutnya Leden Marpaung mengemukakan bahwa :

Penegakan hukum yang berisi kepatuhan, timbulnya tidak secara tiba-tiba melainkan melalui suatu proses yang terbentuk dari kesadaran setiap insan manusia untuk melaksanakan dan tidak melaksanakan sesuai bunyi peraturan yang ada. Proses tersebut tidak berasal dari atas ke bawah atau sebaliknya melainkan tidak

⁴¹Ibid., hal 7-8

⁴² RM. Gatot P. Soemartono. *Hukum Lingkungan Indonesia*. Penerbit Sinar Grafika. Jakarta, hal. 65

⁴³Sidik Sunaryo, *Sistem Peradilan Pidana*, Penerbit Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2004, hal. 56

mempedulikan darimana datangnya, karena kewajiban untuk mematuhi segala bentuk peraturan perundang-undangan adalah milik semua bangsa Indonesia. Dalam realita sehari-hari, ada warga negara yang menjunjung hukum, ada warga yang salah atau keliru menghayati hak dan kewajibannya sehingga yang bersangkutan dianggap telah melanggar hukum. Anggapan seseorang telah melanggar hukum harus dibuktikan dahulu kebenarannya secara cermat dan teliti karena adanya asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocent*).⁴⁴

Pembahasan mengenai penegakan hukum, tidak dapat dilepaskan dari pemikiran-pemikiran tentang efektifitas hukum. Menurut Soerjono Soekanto seperti dikutip Sidik Sunaryo :

Masalah efektifitas hukum berhubungan erat dengan usaha yang dilakukan agar hukum itu benar-benar hidup didalam masyarakat, dalam artian berlaku secara filosofis, yuridis dan sosiologis. Secara filosofis, berarti hukum berlaku sebagaimana yang dicita-citakan oleh hukum. Secara yuridis, berarti sesuai dengan apa yang telah dirumuskan, dan sosiologis, hukum dipatuhi oleh warga masyarakat.⁴⁵

Sementara itu, mengenai tolok ukur dari efektivitas hukum, dikemukakan oleh Soerjono Soekanto bahwa masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum. Faktor-faktor tersebut disamping merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Selanjutnya ia menjelaskan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, sebagai berikut:

1. Faktor hukumnya sendiri, yang didalam tulisan ini akan dibatasi pada undang-undang saja.

⁴⁴Leden Marpaung, Proses Penanganan Perkara Pidana *Penyelidikan dan Penyidikan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal.3.

⁴⁵ Sidik Sunaryo, *Op. Cit.*, hal. 57

2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum,
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.⁴⁶

Sejalan dengan pendapat Soerjono Soekanto di atas, khususnya terkait dengan faktor masyarakat, Alfian mengatakan bahwa :

Krisis kepercayaan terhadap hukum menyebabkan melemahnya partisipasi masyarakat dalam bidang hukum yang disebabkan karena kurangnya pengetahuan masyarakat akan peraturan-peraturan yang ada, kurangpercayaan akan kemampuan hukum untuk menjamin hak dan kewajiban mereka secara adil, materi peraturan hukum yang bertentangan dengan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat dan para pelaksana atau penegak hukum yang tidak memberi contoh yang baik dalam kepatuhannya terhadap hukum⁴⁷

Pendapat senada dikemukakan oleh Sidik Sunaryo yang mengatakan bahwa efektivitas hukum sangat bergantung pada faktor substansi (peraturan perundang-undangan), faktor struktur (aparatus penegak hukum) dan faktor kultur (masyarakat). Ketiga faktor tersebut secara bersama-sama atau sendiri-sendiri akan mempengaruhi efektif tidaknya hukum.⁴⁸

Sementara itu, menurut Howard dan Mummery sebagaimana dikutip oleh Sidik Sunaryo, efektivitas hukum mempunyai syarat sebagai berikut :

- a. Undang-undang harus dirancang dengan baik, kaidah-kaidah yang memuatnya harus dirumuskan dengan jelas dan dapat dipahami dengan penuh kepastian. Tanpa patokan-patokan yang jelas seperti itu, orang sulit untuk mengetahui apa yang sesungguhnya diharuskan, sehingga undang-undang tidak akan efektif.

⁴⁶ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.* hal. 8

⁴⁷ *Ibid.*, hal. 59

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 11.

- b. Undang-undang itu dimana mungkin, seyogyanya bersifat melarang, dan bukannya bersifat mengharuskan. Dapat dikatakan bahwa hukum prohibitor itu pada umumnya lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum mandatur.
- c. Sanksi yang diancamkan dalam undang-undang itu haruslah berpadanan dengan sifat undang-undang yang yang dilanggar. Suatu sanksi yang mungkin tepat untuk suatu tujuan tertentu, mungkin saja dianggap tidak tepat untuk tujuan lain.
- d. Berat sanksi yang diancamkan kepada si pelanggar tidaklah boleh keterlalu. Sanksi yang terlalu berat dan tidak sebanding dengan macam pelanggarannya akan menimbulkan keengganan dalam hati para penegak hukum untuk menerapkan sanksi itu secara konsekuen terhadap orang-orang golongan tertentu.
- e. Kemungkinan untuk mengamati dan menyidik perbuatan-perbuatan yang dikaedahi dalam undang-undang harus ada. Hukum yang dibuat untuk melarang perbuatan-perbuatan yang sulit dideteksi, tentulah tidak mungkin efektif. Itulah sebabnya hukum berkehendak mengontrol kepercayaan atau keyakinan orang tidak mungkin akan efektif.
- f. Hukum yang mengandung larangan-larangan moral akan jauh lebih efektif ketimbang hukum yang tidak selaras dengan kaedah-kaedah moral, atau yang netral. Seringkali kita menjumpai hukum yang demikian efektifnya, sehingga kehadirannya seakan-akan tidak diperlukan lagi, karena perbuatan-perbuatan yang tidak dikehendaki itu juga sudah dicegah oleh daya kekuatan moral dan norma sosial. Akan tetapi, ada juga hukum yang mencoba melarang perbuatan-perbuatan tertentu sekalipun kaidah-kaidah moral tak berbicara apa-apa tentang perbuatan itu. Misalnya, larangan menunggak pajak. Hukum seperti itu jelas kalah efektif jika dibandingkan dengan hukum yang mengandung paham dan pandangan moral di dalamnya.
- g. Agar hukum itu bisa berlaku secara efektif, mereka yang bekerja sebagai pelaksana-pelaksana hukum harus menunaikan tugas dengan baik. Mereka harus mengumumkan undang-undang secara luas. Mereka harus menafsirkannya secara seragam dan konsisten serta sedapat mungkin senafas atau senada dengan bunyi penafsiran yang mungkin coba dilakukan oleh warga masyarakat yang terkena. Aparat-aparat penegak hukum harus juga bekerja keras tanpa mengenal jemu untuk menyidik dan menuntut pelanggar-pelanggar.
- h. Akhirnya, agar suatu undang-undang dapat efektif, suatu standar hidup sosio ekonomi yang minimal harus ada di dalam

masyarakat. Pula, di dalam masyarakat ini, ketertiban umum sedikit atau banyak harus mudah terjaga.⁴⁹

Berdasarkan pendapat beberapa pakar hukum tersebut di atas kiranya dapat ditarik kesimpulan bahwa efektivitas penegakan hukum pidana amat berkaitan erat dengan efektivitas hukum pidana itu sendiri. Sementara hukum pidana yang efektif sangat dipengaruhi oleh kualitas perundang-undangan pidana yang dihasilkan dari sebuah kebijakan hukum pidana yang baik dan sistem peradilan pidana yang dijalankan secara efektif dan efisien.

C. Penegakan Hukum yang Berkeadilan Melalui Sistem Peradilan Pidana

Sebagaimana telah dibahas dimuka bahwa tujuan hukum yang hakiki adalah terciptanya ketertiban, keadilan dan pembaharuan masyarakat. Tujuan hakiki penegakan hukum tersebut, selaras dengan pendapat Roscoe Pound sebagaimana dikutip oleh Mochtar Kusumaatmadja bahwa tujuan hukum adalah guna menciptakan ketertiban, mencapai keadilan, dan hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat (*law as a tool of social engineering*).⁵⁰

Pencapaian rasa keadilan masyarakat yang menjadi salah satu tujuan dari penegakan hukum, memang merupakan sesuatu ukuran yang bersifat relatif karena disadari tidak mungkin untuk menemukan sebuah keadilan yang mutlak (*absolute justice*). Terkait dengan hal itu, Aristoteles sebagaimana dikutip oleh Dikdik M. Arief Mansur dan Elisatris Gultom,

⁴⁹ *Ibid.*, hal. 11-13

⁵⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Hubungan Antara Hukum Dengan Masyarakat: Landasan Pikiran, Pola dan Mekanisme Pelaksanaan Pembaharuan Hukum*, BPHN-LIPI, Jakarta, 1976, hlm. 9

mengemukakan “Teori Realis” yang berusaha untuk membedakan keadilan menjadi:

- a. keadilan kumulatif, dimana keadilan itu terjadi dalam hal setiap orang mendapatkan bagian yang sama, tidak didasarkan pada prestasi;
- b. keadilan distributif, dimana tercipta adil apabila setiap individu mendapatkan bagian sesuai dengan peran dan kontribusi masing masing;
- c. keadilan vindikatif, dimana dikatakan adil apabila suatu hukuman itu setimpal dengan kejahatan;
- d. keadilan kreatif, dimana harus ada perlindungan kepada orang yang kreatif (pencipta);
- e. keadilan protektif, yang berbicara mengenai suatu perlindungan bagi tiap individu;
- f. keadilan legalis, bahwa keadilan itu tersirat dalam Undang-undang.⁵¹

Dengan demikian, kiranya dapat ditarik pengertian bahwa melalui peraturan perundang-undangan pidana yang baik, diharapkan dapat tercapai suatu keadilan melalui keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi oleh hukum. Walaupun cita keadilan itu tetap relatif, namun dapat ditetapkan suatu batasan apa yang dimaksud dengan adil itu menurut hukum.

Disamping “Teori Realis” tersebut, perlu pula kiranya dikemukakan sebuah model keadilan yang seringkali disebut sebagai model keadilan restoratif atau *restorative justice model*. Menurut Muladi *restorative justice model* mempunyai beberapa karakteristik yaitu :

1. Kejahatan dirumuskan sebagai pelanggaran seorang terhadap orang lain dan diakui sebagai konflik;

⁵¹ Dikdik M. Arief Mansur dan Elisatris Gultom, *Urgensi Perlindungan Korban Kejahatan*, Rajawali Press, 2006., hal. 12

- 1) Titik perhatian pada pemecahan masalah pertanggungjawaban dan kewajiban pada masa depan;
- 2) Sifat normatif dibangun atas dasar dialog dan negosiasi;
- 3) Restitusi sebagai sarana perbaikan para pihak, rekonsiliasi dan restorasi sebagai tujuan utama;
- 4) Keadilan dirumuskan sebagai hubungan-hubungan hak, dinilai atas dasar hasil;
- 5) Sasaran perhatian pada perbaikan kerugian sosial;
- 6) Masyarakat merupakan fasilitator di dalam proses restoratif;
- 7) Peran korban dan pelaku tindak pidana diakui, baik dalam masalah maupun penyelesaian hak-hak dan kebutuhan korban. Pelaku tindak pidana didorong untuk bertanggung jawab;
- 8) Pertanggungjawaban si pelaku dirumuskan sebagai dampak pemahaman terhadap perbuatan dan untuk membantu memutuskan yang terbaik;
- 9) Tindak pidana dipahami dalam konteks menyeluruh, moral, sosial dan ekonomis; dan
- 10) Stigma dapat dihapus melalui tindakan restoratif.⁵²

Pendapat lain dikemukakan oleh Romli Atmasasmita bahwa:

Restorative justice menempatkan nilai yang lebih tinggi dalam keterlibatan yang langsung dari para pihak yakni pelaku kejahatan dan korban kejahatan. Korban dimotivasi agar mampu memulihkan keadaannya akibat sebuah kejahatan, sementara pelaku didorong untuk memikul tanggung jawab sebagai sebuah langkah dalam memperbaiki kesalahan yang disebabkan oleh tindak kejahatan dan dalam membangun sistem nilai sosialnya. Keterlibatan komunitas secara aktif memperkuat komunitas itu sendiri dan mengikat komunitas akan nilai-nilai untuk menghormati dan rasa saling mengasihi antar sesama. Peranan pemerintah secara substansial berkurang dalam memonopoli proses peradilan. *Restorative justice* membutuhkan usaha-usaha yang kooperatif dari komunitas dan pemerintah untuk menciptakan sebuah kondisi dimana korban dan pelaku dapat merekonsiliasikan konflik mereka dan memperbaiki luka-luka mereka.⁵³

⁵²Muladi, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hal. 127-129.

⁵³Romli Atmasasmita, *Op. Cit*, hal. 101.

Pandangan para ahli mengenai model keadilan tersebut di atas, kiranya dapat mempermudah pemahaman mengenai proses penegakan hukum yang berkeadilan. penegakan hukum yang berkeadilan. Terkait dengan hal itu, kiranya penulis perlu mengetengahkan pendapat yang dikemukakan oleh Mardjono Reksodiputro bahwa tujuan penegakan hukum yang utama adalah terjadinya proses hukum yang adil (*due process of law*), dimana di dalamnya hak-hak tersangka, terdakwa dan terpidana dilindungi dan dianggap sebagai bagian dari hak-hak warga negara (*civil rights*) dan karena itu bagian dari HAM.⁵⁴

Mengacu pada paparan di atas, dapatlah ditarik pengertian bahwa proses hukum yang adil (*due process of law*) merupakan bagian yang terpenting atau merupakan inti dari penegakan hukum, yang akan menentukan kualitas pencapaian tujuan dari penegakan hukum itu sendiri. Oleh karena, pelaksanaan proses hukum itu, dilaksanakan oleh sistem peradilan pidana, maka sebelum membicarakan penegakan hukum yang berkeadilan, terlebih dahulu harus dibahas mengenai sistem peradilan pidana.

Terkait dengan sistem peradilan pidana, ada baiknya terlebih dahulu ditinjau pengertian dari sistem peradilan pidana tersebut. Mardjono Reksodiputro menjelaskan bahwa:

Sistem peradilan pidana adalah sistem dalam suatu masyarakat untuk mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat dengan tujuan utama mencegah masyarakat menjadi

⁵⁴Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku Kedua*, Pusat Pelayanan Keadulan dan Pengabdian Hukum (d/h Lembaga Kriminologi), Universitas Indonesia, Jakarta, 2007, hal. 53.

korban kejahatan, menyelesaikan kejahatan yang terjadi, sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana, dan mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi perbuatannya.⁵⁵

Pengertian lain mengenai sistem peradilan pidana, dikemukakan oleh

Muladi bahwa :

Sistem peradilan pidana sesuai dengan makna dan ruang lingkup sistem dapat bersifat fisik dalam arti sinkronisasi struktural (*structural synchronization*), dapat pula bersifat substansial (*substantial synchronization*) dan dapat pula bersifat kultural (*cultural synchronization*). Dalam hal sinkronisasi struktural, keselarasan dan keserempakan dituntut dalam mekanisme administrasi peradilan pidana (*the administration of justice*) dalam kerangka hubungan antar lembaga penegak hukum. Dalam hal sinkronisasi substansial, maka keserempakan mengandung makna baik vertikal maupun horizontal dalam kaitannya dengan hukum positif yang berlaku. Sedangkan sinkronisasi kultural mengandung usaha untuk selalu serempak dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana.⁵⁶

Mengenai ciri pendekatan sistem dalam peradilan pidana, Romli

Atmasasmita menjelaskan ciri-ciri dari sistem peradilan pidana sbb:

1. Titik berat pada koordinasi dan sinkronisasi komponen peradilan pidana (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga masyarakat).
2. Pengawasan dan pengendalian penggunaan kekuasaan oleh komponen peradilan pidana.
3. Efektivitas sistem penanggulangan kejahatan lebih utama dari efisiensi penyelesaian perkara.
4. Penggunaan hukum sebagai instrumen untuk memantapkan *the administrati-on of justice*.⁵⁷

⁵⁵Mardjono Reksodiputro, Buku Ketiga, *Op. Cit.*, hal. 84-85.

⁵⁶Muladi, *Kapita selecta Sistem Peradilan Pidana*, UNDIP, Semarang, 1995, hal. 13-14

⁵⁷Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana, Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme*, Binacipta, Bandung, 1996. hal. 10

Kata “sistem” dalam istilah “sistem peradilan pidana”, sejatinya telah merujuk pada SPP yang terpadu yang mengandung makna adanya suatu keterpaduan dalam langkah dan gerak masing-masing sub sistem kearah tercapainya tujuan bersama. Hal itu ditegaskan oleh Mantan Menteri Kehakiman Ali Said sebagaimana dikutip oleh Mardjono Reksodiputro bahwa:

Penggunaan kata “sistem” dalam “sistem peradilan pidana” berarti, bahwa kita menyetujui pendekatan sistemik dalam melakukan manajemen administrasi peradilan pidana kita. Ini berarti perlu adanya keterpaduan dalam langkah dan gerak masing-masing sub sitem ke arah tercapainya tujuan bersama. Oleh karena itu, kerjasama yang erat diantara unsur-unsur sistem adalah syarat mutlak.⁵⁸

Selanjutnya Mardjono Reksodiputro menjelaskan bahwa :

Pendekatan sistemik akan menyadarkan kita antara lain bahwa setiap sistem mempunyai tujuan tertentu yang harus dihayati oleh setiap sub sistemnya (atau sub-sub sistemnya). Meskipun setiap sub sistem akan mempunyai pula tujuannya sendiri, yang merupakan landasan dan pedoman kerja bagi mereka yang bekerja dalam sub sistem yang bersangkutan, tetapi masing-masing tujuan dari sub sistem tidak boleh bertentangan dengan tujuan utama dari sistemnya sendiri (dalam hal ini: sistem peradilan pidana. ...Dalam pendekatan semacam ini, maka ada keterkaitan yang jelas pula antara sub sistem pengadilan dengan sub sistem kepolisian dan sub sistem Lembaga Masyarakat. Keterkaitan antara sub sistem yang satu dengan yang lainnya adalah seperti “bejana berhubungan”.⁵⁹

Pemikiran dari para pakar hukum di atas, selaras dengan konsepsi yang dianut dalam SPP Indonesia yakni “Sistem Peradilan Pidana Terpadu (*Integrated criminal justice system*)”. Sistem Peradilan Pidana Terpadu

⁵⁸Mardjono Reksodiputro, Buku Ketiga, *Op. Cit.*, hal. 47.

⁵⁹Mardjono Reksodiputro, Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana Buku Kedua, *Fakultas Hukum Universitas Indonsesia*, 2007, hal. 80.

dibangun dari sub sistem-sub sistem yang mengacu pada kodifikasi hukum pidana formil yakni Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang diberlakukan melalui Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981.

Tugas dari sub sistem atau komponen-komponen yang bekerjasama dalam SPP yakni Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Pemasyarakatan, menurut Mardjono Reksodiputro mencakup hal-hal yang cukup luas yakni mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan, menyelesaikan kejahatan yang terjadi, sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana, dan berusaha agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi perbuatannya.⁶⁰

Oleh karena luasnya cakupan tugas dari SPP sebagaimana dikemukakan di atas, maka sangat diperlukan suatu keterpaduan kerja dari masing-masing sub sistem yang menjadi bagian dari SPP. Mantan Menteri Kehakiman Republik Indonesia, Ali Said mengemukakan tentang pentingnya keterpaduan dari unsur-unsur sistem peradilan pidana sebagaimana dikutip oleh Mardjono Reksodiputro:

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya mengenai perlunya tenaga-tenaga profesional sistem peradilan pidana, maka adanya satu tujuan yang dihayati bersama oleh unsur-unsur dari sistem, merupakan ciri utama dari suatu sistem peradilan pidana yang bekerja dengan baik. Kita tidak akan dapat mengharapkan sistem yang bekerja dengan baik itu, apabila tidak ada keterpaduan dalam kegiatan unsur-unsur tersebut. Dalam kebhinekaan fungsi masing-masing unsur sistem, maka penghayatan yang sama tentang tujuan sistem peradilan pidana inilah yang akan membuktikan keterpaduan dari berbagai unsur tersebut.⁶¹

⁶⁰Mardjono Reksodiputro, Buku Ketiga, *Op. Cit.* hal. 140.

⁶¹*Ibid.*, hal. 143

Sejalan dengan pendapat-pendapat di atas, Ramelan mengemukakan bahwa :

Berlakunya KUHAP telah membawa perubahan yang mendasar dalam proses penyelesaian perkara pidana baik dalam konsepsi maupun implementasi. Sebagai konsekuensi dari perubahan tersebut, para aparat pelaksana penegakan hukum melakukan upaya-upaya reorientasi atas sikap, tata laku dan tata pikiran dengan maksud agar mampu memainkan peran yang telah ditentukan secara terintegrasi. Konsepsi sistem peradilan pidana yang dianut dalam KUHAP tersebut menunjukkan adanya unsur-unsur yang terdiri dari sub-sub sistem, yaitu sub sistem penyidikan, sub sistem penuntutan, sub sistem pemeriksaan di sidang pengadilan dan sub sistem pelaksanaan putusan pengadilan. Sistem peradilan pidana melibatkan komponen-komponen yang terdiri dari lembaga Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Pemasyarakatan terpidana. Setiap sub sistem tersebut merupakan bagian yang saling berkaitan secara tak terpisahkan dan berkesinambungan, serta harus ada unsur kesamaan-kesamaan persepsi dan tujuan dalam sistem peradilan pidana.⁶²

Terkait dengan cakupan tugas dari SPP Indonesia dan pentingnya penghayatan terhadap urgensi kebersamaan dari masing-masing unsur dari SPP Indonesia, Mardjono Reksodiputro menggambarkan bahwa:

Upaya melindungi masyarakat dari kejahatan sebagai salah satu tugas dari SPP Indonesia misalnya, bukan hanya merupakan tugas dari Kepolisian. Kejaksaan dan Pengadilan turut bertanggungjawab melalui penjatuhan putusan yang dirasakan adil oleh masyarakat. Pemasyarakatan juga turut bertanggungjawab dengan melakukan program pembinaan sedemikian rupa sehingga narapidana berhasil diintegrasikan kembali ke tengah masyarakat.⁶³

Dari pendapat ahli hukum di atas, kiranya dapat ditarik pengertian bahwa kemampuan masing-masing sub sistem menghayati satu tujuan

⁶²Ramelan, "Peningkatan Peran Kejaksaan Dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu", *Media Hukum* (Jakarta: September 2003) hal. 1.

⁶³Mardjono Reksodiputro, Buku Ketiga. *Op. Cit.*, hal. 142

bersama dan bekerjasama dalam SPP Indonesia, akan menentukan efektivitas dari penegakan hukum di tengah masyarakat.

Disamping itu, seberapa jauh masing-masing sub sistem mampu menghayati pentingnya pemenuhan hak-hak tersangka, terdakwa dan terpidana dalam pelaksanaan proses hukum, akan menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari penegakan hukum yang berkeadilan.

D. Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Perbuatan Pidana Di Bidang Kehutanan

Mengacu pada kesimpulan yang dikemukakan sebelumnya bahwa kebijakan hukum pidana adalah kebijakan penanggulangan kejahatan atau kebijakan melindungi masyarakat dari kejahatan melalui perwujudan peraturan perundang-undangan pidana yang baik yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan masa-masa yang akan datang.

Berdasarkan kesimpulan di atas, kiranya dapat ditarik pengertian bahwa upaya penyusunan peraturan perundang-undangan pidana yang baik yang sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat baik ditinjau dari aspek kebijakan maupun dari aspek sosial politik, memiliki peran yang penting dan strategis upaya perlindungan masyarakat dari berbagai macam tindak pidana yang terus tumbuh dan berkembang sesuai perkembangan dinamika kehidupan masyarakat.

Perkembangan atau dinamika tindak pidana dapat dilihat dari munculnya berbagai modus baru dari bentuk-bentuk kejahatan yang lama dan bentuk-bentuk kejahatan baru ditengah masyarakat. Tindak pidana

yang semula dipersepsikan sebagai kejahatan sederhana dan konvensional, kini dilakukan dengan modus baru yang lebih kompleks dan terorganisir. Disamping itu, muncul pula berbagai bentuk kejahatan baru, yang belum pernah ada sebelumnya.

Untuk mengantisipasi munculnya berbagai bentuk dan modus tindak pidana yang baru tersebut, maka lahirlah berbagai perangkat perundang-undangan pidana di luar Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Undang-undang dimaksud mengatur antara lain tindak pidana di bidang pengelolaan lingkungan hidup, pasar modal, bea dan cukai, pemberantasan tindak pidana korupsi, perbankan, pencucian uang, narkotika dan tindak pidana di bidang kehutanan. .

Dalam perspektif perundang-undangan Indonesia, penyelenggaraan kehutanan diatur di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan (selanjutnya disebut Undang-Undang Kehutanan).

Undang-Undang yang disahkan di Jakarta tanggal 30 September 1999 dan ditempatkan dalam Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 167 ini, lahir berdasarkan pertimbangan antara lain bahwa hutan sebagai karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada bangsa Indonesia merupakan kekayaan alam yang tak ternilai harganya wajib disyukuri. Karunia yang diberikan-Nya, dipandang sebagai amanah, karenanya hutan harus diurus dan dimanfaatkan dengan akhlak mulia dalam

rangka beribadah, sebagai perwujudan rasa syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Disamping itu, 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 kesejahteraan masyarakat Indonesia, baik generasi sekarang maupun yang akan datang.

Selanjutnya, dalam kedudukannya sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan, hutan telah 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, dengan tetap mengutamakan kepentingan nasional.

Dipertimbangkan pula bahwa sejalan dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional yang mewajibkan agar bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka penyelenggaraan kehutanan senantiasa mengandung jiwa dan semangat kerakyatan, berkeadilan dan berkelanjutan. Oleh karena itu penyelenggaraan kehutanan harus dilakukan dengan asas manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan dan keterpaduan dengan dilandasi akhlak mulia dan bertanggung-gugat.

Asas-asas penyelenggaraan kehutanan sebagaimana termaktub dalam dasar pertimbangan lahirnya Undang-Undang Kehutanan tersebut, kemudian ditegaskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Kehutanan mengenai Asas dan Tujuan, yang selengkapnya menggariskan bahwa:

Pasal 2 :

Penyelenggaraan kehutanan berasaskan manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan.

Dalam Penjelasan Undang-Undang Kehutanan ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan penyelenggaraan kehutanan berasaskan manfaat dan lestari, dimaksudkan agar setiap pelaksanaan penyelenggaraan kehutanan memperhatikan keseimbangan dan kelestarian unsur lingkungan, sosial dan budaya, serta ekonomi.

Sementara penyelenggaraan kehutanan berasaskan kerakyatan dan keadilan, dimaksudkan agar setiap penyelenggaraan kehutanan harus memberikan peluang dan kesempatan yang sama kepada semua warga negara sesuai dengan kemampuannya, sehingga dapat meningkatkan kemakmuran seluruh rakyat. Oleh karena itu, dalam pemberian wewenang pengelolaan atau izin pemanfaatan hutan harus dicegah terjadinya praktek monopoli, monopsoni, oligopoli, dan oligopsoni.

Selanjutnya, penyelenggaraan kehutanan berasaskan kebersamaan, mengandung maksud agar dalam penyelenggaraan kehutanan menerapkan pola usaha bersama sehingga terjalin saling keterkaitan dan saling ketergantungan secara sinergis antara masyarakat setempat dengan BUMN

atau BUMD, dan BUMS Indonesia, dalam rangka pemberdayaan usaha kecil, menengah, dan koperasi.

Adapun yang dimaksudkan dengan penyelenggaraan kehutanan berasaskan keterbukaan adalah agar setiap kegiatan penyelenggaraan kehutanan mengikutsertakan masyarakat dan memperhatikan aspirasi masyarakat.

Asas terakhir dalam penyelenggaraan kehutanan adalah asas keterpaduan. Asas tersebut dimaksudkan agar setiap penyelenggaraan kehutanan dilakukan secara terpadu dengan memperhatikan kepentingan nasional, sektor lain, dan masyarakat setempat.

Selanjutnya, di dalam Undang-undang yang terdiri dari 17 Bab dan 84 Pasal tersebut, terdapat sejumlah terminologi penting yang menjadi landasan yuridis dalam pengelollan kehutanan dan penegakan hukum terhadap tindak pidana kehutanan. Terminologi dimaksud termaktub di dalam Pasal 1, yang selengkapnya menjelaskan bahwa :

Pasal 1

Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan:

- a. Kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu.
- b. Hutan adalah 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.
- c. Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.
- d. Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah.
- e. Hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah.

- f. Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.
- g. Hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan.
- h. Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.
- i. Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya.
- j. Kawasan hutan suaka alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya, yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan.
- k. Kawasan hutan pelestarian alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.
- l. Taman buru adalah kawasan hutan yang ditetapkan sebagai tempat wisata berburu.
- m. Hasil hutan adalah benda-benda hayati, nonhayati dan turunannya, serta jasa yang berasal dari hutan.
- n. Pemerintah adalah Pemerintah Pusat.
- o. Menteri adalah menteri yang diserahi tugas dan bertanggung jawab di bidang kehutanan.

Selanjutnya, terkait dengan pokok bahasan dalam penelitian ini yakni penegakan hukum terhadap pelaku penebangan kayu di luar kawasan hutan negara, kiranya perlu pula diketahui mengenai status hutan, sebagaimana diatur di dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Kehutanan yang selengkapnya menggariskan bahwa :

Pasal 5 ayat (1)

Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari:

- a. hutan negara, dan
- b. hutan hak.

Berdasarkan asas-asas penyelenggaraan kehutanan dan ketentuan yang mengatur mengenai landasan yuridis pengelolaan kehutanan tersebut di atas, kiranya dapat dilihat dengan jelas bahwa secara normatif terdapat komitmen yang kuat dari negara untuk menjaga kelestarian hutan dan menempatkan kemakmuran rakyat sebagai tujuan utama dari penyelenggaraan kehutanan nasional.

Selaras dengan pokok bahasan dalam penelitian ini, pertanyaan yang akan dijawab dalam bab selanjutnya adalah apakah penyelenggaraan kehutanan nasional terutama dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana kehutanan, telah mampu memenuhi asas kerakyatan dan keadilan yang jadi ruh dari kelahiran Undang-Undang Kehutanan.

E. Pengertian, Unsur-unsur, Subjek Pertanggungjawaban Pidana

Terjadinya pertanggungjawaban pidana karena ada kesalahan yang merupakan tindak pidana yang dilakukan oleh seseorang, dan telah ada aturan yang mengatur tindak pidana tersebut.

Roeslan Saleh, menyatakan bahwa :

Dalam membicarakan tentang pertanggungjawaban pidana, tidaklah dapat dilepaskan dari satu dua aspek yang harus dilihat dengan pandangan-pandangan falsafah. Satu diantaranya adalah keadilan, sehingga pembicaraan tentang pertanggungjawaban pidana akan memberikan kontur yang lebih jelas. Pertanggungjawaban pidana sebagai soal hukum pidana terjalin dengan keadilan sebagai soal filsafat.⁶⁴

Pengertian perbuatan pidana tidak termasuk hal pertanggungjawaban.

Perbuatan pidana hanya menunjuk pada dilarangnya perbuatan. Apakah

⁶⁴ Roeslan Saleh, *Pikiran-pikiran Tentang Pertanggungjawaban Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal. 10.

orang yang telah melakukan perbuatan itu kemudian juga dipidana tergantung pada soal, apakah dia dalam melakukan perbuatan itu mempunyai kesalahan atau tidak apabila orang yang melakukan perbuatan pidana itu memang mempunyai kesalahan, maka tentu dia akan dipidana. Tetapi, manakala dia mempunyai kesalahan, walaupun dia telah melakukan perbuatan yang terlarang dan tercela, dia tidak dipidana. Asas yang tidak tertulis : “Tidak dipidana jika tidak ada kesalahan”, merupakan tentu dasar daripada dipidananya si pembuat.⁶⁵

Pepatah mengatakan : ”Tangan menjinjing, bahu memikul”, artinya seseorang harus menanggung segala akibat dari tindakan atau kelakuannya. dalam hukum pidana juga ditentukan hal seperti itu, yang dinamakan pertanggungjawaban pidana. Bedanya, jika pepatah tadi mengandung suatu pengertian yang luas sekali, dalam hukum pidana pertanggungjawaban pidana dibatasi dengan ketentuan di dalam Undang-Undang. Pertanggungjawaban pidana menjurus kepada pemidanaan petindak, jika telah melakukan suatu tindak pidana dan memenuhi unsur-unsurnya yang telah ditentukan dalam Undang-Undang. Dilihat dari sudut terjadinya satu tindakan yang terlarang (diharuskan), seseorang akan dipertanggungjawabkan atas tindakan-tindakan tersebut apabila tindakan tersebut bersifat melawan hukum (dan tidak ada peniadaan sifat melawan hukum atau *rechtsvaardigingsgrond* atau alasan pembeda) untuk orang itu dilihat dari sudut kemampuan bertanggungjawab maka hanya seseorang

⁶⁵ *Ibid*, hal. 75.

yang mampu bertanggung jawab yang dapat dipertanggungjawabkan pidanakan.⁶⁶

Dalam bahasa asing pertanggungjawaban pidana disebut sebagai *toerekenbaarheid*, *criminal responsibility*, *criminal liability*. Bahwa pertanggungjawaban pidana dimaksudkan untuk menentukan apakah seseorang tersangka/terdakwa dipertanggungjawabkan atas suatu tindak pidana (*crime*) yang terjadi atau tidak. Dengan perkataan lain apakah terdakwa akan dipidana atau dibebaskan. Jika ia dipidana, harus ternyata bahwa tindakan yang dilakukan itu bersifat melawan hukum dan terdakwa mampu bertanggung jawab. Kemampuan tersebut memperlihatkan kesalahan dari petindak yang berbentuk kesengajaan atau kealpaan. Artinya tindakan tersebut tercela tertuduh menyadari tindakan yang dilakukan tersebut.⁶⁷

Pertanggungjawaban pidana adalah suatu perbuatan yang tercela oleh masyarakat yang harus dipertanggungjawabkan pada si pembuatnya atas perbuatan yang dilakukan. Dengan mempertanggung jawabkan perbuatan yang tercela itu pada si pembuatnya, apakah si pembuatnya juga dicela ataukah si pembuatnya tidak dicela. Padahal yang pertama maka si pembuatnya tentu dipidana, sedangkan dalam hal yang kedua si pembuatnya tentu tidak dipidana.⁶⁸

Kesalahan dalam arti seluas-luasnya, dapat disamakan dengan pengertian pertanggungjawaban dalam hukum pidana. Di dalamnya

⁶⁶ E.Y. Kanter dan S.R Sianturi, *Op. Cit.*, hal. 249.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Roeslan Saleh, *Op.Cit*, hal. 75-76.

terkandung makna dapat dicelanya si pembuat atas perbuatannya. Jadi, apabila dikatakan bahwa orang itu bersalah melakukan sesuatu tindak pidana, maka itu berarti bahwa ia dapat dicela atas perbuatannya.⁶⁹

Menurut Roeslan Saleh, beliau mengatakan bahwa :

Dalam pengertian perbuatan pidana tidak termasuk hal pertanggungjawaban. Perbuatan pidana hanya menunjuk kepada dilarangnya perbuatan. Apakah orang yang telah melakukan perbuatan itu kemudian juga dipidana, tergantung pada soal apakah dia dalam melakukan perbuatan itu memang mempunyai kesalahan atau tidak. Apabila orang yang melakukan perbuatan pidana itu memang mempunyai kesalahan, maka tentu dia akan dipidana.⁷⁰

Di dalam Pasal-Pasal KUHP, unsur-unsur delik dan unsur pertanggungjawaban pidana bercampur aduk dalam buku II dan III, sehingga dalam membedakannya dibutuhkan seorang ahli yang menentukan unsur keduanya. Menurut pembuat KUHP syarat pembedaan disamakan dengan delik, oleh karena itu dalam pemuatan unsur-unsur delik dalam penuntutan haruslah dapat dibuktikan juga dalam persidangan.

Pertanggungjawaban pidana menjurus kepada pembedaan petindak, jika telah melakukan suatu tindak pidana dan memenuhi unsur-unsurnya yang telah ditentukan dalam Undang-Undang. Dilihat dari sudut terjadi suatu tindakan yang terlarang (diharuskan), seseorang akan dipertanggungjawab-pidanakan atas tindakan-tindakan tersebut apabila tindakan tersebut bersifat melawan hukum untuk itu. Dilihat dari sudut

⁶⁹ Andrisman, Tri. Asas-Asas dan Aturan Umum Hukum Pidana Indonesia. Universitas Lampung. Bandar Lampung. 2009., hal. 95.

⁷⁰ Roeslan Saleh, *Op. Cit.*, hal. 75.

kemampuan bertanggung jawab maka hanya seseorang “mampu bertanggung jawab” yang dapat dipertanggungjawabkan pidananya.

Pertanggungjawaban (pidana) menjurus kepada pemidanaan petindak, jika telah melakukan suatu tindak pidana dan memenuhi unsur-unsurnya yang telah ditentukan dalam Undang-Undang. Dilihat dari sudut terjadinya suatu tindakan yang terlarang (diharuskan), seseorang akan dipertanggungjawabkan pidanakan atas tindakan-tindakan tersebut apabila tindakan tersebut bersifat melawan hukum (dan tidak ada peniadaan sifat melawan hukum atau *rechtsvaardigingsgrond* atau alasan pembenar) untuk itu.

Dilihat dari sudut kemampuan bertanggungjawab, maka hanya seseorang yang yang “mampu bertanggung-jawab yang dapat dipertanggung-jawabkan. Dikatakan seseorang mampu bertanggung jawab (*toerekeningsvatbaar*), bilamana pada umumnya.

Dalam bukunya *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia Dan Penerapannya*, E.Y. Kanter dan S.R. Sianturi menjelaskan bahwa unsur mampu bertanggung jawab mencakup :

- a. Keadaan jiwanya :
 1. Tidak terganggu oleh penyakit terus-menerus atau sementara (*temporair*).
 2. Tidak cacat dalam pertumbuhan (*gagu, idiot, imbecile, dan sebagainya*), dan.
 3. Tidak terganggu karena terkejut, *hypnotisme, amarah yang meluap, pengaruh bawah sadar/reflexe bewenging, melindur/slaapwandel, mengganggu karena demam/koorts, nyidam dan lain sebagainya*. Dengan perkataan lain didalam keadaan sadar.
- b. Kemampuan jiwanya :
 1. Dapat menginsyafi hakekat dari tindakannya.

2. Dapat menentukan kehendaknya atas tindakan tersebut, apakah akan dilaksanakan atau tidak, dan.
3. Dapat mengetahui ketercelaan dari tindakan tersebut.

Lebih lanjut E.Y.Kanter dan S.R. Sianturi. menjelaskan bahwa :

Kemampuan bertanggungjawab didasarkan pada keadaan dan kemampuan “jiwa” (*geestelijke vermogens*), dan bukan kepada keadaan dan kemampuan “berfikir” (*verstanddelijke vermogens*), dari seseorang, walaupun dalam istilah yang resmi digunakan dalam Pasal 44 KUHP adalah *verstanddelijke vermogens*. Untuk terjemahan dari *verstanddelijke vermogens* sengaja digunakan istilah “keadaan dan kemampuan jiwa seseorang”.⁷¹

Pertanggungjawaban pidana disebut sebagai “*toerekenbaarheid*” dimaksudkan untuk menentukan apakah seseorang tersangka/terdakwa dipertanggungjawabkan atas suatu tindak pidana (*crime*) yang terjadi atau tidak.⁷²

Petindak di sini adalah orang, bukan makhluk lain. Untuk membunuh, mencuri, menghina dan sebagainya, dapat dilakukan oleh siapa saja. Lain halnya jika tindakan merupakan menerima suap, menarik kapal dari pemilik/pengusahanya dan memakainya untuk keuntungan sendiri.

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

⁷¹ *Ibid*, hal. 85.

⁷² *Ibid*, hal. 87.

Tidaklah ada gunanya untuk mempertanggungjawabkan terdakwa atas perbuatannya apabila perbuatannya itu sendiri tidak bersifat melawan hukum, maka lebih lanjut dapat pula dikatakan bahwa terlebih dahulu harus ada kepastian tentang adanya perbuatan pidana, dan kemudian semua unsur-unsur kesalahan harus dihubungkan pula dengan perbuatan pidana yang dilakukan, sehingga untuk adanya kesalahan yang mengakibatkan dipidanannya terdakwa maka terdakwa haruslah :

- a. Melakukan perbuatan pidana.
- b. Mampu bertanggung jawab.
- c. Dengan kesengajaan atau kealpaan, dan.
- d. Tidak adanya alasan pemaaf.⁷³

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

Orang yang dapat dituntut dimuka pengadilan dan dijatuhi pidana, haruslah melakukan tindak pidana dengan kesalahan. Kesalahan dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu :

1. Kemampuan bertanggungjawab.
2. Sengaja (*dolus/opzet*) dan lalai (*culpa/alpa*).
3. Tidak ada alasan pemaaf.⁷⁴

Pengertian kesalahan sebagai pengertian hukum dapat diketahui dari beberapa pendapat sarjana berikut ini :

- a. Mezger :

⁷³ Roeslan Saleh, *Op. Cit.*, hal. 75.

⁷⁴ *Ibid.*

Kesalahan adalah keseluruhan syarat yang memberi dasar untuk adanya pencelaan pribadi terhadap si pembuat tindak pidana.

- b. Simons :
Sebagai dasar untuk pertanggungjawab dalam hukum pidana. Ia berupa keadaan fisik dari si pembuat dan hubungannya terhadap perbuatannya dan dalam arti bahwa berdasarkan keadaan fisik itu perbuatannya dapat dicelakan kepada si pembuat.
- c. Pompe :
Pada pelanggaran norma yang dilakukan karena kesalahannya, biasanya sifat melawan hukum itu merupakan segi luarnya. Yang bersifat melawan hukum itu adalah perbuatannya. Segi dalamnya, yang bertalian dengan kehendak si pembuat adalah kesalahan.⁷⁵

Bahwa bilamana kita hendak menghubungkan petindak dengan tindakannya dalam rangka mempertanggungjawab pidanakan petindak atas tindakannya, agar supaya dapat ditentukan pembedaan kepada petindak harus diteliti dan dibuktikan bahwa :

- a. Subjek harus sesuai dengan perumusan Undang-Undang.
- b. Terdapat kesalahan pada petindak.
- c. Tindakan itu bersifat melawan hukum.
- d. Tindakan itu dilarang dan diancam dengan pidana oleh Undang-Undang (dalam arti luas).
- e. Dan dilakukannya tindakan itu sesuai dengan tempat, waktu dan keadaan lainnya yang ditentukan dalam Undang-Undang.⁷⁶

Menurut Tri Andrisman,

Unsur-unsur pertanggungjawaban pidana adalah :

1. Kesalahan.
2. Kemampuan bertanggungjawab.
3. Tidak ada alasan pemaaf.⁷⁷

Moeljatno menyimpulkan bahwa untuk adanya kemampuan bertanggung jawab harus ada :

⁷⁵ *Ibid*, hal. 94.

⁷⁶ E.Y.Kanter & S.R Sianturi. *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan. Penerapannya*. Jakarta: Stora Grafika, 2002, hal. 253.

⁷⁷ Tri Andrisman, *Op.Cit*, hal. 73.

- a. Kemampuan untuk membedakan antara perbuatan yang baik dan yang buruk. sesuai dengan hukum dan yang melawan hukum. (faktor akal).
- b. Kemampuan untuk menentukan kehendaknya menurut keinsyafan tentang baik dan buruknya perbuatan tadi. (faktor perasaan/kehendak).⁷⁸

Tegasnya bahwa, pertanggungjawaban pidana adalah merupakan pertanggungjawaban orang terhadap tindak pidana yang dilakukannya. Dengan demikian, terjadinya pertanggungjawaban pidana karena telah ada tindak pidana yang dilakukan oleh seseorang.

Dimana masyarakat telah sepakat menolak suatu perbuatan tertentu yang diwujudkan dalam bentuk larangan atas perbuatan tersebut. Sebagai konsekuensi penolakan masyarakat tersebut, sehingga orang yang melakukan perbuatan tersebut akan dicela, karena dalam kejadian tersebut sebenarnya pembuat dapat berbuat lain. Pertanggungjawaban pidana pada hakikatnya merupakan suatu mekanisme yang dibangun oleh hukum pidana untuk bereaksi terhadap pelanggaran atas kesepakatan menolak suatu perbuatan tertentu.

Subyek pertanggungjawaban pidana merupakan subyek tindak pidana, karena berdasarkan uraian-uraian di atas telah dibahas bahwa yang akan mempertanggungjawabkan suatu tindak pidana adalah pelaku tindak pidana itu sendiri sehingga sudah barang tentu subyeknya haruslah sama antara pelaku tindak pidana dan yang akan mempertanggungjawabkan perbuatan pidananya.

⁷⁸ <http://syarifblackdolpin.wordpress.com/2012/01/11/pertanggungjawaban-pidana/> diakses pada tanggal 20 September 2018.

Menurut Ey. Kanter dan SR. Sianturi, yang dianggap sebagai subyek Tindak Pidana adalah manusia (*natuurlijke-persoonen*), sedangkan hewan dan badan-badan hukum (*rechtspersonen*) tidak dianggap sebagai subjek. Bahwa hanya manusialah yang dianggap sebagai subjek tindak pidana, ini tersimpulkan antara lain dari :

- a. Perumusan delik yang selalu menentukan subjeknya dengan istilah: barang siapa, warga negara Indonesia, nakhoda, pegawai negeri, dan lain sebagainya. Penggunaan istilah-istilah tersebut selain dari pada yang ditentukan dalam rumusan delik yang bersangkutan, ditemukan dasarnya dari Pasal-Pasal : 2 sampai dengan 9 KUHP. Untuk istilah barang siapa, dalam Pasal-Pasal : 2, 3 dan 4 KUHP digunakan istilah “*een ieder*” (dengan terjemahan setiap orang).
- b. Ketentuan mengenai pertanggungjawaban pidana seperti diatur, terutama dalam Pasal : 44, 45, 49 KUHP, yang antara lain mengisyaratkan sebagai *geestelijke vermogens* dari petindak.
- c. Ketentuan mengenai pidana yang diatur dalam Pasal 10 KUHP, terutama mengenai pidana denda, hanya manusialah yang mengerti nilai uang.⁷⁹

Perkembangan hukum pidana selanjutnya memang bukan hanya manusia saja yang dianggap sebagai subyek. Penentuan atau perluasan badan hukum sebagai subyek tindak pidana, adalah karena kebutuhan, terutama dalam soal perpajakan, perekonomian dan keamanan negara, yang disesuaikan dengan perkembangan peradaban dan ilmu pengetahuan manusia. Namun pada hakekatnya, manusia yang merasakan/menderita pembedaan itu.⁸⁰

Lalu siapa yang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana sebagai pelaku tindak pidana. Berdasarkan ketentuan Pasal 55 ayat (1) ke-1, ke-2

⁷⁹ E.Y. Kanter dan S.R Sianturi. *Op. Cit.*, hal. 253.

⁸⁰ *Ibid*, hal. 222.

dan ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) menjelaskan bahwa :

Ayat (1) Dipidana sebagai pelaku tindak pidana :

1. Mereka yang melakukan, yang menyuruh melakukan, dan turut serta melakukan perbuatan.
2. Mereka yang dengan memberi atau menjanjikan sesuatu dengan menyalahgunakan kekuasaan atau martabat, dengan kekerasan, ancaman atau penyesetan. Atau dengan memberi kesempatan, sarana atau keterangan sengaja menganjurkan orang lain supaya melakukan perbuatan.

Ayat (2) Terhadap penganjur, hanya perbuatan yang sengaja dianjurkan sajalah yang diperhitungkan, beserta akibat-akibatnya.

Ketentuan Pasal 55 ayat (1) ke-1, ke-2 dan ayat (2) KUHP di atas mengkategorikan pelaku tindak pidana sebagai orang yang melakukan sendiri suatu tindak pidana dan orang yang turut serta atau bersama-sama untuk melakukan tindak pidana.

BAB III

TINJAUAN TENTANG HUTAN, KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN

A. Pengertian Hutan dan Lahan.

1. *Pengertian Hutan*

Kata hutan merupakan terjemahan dari kata bos (Belanda) dan forrest (Inggris). Forrest merupakan dataran rendah yang bergelombang, dan dapat dikembangkan untuk kepentingan di luar kehutanan, seperti pariwisata. Di dalam hukum tertentu Inggris kuno, forrest (hutan) berarti suatu daerah tertentu yang tanahnya ditumbuhi pepohonan, tempat hidup binatang buas dan burung-burung hutan.⁸¹

Menurut Dengler yang diartikan dengan hutan adalah :

Sejumlah pepohonan yang tumbuh pada lapangan yang cukup luas, sehingga suhu, kelembaban, cahaya, angin, dan sebagainya tidak lagi menentukan lingkungannya, akan tetapi dipengaruhi oleh tumbuhan-tumbuhan/ pepohonan baru asalkan tumbuh pada tempat yang cukup luas dan rapat (horizontal dan vertikal).⁸²

Pengertian hutan menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 adalah 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, sedangkan Kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu.

⁸¹Salim, H. S, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Edisi Revisi, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hal.38

⁸²*Ibid*

Ada 4 unsur yang terkandung dari defenisi hutan diatas, yaitu :

- a. Unsur lapangan yang cukup luas (minimal seperempat hektare).
- b. Unsur pohon (kayu, bambu, palem), flora dan fauna.
- c. Unsur lingkungan, dan
- d. Unsur penetapan pemerintah.

Unsur pertama, kedua dan ketiga membentuk persekutuan hidup yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Pengertian hutan di sini menganut konsepsi hukum secara vertikal karena antara lapangan (tanah), pohon, flora, dan fauna beserta lingkungannya merupakan suatu kesatuan yang utuh.⁸³

Di dalam Pasal 47 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan ditentukan bahwa perlindungan kawasan hutan merupakan usaha untuk :

- a. Mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama, serta penyakit dan,
- b. Mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat, dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.

Di dalam Pasal 46 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan ditentukan, bahwa: “tujuan perlindungan

⁸³ Salim H.S. *Op.cit.* Hal 41

hutan, kawasan hutan dan lingkungannya agar fungsi lindung, fungsi konservasi, dan fungsi produksi tercapai.”

Hukum kehutanan merupakan salah satu bidang hukum yang berumur 137 tahun, yaitu sejak di undangkannya Reglemen Hutan 1865. Istilah hukum kehutanan merupakan salah satu bidang hukum *Bozwezen Recht* (Belanda) atau *Forrest Law* (Inggris) Black menatakan bahwa : Yang disebut *Forrest Law* (Hukum Kehutanan) adalah :“*The system of body of old law relating to the royal forrest*”. Artinya suatu sistem atau tatanan hukum lama yang berhubungan dan mengatur hutan-hutan kerajaan.⁸⁴

Idris Sarong Al Mar menyatakan bahwa yang dimaksud dengan hukum kehutanan adalah : “serangkaian kaidah atau norma (tidak tertulis) dan peraturan-peraturan tertulis yang hidup dan dipertahankan dalam hal-hal dan kehutanan”.⁸⁵

Hukum kehutanan tertulis adalah kumpulan kaidah hukum yang dibuat oleh lembaga berwenang untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan hutan dan kehutanan. Hukum kehutanan tidak tertulis atau disebut juga hukum adat mengenai hutan adalah aturan-aturan hukum yang tidak tertulis. Timbul, tumbuh, dan berkembang dalam masyarakat setempat.

Jadi hal-hal yang diatur dalam hukum kehutanan tidak tertulis adalah :

- a). Hak membuka tanah di hutan;

⁸⁴Salim H.S, *Op.Cit.* hal 45.

⁸⁵Idris Saring Al Mar, *Penguahan Hutan dan Aspek-Aspek Hukum (Suatu Analisa Yuridis) Bagian I*, Bahan Penataran Teknis-Yuridis Kawasan Hutan, 1993,hal 8

- b). Hak untuk menebang kayu;
- c). Hak untuk memungut hasil hutan;
- d). Hak untuk menggembalakan ternak, dan sebagainya.

Di berbagai daerah, hak-hak tersebut diatur oleh desa, dan dahulu, hak-hak adat itu dikuasai oleh negara. Penggunaan hak-hak itu diatur sedemikian rupa, dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan bangsa dan negara. Apabila negara menghedaki penguasaannya, hak-hak rakyat atas hutan tersebut harus mengalah demi kepentingan yang lebih besar. Penguasaan negara ini semata-mata untuk mengatur dan merencanakan peruntukan hutan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat.⁸⁶

2. Pengertian Lahan

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan, yang dimaksud dengan lahan adalah "suatu hamparan ekosistem daratan yang peruntukannya untuk usaha dan atau kegiatan ladang dan atau kebun bagi masyarakat". Dari definisi tersebut maka yang dimaksud dengan lahan adalah suatu areal yang berada diluar kawasan hutan baik berupa tanah mineral maupun gambut yang diperuntukan untuk kegiatan budidaya.

⁸⁶ Salim H.S, *Op.Cit.* hal. 8

B. Jenis-jenis Hutan.

Hutan dibedakan berdasarkan jenisnya menjadi 4 (empat) bagian sebagaimana tercantum pada Pasal 5 sampai dengan Pasal 9 Undang-Undang 41 Tahun 1999, yaitu sebagai berikut:

1. Hutan berdasarkan statusnya (Pasal 5 Undang-Undang 41 Tahun 1999)

Hutan berdasarkan statusnya adalah suatu pembagian hutan yang didasarkan pada status (kedudukan) antara orang, badan hukum, atau institusi yang melakukan pengelolaan, pemanfaatan, dan perlindungan terhadap hutan tersebut. Hutan berdasarkan statusnya dibagi dua macam, yaitu hutan negara dan hutan hak.

Hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah (Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang 41 Tahun 1999). Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Termasuk hutan negara adalah hutan adat, hutan desa, dan hutan kemasyarakatan. Hutan adat adalah hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*). Hutan desa adalah hutan negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa. Hutan kemasyarakatan adalah hutan negara yang pemanfaatannya untuk memberdayakan masyarakat.

Hutan berdasarkan statusnya, yaitu :

- a. Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah.

- b. Hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah.
- c. Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat

.2. Hutan berdasarkan fungsinya (Pasal 6 -7 Undang-Undang 41 Tahun 1999)

Hutan berdasarkan fungsinya adalah penggolongan hutan yang didasarkan pada kegunaannya. Hutan ini dapat digolongkan menjadi tiga macam, yaitu hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi.

- a. Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya.
 - b. Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi (penerobosan) air laut, dan memelihara kesuburan tanah.
 - c. Hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan.
3. Hutan berdasarkan tujuan khusus, yaitu penggunaan hutan untuk keperluan penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta untuk kepentingan religi dan budaya setempat (Pasal 8 Undang-Undang 41 Tahun 1999). Syaratnya tidak mengubah fungsi pokok kawasan hutan.

4. Hutan berdasarkan pengaturan iklim mikro, estetika, dan resapan air di setiap kota ditetapkan kawasan tertentu sebagai hutan kota. Hutan kota adalah hutan yang berfungsi untuk pengaturan iklim mikro, estetika, dan resapan air (Pasal 9 Undang-Undang 41 Tahun 1999).

Indonesia adalah negara yang sangat terkenal karena memiliki hutan yang sangat luas. Menurut Walhi dalam, Indonesia masih memiliki 10 persen dari luas hutan tropis di dunia. Angka ini cenderung berkurang jika kerusakan hutan tidak segera dikendalikan.⁸⁷

Produk hukum yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia memang sudah cukup banyak, namun penerapannya masih sangat lemah. Penanganan kasus pengrusakan hutan masih kurang serius dan terkesan memberi ruang yang leluasa bagi para pelaku pengrusakan hutan untuk mencari pembenaran diri.

Berdasarkan aspek ekonomi, sektor kehutanan Indonesia menyumbang devisa terbesar kedua setelah sektor migas. Devisa ini sebenarnya perlu dipertahankan tanpa harus merusak hutan. Sebaliknya, dengan semakin tinggi tingkat kerusakan hutan, devisa negara dari sektor ini akan mengalami penyusutan.

Di samping itu, hutan adalah pemasok oksigen. Populasi tanaman yang tumbuh di hutan mampu memasok oksigen untuk keperluan manusia serta hewan, maka tidak heran jika hutan dijuluki paru-paru dunia. Hutan Indonesia sangat terkenal dengan keanekaragaman hayati. Tanaman dan

⁸⁷Purba, J, *Pengelolaan Lingkungan Sosial*. Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2002, hal 7

satwa yang hidup dalam hutan merupakan potensi hutan yang tidak boleh diabaikan.⁸⁸

Dengan demikian konsep kelestarian hutan sekarang pada umumnya mempunyai lingkup yang lebih luas daripada sekedar kelestarian hasil, yaitu berdasarkan aspek sosial, ekonomi dan ekologi. Sejalan dengan definisi tersebut, selanjutnya mengatakan bahwa sustainable forest management atau pengelolaan hutan berkelanjutan yang semula difokuskan untuk menghasilkan kayu dan produk hasil hutan lainnya, kini secara nyata juga ditujukan untuk mendorong peningkatan kesejahteraan rakyat, meningkatkan mutu lingkungan, mencegah kerusakan lingkungan dan merehabilitasi lingkungan yang rusak baik karena faktor internal maupun faktor eksternal.⁸⁹

Pengurusan hutan diatur dalam Pasal 9 sampai Pasal 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. Ketentuan itu kemudian disempurnakan dalam Pasal 10 Undang-Undang 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Pada hakikatnya tujuan pengurusan hutan dalam arti luas adalah untuk mencapai manfaat hutan yang sebesar-besarnya, secara serba guna dan lestari, baik langsung maupun tidak langsung dalam rangka membangun masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Dari segi fungsinya hutan memiliki berbagai macam fungsi diantaranya adalah :

⁸⁸*Ibid*

⁸⁹ Rahmi D. H., *Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2007, hal 34

1. Hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan.
2. Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.
3. Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya.
4. Kawasan hutan suaka alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman

C. Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan

Kebakaran hutan yaitu kebakaran yang terjadi di dalam kawasan hutan, sedangkan kebakaran lahan adalah kebakaran yang terjadi di luar kawasan hutan dan keduanya bisa terjadi baik disengaja maupun tanpa sengaja⁹⁰. Kebakaran yang terjadinya akibat kesengajaan manusia dikarenakan oleh beberapa kegiatan, seperti kegiatan ladang, perkebunan (PIR), Hutan Tanaman Industri (HTI), penyiapan lahan untuk ternak sapi, ladang dan sebagainya. Kebakaran hutan yang sering terjadi sebagian besar diakibatkan oleh faktor kelalaian ataupun kesengajaan manusia dalam rangka pembukaan lahan secara besar besaran yang dilakukan oleh

⁹⁰ Hatta, M. Dampak kebakaran hutan terhadap sifat-sifat tanah di kecamatan besitang kabupaten langkat. Skripsi. Departemen Kehutanan Fakultas Pertanian Universitas Sumateta Utara. 2008. Hal 75

perusahaan perkebunan dan kehutanan secara ilegal, baik untuk usaha pertanian, kehutanan maupun perkebunan dan hanya sebagian kecil saja yang disebabkan oleh alam (petir atau lava gunung berapi)⁹¹.

Peraturan menteri kehutanan Nomor: P.12/Menhut-II/2009 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan “Suatu keadaan dimana hutan dilanda api sehingga mengakibatkan kerusakan hutan dan atau hasil hutan yang menimbulkan kerugian ekonomis dan atau nilai lingkungan”. Menurut pakar kehutanan, Bambang Hero Saharjo “Pembakaran yang penjalaran apinya bebas serta mengkonsumsi bahan bakar alam dari hutan seperti serasah, rumput, ranting/cabang pohon mati yang tetap berdiri, log, tunggak pohon, gulma, semak belukar, dedaunan dan pohon-pohon.”. Kebakaran hutan bisa terjadi secara alami atau disebabkan perbuatan manusia. Kebakaran yang ditimbulkan akibat aktivitas manusia pun bisa terjadi secara sengaja atau tak sengaja⁹²

Kebakaran hutan terjadi akibat adanya pembersihan lahan (land clearing) dan konservasi hutan menjadi perkebunan dengan cara membakar serasah, daun dan sisa tumbuhan. Metode pembakaran ini merupakan metode yang paling murah, mudah dan efisien. Namun akibat tidak terkendalinya pembakaran tersebut, api merambat kemana-mana dan menimbulkan kebakaran.

⁹¹ Qodriyatun, S. N. Kebijakan Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan. Prosiding Info Singkat Kesejahteraan Sosial. Peneliti Madya bidang Kebijakan Lingkungan pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI. 2014, hal 9.

⁹² Ibid

Faktor cuaca juga merupakan faktor penting yang menyebabkan kebakaran hutan, meliputi: angin, suhu, curah hujan, keadaan air tanah dan kelembaban relatif. Waktu juga mempengaruhi terjadinya kebakaran hutan, karena waktu sangat terkait dengan kondisi cuaca yang menyertainya. Waktu dipisahkan atas waktu siang dan malam hari. Terdapat hubungan antara waktu dengan kondisi kebakaran hutan dan lahan. Faktor topografi yang mempengaruhi kebakaran hutan dan lahan mencakup tiga hal yaitu kemiringan, arah lereng dan medan. Masing- masing faktor tersebut sangat mempengaruhi perilaku api kebakaran hutan dan lahan⁹³.

Akibat yang ditimbulkan adalah berkurangnya jarak pandang (visibility), transportasi udara dan darat yang terganggu, meningkatnya penderita infeksi saluran pernapasan atas, dan masalah- masalah sosial ekonomi di masyarakat⁹⁴ Dampak asap akibat kebakaran menimbulkan gangguan kesehatan seperti infeksi saluran pernafasan akut (ISPA), asma bronkial, bronkitis, pneumonia (radang paru), iritasi mata dan kulit. Hal ini akibat tingginya kadar debu di udara yang telah melampaui ambang batas⁹⁵.

Selain asap akibat kebakaran yang mengganggu kesehatan masyarakat, serta sarana transportasi baik darat, perairan, maupun udara, yaitu dampak negatif yang ditimbulkan oleh kebakaran hutan juga cukup besar mencakup kerusakan ekologis, menurunnya keanekaragaman hayati, merosotnya nilai ekonomi hutan dan produktivitas tanah, perubahan iklim

⁹³ Hatta, Opcit, Hal 29

⁹⁴ Nugroho, S.P. Minimalisasi konsentrasi penyebaran asap akibat kebakaran hutan dan lahan dengan metode modifikasi cuaca. Jurnal Sains & Teknologi Modifikasi Cuaca. 2000.Hal 5.

⁹⁵ Perwitasari, D. dan B. Sukana. Gambaran kebakaran hutan dengan kejadian penyakit ispa dan pneumonia di Kabupaten Batanghari, Provinsi Jambi tahun 2008. Jurnal Ekologi Kesehatan. 2012, hal 150

mikro maupun global⁹⁶ Berbicara mengenai produktivitas tanah, kebakaran hutan biasanya menimbulkan dampak langsung terhadap kematian populasi dan organisme tanah serta dampak yang lebih signifikan lagi yaitu merusak habitat dari organisme itu sendiri. Perubahan suhu tanah dan hilangnya lapisan serasah, juga bisa menyebabkan perubahan terhadap karakteristik habitat dan iklim mikro. Kebakaran hutan menyebabkan bahan makanan untuk organisme menjadi sedikit, kebanyakan organisme tanah mudah mati oleh api dan hal itu dengan segera menyebabkan perubahan dalam habitat, hal ini kemungkinan menyebabkan penurunan jumlah mikroorganisme yang sangat besar dalam habitat. Efek negatif ini biasanya bersifat sementara dan populasi organisme tanah akhirnya kembali menjadi banyak lagi dalam beberapa tahun⁹⁷.

Dampak global dari kebakaran hutan dan lahan yang langsung dirasakan adalah pencemaran udara dari asap yang ditimbulkan mengakibatkan gangguan pernapasan dan mengganggu aktifitas sehari-hari. Kebakaran hutan dan lahan terjadi disebabkan oleh 2 (dua) faktor utama yaitu faktor alami dan faktor kegiatan manusia yang tidak terkontrol. Faktor alami antara lain oleh pengaruh El-Nino yang menyebabkan kemarau berkepanjangan sehingga tanaman menjadi kering. Tanaman kering merupakan bahan bakar potensial jika terkena percikan api yang berasal dari batubara yang muncul dipermukaan ataupun dari pembakaran lainnya baik disengaja maupun tidak disengaja. Hal tersebut menyebabkan

⁹⁶ Saharjo, B.H dan C. Gago. Sukses alami pasca kebakaran pada hutan sekunder di Desa Fatuquero, Kecamatan Railaco, Kabupaten Ermera- Timor Leste. *Jurnal Silviculture Tropika*. 2011. Hal. 40.

⁹⁷ Hatta, Opcit, Hal 35

terjadinya kebakaran bawah (ground fire) dan kebakaran permukaan (surface fire). Dua tipe kebakaran tersebut merusak semak belukar dan tumbuhan bawah hingga bahan organik yang berada di bawah lapisan serasah seperti humus, gambut, akar pohon ataupun kayu yang melapuk. Apabila lambat ditangani kebakaran dapat terjadi meluas sehingga menimbulkan kebakaran tajuk (crown fire) dimana kebakaran ini merusak tajuk pohon. Akan tetapi tipe kebakaran terakhir ini dapat terjadi juga karena adanya sembaran petir. Faktor kegiatan manusia yang menyebabkan kebakaran hutan dan lahan antara lain adanya kegiatan pembuatan api unggun di dalam hutan, namun bara bekas api unggun tersebut tidak dipadamkan. Adanya kegiatan pembukaan lahan dengan teknik tebang-tebas-bakar yang tidak terkontrol, biasa dilakukan oleh perusahaan HTI dan peladang berpindah ataupun menetap. Pembakaran secara disengaja untuk mendapatkan lapangan penggembalaan atau tempat berburu, membuang puntung rokok yang menyala secara sembarangan serta akibat penggunaan peralatan/mesin yang menyebabkan timbulnya api⁹⁸.

Dampak negatif pada lingkungan fisik antara lain meliputi penurunan kualitas udara akibat kepekatan asap yang memperpendek jarak pandang sehingga mengganggu transportasi, mengubah sifat fisika-kimia dan biologi tanah, mengubah iklim mikro akibat hilangnya tumbuhan, bahkan dari segi lingkungan global ikut memberikan andil terjadinya efek rumah kaca. Dampak pada lingkungan hayati antara lain meliputi

⁹⁸ Fachmi Rasyid, Permasalahan dan Dampak Kebakaran Hutan, Pusdiklat Lingkungan Hidup, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kawasan Puspipstek Serpong, Banten, 2014 hal 47

menurunnya tingkat keanekaragaman hayati, terganggunya suksesi alami, terganggunya produksi bahan organik dan proses dekomposisi. Dampak pada kesehatan yaitu timbulnya asap yang mengganggu kesehatan masyarakat terutama masyarakat miskin, lanjut usia, ibu hamil dan anak balita seperti infeksi saluran pernafasan akut (ISPA), asma bronkial, bronkitis, pneumonia, iritasi mata dan kulit. Dampak sosial yaitu hilangnya mata pencaharian, rasa keamanan dan keharmonisan masyarakat lokal (Kantor Meneg L.H., 1998). Selain itu, diduga kebakaran hutan ini dapat menghasilkan racun dioksin, yang dapat menyebabkan kanker dan kemandulan bagi wanita. Sedangkan dampak ekonomi antara lain meliputi dibatalkannya jadwal transportasi darat-air dan udara, hilangnya tumbuh-tumbuhan terutama tumbuhan yang mempunyai nilai ekonomis tinggi, biaya pengobatan masyarakat, turunnya produksi industri dan perkantoran, serta anjloknya bisnis pariwisata. Menurut perkiraan WWF (World Wild Fund) dan Canadian IDRC'S Economic and Environmental Project in South East Asia (EEPSEA), nilai kerugian akibat kebakaran hutan tahun 1997/1998 yang ditanggung 3 (tiga) negara (Indonesia, Malaysia dan Singapura) mencapai 1,45 miliar dollar (US). Angka ini hampir sama dengan total kerugian akibat tragedi Bhopal (bocornya instalasi pabrik Union Carbide di India pada 1984) dan Exxon Valdez (tumpahnya jutaan ton minyak dari sebuah tanker di Alaska, Amerika Serikat pada 1989), atau sama dengan sekitar 2,5 persen GNP Indonesia sebelum krisis moneter (Tempo, 28 Desember 1998). Secara umum kebakaran hutan yang terjadi di

Indonesia disebabkan oleh tiga faktor utama yaitu kondisi bahan bakar, cuaca, dan sosial budaya masyarakat. Kondisi bahan bakar yang rawan terhadap bahaya kebakaran adalah jumlahnya yang melimpah di lantai hutan, kadar airnya relatif rendah (kering), serta ketersediaan bahan bakar yang berkesinambungan. Faktor iklim berupa suhu, kelembaban, angin dan curah hujan turut menentukan kerawanan kebakaran. Suhu yang tinggi akibat penyinaran matahari langsung menyebabkan bahan bakar mengering dan mudah terbakar, kelembaban yang tinggi (pada hutan dengan vegetasi lebat) mengurangi peluang terjadinya kebakaran hutan, angin juga turut mempengaruhi proses pengeringan bahan bakar serta kecepatan menjalarnya api sedangkan curah hujan mempengaruhi besar kecilnya kadar air yang terkandung dalam bahan bakar.⁹⁹

D. Sejarah Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia

Sejarah kebakaran hutan dan lahan dapat dijadikan suatu pelajaran penting, terutama apabila sejarah tersebut dikaji secara lengkap. Sejarah kejadian dapat dijadikan dasar analisa pola dan perilaku yang menjadi dasar pemikiran untuk melakukan upaya pencegahan di masa mendatang. Yang sering menjadi kelemahan kita adalah seringkali dokumen-dokumen yang berisikan informasi, catatan penting dan ataupun sederhana (yang pada saat ini tidak kita anggap penting) tidak terdokumentasi dengan baik. Sajian sejarah kebakaran hutan dan lahan harus terdokumentasi untuk setiap wilayah kerja sehingga kita dapat belajar tentang tren (kecenderungan) kejadian kebakaran,

⁹⁹ Ibid, hal 50-53

perilaku kebakaran dan melihat lagi kelemahan-kelemahan kita pada masa lalu dalam upaya pengendalian kebakaran hutan. Berikut ini disajikan kilasan sejarah kebakaran hutan dan lahan secara umum di Indonesia sebagai catatan kecil dari beberapa referensi yang ada.

1. Pra kemerdekaan

- a. Kebakaran hutan di Indonesia sudah menjadi permasalahan sejak pemerintahan Hindia Belanda. Kebakaran hutan menjadi perhatian dan menjadi dasar beberapa aturan (ordonansi) baik oleh pemerintah Hindia Belanda maupun pemerintahan kerajaan pada saat itu. Beberapa aturan yang menyangkut kebakaran hutan lain :

- 1) Ordonansi Hutan untuk Jawa dan Madura (1927) pasal 20

- 2) Provinciale Bosverordening Midden Java (pasal 14) yang menyebutkan upaya kesiapsiagaan menghadapi musim kebakaran di bulan Mei sampai dengan November dan tata cara penggunaan api (pembakaran) di perbatasan hutan.

- 3) Rijkblad-Soerakarta Ongko 11 (tahun 1939) yang memuat “ anulak bencana geni ing alas” atau tatatanan untuk menolak bencana yang diakibatkan oleh api di dalam hutan.¹⁰⁰

- b. Penggunaan api dalam sejarah hidup manusia di Nusantara terbukti pada timbunan sisa-sisa terbakarinya vegetasi di dalam tanah di hutan hujan tropis yang diperkirakan lebih dari ratusan tahun yang lalu¹⁰¹.

¹⁰⁰ Soemarsono, 1997. Kebakaran Lahan, Semak Belukar dan Hutan di Indonesia (Penyebab, Upaya dan Perspektif Upaya di Masa Depan). Prosiding Simposium: “Dampak Kebakaran Hutan Terhadap Sumberdaya Alam dan Lingkungan”. Tanggal 16 Desember 1997 di Yogyakarta hal23

¹⁰¹ Ibid, hal 24

- c. Dalam beberapa tulisan dari para penjelajah eropa yang mendarat di Borneo (Kalimantan) menyebutkan adanya serangan asap yang tercium sampai bermil-mil jauhnya di laut¹⁰² .
- d. Catatan sejarah dari Steenis dan Schippers-Lammertse (1965) menyebutkan bahwa sekitar tahun 1870 tercatat hilangnya hutan-hutan primer di Jawa karena cepatnya peningkatan populasi yang disertai dengan aktifitas manusia : api untuk berburu, untuk kesenangan, untuk pembersihan lahan, akses, perubahan hutan menjadi lahan peternakan¹⁰³ .

Dari beberapa catatan tersebut, dapat dilihat bahwa kebakaran hutan sudah menjadi permasalahan sehingga muncul beberapa aturan dalam mengendalikan kebakaran hutan (terutama untuk pembukaan pemukiman dan perkebunan). Apabila dirunut lagi, pembukaan hutan untuk perkebunan besar, mulai muncul saat terjadi pemindahan besar-besaran masyarakat Jawa (transmigrasi sebelum kemerdekaan) yang dilakukan oleh bangsa Eropa ke wilayah Sumatera Bagian Utara untuk membuka perkebunan. Dapat dibayangkan, ratusan ribu hektar hutan baik di Jawa dan Sumatera yang habis berikutan dengan kekayaan yang ada di dalamnya digantikan dengan perkebunan karet, kopi dan teh.

2. Paska kemerdekaan

Bowen dkk (2001) mencatat lima periode kebakaran hutan dalam skala besar yang terjadi di Indonesia. Periode tersebut mulai dari tahun 1982-1983,

¹⁰² Ibid, hal 26

¹⁰³ Mardji, J. Perlindungan Hutan Di Daerah Tropis. Fakultas Kehutanan Universitas Mulawarman. Samarinda. 2003. Hal 56

1987, 1991, 1994, 1997-1998 yang terjadi pada saat periode gelombang panas (El-Nino).

- a. 1982/1983 Tahun 1982/1983 terjadi kemarau panjang yang menjadi pemicu kebakaran besar di Kalimantan Timur yang menghancurkan 3,2 juta hektar dengan kerugian mencapai lebih dari 6 trilyun rupiah .
- b. 1987 Tahun 1987, data yang dikeluarkan pemerintah, mencatat 66.000 Ha terbakar, namun pada kenyataannya kemungkinan luas hutan dan lahan yang terbakar sepuluh kali lebih luas dari data resmi tersebut. Kebakaran terjadi menyebar mulai dari Sumatera bagian barat, Kalimantan sampai Timor sebelah timur. (Bowen et al. 2001)
- c. 1991 Kebakaran besar kembali terjadi pada tahun 1991 pada lokasi-lokasi yang hampir sama dengan kebakaran pada tahun 1987. Data resmi yang dirilis menyebutkan terbakarnya 500.000 Ha dengan laporan terjadinya asap pada skala lokal
- d. 1994/1995 Tahun 1994, terjadi kemarau panjang yang melanda Indonesia, tercatat terjadi kebakaran besar di Pulau Sumatera dan Kalimantan. BAPPENAS mencatat terjadinya kebakaran hutan dengan luasan 500.000 Ha pada tahun 1991 dan lebih dari 5 juta hektar pada tahun 1994 (BAPPENAS, 1999 dalam. Bencana asap melanda sampai Malaysia dan Singapura pada akhir bulan September yang kemudian mendasari beberapa project dan kerjasama Internasional dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia.

e. 1997/1998 Tahun 1997/1998, di Indonesia kembali terjadi kekeringan dan gelombang panas yang menyebabkan kebakaran hampir di seluruh pulau Sumatera dan Kalimantan yang mengakibatkan degradasi hutan dan deforestasi serta menelan biaya ekonomi sekitar USD 1.62 – 2.7 miliar. Asap tebal yang terjadi mengakibatkan lumpuhnya beberapa bandara, pelabuhan dan jalan raya di Sumatera dan Kalimantan sehingga mengganggu roda perekonomian masyarakat. Biaya pencemaran asap menelan kerugian sekitar USD 674 – 799 juta dan terkait dengan emisi karbon kerugian terhitung sekitar USD 2.8 miliar dollar¹⁰⁴ .

Bencana asap juga mempengaruhi kesehatan penduduk di Sumatera dan Kalimantan, bahkan sampai ke negara tetangga dan mengganggu stabilitas politik (Boer 2002)¹⁰⁵. Dari beberapa catatan tersebut, dapat dilihat kerugian yang besar yang diderita baik di dalam maupun luar negeri akibat kejadian kebakaran hutan dan lahan serta bencana asap di Indonesia. Catatan penting juga yang dapat diperhatikan adalah mulainya respon dan kepedulian baik secara nasional maupun internasional terhadap pengendalian kebakaran hutan. Mulai dari munculnya aturanaturan, lahirnya kelembagaan Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan mulai dari Eselon IV (Seksi Pengendalian Kebakaran Hutan pada tahun 1983), Subdit Pengendalian Kebakaran Hutan (Eselon III pada tahun 1994) dan Eselon III dalam bentuk Direktorat

¹⁰⁴ Tacconi, T., 2003. Kebakaran Hutan di Indonesia, Penyebab, biaya dan implikasi kebijakan. Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, hal 25

¹⁰⁵ Boer, C. Perlindungan Terhadap Kebakaran Hutan. Fakultas Kehutanan Universitas Mulawarman. Samarinda. 1996. Hal 16

Penanggulangan kebakaran Hutan dan Kebun serta tahun 2004 dengan perubahan nama menjadi Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan. Selain penyempurnaan kelembagaan, peningkatan SDM pengendalian kebakaran juga terus terjadi, mulai dengan adanya pelatihan-pelatihan baik di dalam maupun di luar negeri dengan lembaga donor asing (FAO, GTZ, JICA dll) serta dibentuknya Brigade Pengendalian Kebakaran Hutan Manggala Agni. Setiap rangkaian sejarah, menjadikan kita belajar dan berupaya meningkatkan kinerja kita dalam pengendalian kebakaran hutan di kemudian hari. Sudah selayaknya catatan-catatan kecil tersebut terdokumentasi dengan baik, mulai dari laporan-laporan kejadian kebakaran yang ada di Daops, tren hotspot, dinamika masyarakat di wilayah kerja, dinamika RTRWP serta kecenderungan-kecenderungan lainnya yang mungkin menjadi pendorong kejadian kebakaran hutan dan lahan.

BAB IV

PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA PELAKU PEMBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DALAM KAJIAN YURIDIS SINKRONISASI UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN 2014 DI KABUPATEN BATANGHARI

A. Pengaturan sinkronisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 mengenai pembakaran hutan dan lahan yang terjadi di Kabupaten Batanghari

Kabupaten Batanghari terletak di antara 10 23' Lintang Selatan dan 20 23' Lintang Selatan, dan antara 1020 29' Bujur Timur dan 1030 28' Bujur Timur. Daerah ini beriklim tropis, dengan tingkat elevasi sebagian besar terdiri dari dataran rendah dengan ketinggian 11-100 meter di atas permukaan laut (sebesar 92,67 persen). Sedangkan 7,33 persen lainnya berada pada ketinggian 101-500 meter di atas permukaan laut. Kabupaten ini juga dilalui dua sungai besar yaitu Sungai Batanghari dan Sungai Tembesi. Luas Wilayah Kabupaten Batanghari adalah 5,8 ribu kilometer persegi (km²). Pada tahun 2016 Kabupaten Batanghari terdiri dari 8 kecamatan, dan 124 desa dan kelurahan¹⁰⁶.

Kabupaten Batanghari memiliki luas lahan penggunaan utama 580.400.000,- dengan rincian sebagai berikut sebanyak sebagai berikut :

1. Luas lahan non pertanian 118.859,400 Ha
2. Luas lahan sawah 8.652,000 Ha
3. Luas lahan kering 278.638,680 Ha
4. Luas lahan perkebunan 73.284,450 Ha

¹⁰⁶ Batanghari dalam angka 2017

5. Luas lahan hutan 99.783,830 Ha

6. Luas lahan badan air 1.181,640¹⁰⁷

Kabupaten Batanghari merupakan wilayah kedua yang memiliki luas lahan kering dan lahan perkebunan di Provinsi Jambi setelah Kabupaten Muaro Jambi mengakibatkan Kabupaten Batanghari salah satu potensi terjadinya Kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Jambi yang menjadi wilayah endemik bencana nasional kabut asap. Kebakaran lahan dan hutan sampai tahun 2015 di Kabupaten Batanghari mencapai \pm 450 Ha. Dan pada tahun 2016 meningkat mencapai \pm 486 Ha.

Pembukaan lahan dengan cara membakar oleh individu dan kelompok demi kelangsungan hidup dan dilakukan secara sporadis pada berbeda-beda tempat dan pada waktu yang bersamaan yaitu musim kemarau, akan menimbulkan akumulasi asap yang cukup besar pada atmosfer.

Kebakaran hutan yang tidak disengaja yaitu karena pemanasan global juga menyumbangkan produksi asap pada atmosfer walau dalam skala kecil dibanding produksi asap yang dihasilkan oleh pembakaran hutan yang dilakukan sengaja oleh individu dan kelompok, sehingga pemanasan global saat ini adalah sebagai dampak dari perbuatan sengaja dan tidak sengaja manusia. Akumulasi asap yang ada di atmosfer mengakibatkan terganggunya ekosistem. Akumulasi asap menyebabkan terhalangnya sinar matahari ke bumi, di mana sinar matahari menghasilkan sinar ultraviolet yang dibutuhkan oleh hijau daun untuk melakukan fotosintesa. Dari hasil fotosintesa akan memproduksi oksigen.

¹⁰⁷Laporan Dinas Perkebunan Provinsi Jambi Tahun 2017

Pola perilaku membuka dan membersihkan lahan dan hutan dengan cara membakar menjadi halal dikarenakan produk hukum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup memiliki standar ganda serta ambigu sebagaimana pada pasal 69 ayat (2) *“Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h memperhatikan sungguh-sungguh kearifan lokal di daerah masing-masing”* serta dikuatkan dengan penjelasan pasal 69 ayat (2) *“Kearifan lokal yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah melakukan pembakaran lahan dengan luas lahan maksimal 2 hektare per kepala keluarga untuk ditanami tanaman jenis varietas lokal dan dikelilingi oleh sekat bakar sebagai pencegah penularan api ke wilayah sekelilingnya”*.

Demikian peneliti mengungkapkan bahwa antara Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup tidak sinkron terhadap Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan. Tidak sinkron dikarenakan sama-sama mengatur mengenai lingkungan khususnya mengenai pembakaran hutan dan lahan dipandang dari sudut materi pertanggungjawaban hukumnya, karena pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 pasal 69 ayat (2) pada bab penjelasan *“kearifan lokal yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah melakukan pembakaran lahan dengan luas maksimal dua hektare....”*, sementara Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan pada pasal 56 (1) *“Setiap Pelaku Usaha Perkebunan dilarang membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar”*.

Pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan pasal 56 jelas melarang membuka dan mengelola lahan dengan cara membakar sebagaimana kutipannya Pasal 56 (1) *“Setiap Pelaku Usaha Perkebunan dilarang membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar”*. Penegasan pasal 56 di atas dibunyikan pada Pasal 108 *“Setiap Pelaku Usaha Perkebunan yang membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah)”*.

Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup pasal 69 ayat (1) huruf (h) jelas juga melarang melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar sebagaimana kutipannyapada Pasal 69 ayat (1) huruf h *“Setiap orang dilarang melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar”*. Penegasan pasal 69 ayat (1) huruf (h) tertera pada Pasal 108 *“Setiap orang yang melakukan pembakaran lahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf h, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah)”*.

Beragam peraturan perundang-undangan mengenai lingkungan hidup dan sumber daya alam, terus mengalami upaya pembaharuan dan penyempurnaan

sejak pertama kali diundangkan pada tahun 1982 melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan pokok pengelolaan lingkungan hidup. Sejak konferensi Stockholm tahun 1972, hukum lingkungan di Indonesia telah mengalami perkembangan yang pesat. Secara kelembagaan, perkembangan hukum lingkungan di Indonesia diawali dengan berdirinya Kementrian Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup pada tahun 1978. Peraturan perundang-undangan pertama sekali yang mengatur mengenai lingkungan diundangkan melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan pokok pengelolaan lingkungan hidup.

Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 merupakan awal dan tonggak yang menandai pengembangan hukum lingkungan di Indonesia berdasarkan prinsip hukum lingkungan modern, di samping membuka cakrawala pemikiran hukum di Indonesia. Penyempurnaan pertama sekali dilakukan dengan diundangkannya Undang-undang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup pada 19 September 1997 yang disahkan pada rapat paripurna DPR-RI pada tanggal 22 Agustus 1997.

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982, maka Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 memiliki penambahan pasal dan ayat, yaitu menjadi 52 (lima puluh dua) pasal dan 99 (sembilan puluh sembilan) ayat. Di mana penambahan tersebut mengindikasikan bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 lebih rinci dan mengatur hal-hal yang belum diatur pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982.

Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 memiliki ciri yang khusus yaitu mengenai semangatnya dalam mendorong peran aktif masyarakat, dengan perwujudan melalui pemberian akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi terkait pengelolaan lingkungan hidup serta kewajiban dunia usaha untuk menyampaikan informasi. Hal-hal penting lainnya adalah dari pasal per pasal, yaitu terkait mengenai hak masyarakat untuk mengajukan pendapat termasuk keberatan terhadap rencana kegiatan pembangunan. Pada Undang-Undang ini juga memberikan hak kepada masyarakat korban untuk mengajukan gugatan lingkungan hidup melalui gugatan perwakilan kelompok (class action). Hak gugat dimaksud (standing to sue) Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang bergerak di bidang lingkungan hidup untuk mengajukan gugatan perdata dalam rangka penyelamatan lingkungan hidup. Prinsip tanggung jawab (strict liability) diperkenalkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 sebagai bentuk pertanggungjawaban perdata tanpa keharusan penggugat membuktikan adanya unsur kesalahan (fault). Prinsip tanggung jawab mutlak ini merupakan penterjemahan dari kehati-hatian (precautionary principles) yang memudahkan beban pembuktian bagi negara dan masyarakat korban dalam menuntut pertanggungjawaban perdata. Mengacu pada sudut pandang pengawasan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 berupaya mengatasi kendala struktural dengan memperjelas dan memperkuat fungsi Kementerian Lingkungan Hidup melalui kewenangan pemberian izin, pemantauan dan pengawasan. Terdapat beberapa hal pokok terkait dengan penguatan pengawasan tersebut, antara lain :

- a. Keterkaitan izin melakukan usaha/kegiatan dan AMDAL.
- b. Kewajiban pencatuman persyaratan dan kewajiban-kewajiban pemegang izin.
- c. Kewajiban penerbit izin memperhatikan rencana tata ruang, pendapat masyarakat dan pertimbangan serta rekomendasi pejabat yang berwenang yang berkaitan dengan usaha/kegiatan.
- d. Kewajiban mengumumkan izin.
- e. Kewenangan dan tugas Menteri Lingkungan Hidup melakukan pengawasan penataan melalui pejabat pengawas.
- f. Kewenangan Kepala Daerah menetapkan pejabat pengawas sebagai pelaksana pengawasan.
- g. Pendirian lembaga/badan khusus untuk melakukan pengawasan.

Kemudian pada tahun 2009, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 diubah dan disempurnakan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Penyebab dari perubahan Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 adalah mengenai kebijakan otonomi daerah yang diperkenalkan pada tahun 1999 pasca reformasi. Ada beberapa yang menjadi perbedaan antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 adalah pada pengaturan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance), terutama pada perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Perbedaan tersebut dapat terlihat pada pasal 7 penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, yaitu :

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

Defenisi mengenai pengelolaan lingkungan hidup mengalami perkembangan yang dapat dilihat dari perbedaan pengaturan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, di mana pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 mendefinisikan pengelolaan lingkungan hidup sebagai berikut : *“Pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup”.* Sementara pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, defenisi pengelolaan lingkungan hidup tertuang pada pasal 1 angka 2, sebagai berikut : *“Perlindungan dan pengelolaan adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian,*

pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum". Yang menjadi perbedaan utama dari kedua Undang-Undang tersebut adalah terdapat pada aspek penegakan hukum. Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tidak secara eksplisit masuk dalam definisi pengelolaan lingkungan hidup. Sementara pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 secara jelas menegaskan penegakan hukum menjadi bagian dari pengelolaan lingkungan hidup. Oleh sebab itu, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengatur aspek penegakan hukum dalam pengelolaan lingkungan hidup secara lebih rinci dan komprehensif dibandingkan Undang-Undang yang digantikannya. Undang-Undang 32 Tahun 2009 memperkuat komitmennya berpihak kepada lingkungan hidup melalui konsep *green legislation* yaitu perumusan peraturan perundang-undangan yang memiliki kepedulian terhadap lingkungan hidup, sebagaimana diatur dalam pasal 44 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 sebagai berikut : *"Setiap penyusunan peraturan perundang-undangan pada tingkat nasional dan daerah wajib memperhatikan perlindungan fungsi lingkungan hidup dan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini"*.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengalami beberapa perubahan dari Undang-Undang sebelumnya mengenai ketentuan hukum pidana yang meliputi, antara lain : perluasan kewenangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil, perluasan alat bukti, pengaturan mengenai pertanggungjawaban korporasi dan lain-lain. Konsep tujuan pidanaan yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak disebutkan secara eksplisit baik dalam naskah

akademis maupun dalam persidangan, namun tujuan pemidanaan ini nampak dari pembahasan mengenai peletakan premum remidium dan ultimum remidium dalam perumusan ketentuan pidana. Naskah akademis Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menyebutkan bahwa di tingkat internasional hukum pidana telah didorong sebagai alat perlindungan lingkungan¹⁰⁸. Dalam naskah akademis mengenai seberapa jauh pendayagunaan hukum pidana dan penerapan asas ultimum remedium ini, dinyatakan bahwa tujuan pemberian hukuman yakni untuk memberikan efek jera baik bagi pelaku maupun bagi masyarakat umum. Sehingga keterbatasan dari hukum administrasi dan perdata, efek jera hanya dapat ditimbulkan apabila sanksi yang dikenakan pada pelanggar diperberat sehingga sanksi harus lebih besar daripada kerusakan yang timbul.¹⁰⁹ Revisi yang dilakukan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 secara umum bertujuan menyempurnakan kekurangan-kekurangan substantif dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 yang kerap menimbulkan permasalahan dalam praktek penegakan hukum pidana, sebagai berikut :

- a. Tidak jelasnya perumusan tentang asas subsidiaritas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997. Khususnya tentang justifikasi terhadap pengecualian dari penerapannya sehingga menimbulkan berbagai persepsi.
- b. Lemahnya kewenangan Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Lingkungan Hidup dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, di mana kewenangan yang diberikan menyebabkan kinerja PPNS sangat tergantung dengan Penyidik Polri.

¹⁰⁸ Anotasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, hal. 227

¹⁰⁹ Ibid

- c. Lemahnya perumusan delik pidana lingkungan yang berimplikasi pada sulitnya penerapan delik dalam praktek. Sanksi pidana pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 masih bergantung pada ketentuan administrasi dan ancaman pidana yang hanya ditentukan maksimal dan bukan minimal maksimal.

Menelisik lebih jauh risalah sidang menunjukkan bahwa banyak terdapat perkembangan pengaturan Undang-Undang 32 tahun 2009 dibandingkan dengan Undang-Undang sebelumnya. Perubahan yang dapat ditemui dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dalam hal hukum pidana dapat terlihat dalam angka 6 Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 : *”penegakan hukum pidana dalam Undang-Undang ini memperkenalkan ancaman hukuman minimum di samping maksimum, perluasan alat bukti, ppidanaan bagi pelanggaran baku mutun, keterpaduan penegakan hukum pidana, dan pengaturan tindak pidana korporasi. Penegakan hukum pidana lingkungan tetap memperhatikan asas ultimum remedium yang mewajibkan penerapan penegakan hukm pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administrasi dianggap tidak berhasil. Penerapan asas ultimum remedium ini hanya berlaku bagi tindak pidana formil tertentu, yaitu ppidanaan terhadap pelaku pelanggaran baku mutu air limbah dan emisi dan gangguan”*.

Apabila ditinjau dari penjelasan pasal per pasal, disampaikan pada pada bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, dengan jelas terlihat:

- b. Penerapan ancaman pidana minimum di samping ancaman pidana maksimum, pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, ketentuan pidana dimuat dalam Bab IX tentang ketentuan pidana yang terdiri dari 8 pasal, dimulai dari pasal 41-48. Di mana pada pasal-pasal tersebut hanya mengatur mengenai ancaman hukuman maksimum, hal ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 yang juga memperkenalkan ancaman hukuman minimum di samping maksimum yang tercantum pada Bab XV Ketentuan Pidana. Sehingga diharapkan pada semua tindakan, usaha dan kegiatan yang melanggar daripada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 diharapkan mempunyai acuan dalam pemberian hukuman oleh hakim dan bisa menghindari berbagai bentuk putusan bebas ataupun putusan pengadilan yang tidak maksimal.
- c. Perluasan alat bukti. Fakta sejarah yang berkembang, banyak modus-modus kejahatan dilakukan dengan berbagai cara dan tindakan yang selalu berubah-ubah guna mengelabui proses penyidikan. Pada pasal 184 KUHP, mengenai alat bukti belum memadai mengenai berbagai pendukung alat bukti, semisal alat elektronik. Bentuk data alat elektronik seperti print out dan call data record tidak bisa dikategorikan sebagai salah satu alat bukti. Hal ini mengakibatkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 pada pasal 96 huruf (f) mengatur mengenai alat bukti lain yang meliputi informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima dan disimpan secara elektronik, magnetik, optik dan/atau yang serupa dengan itu ; dan/atau alat bukti data, rekaman, atau informasi yang dapat dibaca, dilihat dan didengar yang dapat

dikeluarkan dengan dan/atau tanpa bantuan sarana, baik yang tertuang di atas kertas, benda fisik apapun selain kertas, atau yang terekam secara elektronik, tidak terbatas pada tulisan, suara atau gambar, peta, rancangan, foto atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, simbol atau perporasi yang memiliki makna atau yang dapat difahami atau dibaca.

- d. Asas Premum Remedium diterapkan dengan pengecualian Ultimium Remedium yang dipertegas. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dikedepankan asas Premum Remedium, akan tetapi dalam penjelasan disinggung pula asas subsidiaritas yaitu bahwa hukum pidana hendaknya didayagunakan apabila sanksi bidang hukum lain, seperti sanksi administrasi dan sanksi perdata dan alternatif kesalahan pelaku relatif berat dan/atau akibat perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat. Sedangkan pada asas Ultimium Remedium dikatakan bahwa mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan hukum administrasi dianggap tidak berhasil.

Dalam hal penegakan hukum pidana berdasarkan Premum Remedium pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 menimbulkan masalah dalam penerapannya. Kemudian pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 permasalahan-permasalahan yang timbul diidentifikasi dan asas subsidiaritas (ultimum remedium) pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dinilai “kurang memiliki kejelasan, khususnya mengenai justifikasi terhadap

pengecualian dari penerapannya sehingga menimbulkan berbagai persepsi”.¹¹⁰

Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 rumusan penjelasan dianggap :

- a. Belum memberikan kejelasan apakah penerapannya berlaku untuk semua jenis tindak pidana, baik formil maupun materiil.
- b. Tidak memberikan kejelasan tentang kriteria tingkat kesalahan pelaku yang relatif berat dan akibat perbuatannya yang relatif besar serta menimbulkan keresahan masyarakat.

Sinkronisasi hukum antara Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 terdapat pada pasal yang mengatur mengenai *larangan* membuka dan membersihkan lahan dan hutan dengan cara membakar. Di mana pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tidak tegas penerapan larangan, karena memuat pasal yang memperbolehkan masyarakat melakukan aktifitas membuka dan membersihkan lahan dan hutan dengan cara membakar sebagaimana uraian pasal-pasal yang bertentangan sebagai berikut :

Pasal 69 ayat (1) huruf h “*setiap orang dilarang melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar*”.Pasal 69 ayat (2) “*ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h memperhatikan dengan sungguh-sungguh kearifan lokal di daerah masing-masing*” yang dipertegas pada bab penjelasan pasal 69 ayat (2) yang berbunyi “*kearifan lokal yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah melakukan pembakaran lahan dengan luas maksimal 2 hektare per kepala keluarga untuk ditanami tanaman jenis varietas lokal dan dikelilingi oleh sekat*

¹¹⁰ Anotasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, hal. 241

bakar sebagai pencegah penjaralan api ke wilayah sekelilingnya”. Perbuatan pembukaan dan pembersihan lahan dan hutan dengan cara membakar diganjar dengan hukuman pidana sebagaimana pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 pasal 108 yang berbunyi “setiap orang yang melakukan pembakaran lahan sebagaimana dimaksud dalam pasal 69 ayat (1) huruf h, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 3.000.000.000,00 (tiga milyar rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah)”.

Materi larangan pembukaan dan pembersihan lahan dan hutan pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 jelas dan tegas serta tidak memberikan ruang kepada masyarakat ataupun pelaku usaha untuk melakukan kegiatan/ perbuatan di atas, sebagaimana pada pasal 56 ayat (1) yang berbunyi “*setiap pelaku usaha perkebunan dilarang membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar*”. Demikian juga halnya dengan ancaman pidana terhadap pelanggaran atas pasal larangan perbuatan pembukaan dan pembersihan lahan dan hutan dengan cara membakar sebagaimana pada pasal 108 yang berbunyi “*setiap pelaku usaha perkebunan dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar sebagaimana dimaksud dalam pasal 56 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh milyar)*”. Artinya bahwa Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tidak ragu dan mengacu kepada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) sebagaimana tertuang pada pasal 187 yang berbunyi “*barang siapa dengan sengaja menimbulkan kebakaran, ledakan atau banjir, diancam :*

1. Dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun, jika karena perbuatan tersebut di atas timbul bahaya umum bagi barang;
2. Dengan pidana penjara paling lama lima belas tahun, jika karena perbuatan tersebut di atas timbul bahaya bagi nyawa orang lain;
3. Dengan pidana penjara seumur hidup atau selama waktu tertentu paling lama dua puluh tahun, jika karena perbuatan tersebut di atas timbul bahaya bagi nyawa orang lain dan mengakibatkan orang mati”.

Pengaturan proses pemidanaan bagi pelaku pembakaran hutan dan lahan saat membuka dan membersihkan lahan dan hutan dituangkan pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) pasal 189 yang berbunyi *“barangsiapa pada waktu ada atau akan ada kebakaran, dengan senagaja dan melawan hukum menyembunyikan atau membikin tak dapat dipakai perkakas atau alat-alat pemadam api atau dengan cara apapun merintangangi atau menghalang-halangi pekerjaan memadamkan api, diancam dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun”*.

Kegiatan sinkronisasi peraturan perundang-undangan adalah agar substansi yang diatur dalam produk peraturan perundang-undangan tidak tumpang tindih, namun saling melengkapi (suplemerter), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya, maka semakin detail dan operasional materi muatannya.

Sedangkan tujuan dari kegiatan sinkronisasi peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai terhadap penyelenggaraan bidang tersebut secara efektif dan efisien.

Kegiatan sinkronisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan dua cara yaitu :

a. Sinkronisasi Vertikal

Sinkronisasi vertikal dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Menurut Undang-Undang nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Pasal 7 ayat (1) menetapkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang\
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah

Selain hirarki di atas, di samping itu juga harus memperhatikan hirarki Peraturan Perundang-Undang tersebut di atas, dalam sinkronisasi vertikal, harus juga memperhatikan kronologis tahun dan nomor penetapan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Kegiatan sinkronisasi vertikal bertujuan untuk melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi suatu bidang

kehidupan tertentu tidak saling bertentangan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan lainnya apabila dilihat dari sudut vertikal atau hierarki peraturan perundang-undangan yang ada.

b. Sinkronisasi Horisontal

Pengertian sinkronisasi horisontal adalah kegiatan yang dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat dan mengatur pada bidang yang sama atau terkait. Selain itu, sinkronisasi horisontal juga harus dilakukan secara kronologis, yaitu sesuai dengan urutan waktu ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Kegiatan sinkronisasi peraturan perundang-undangan secara horisontal bertujuan untuk mengungkap kenyataan sampai sejauh mana peraturan perundang-undangan tertentu serasi secara horisontal yaitu mempunyai keserasian antara peraturan perundang-undangan yang sederajat mengenai bidang yang sama.

Sinkronisasi atau harmonisasi hukum ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang program Pembangunan Nasional (Propenas) sub program pembentukan peraturan perundang-undangan, bahwa sasaran program ini adalah terciptanya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan. Kajian sinkronisasi vertikal

dan horisontal menelaah sampai sejauh mana hukum positif tertulis yang berlaku bagi suatu bidang yang sama itu sinkron.

Sejalan dengan hal tersebut, dalam konteks sinkronisasi atau harmonisasi hukum, dapat diketahui dalam Keputusan Presiden republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 pasal 2 yang berbunyi “dalam rangka pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang diarahkan pada perwujudan keselarasan konsepsi rancangan undang-undang diarahkan pada perwujudan keselarasan konsepsi tersebut dengan ideologi negara, tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya, UUD 1945, GBHN, undang-undang yang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya dan kebijakan lainnya yang terkait dengan bidang yang akan diatur dalam rancangan undang-undang tersebut”. Titik fokus dari program pembentukan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan. Di mana dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 18 ayat (2) menyebutkan “pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan”. Muatan prinsip keseimbangan, keserasian dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara

merupakan salah satu asas materi muatan setiap peraturan perundang-undangan.

Kegiatan sinkronisasi kultural merupakan keserempakan dan keselarasan di tuntut dalam mekanisme administrasi peradilan pidana (the administration of justice) dalam rangka hubungan antar lembaga penegak hukum, Sedangkan yang menyangkut sinkronisasi substansial, maka keserempakan itu mengandung makna baik vertikal maupun horizontal dalam kaitanya dengan hukum positif yang berlaku. Sementara menyangkut sinkronisasi kultural mengandung makna untuk selalu serempak dalam menghayati pandangan-pandangan, sifat-sifat dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana¹¹¹

Menindaklanjuti tidak sinkronnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 mengenai pembakaran hutan dan lahan yang terjadi di Kabupaten Batanghari mengakibatkan kabut asap dan kebakaran hutan dan lahan yang terjadi tiap tahunnya di Provinsi Jambi merupakan ancaman serius terhadap kelangsungan hidup masyarakat dan kelestarian lingkungan hidup yang menyebabkan kerugian ekonomi, ekologi, sosial, budaya, pendidikan dan kesehatan sehingga diperlukan pengaturan dan pedoman operasional pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan,, maka berdasarkan Peraturan Gubernur Jambi Nomor NOMOR 2 TAHUN 2016 TENTANG PENCEGAHAN DAN PENGENDALIAN KEBAKARAN HUTAN

¹¹¹ [http://rianbagussaputro.blogspot.co.id/2011/06/tinjauan umum tentang sinkronisasi.html?m](http://rianbagussaputro.blogspot.co.id/2011/06/tinjauan_umum_tentang_sinkronisasi.html?m). diakses pada tanggal 13 Agustus 2017 pukul 17.46 WIB

DAN LAHAN yang terbit dari rapat koordinasi tentang pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan antara Gubernur Jambi bersama Bupati / Walikota Kabupaten / Kota di Provinsi Jambi¹¹².

Adapun point-point pokok dari Peraturan **Gubernur Jambi** NOMOR 2 TAHUN 2016 TENTANG PENCEGAHAN DAN PENGENDALIAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN sebagai berikut :

Pasal 2

Maksud ditetapkannya Peraturan Daerah ini sebagai pedoman dalam upaya pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Jambi.

Pasal 3

Tujuan ditetapkannya peraturan Daerah ini adalah untuk memberikan kemudahan koordinasi dan pertanggungjawaban dalam rangka pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

Pasal 4

Ruang lingkup Peraturan Daerah ini meliputi upaya pencegahan, pengendalian, pengawasan, Peran masyarakat dan penegakan hukum terhadap kebakaran hutan dan lahan yang meliputi :

- a. Upaya terpadu dalam mencegah terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang diakibatkan oleh kebakaran hutan dan lahan yang dilakukan melalui pendekatan ekologi, hukum dan ekonomi serta sosial budaya;
- b. Upaya terpadu dalam pencegahan, pemadaman, penanganan, penyelamatan dan perawatan korban akibat kebakaran hutan dan lahan.
- c. Upaya terpadu dalam menangani terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang diakibatkan oleh kebakaran hutan dan lahan yang dilakukan melalui pendekatan hukum dan pendekatan teknologi ramah lingkungan dan peran serta masyarakat;
- d. Peningkatan kemampuan kelembagaan Pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang lebih responsif dan proaktif sehingga dapat berdaya guna dan berhasil guna dalam melakukan upaya pencegahan dan pengendalian pencemaran dan perusakan lingkungan hidup akibat kebakaran hutan dan lahan;
- e. upaya pemulihan adalah rangkaian kegiatan dengan tahapan

¹¹² Hasil Wawancara Nazhar, SPd, Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Batanghari Tanggal 2 Juni 2018

- 1) penghentian sumber pencemaran dan pembersihan unsur pencemar;
 - 2) remediasi;
 - 3) rehabilitasi;
 - 4) restorasi; dan/atau
 - 5) cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.
- f. Penguatan peran serta masyarakat dan pihak-pihak lain dalam setiap proses pencegahan dan pengendalian pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang disebabkan oleh kebakaran hutan dan lahan.

Pasal 5

- (1) Setiap Orang dan/atau badan hukum dilarang membuka hutan dan lahan dengan cara membakar.
- (2) Setiap orang yang akan membuka lahan diwajibkan melaporkan dan memperoleh izin dari pemerintah daerah terdekat.
- (3) Tiap orang dan/atau badan hukum yang mengetahui adanya potensi kebakaran dan atau terjadinya hal yang dapat menyebabkan kebakaran hutan dan lahan wajib segera melaporkan kepada aparat pemerintah terdekat.
- (4) Masyarakat yang berada di sekitar hutan dan lahan yang rawan kebakaran diminta siaga dan ikut berperan serta dalam melakukan upaya pencegahan dan pengendalian terjadinya kebakaran hutan dan lahan baik secara perorangan maupun kelompok.

Pasal 6

- (1) Pemerintah Daerah wajib menyusun sistem peringatan dini kebakaran hutan dan lahan.
- (2) Pemerintah Daerah wajib memfasilitasi bantuan teknis dan peralatan Pembukaan Lahan Tanpa Bakar bagi masyarakat lokal.
- (3) Pemerintah Daerah wajib membentuk satuan tugas untuk pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan antar lintas sektor.
- (4) Pembentukan satuan tugas sebagaimana ayat (2) selanjutnya ditetapkan dalam peraturan gubernur.
- (5) Instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup berwenang mengajukan gugatan ganti rugi dan tindakan tertentu terhadap usaha dan/atau kegiatan yang menyebabkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagai akibat kebakaran hutan dan lahan.

Pasal 10

- (1) Setiap pemegang izin wajib menjaga areal izinnya dari bahaya kebakaran hutan dan lahan
- (2) Setiap pemegang izin bertanggungjawab terhadap kebakaran hutan dan lahan di dalam areal izinnya.
- (3) Setiap pemegang izin berkewajiban mendeteksi dan memantau segala potensi yang dapat mengakibatkan terjadinya kebakaran hutan dan

lahan dan segera mengambil tindakan yang perlu agar kebakaran tidak meluas baik pada areal izinnya maupun ke areal lain disekitarnya serta segera melaporkan kepada aparat pemerintah.

- (4) Setiap pemegang izin wajib memiliki sarana dan prasarana minimal pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan sesuai standar dan kriteria yang ditetapkan pemerintah.
- (5) Kelengkapan dan kondisi sarana prasarana seperti dimaksud pada ayat (4) berupa :
 - a. Ketersediaan sumber air (embung) dan atau ketersediaan sumur bor beserta sistem pompanisasi setiap luasan tertentu;
 - b. Ketersediaan peralatan pemadaman api sesuai karakteristik usaha perizinan, baik pada sektor perkebunan maupun kehutanan;
 - c. Ketersediaan menara pemantau kebakaran hutan dan lahan pada areal pemilik izin;
 - d. Ketersediaan personil petugas pemadam kebakaran hutan dan lahan terlatih pada areal pemilik izin secara representatif;
 - e. Ketersediaan sekat api alami pada areal yang membatasi pemegang izin dengan areal disekitarnya.
- (6).Ketersediaan sarana dan prasarana pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (5) wajib memperhatikan rasio kecukupan dan luas izin.

B. Pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku pembakaran hutan dan lahan yang terjadi di Kabupaten Batanghari

Terbitnya Peraturan Gubernur Jambi Nomor 2 Tahun 2016
Tentang Pencegahan Dan Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan, maka berdasarkan :

Pasal 36

Perbuatan yang menyebabkan kebakaran hutan dan lahan adalah tindak pidana.

Pasal 37

- (1) Setiap orang atau pemegang izin yang dengan sengaja dan/atau karena kelalaiannya menyebabkan terjadinya kebakaran hutan dan

lahan diancam dengan pidana sesuai peraturan perundang-undangan.

- (2) Setiap orang atau pemegang izin yang dengan sengaja dan/atau karena kelalaiannya menyebabkan terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan akibat kebakaran hutan dan lahan diancam dengan pidana sesuai peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundangan-undangan yang mengatur pertanggungjawaban pidana pelaku pembakaran hutan dan lahan sebagai berikut :

pengaturan tentang penegakan hukum bagi tindak pidana pembakaran

hutan dan lahan adalah:

1. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Pengaturan mengenai tindak pidana pembakaran hutan secara umum diatur didalam KUHP. KUHP mengatur tentang tindak pidana pembakaran hutan yang dilakukan secara sengaja maupun yang dilakukan dengan kealpaan. Ancaman sanksi tersebut terdapat pada buku kedua KUHP tentang

Kejahatan yaitu terdapat dalam :

Pasal 187

Barang siapa dengan sengaja membakar, menjadikan letusan atau mengakibatkan banjir, dihukum:

1. Penjara selama-lamanya dua belas tahun, jika perbuatan itu dapat mendatangkan bahaya umum bagi barang;
2. Penjara selama-lamanya lima belas tahun, jika perbuatannya itu dapat mendatangkan bahaya maut bagi orang lain;

3. Penjara seumur hidup atau penjara sementara selama-lamanya dua puluh tahun, jika perbuatan itu dapat mendatangkan bahaya maut bagi orang lain dan ada orang mati akibat perbuatan itu.

Pasal 188

Barang siapa menyebabkan karena kesalahannya kebakaran peletusan atau banjir, dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya lima tahun atau hukuman kurungan selama-lamanya satu tahun atau hukuman denda sebanyak-banyaknya Rp. 4.500,- jika terjadi bahaya umum untuk barang karena hal itu, jika terjadi bahaya kepada maut orang lain, atau jika hal itu berakibat matinya seseorang.

2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Pengaturan mengenai pembakaran hutan terdapat dalam Pasal 69 ayat 1 huruf h: “ setiap orang dilarang melakukan pembakaran lahan dengan cara membakar”. Selanjutnya sanksi mengenai tindak pidana pembakaran hutan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup pada:

Pasal 108

Setiap orang yang melakukan pembakaran lahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf h, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp.3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp.10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

3. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang

Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang.

Tindak pidana pembakaran hutan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang pada Pasal 50 ayat 3 huruf d: “setiap orang dilarang membakar hutan”.

Sanksi pidana bagi pembakar hutan dalam undang-undang ini terdapat pada:

Pasal 78

- (2). 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)
- 3) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) 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).

4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

Pengaturan mengenai tindak pidana pembakaran hutan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan adalah

Pasal 56

- (1) Setiap Pelaku Usaha Perkebunan dilarang membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar.
- (2) Setiap Pelaku Usaha Perkebunan berkewajiban memiliki sistem, sarana, dan prasarana pengendalian kebakaran lahan dan kebun..

Pengaturan mengenai sanksi pidananya dalam undang-undang ini adalah:

Pasal 108

Setiap Pelaku Usaha Perkebunan yang membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

5. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan.

Pengaturan mengenai tindak pidana pembakaran hutan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan terdapat pada:

Pasal 19

- (1) Setiap orang dilarang membakar hutan.
- (2) Pengecualian dari larangan membakar hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diperbolehkan dilakukan secara terbatas untuk tujuan khusus atau kondisi yang tidak dapat dielakkan, meliputi :
 - a. pengendalian kebakaran hutan;
 - b. pembasmian hama dan penyakit;
 - c. pembinaan habitat tumbuhan dan satwa.

Selanjutnya penegakan hukum pidana lingkungan yang dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut PPNS) maupun oleh Penyidik Polri diharapkan berjalan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, dalam hal ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

maupun berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana sebagai hukum acara. Seringkali proses penegakan hukum yang dilaksanakan oleh aparat penegak hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya PPNS sebagai aparat hukum dalam tindak pidana lingkungan hidup diatur dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaksanaan Koordinasi, Pengawasan Dan Pembinaan Teknik Terhadap Kepolisian Khusus, Penyidik Pegawai Negeri Sipil Dan Bentuk-Bentuk Pengamanan Swakarsa, menyebutkan:

Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PPNS adalah Pejabat Negeri Sipil tertentu yang berdasarkan peraturan perundang-undangan ditunjuk selaku penyidik dan mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana dalam lingkup undang-undang yang menjadi dasar hukum masing-masing.

PPNS diatur juga dalam Pasal 77 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan , yaitu :

- (1) Selain pejabat penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, pejabat pegawai Negeri Sipil tertentu yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi pengurusan hutan, diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.
- (2) Pejabat penyidik pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berwenang untuk:
 - a. melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan yang berkenaan dengan tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
 - b. melakukan pemeriksaan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
 - c. memeriksa tanda pengenal seseorang yang berada dalam kawasan hutan atau wilayah hukumnya;
 - d. melakukan penggeledahan dan penyitaan barang bukti tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil

- hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. meminta keterangan dan barang bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
 - f. menangkap dan menahan dalam koordinasi dan pengawasan penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana;
 - g. membuat dan menanda-tangani berita acara;
 - h. menghentikan penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti tentang adanya tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan.
- (3) Pejabat penyidik pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyerahkan hasil penyidikannya kepada penuntut umum, sesuai Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana”

Penegakan hukum terhadap tindak pidana pembakaran hutan dan lahan telah di Kabupaten Batanghari dilakukan oleh pihak Kepolisian yang dimulai dari tahapan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, sidang di Pengadilan dan ditempatkan dalam Lembaga Pemasyarakatan.¹¹³

Terkait yang melakukan penyelidikan untuk tindak pidana pembakaran hutan dan lahan, Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Batanghari, mengatakan:

Selain pejabat Polres Batanghari, pejabat lain yang berwenang melakukan penyelidikan dan penyidikan adalah polisi kehutanan, hal ini sesuai dengan bunyi pasal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan yang menyebutkan bahwa Polisi Kehutanan atas perintah pimpinan berwenang untuk melakukan penyelidikan dalam rangka mencari dan menangkap tersangka.¹¹⁴

¹¹³ AKBP Muhammad Santoso, SH,SIK, *Kepala Kepolisian Resort Batanghari*, wawancara tanggal 8 Juni 2018

¹¹⁴ H. Bachtat, SP, *Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Batanghari*, wawancara tanggal 9 Juni 2018

Lebih lanjut Kepala Kepolisian Resort Batanghari, mengatakan bahwa:

Dalam penyelidikan tindak pidana pembakaran hutan dan lahan dapat dilakukan oleh PPNS pada Kantor Dinas Kehutanan Kabupaten Batanghari. PPNS dapat melakukan tindakan yang sama dengan Kepolisian dalam hal penyelidikan dan penyidikan.¹¹⁵

Dengan demikian sejak dimulainya penyelidikan dan penyidikan PPNS secepatnya memberitahukan penyelidikan dan penyidikan kepada penyidik Polri. Pemberitahuan ini merupakan wujud koordinasi antara penyidik PPNS. Adanya penyidik PPNS yang mempunyai kemampuan dalam penyidikan tindak pidana pembakaran hutan dan lahan tentu saja sangat membantu penyidik polri dalam menangani tindak pidana pembakaran hutan dan lahan.

C. Kebijakan pemerintah dalam menanggulangi dampak kebakaran hutan dan lahan yang semakin meluas di Kabupaten Batanghari

Kebakaran hutan dan lahan khususnya di Kabupaten Batanghari, maka pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan dan memberikan rasa aman kepada masyarakat dari dampak paparan kabut asap kebakaran hutan merujuk kepada instruksi presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, terkhusus intruksi kepada Gubernur Provinsi Jambi dan Bupati Batanghari sebagai berikut :

¹¹⁵ AKBP Muhammad Santoso, SH,SIK, *Kepala Kepolisian Resort Batanghari*, wawancara tanggal 9 Juni 2018

Para Gubernur

- a. Menyusun Peraturan Gubernur mengenai sistem pengendalian kebakaran hutan dan lahan;
- b. Mengoptimalkan peran dan fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah sebagai koordinator dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan;
- c. Mengalokasikan biaya pelaksanaan pengendalian kebakaran hutan dan lahan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
- d. Memfasilitasi hubungan kerja sama antar pemerintah kabupaten/ kota dalam pelaksanaan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di wilayah provmsl;
- e. Melaporkan hasil pelaksanaan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di wilayahnya kepada Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan;
- f. Mewajibkan kepada pelaku usaha pertanian untuk memiliki sumber daya manusia, sarana dan prasarana pengendalian kebakaran, serta melaksanakan pengendalian ke bakaranlah yang menjadi tanggungjawabnya;
- g. Memberikan sanksi tegas kepada pelaku usaha pertanian yang tidak melaksanakan pengendalian kebakaran lahan yang menjadi tanggungjawabnya.

Para Bupati/Walikota

- c. Menyusun Peraturan Bupati/Walikota mengenai sistem pengendalian kebakaran hutan dan lahan;
- d. Mengoptimalkan peran dan fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah sebagai koordinator dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan;
- e. Melaksanakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di kabupaten/kota yang menjadi wilayah kerjanya;
- f. Mengalokasikan biaya pelaksanaan pengendalian kebakaran hutan dan lahan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/ Kota;
- g. Mewajibkan kepada pelaku usaha pertanian untuk memiliki sumber daya manusia, sarana dan prasarana pengendalian kebakaran, serta melaksanakan pengendalian ke bakaran lahan yang menjadi tanggungjawabnya;
- h. Memberikan sanksi tegas kepada pelaku usaha pertanian yang tidak melaksanakan pengendalian kebakaran lahan yang menjadi tanggungjawabnya;
- i. Melaporkan hasil pelaksanaan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di wilayahnya kepada Gubernur.

Adapun kebijakan pemerintah daerah Provinsi Jambi dan Kabupaten Batanghari sebagai berikut :

1. Upaya terpadu dalam mencegah terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang diakibatkan oleh kebakaran hutan dan lahan yang dilakukan melalui pendekatan ekologi, hukum dan ekonomi serta sosial budaya;
2. Upaya terpadu dalam pencegahan, pemadaman, penanganan, penyelamatan dan perawatan korban akibat kebakaran hutan dan lahan.
3. Upaya terpadu dalam menangani terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang diakibatkan oleh kebakaran hutan dan lahan yang dilakukan melalui pendekatan hukum dan pendekatan teknologi ramah lingkungan dan peran serta masyarakat;
4. Peningkatan kemampuan kelembagaan Pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang lebih responsif dan proaktif sehingga dapat berdaya guna dan berhasil guna dalam melakukan upaya pencegahan dan pengendalian pencemaran dan perusakan lingkungan hidup akibat kebakaran hutan dan lahan
5. Penguatan peran serta masyarakat dan pihak-pihak lain dalam setiap proses pencegahan dan pengendalian pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang disebabkan oleh kebakaran hutan dan lahan¹¹⁶.

Bentuk kebijakan pemerintah Daerah Kabupaten Batanghari sebagai berikut :

1. Sosialisasi Publik tentang dampak kebakaran hutan dan lahan meliputi:

¹¹⁶ Nazhar, SPd, Kepala Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Batanghari, Wawancara 9 Juni 2018

- a. Pemasangan Plang himbauan larangan membakar hutan dan lahan;
 - b. Sosialisasi dan penyuluhan tentang bahaya dan dampak kebakaran hutan dan lahan;
 - c. Kampanye di media cetak dan elektronik;
2. Melakukan pelatihan dan simulasi penanganan kebakaran hutan dan lahan;
 3. Melakukan pelatihan membuka lahan tanpa bakar (PLTB)
 4. melakukan penataan ulang pengelolaan dan pemanfaatan serta peninjauan ulang perizinan lahan gambut
 5. Mempersiapkan kelengkapan personel, peralatan, sarana dan prasarana;
 6. melibatkan peran serta masyarakat berupa :
 - a. melakukan pengawasan terhadap pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan sesuai peraturan perundang-undangan;
 - b. membentuk kelompok Masyarakat Peduli Api (MPA) dan Kelompok Tani Peduli Api (KTPA).
 - c. memberikan informasi dan laporan tentang kebakaran hutan dan lahan kepada aparat pemerintah terdekat;
 - d. membantu upaya pemadaman hutan dan lahan;
 - e. membantu upaya penanganan dampak hutan dan lahan¹¹⁷.

Selanjutnya diperjelas oleh Nazhar, SPD selaku kepala badan penanggulangan bencana Daerah Kabupaten Batanghari menyatakan bahwa pengelolaan atas kebakaran hutan dan lahan meliputi upaya pencegahan dan pengendalian. Kedua upaya itu harus dilakukan secara sistematis, serba-cakup

¹¹⁷ H. Bachtiat, SP, *Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Batanghari*, wawancara tanggal 9 Juni 2018

(comprehensive), dan terpadu dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (stakeholder). Tindakan pencegahan 64 merupakan komponen terpenting dari seluruh sistem penanggulangan bencana termasuk kebakaran. Bila pencegahan dilaksanakan dengan baik, seluruh bencana kebakaran dapat diminimalkan atau menghilangkan sumber api di lapangan¹¹⁸.

Upaya ini pada dasarnya harus dimulai sejak awal proses pembangunan sebuah wilayah, yaitu sejak penetapan fungsi wilayah, perencanaan tata guna hutan/lahan, pemberian ijin bagi kegiatan hingga pemantauan dan evaluasi. Beberapa upaya pencegahan yang dapat dilakukan untuk mencegah timbulnya api diantaranya;

1. Penatagunaan lahan sesuai dengan peruntukan dan fungsinya masingmasing dengan mempertimbangkan kelayakannya secara ekologis disamping secara ekonomis.

2. Pengembangan sistem budidaya pertanian dan perkebunan serta sistem produksi kayu yang tidak rentan terhadap kebakaran, seperti pembukaan dan persiapan lahan tanpa bakar (zeroburning-based land cleaning), atau dengan pembakaran yang terkendali (controlled burning-based land cleaning).

3. Pengembangan sistem kepemilikan lahan secara jelas dan tepat sasaran. Kegiatan ini dimaksudkan untuk menghindari pengelolaan lahan yang tidak tepat sesuai dengan peruntukan dan fungsinya.

4. Pencegahan perubahan ekologi secara besar-besaran diantaranya dengan membuat dan mengembangkan pedoman pemanfaatan hutan 65 dan lahan gambut secara bijaksana (wise use of peatland), dan memulihkan hutan dan lahan gambut yang telah rusak.

5. Pengembangan program penyadaran masyarakat terutama yang terkait dengan tindakan pencegahan dan pengendalian kebakaran. Program ini diharapkan dapat

¹¹⁸ Nazhar, SPd, Kepala Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Batanghari, Wawancara 9 Juni 2018

medorong dikembangkannya strategi pencegahan dan pengendalian kebakaran berbasis masyarakat (community-based fire management).

6. Pengembangan sistem penegakan hukum. Hal ini mencakup penyelidikan terhadap penyebab kebakaran serta mengajukan pihak-pihak yang diduga menyebabkan kebakaran ke pengadilan.

7. Pengembangan sistem informasi kebakaranyang berorientasi kepada penyelesaian masalah. Hal ini mencakup pengembangan sistem pemeringkatan bahaya kebakaran (Fire Danger Rating System) dengan memadukan dua iklim (curah hujan dan kelembaban udara), data hidrologis (kedalaman muka air tanah dan kadar legas tanah), dan data bahan yang dapat memicu timbulnya api. Kegiatan ini akan memberikan gambaran secara kartografi terhadap kerawanan kebakaran¹¹⁹.

¹¹⁹ Nazhar, SPd, Kepala Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Batanghari, Wawancara 9 Juni 2018

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kesimpulan dari uraian-uraian pada bab sebelumnya sebagai berikut :

1. Pengaturan sinkronisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 mengenai pembakaran hutan dan lahan yang terjadi di Kabupaten Batanghari melihat dari fenomena bahwa kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Kabupaten Batanghari telah membawa dampak negatif kabut asap dan menjadi bencana maka berdasarkan Inpres RI No5 Tahun 2015 dan hasil rapat koordinasi antara Gubernur Jambi dan Bupati/Walikota di Provinsi Jambi terbitlah Peraturan Gubernur Jambi Nomor Tahun 2016 Tentang Pencegahan Dan Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan yang menyatakan bahwa Setiap Orang dan/atau badan hukum dilarang membuka hutan dan lahan dengan cara membakar dan Setiap orang yang akan membuka lahan diwajibkan melaporkan dan memperoleh izin dari pemerintah daerah terdekat.
2. Pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku pembakaran hutan dan lahan yang terjadi di Kabupaten Batanghari diatur berdasarkan peraturan perundangan berlaku dimana perbuatan pelaku pembakaran hutan dan lahan merupakan tindak pidana yang memenuhi unsur pasal-pasal di dalam Kitab Undang Undang Hukum Pidana, *Undang-Undang Nomor 32*

Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan.

3. Kebijakan pemerintah dalam menanggulangi dampak kebakaran hutan dan lahan yang semakin meluas melakukan upaya pencegahan sebelum terjadi kebakaran dan penanggulangan kebakaran berupa :
 - a. Penatagunaan lahan sesuai dengan peruntukan dan fungsinya masing-masing dengan mempertimbangkan kelayakannya secara ekologis disamping secara ekonomis.
 - b. Pengembangan sistem budidaya pertanian dan perkebunan serta sistem produksi kayu yang tidak rentan terhadap kebakaran, seperti pembukaan dan persiapan lahan tanpa bakar (zeroburning-based land cleaning), atau dengan pembakaran yang terkendali (controlled burning-based land cleaning).
 - c. Pengembangan sistem kepemilikan lahan secara jelas dan tepat sasaran. Kegiatan ini dimaksudkan untuk menghindari pengelolaan lahan yang tidak tepat sesuai dengan peruntukan dan fungsinya.
 - d. Pencegahan perubahan ekologi secara besar-besaran diantaranya dengan membuat dan mengembangkan pedoman pemanfaatan hutan 65

dan lahan gambut secara bijaksana (wise use of peatland), dan memulihkan hutan dan lahan gambut yang telah rusak.

- e. Pengembangan program penyadaran masyarakat terutama yang terkait dengan tindakan pencegahan dan pengendalian kebakaran
- f. Upaya terpadu pemadaman, penanganan, penyelamatan dan perawatan korban akibat kebakaran hutan dan lahan.
- g. Upaya terpadu dalam menangani terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang diakibatkan oleh kebakaran hutan dan lahan yang dilakukan melalui pendekatan hukum dan pendekatan teknologi ramah lingkungan dan peran serta masyarakat

B. Saran

Saran yang disampaikan berdasarkan temuan hasil penelitian ini adalah :

1. Peningkatan kerjasama Pemerintah, Masyarakat, Penegak Hukum dalam upaya penanggulangan, pencegahan kebakaran hutan dan lahan khususnya di Kabupaten Batanghari
2. Peningkatan kelengkapan personel, peralatan, sarana dan prasarana dalam menghadapi kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Batanghari
3. Peningkatan sanksi pidana yang tegas oleh penegak hukum di Kabupaten Batanghari terhadap pelaku baik individu maupun korporasi pembakaran hutan dan lahan di wilayah Kabupaten Batanghari

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku, Jurnal

- Abdulkadir Muhamad. 2004. Hukum dan Penelitian Hukum. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung
- Barda Nawawi Arief, 1996. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Undip, Semarang.
- Boer. C. 1996. Perlindungan Terhadap Kebakaran Hutan. Fakultas Kehutanan Universitas Mulawarman. Samarinda.
- Djoko Prakoso, 1984. *Pidana Mati di Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Fachmi Rasyid, 2014, Permasalahan dan Dampak Kebakaran Hutan, Pusdiklat Lingkungan Hidup, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kawasan Puspipetek Serpong, Banten.
- Hatta, M. 2008. Dampak kebakaran hutan terhadap sifat-sifat tanah di kecamatan besitang kabupaten langkat. Skripsi. Departemen Kehutanan Fakultas Pertanian Universitas Sumateta Utara.
- Mardji, J. 2003. Perlindungan Hutan Di Daerah Tropis. Fakultas Kehutanan Universitas Mulawarman. Samarinda.
- Mustafa Abdullah dan Ruben Achmad, 1983. *Intisari Pidana*, Jakarta; Ghalia Indonesia
- Masyhur Efendi, 1994. *Dimensi / Dinamika Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional Dan Internasional*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Utrecth, *pidana, jilid I*, 1999. Surabaya; Pustaka Tinta Mas.
- Qodriyatun, S. N. 2014. Kebijakan Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan. Prosiding Info Singkat Kesejahteraan Sosial. Peneliti Madya bidang Kebijakan Lingkungan pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI.

- S.R. Sianturi, *Asas-asas Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, 1996. Jakarta; Alumni Ahaem-Petehaem.
- EC-Indonesia FLEGT Support Project AIDCO/2004/16830, 2007. *Analisis Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Pola Kemitraan Propinsi Kalimantan Barat*, Pontianak.
- Wirjono Prodjodikoro, 1989. *Asas-asas Pidana di Indonesia*. Edisi Kedua, Bandung PT. Eresco, 1989
- Perwitasari, D. dan B. Sukana. 2012. Gambaran kebakaran hutan dengan kejadian penyakit ispa dan pneumonia di Kabupaten Batanghari, Provinsi Jambi tahun 2008. *Jurnal Ekologi Kesehatan*.
- Mardjono Reksodiputro, 2007. *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku Ketiga*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum (d/h Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Moeljatno, 1955. *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*, Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada, Yogyakarta.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, 2005. *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Cet. Ketiga, Alumni, Bandung.
- Nugroho, S.P. . 2000, Minimalisasi konsentrasi penyebaran asap akibat kebakaran hutan dan lahan dengan metode modifikasi cuaca. *Jurnal Sains & Teknologi Modifikasi Cuaca*.
- Saharjo, B.H dan C. Gago. 2011. Suksesi alami paska kebakaran pada hutan sekunder di Desa Fatuquero, Kecamatan Railaco, Kabupaten Ermera-Timor Leste. *Jurnal Silvikultur Tropika*.
- Soemarsono, 1997. Kebakaran Lahan, Semak Belukar dan Hutan di Indonesia (Penyebab, Upaya dan Perspektif Upaya di Masa Depan). *Prosiding Simposium: "Dampak Kebakaran Hutan Terhadap Sumberdaya Alam dan Lingkungan"*. Tanggal 16 Desember 1997 di
- Sidik Sunaryo, 2004. *Sistem Peradilan Pidana*, Penerbit Universitas Muhammadiyah Malang, Malang.
- Siswantoro Sunarso, 2005. *Penegakan Hukum Psikotropika Dalam Kajian Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.

- Soerjono Soekanto, 1981. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 1983. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sudarto, 1981. *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni Bandung.
- Sudikno Mertokusumo, 2007. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty Yogyakarta.
- Tacconi, T., 2003. Kebakaran Hutan di Indonesia, Penyebab, biaya dan implikasi kebijakan. Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor,

Peraturan Perundang-undangan

- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76).
- _____, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888).
- _____, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).
- _____, Undang-Undang Nomor Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059).
- _____, Undang-Undang Nomor Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 308, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5613)

