

REFORMULASI ZERO BURNING POLICY PEMBUKAAN LAHAN DI INDONESIA (ZERO BURNING POLICY REFORMULATION ON INDONESIA LAND CLEARING)

Fatmawati Rahmat dan Muhammad Fadli
Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sulawesi Selatan
Jl. Sultan Alauddin No. 102 Makassar Indonesia
Telp. (0411) 854731 Fax. 0411871160
Email: fadlilaw@gmail.com

(Naskah diterima 05/02/2016, direvisi 24/03/2016, disetujui 04/04/2016)

Abstrak

Pembakaran hutan yang terjadi di Indonesia membawa dampak negatif pada negara Indonesia dan negara tetangga. Padahal berbagai kebijakan Pemerintah melarang pembakaran hutan baik untuk tujuan pembukaan lahan maupun untuk mencegah kerusakan dan pencemaran lingkungan. Akan tetapi sanksi pidana selama ini belum mampu menekan dampak negatif dari pembakaran hutan. Hukuman yang diberikan kepada pelaku tidak sebanding dengan dampak negatif dari pembakaran hutan yang terjadi. Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup masih memberikan ruang untuk melakukan pembukaan lahan dengan cara dibakar. Rumusan Pasal ini dijadikan dasar bagi sekelompok orang atau golongan untuk melakukan pembakaran. Pembukaan lahan dengan cara membakar hutan sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini. Hal ini terbukti dengan banyaknya pembakaran hutan yang pada akhirnya tidak dapat dikendalikan. Pemerintah sudah seharusnya menerapkan konsep *zero burning policy* dalam pembukaan lahan sebagaimana yang dikenal dalam *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* dengan menyesuaikan kondisi negara dan lingkungan saat ini, sehingga tidak lagi memberikan ruang melakukan pembakaran hutan. Perlu juga untuk mengkaji ulang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan menghapus Pasal 69 ayat (2), sehingga tidak ada celah untuk melakukan pembakaran hutan dan memberi kepastian hukum dan memberikan sanksi bagi pihak yang melakukan pelanggaran.

Kata kunci: kebijakan, pembukaan lahan, pembakaran hutan.

Abstract

Forest fire that occurred in Indonesia has a negative impact for Indonesian and neighboring countries. Though various government policy prohibits the burning of forests both for the purposes of land clearing as well as to prevent environmental damage and pollution. However, criminal sanctions have been unable to suppress the negative impact of forest fires, The punishment given to the perpetrator is not comparable to the negative impacts of forest fires that occur. Article 69 paragraph (2) of Law No. 32 of 2009 on Environmental Protection and Management still leave room for clearing land by burning. The formulation of this article which is then used as the basis for a group of people or groups to commit arson. Land clearing by burning the forest is no longer appropriate to current conditions. This is evidenced by the many forest fires that ultimately can not be controlled. The government should apply the concept of zero burning policy in clearing land, as it is known in the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution by adjusting the conditions of the state and the current environment with no further without giving room did the burning of forests and review of Law No. 32 of 2009 on Environmental Protection and Management and deleting Article 69 paragraph (2), so there is no gap for the burning of forests and provide legal certainty for to provide sanctions for those who commit violations.

Keywords : policy, land clearing, forest fire.

A. Pendahuluan

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.¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dalam penjelasan umum menyatakan bahwa hutan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada

1 Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Bangsa Indonesia merupakan kekayaan alam yang tak ternilai harganya dan 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. Istilah hutan dan lahan merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dan sangat berkaitan. Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2001 Tentang Pengendalian Kerusakan dan/ atau Pencemaran Lingkungan Hidup Yang Berkaitan Dengan Kebakaran Hutan dan/ atau Lahan menjelaskan bahwa lahan adalah suatu hamparan ekosistem daratan yang peruntukannya untuk usaha dan atau kegiatan ladang dan atau kebun bagi masyarakat.

Ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam Indonesia tercermin dalam rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan, "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Dalam konteks penguasaan dan pengelolaan sumber daya hutan maka Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan: "semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hutan sebagai sumber kekayaan alam Indonesia pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, dan digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia."²

Pemanfaatan hutan Indonesia khususnya untuk memenuhi kebutuhan pasar telah berdampak pada berkurangnya luas tutupan hutan (deforestasi). Pada periode 2009-2013, laju deforestasi rata-rata adalah 1,13 juta hektare per tahun. Laju deforestasi yang tinggi ini berdampak pada peningkatan emisi gas rumah kaca, kerawanan bencana, hilangnya satwa liar dan habitatnya, dan konflik antara berbagai pemangku kepentingan.³ Sementara bukti-bukti terjadinya kerusakan sudah sedemikian banyak, namun gambaran tentang kerusakannya masih tetap kabur karena data yang ada saling bertentangan, informasi tidak tepat, dan klaim serta bantahan yang saling bertentangan. Oleh

karena itu ada kebutuhan yang sangat mendesak untuk melakukan penilaian yang obyektif terhadap situasi hutan Indonesia, yang akan menghasilkan basis informasi yang benar bagi setiap individu dan organisasi yang berupaya untuk melakukan perubahan yang positif.⁴

Pertambahan penduduk juga berimplikasi pada meningkatnya kebutuhan akan lahan, baik untuk pemukiman beserta sarana dan prasarannya maupun untuk lahan produksi pangan dan lainnya. Sementara luas lahan sendiri makin berkurang. Oleh karena itu, salah satu strategi untuk memenuhi kebutuhan akan lahan yang terus bertambah tersebut adalah dengan membuka lahan-lahan baru. Salah satu cara membuka lahan baru adalah melalui pembakaran hutan. Dampak pembakaran hutan untuk pembukaan lahan di Indonesia antara lain adanya gangguan asap yang merugikan kesehatan dan kegiatan penebangan, tanah menjadi kering dan unsur-unsur mikro organisme di dalam tanah mati, pemborosan sumberdaya alam, yang dalam hal ini adalah kayu. Untuk kondisi tertentu apabila tidak dilakukan dengan hati-hati dapat menyebabkan kebakaran yang tak terkendali dan meluas.⁵

Pada prakteknya proses pembakaran cepat menjadi tidak terkendali dan memicu kebakaran. Kebakaran hutan berskala besar cukup sulit untuk dipadamkan. Kadang-kadang membutuhkan waktu hingga berminggu-minggu agar semua titik api bisa padam. Pada kondisi tertentu, seperti tanah gambut, kebakaran masih terus berlangsung di dalam tanah meski api dipermukaan telah padam berhasil dipadamkan, namun tanah tetap mengeluarkan asap pekat dan sewaktu-waktu api bisa meletup kembali ke permukaan. Kebakaran hutan menjadi penyumbang terbesar laju deforestasi. Bahkan menurut organisasi lingkungan, World Wild Fund, deforestasi akibat kebakaran hutan lebih besar dibanding konversi lahan untuk pertanian dan *illegal logging*.⁶ Selain itu, kebakaran hutan akan menyebabkan sejumlah emisi gas karbon ke wilayah atmosfer dan berperan dalam fenomena penipisan lapisan ozon. Jumlah hutan yang terus berkurang akan membuat cuaca cenderung panas. Asap dari hutan akan membuat masyarakat terganggu dan terserang penyakit yang berhubungan dengan pernapasan. Kebakaran hutan dapat berdampak pada menurunnya jumlah wisatawan yang berkunjung ke sebuah negara.⁷

2 Bambang Eko Supriyadi, 2014, *Hukum Agraria Kehutanan Aspek Hukum Pertanahan Dalam Pengelolaan Hutan Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, Hlm.75.

3 <http://fwi.or.id/publikasi/potret-keadaan-hutan-indonesia-periode-2009-2013/#close> diakses tanggal 7 Desember 2015

4 <http://fwi.or.id/publikasi/potret-keadaan-hutan-indonesia/#close> diakses tanggal 7 Desember 2015

5 Dampak Kebakaran Hutan Pada Pembukaan Lahan Dengan Cara Membakar, <http://pengertian-definisi.blogspot.co.id/2010/10/akibat-pembukaan-lahan-dengan-cara.html>, diakses pada tanggal 9 Desember 2015

6 Kebakaran, 2015, <https://jurnalbumi.com/kebakaran-hutan/>, diakses tanggal 27 Januari 2016

7 Penyebab dan Dampak Kebakaran Hutan di Indonesia, <http://ekosistem-ekologi.blogspot.co.id/2013/04/penyebab-dan-dampak-kebakaran-hutan-di.html>, diakses pada tanggal 10 Desember 2015

Polisi telah menetapkan ratusan tersangka dalam kasus kebakaran hutan dan lahan. Mereka adalah tersangka perorangan dan tersangka korporasi. Namun, tidak semua pelaku kasus-kasus itu dijerat dengan hukuman setimpal. Mereka kebanyakan hanya dihukum ringan, sehingga dinilai tidak akan membuat jera.⁸ Hal yang sangat memprihatinkan yaitu, berbagai kebijakan dan larangan yang telah disusun Pemerintah dalam menindak pelaku pembakar hutan yang melawan hukum, akan tetapi kesadaran dan ketaatan pelaku terhadap berbagai peraturan yang telah dibuat sangatlah kurang selain itu faktor penegakan hukum di Indonesia juga belum dapat menjadi alat efektif bagi Pemerintah untuk menindak pelaku selama sumber daya manusia aparat penegak hukum masih kurang. Rico Kurniawan, Direktur Eksekutif lembaga Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) di Provinsi Riau, mengatakan sanksi selama ini berhenti pada pernyataan dan tanpa tindak lanjut konkret. Ada tiga perusahaan di Riau yang dikenai vonis. Meskipun vonisnya ringan, tapi titik api berkurang jauh di lahan konsesi perusahaan-perusahaan itu. Namun, perusahaan yang dinyatakan sebagai tersangka pada 2013 dan 2014, tahun ini mereka membakar lagi. Artinya, vonis harus diterapkan dan bukan sekadar pepesan kosong".⁹

Kepala Pusat Data dan Informasi Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Sutopo Purwo Nugroho menyatakan, luas area kebakaran hutan dan lahan (karhutla) yang terjadi tahun 2015 sudah setara dengan 32 kali wilayah Provinsi DKI Jakarta atau empat kali Pulau Bali. Total hutan dan lahan yang terbakar sudah sebesar 2.089.911 hektare. Sutopo memperkirakan, kerugian negara akibat karhutla tahun ini sudah lebih dari Rp20 triliun. Angka tersebut menurutnya, hanya mencakup kerugian akibat karhutla di Riau dalam tiga bulan terakhir. Menyusul Kalimantan, Sumatra berada di posisi kedua sebagai pulau yang lahan gambutnya paling banyak terbakar, yaitu 267.974 hektare. Lahan gambut yang dilahap api di Sumatra Selatan mencapai 144.410 hektare. Kabupaten Ogan Komering Ilir memiliki titik api terbanyak di wilayah tersebut. Tidak hanya terjadi di Kalimantan dan Sumatera, kebakaran gambut juga terjadi di Papua, yakni seluas 31.214 hektare. Provinsi Merauke, Mappi, dan Boven Digul menyumbang titik api terbanyak di

Papua.¹⁰

Berbagai kebijakan dengan ancaman sanksi baik hukuman badan maupun sanksi administrasi telah diupayakan oleh Pemerintah. Akan tetapi ancaman sanksi tersebut tidak juga memberikan efek jera terhadap pelaku pembakar hutan yang bertujuan untuk membuka lahan. Hal yang sangat memprihatinkan akhir-akhir ini adalah Pengadilan Negeri Palembang menolak gugatan Pemerintah yang diwakili oleh Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup (KLHK) terhadap PT Bumi Mekar Hijau terkait kebakaran hutan di Kabupaten Ogan Komering Ilir, Sumatera Selatan. KLHK dinilai tidak bisa membuktikan hubungan sebab-akibat antara kebakaran dan tanggung jawab PT BMH. Curah hujan yang tergolong rendah pada periode September-Oktober 2014, dianggap oleh majelis hakim meningkatkan potensi kebakaran.¹¹

Pemerintah melalui berbagai kebijakan melarang pembakaran hutan atau pembukaan lahan dengan cara membakar hutan. Akan tetapi, dilain pihak masih memberikan kelonggaran atau pengecualian atau masih memperbolehkan pembakaran yang terkendali dengan alasan sesuai kearifan lokal masyarakat. Hal ini menjadi masalah mengingat tidak adanya jaminan terhadap kegiatan pembakaran hutan yang dilakukan dapat dikendalikan. Terbukti dengan banyaknya kasus kebakaran hutan yang tidak dapat dikendalikan. Oleh sebab itu dipandang perlu untuk meninjau ulang kebijakan yang masih memperbolehkan adanya pembukaan lahan dengan cara membakar hutan. Berdasarkan latar belakang diatas, permasalahan yang akan dibahas adalah pentingnya reformulasi kebijakan pembukaan lahan dengan cara pembakaran dan penerapan *zero burning policy* tanpa pengecualian terhadap pembukaan lahan di Indonesia.

B. Pembahasan

B.1. Teori Perundang-Undangan

Perundang-undangan berkaitan dengan legislasi yang berasal dari Bahasa Inggris yaitu, *legislation* yang berarti 1) perundang-undangan, 2) pembuatan undang-undang. Sedangkan kata *legislation* berasal dari kata kerja *to legislate* yang berarti mengatur atau membuat undang-undang.¹² Berdasarkan Pasal

8 Farouk Arnaz, 2015, Hukuman Pembakar Hutan Ringan, Kapolri Sebut Polisi Tak Bisa Pengaruhi Hakim, <http://www.beritasatu.com/nasional/314301-hukuman-pembakar-hutan-ringan-kapolri-sebut-polisi-tak-bisa-pengaruhi-hakim.html>, diakses tanggal 21 Januari 2016.

9 Jerome Wirawan, 2015, http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/09/150916_indonesia_tersangka_asap, diakses tanggal 21 Januari 2016.

10 Abraham Utama, 2015, BNPB: Kebakaran Hutan 2015 Seluas 32 Wilayah DKI Jakarta, <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20151030133801-20-88437/bnpb-kebakaran-hutan-2015-seluas-32-wilayah-dki-jakarta/>, diakses tanggal 4 Desember 2015

11 Kejanggalaan Hukum Kasus Pembakaran Hutan, http://www.kompasiana.com/noldeforestasi/kejanggalaan-hukum-kasus-pembakaran-hutan_568ccfc8b0927322068b4598, diakses tanggal 14 Januari 2016.

12 Saldi Isra, 2010, *Pergeseran fungsi legislasi menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 78.

5 huruf d dan huruf e Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP), peraturan perundang-undangan seharusnya dapat berlaku secara efektif sebagaimana dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu dapat dilaksanakan serta kedayagunaan dan kehasilgunaan. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Adapun asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pasal 6 ayat 1 Huruf (j) UU PPP menegaskan pula bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Berdasarkan penjelasan pasal tersebut asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara. Konsekuensi atas asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah di dalam perumusan kebijakan atau penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh ada pertentangan antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara. Termasuk dalam kebijakan kehutanan yang dikeluarkan oleh pemerintah, kepentingan negara harus mencerminkan kepentingan warga negara ataupun masyarakat tidak boleh ada pertentangan antara keduanya. Begitu pula kepentingan individu tidak boleh mengenyampingkan kepentingan masyarakat luas atau kepentingan bangsa dan negara.

I.C. Van Der Vlies mengemukakan asas kemungkinan-pelaksanaan dan asas urgensi atau kemendesakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas kemungkinan-pelaksanaan menyangkut jaminan-jaminan bagi dapat dilaksanakannya apa yang dimuat dalam suatu peraturan. Antara lain harus ada dukungan sosial yang cukup, sarana yang memadai bagi organ atau dinas yang akan melaksanakan suatu peraturan, dukungan keuangan yang cukup, dan sanksi-sanksi yang sesuai.¹³ Asas urgensi/ kemendesakan

penting dalam tahap proses pembentukan suatu peraturan. Asas ini tidak dipakai sebagai dasar pengujian oleh hakim. Asas ini pada umumnya penting bagi praktik hukum karena asas ini mendorong adanya kejelasan atas keseluruhan peraturan perundang-undangan.¹⁴ Penyusunan kebijakan kehutanan atau pembukaan lahan di Indonesia harus memperhatikan asas-asas dan norma teknis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kebijakan yang dibuat harus betul-betul dibutuhkan oleh masyarakat. Selain itu, kebijakan yang satu dengan yang lainnya harus mencerminkan harmonisasi antara satu dengan lainnya, agar tidak ada pertentangan antara pelaksanaan peraturan yang satu dengan yang lainnya.

B.2. Teori Efektifitas Penegakan Hukum

Pada tahun 1970, Gunnar Myrdal menerbitkan bukunya yang berjudul *"The Challenge of World Poverty"* (Myrdal, 1971). Bab yang ketujuh dari buku tersebut berjudul *'The Soft State'* terkait kondisi penegakan hukum di negara berkembang. Bab tersebut dimulai dengan kalimat, "Semua negara berkembang, sekalipun dengan kadar yang berlainan, adalah 'negara-negara yang lembek'" (Myrdal, 1970:211). Istilah yang dipakai Weber ini dimaksud untuk mencakup semua bentuk ketidakdisiplinan sosial yang manifestasinya adalah: cacat-cacat dalam perundang-undangan dan terutama dalam hal menjalankan dan menegakkan hukum, suatu ketidakpatuhan yang menyebar dengan luasnya dikalangan pegawai negeri pada semua tingkatan terhadap peraturan yang ditujukan kepada mereka, dan sering mereka ini bertabrakan dengan orang-orang atau kelompok-kelompok yang berkuasa, yang justru harus mereka atur....." (Myrdal, 1971: 211).¹⁵ Faktor-Faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu:¹⁶

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

13 I.C. Van Der Vlies, alih bahasa Linus Doldjawa, 2005, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM, hlm 274

14 Ibid.

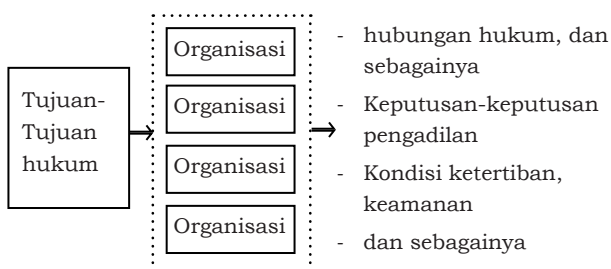
15 Sartjipto Rahardjo, 2004, *Masalah Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis)*, Bandung, CV. Sinar Baru, hlm. 48.

16 Soerjono Soekanto, 2004, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 8-9.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur dari pada efektivitas penegakan hukum. Gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang mungkin disebabkan, karena:¹⁷

1. Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang
2. Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang
3. Ketidajelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.

Hukum tidak bisa tegak dengan sendirinya, artinya ia tidak mampu untuk mewujudkan sendiri janji-janji serta kehendaknya-kehendaknya yang tercantum dalam (peraturan-peraturan) hukum itu.¹⁸ Untuk mewujudkan hukum sebagai ide-ide itu ternyata dibutuhkan suatu organisasi yang cukup kompleks, dimana negara harus campur tangan dalam perwujudan hukum yang abstrak itu ternyata harus mengadakan berbagai macam badan untuk keperluan tersebut.¹⁹ Perwujudan tujuan-tujuan hukum melalui organisasi²⁰



Gambar 1
Perwujudan Tujuan Hukum melalui Organisasi

Untuk bisa menjalankan tugasnya, organisasi yang dituntut untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum itu perlu mempunyai suatu tingkat otonomi tertentu. Otonomi ini dibutuhkan untuk bisa mengelola sumber-sumber daya yang tersedia dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Sumber-sumber daya ini berupa:

- 1) Sumber daya manusia, seperti hakim, polisi, jaksa, panitera.
- 2) Sumber daya fisik, seperti gedung, perlengkapan, kendaraan.
- 3) Sumber daya keuangan, seperti belanja negara dan sumber-sumber lain.

- 4) Sumber daya selebihnya yang dibutuhkan untuk menggerakkan organisasi dalam usahanya mencapai tujuan.

Salah satu sumber daya yang paling penting tersebut adalah sumber daya manusia. Gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari penegakan hukum, karena penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat Golongan panutan juga harus dapat memilih waktu dan lingkungan yang tepat di dalam memperkenalkan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang baru, serta memberikan keteladanan yang baik.²¹ Halangan dari sarana dan fasilitas, tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana dan fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan seterusnya.²²

Menurut C.G Howard & R. S. Mummers dalam *Law: Its Nature and Limits*, 1965:46-47, ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur, sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati, beberapa diantaranya yang harus diperhatikan adalah: Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (prohibitor) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (mandatur). Sanksi yang diancamkan oleh aturan hukum itu, harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut. Berat ringannya sanksi yang diancamkan dalam aturan hukum harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan. Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidaknya aparat penegak hukum untuk menegakkan berlakunya aturan hukum tersebut; mulai dari tahap pembuatannya, sosialisasinya, proses penegakan hukumnya yang mencakup tahapan penemuan hukum (penggunaan penalaran hukum, interpretasi dan konstruksi) dan penerapannya terhadap suatu kasus konkret.²³

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 17-18.

¹⁸ Sartijpto Rahardjo, *Op.Cit.*, Hlm. 11.

¹⁹ *Ibid.*, hlm.16.

²⁰ *Ibid.*, hlm.18.

²¹ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, Hlm. 34-35.

²² *Ibid.*, hlm.37.

²³ Achmad Ali, 2012, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Jakarta, Kencana, hlm.376-378.

Menurut Soerjono Soekanto, empat hal yang harus dipenuhi agar hukum dapat berlaku efektif dalam arti mempunyai dampak positif, yaitu:²⁴

- Hukum positif tertulis yang ada harus mempunyai taraf sinkronisasi *vertical* dan *horizontal* yang selaras;
- Para penegak hukum harus mempunyai kepribadian yang baik dan dapat memberikan teladan dalam kepatuhan hukum;
- Fasilitas yang mendukung proses penegakan hukum harus memadai; dan
- Warga masyarakat harus dididik agar dapat mematuhi hukum

Jadi dalam menegakkan berbagai kebijakan pembukaan lahan di Indonesia melalui cara membakar hutan harus disinkronkan dengan kebijakan yang memuat larangan pembakaran hutan di Indonesia. Kebijakan yang satu dengan lainnya saling mendukung dengan memperhatikan kondisi masyarakat dan lingkungan masa kini sehingga pelaksanaannya dapat berjalan dengan efektif. Selain itu, profesionalisme aparat penegak hukum sangat dibutuhkan untuk menegakkan aturan tersebut yang dimulai dari tahap pembuatannya, sosialisasinya, proses penegakan hukumnya yang mencakupi tahapan penemuan hukum (penggunaan penalaran hukum, interpretasi dan konstruksi) dan penerapannya terhadap suatu kasus konkret. Sehingga aturan yang dibuat memenuhi rasa keadilan di dalam masyarakat. Kerugian yang ditimbulkan oleh si pelanggar harus berbanding lurus dengan sanksi yang dikenakan atas pelanggaran yang dilakukan terhadap aturan yang ada.

Sistem hukum di Indonesia yang digolongkan ke dalam *civil law sistem*, peranan hakim sebagai pembentuk hukum memang tidak begitu menonjol, seperti di negara-negara dengan sistem *common law*. Tabel perbandingan *Common law sistem* dan *civil law sistem*.²⁵

Tabel 1
Perbandingan Common Law Sistem dan Civil Law Sistem

O.W HOLMES (Common Law Sistem)	SUBEKTI (Civil Law sistem)
"The prophecies of what the courts will do in fact, and nothing more pretentious, are what I mean by the law".	"Pekerjaan Pengadilan adalah mengetrapkan undang-undang..., sedangkan perombakan wajib dilakukan oleh Pembuat Undang-Undang".

Adapun mengenai pengaruh putusan pengadilan terhadap efektivitas hukum. Seberapa jauh putusan pengadilan dapat mempengaruhi efektif atau tidaknya suatu aturan hukum, Sartjipto Rahardjo (Kompas, 28 Mei 1996) menuliskan bahwa: "Para hakim termasuk orang-orang profesional yang bekerja dengan diam-diam. Lingkungan dan suasana kerja hakim adalah suasana yang tenang dan tenteram, sangat berbeda dengan komponen peradilan yang lain, seperti polisi. Pekerjaan memeriksa dan mengadili lebih banyak mengerahkan kemampuan intelektual daripada otot. Tetapi ternyata kelirulah kita jika berpendapat, bahwa pekerjaan profesional yang penuh dengan ketenangan itu tidak dapat menghasilkan suatu keguncangan besar, suatu perubahan sosial, bahkan suatu "revolusi"."²⁶

Para hakim melalui putusannya, seyogyanya tidak menjatuhkan putusan-putusan yang tidak membumi, dalam arti sama sekali jauh dari kebutuhan masyarakatnya. Di saat suatu jenis kejahatan tertentu sedang marak-maraknya, lantas hakim hanya menjatuhkan sanksi pidana minimal terhadap para pelaku jenis kejahatan itu, mau tak mau mempengaruhi sikap warga masyarakat, yakni tidak ngeri juga untuk juga melakukan jenis kejahatan itu, dan bagi yang sudah pernah melakukannya akan menjadi tidak jera untuk melakukannya lagi. Seyogyanya para hakim benar-benar mewujudkan harapan yang terkandung dalam Undang-undang Pokok Kekuasaan Kehakiman (UU Nomor 14 Tahun 1970) yang menginginkan hakim dalam memutus, senantiasa memerhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakatnya.²⁷ Ernest J. Weinrib mengatakan bahwa: "*The heart of the law is judicial decision making and reasoning based on legal principles and applied to particular cases.*" (Jantung hukum adalah pembuatan putusan pengadilan dan penalaran yang didasarkan pada asas-asas hukum dan pengaplikasiannya pada kasus-kasus tertentu).²⁸

Berbagai putusan pengadilan terkait kasus pembakaran hutan di Indonesia seharusnya memenuhi rasa keadilan di dalam masyarakat. Hukuman yang dijatuhkan seyogyanya sebanding dengan kerugian yang ditimbulkan baik kerugian materil maupun immateril. Mengingat berbagai kerugian seperti kerusakan lingkungan pencemaran asap lintas batas yang mengganggu negara tetangga maupun aktivitas masyarakat di dalam negeri. Rusaknya ekosistem yang tidak ternilai harganya. Putusan yang tidak sebanding juga memicu berulangnya pembakaran hutan

24 Barda Nawawi Arief, 2010, Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara, Genta Publishing, hlm 108.

25 Sartjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, hlm.82.

26 Achmad Ali dan Wiwie Heryani, 2012, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Kencana, Jakarta, Hlm. 150-151.

27 *Ibid.*, hlm. 151-152.

28 *Ibid.*, hlm. 36-37.

yang tidak bertanggung jawab oleh karena tidak adanya efek jera dari hukuman yang dijatuhkan.

B.3.Larangan Pembukaan Lahan Dengan Cara Membakar Lahan Di Indonesia

Berbagai kebijakan pemerintah yang memuat larangan pembakaran hutan baik untuk tujuan pembukaan lahan maupun untuk mencegah kerusakan dan pencemaran lingkungan, sebagai berikut:

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

Pasal 69 ayat (1) huruf h

dinyatakan bahwa: Setiap orang dilarang melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar.

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).

2. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Pasal 50 ayat (3) huruf d

Setiap orang dilarang membakar hutan

Pasal 78 ayat (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).

Pasal 78 ayat (4)

Barang siapa karena kelalaiannya melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf d, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp1.500.000.000,00 (satu milyar lima ratus juta rupiah)

3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan

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.

- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembukaan lahan tanpa membakar diatur dengan Peraturan Menteri.

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).

4. KUHP

Pasal 187

Barangsiapa dengan sengaja menimbulkan kebakaran, ledakan atau banjir, diancam:

1. dengan pidana penjara paling lama 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.

Pasal 189

Barang siapa pada waktu ada atau akan ada kebakaran, dengan sengaja dan melawan hukum menyembunyikan atau membikin tak dapat dipakai perkakas-perkakas atau alat-alat pemadam api atau dengan cara apa pun merintangi atau menghalang-halangi pekerjaan memadamkan api, diancam dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun.

Meskipun berbagai kebijakan tersebut melarang adanya pembakaran hutan akan tetapi masih terdapat celah yang memperbolehkan dilakukannya pembukaan lahan dengan cara membakar hutan khususnya dalam Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU P2LH). Maksud dari pasal tersebut adalah pembakaran lahan yang dilakukan, harus memperhatikan dengan sungguh-sungguh kearifan lokal, kearifan lokal yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah melakukan pembakaran lahan dengan luas lahan maksimal 2 (dua) hektare per kepala keluarga untuk ditanami tanaman jenis varietas lokal dan dikelilingi oleh sekat bakar sebagai pencegah penjaran api ke wilayah sekelilingnya.

B.4.Reformulasi Kebijakan Pembukaan Lahan Melalui Zero Burning Policy Di Indonesia

Zero burning policy atau kebijakan pembukaan lahan tanpa bakar merupakan suatu kebijakan yang melarang pembakaran terbuka tetapi masih memperbolehkan beberapa bentuk pembakaran terkendali. Kebijakan ini dikenal dalam *Asean Agreement On Transboundary Haze Pollution* (AATHP). Kebijakan ini telah diterapkan Indonesia pada tahun 2009 khususnya di dalam Pasal 69 ayat (1) huruf h dan Pasal 69 ayat (2) UU P2LH, meskipun Indonesia belum meratifikasi persetujuan tersebut. AATHP tersebut mulai berlaku secara resmi (*enter into force*) tanggal 25 November 2003 namun baru diratifikasi oleh Indonesia menjadi undang-undang pada tahun 2014 melalui Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *Asean Agreement On Transboundary Haze Pollution* (Persetujuan Asean Tentang Pencemaran Asap Lintas Batas). Dalam Pasal 9 terkait pencegahan ditegaskan bahwa:

Each party shall undertake measures to prevent and control activities related to land and/or forest fires that may lead to transboundary haze pollution, which include: Developing and implementing legislative and other regulatory measures, as well as programmes and strategies to promote zero burning policy to deal with land and/or forest fires resulting in transboundary haze pollution; (Setiap Pihak wajib mengambil tindakan untuk mencegah dan mengendalikan kegiatan yang berkaitan dengan kebakaran lahan dan/atau hutan yang mungkin mengakibatkan pencemaran asap lintas batas, termasuk: mengembangkan dan melaksanakan tindakan legislatif dan peraturan lainnya, maupun program dan strategi untuk mempromosikan kebijakan pembukaan lahan tanpa bakar sehubungan dengan kebakaran lahan dan/atau hutan yang mengakibatkan pencemaran asap lintas batas).

AATHP yang telah disahkan melalui Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *Asean Agreement On Transboundary Haze Pollution* mewajibkan setiap anggotanya untuk mengambil tindakan dalam rangka mencegah dan mengendalikan kegiatan yang berkaitan dengan kebakaran lahan atau hutan termasuk dalam mengembangkan dan melaksanakan tindakan legislatif lainnya. Hal inilah yang dapat digunakan oleh Pemerintah dalam rangka memperbaharui aturan sesuai dengan kondisi nasional dalam rangka mencegah pencemaran asap lintas batas. Hal yang penting

untuk diketahui adalah kebakaran hutan yang tidak terkendali dapat terjadi secara sengaja maupun tidak sengaja. Di masa lalu membakar hutan merupakan suatu metode praktis untuk membuka lahan, yang dipraktikkan oleh para peladang tradisional atau peladang berpindah. Namun, karena biayanya murah, praktik membakar hutan banyak diadopsi oleh perusahaan-perusahaan kehutanan dan perkebunan.

Berbagai kasus pembakaran hutan yang menyebabkan rusaknya ekosistem dan lingkungan masih menemui berbagai kendala dalam penanganannya. Hukuman yang diberikan kepada pelaku tidak sebanding dengan kerusakan lingkungan dan kerugian yang ditimbulkan oleh kerusakan hutan dan lahan tersebut. Tanggungjawab terhadap kerusakan hutan dan lingkungan yang ditimbulkan harus dipertanggungjawabkan oleh pelaku. Baik pelaku yang bertindak atas diri sendiri maupun korporasi. Menurut M. Hamdan, untuk beberapa tindak pidana tertentu, ditetapkannya pengurus saja sebagai yang dapat dipidana tidaklah cukup, misalnya di dalam tindak pidana lingkungan hidup, kerugian yang dialami oleh masyarakat atau negara akibat tindak pidana lebih besar jika dibandingkan dengan pidana denda yang dijatuhkan kepada pengurus badan hukum yang melakukan tindak pidana. Disamping itu, dipidanya (penjara) pengurus tidak memberikan jaminan yang cukup bahwa badan hukum tidak lagi melakukan tindak pidana. Dengan perkataan lain, "*deterrent effect*"-nya tidak dapat diharapkan dengan baik apabila hanya pengurus saja yang dipidana.²⁹

Walhi merilis daftar perusahaan besar di balik kebakaran hutan dan lahan. Daftar tersebut merupakan hasil analisis kebakaran hutan dan lahan di Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah. Daftar grup besar yang terlibat membakar hutan dan lahan tersebar dalam beberapa wilayah, yaitu di Kalimantan Tengah terdapat 3 (tiga) anak perusahaan Sinar Mas, 14 (empat belas) anak perusahaan Wilmar. Di Riau terdapat 6 (enam) anak usaha Asia Pulp and Paper (APP), 6 (enam) anak perusahaan Sinar Mas, 6 (enam) anak perusahaan APRIL, 1 (satu) anak perusahaan Simerby, 1 (satu) anak perusahaan First Resources dan 1 (satu) anak Perusahaan Provident. Di Sumatera Selatan 8 (delapan) Sinar Mas dan 11 (sebelas) anak perusahaan Wilmar, 4 (empat) anak perusahaan Sampoerna, 3 (tiga) anak perusahaan PTPN, 1 (satu) anak perusahaan Simerby, 1 (satu) anak perusahaan Cargi dan Marubeni, sedangkan di Kalimantan Barat 6

29 Muhammad Akib, 2014, *Hukum Lingkungan: Perspektif Global dan Nasional*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 173-174.

(enam) anak perusahaan Sinar Mas, 6 (enam) anak perusahaan RGM/ APRIL dan di Jambi terdapat 2 (dua) anak perusahaan Sinar Mas dan 2 (dua) anak perusahaan Wilmar.³⁰

Sanksi pidana yang diberikan atas pelaku tetap diperlukan walaupun penerapannya tidak sebanding dengan kerugian yang ditimbulkan dan tidak menimbulkan efek jera bagi pelaku. Herbert L. Packer dalam bukunya *The Limits of Criminal Sanction*, menyimpulkan bahwa:³¹

1. Sanksi pidana sangatlah diperlukan; kita tidak dapat hidup sekarang maupun di masa yang akan datang, tanpa pidana.
2. Sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang kita miliki untuk menghadapi bahaya-bahaya besar dan segera serta untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya.
3. Sanksi pidana suatu ketika merupakan “penjamin yang utama atau terbaik” dan suatu ketika merupakan “pengancam yang utama” dari kebebasan manusia. Ia merupakan penjamin apabila digunakan secara hemat-cermat dan secara manusiawi; ia merupakan pengancam, apabila digunakan secara sembarangan dan secara paksa. Hal tersebut sebagaimana ungkapan John P. Conrad: *Punishment may not always satisfactory, but it is our only means of control.*

Hukuman yang dijatuhkan oleh pengadilan belum mampu memberikan efek jera dan mengurangi terjadinya pembakaran hutan. Seharusnya putusan pengadilan mempertimbangkan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat, agar dapat menimbulkan efek jera masyarakat yang lain agar tidak melakukan kejahatan yang sama dan bagi yang sudah pernah melakukannya akan menjadi tidak jera untuk melakukannya lagi. Selain itu masih terdapat celah yang masih memperbolehkan adanya pembakaran hutan dalam pembukaan lahan sebagaimana dalam Pasal 69 ayat (2) UU P2LH masih membuka peluang untuk membuka lahan dengan cara membakar hutan dengan syarat memperhatikan dengan sungguh-sungguh kearifan lokal di daerah masing-masing dengan luas lahan maksimal 2 hektare per kepala keluarga untuk ditanami tanaman jenis varietas lokal dan dikelilingi oleh sekat bakar sebagai pencegah penjaralan api ke wilayah sekelilingnya. Ketentuan pasal ini dapat dijadikan dasar bagi seseorang atau sekelompok orang untuk membuka lahan dengan cara dibakar. Seperti yang terjadi di Kalimantan Tengah, ketentuan ini dijadikan dasar Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah untuk membuat sebuah regulasi berupa

Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 yang melegalkan pembakaran lahan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan seharusnya mencerminkan asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara. Konsekuensi atas asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah di dalam perumusan kebijakan atau penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tidak boleh ada pertentangan antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara. Termasuk dalam kebijakan pembukaan lahan yang dikeluarkan oleh pemerintah, kepentingan negara harus mencerminkan kepentingan warga negara ataupun masyarakat tidak boleh ada pertentangan antara keduanya. Begitu pula kepentingan individu tidak boleh mengenyampingkan kepentingan masyarakat luas atau kepentingan bangsa dan negara. Jika dikaitkan antara materi muatan yang terkandung dalam Pasal 69 ayat (2) UU P2LH yang melegalkan pembakaran hutan dan asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan yang harus mencerminkan kepentingan warga negara ataupun masyarakat tidak boleh ada pertentangan antara keduanya. Ketentuan Pasal 69 ayat (2) UU P2LH tampaknya mengakomodir kepentingan individu tetapi mengenyampingkan kepentingan masyarakat luas atau kepentingan bangsa dan negara.

Hal lain yang perlu mendapat perhatian Pemerintah adalah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (UP3H) yang dibuat oleh Pemerintah dalam rangka menjamin keberadaan hutan secara berkelanjutan, memberi jaminan kepastian hukum serta memberikan efek jera bagi pelaku perusakan hutan sama sekali tidak mengatur mengenai tindakan yang dikenakan bagi pelaku pembakaran hutan yang jelas mengakibatkan kerusakan hutan dan lingkungan. Maka dari itu, diperlukan suatu upaya Pemerintah dalam melakukan formulasi aturan yang tepat disesuaikan dengan kondisi lingkungan dan masyarakat saat ini, dengan cara melakukan revisi terhadap UU P2LH dan menghapus Pasal 62 ayat (2). Selain itu, revisi terhadap UU P3H juga diperlukan dalam mencegah dan mengatur sanksi yang tegas terhadap kegiatan pembakaran hutan baik untuk tujuan pembukaan lahan ataupun pembakaran yang menyebabkan kerusakan terhadap lingkungan dengan tidak memberikan ruang atau celah bagi kegiatan pembukaan

30 www.mongabay.co.id

31 Barda Nawawi Arief, *Op. Cit.*, hlm 29.

lahan dengan cara pembakaran hutan walaupun itu dikaitkan dengan kearifan lokal. Hal lain yang juga perlu dipertegas, bahwa pembukaan lahan dengan cara membakar tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini mengingat dampak negatif yang ditimbulkan lebih banyak daripada sanksi atau ganti rugi yang dikenakan kepada pelaku serta menuntut profesionalitas dari aparat penegak hukum sehingga undang-undang tersebut dapat dijalankan dengan efektif. Langkah ini sejalan dengan Prinsip Pencegahan dalam Deklarasi Rio tentang Lingkungan Hidup dan Pembangunan (*the Earth Charter*) mewajibkan agar langkah pencegahan dilakukan pada tahap sedini mungkin yang dirumuskan dalam Prinsip ke-11 yaitu, “*States shall enact effective environmental legislation*” (negara-negara harus memberlakukan undang-undang lingkungan yang efektif). Prinsip ini menekankan pentingnya langkah-langkah antisipasi pencegahan terjadinya masalah lingkungan.³²

C. Penutup

Berbagai kebijakan telah dikeluarkan oleh Pemerintah yang melarang pembakaran hutan atau pembukaan lahan dengan cara membakar seperti Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, KUHP, dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *Asean Agreement On Transboundary Haze Pollution* (Persetujuan Asean Tentang Pencemaran Asap Lintas Batas) yang memperkenalkan kebijakan pembukaan lahan tanpa bakar atau *zero burning policy*. *Zero burning policy* yang masih dianut dalam UU P2LH merupakan salah satu yang masih memperbolehkan pembukaan lahan dengan pembakaran terkendali merupakan hal yang patut dikaji ulang dikarenakan kondisi pembukaan lahan dengan cara membakar hutan lebih banyak tidak dapat dikendalikan mengakibatkan kerusakan lingkungan dan pencemaran asap lintas batas. Sehingga pemerintah perlu melakukan kajian ulang terhadap undang-undang yang masih membolehkan pembukaan lahan dengan cara pembakaran hutan seperti UU P2LH.

Perumusan kebijakan atau pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku lainnya. Peraturan yang satu seharusnya dilakukan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan terkait lainnya sehingga tidak terjadi tumpang tindih, inkonsistensi atau konflik/

perselisihan dalam pengaturan. Selain itu, pembentukan peraturan perundang-undangan perlu memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara. Begitupula dengan kebijakan pembukaan lahan di Indonesia seharusnya terdapat sinkronisasi antara peraturan yang satu dengan lainnya. Sehingga peraturan yang ada saling mendukung satu sama lain. Maka dari itu, langkah strategis yang perlu dilakukan pemerintah adalah melakukan rumusan ulang terhadap kebijakan pembukaan lahan dengan menetapkan larangan pembukaan lahan dengan cara pembakaran melalui revisi UU P2LH khususnya Pasal 69 ayat (2) dan revisi UUP3H agar mengatur ketentuan pencegahan pembukaan lahan dengan cara pembakaran dan sanksi terhadap pelaku pembakaran hutan yang menyebabkan kerusakan lingkungan.

Daftar Pustaka

Buku-Buku

- Ali, Achmad. 2012. Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence). Jakarta: Kencana.
- Ali, Achmad, dan Wiwie Heryani. 2012. Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum. Jakarta: Kencana.
- Akib, Muhammad . 2014. Hukum Lingkungan: Perspektif Global dan Nasional. Jakarta: Rajawali Pers.
- Eko Supriyadi, Bambang. 2014. Hukum Agraria Kehutanan Aspek Hukum Pertanahan Dalam Pengelolaan Hutan Negara. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Isra, Saldi . 2010. Pergeseran fungsi legislasi menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Nawawi Arief, Barda. 2010. Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara, Genta Publishing
- Rahardjo, Sartjipto. 2004. Masalah Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis). Bandung: CV. Sinar Baru.
- Rahmadi, Takdir. 2015. Hukum Lingkungan di Indonesia (edisi kedua). Jakarta: Rajawali Pers.

32 Takdir Rahmadi, 2015, *Hukum Lingkungan di Indonesia (edisi kedua)*, Rajawali Pers, Jakarta hlm. 20.

- Soekanto, Soerjono. 2004. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Van Der Vlies, I.C. 2005. *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan* alih bahasa Linus Doldjawa. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM

Website

- Abraham Utama, 2015, BNPB: Kebakaran Hutan 2015 Seluas 32 Wilayah DKI Jakarta, <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20151030133801-20-88437/bnpb-kebakaran-hutan-2015-seluas-32-wilayah-dki-jakarta/>, diakses tanggal 4 Desember 2015.
- Farouk Arnaz, 2015, Hukuman Pembakar Hutan Ringan, Kapolri Sebut Polisi Tak Bisa Pengaruhi Hakim, <http://www.beritasatu.com/nasional/314301-hukuman-pembakar-hutan-ringan-kapolri-sebut-polisi-tak-bisa-pengaruhi-hakim.html>, diakses tanggal 21 Januari 2016.
- Jerome Wirawan, 2015, http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/09/150916_indonesia_tersangka_asap, diakses tanggal 21 Januari 2016.
- <http://fwi.or.id/publikasi/potret-keadaan-hutan-indonesia-periode-2009-2013/#close> diakses Tanggal 7 Desember 2015.
- Dampak Kebakaran Hutan Pada Pembukaan Lahan Dengan Cara Membakar, <http://pengertian-definisi.blogspot.co.id/2010/10/akibat-pembukaan-lahan-dengan-cara.html>, diakses pada Tanggal 9 Desember 2015.
- Penyebab dan Dampak Kebakaran Hutan di Indonesia, <http://ekosistem-ekologi.blogspot.co.id/2013/04/penyebab-dan-dampak-kebakaran-hutan-di.html>, diakses pada Tanggal 10 Desember 2015.
- Kebakaran, 2015, <https://jurnalbumi.com/kebakaran-hutan/>, diakses Tanggal 27 Januari 2016.
- Kejanggalan Hukum Kasus Pembakaran Hutan, http://www.kompasiana.com/noldeforestasi/kejanggalan-hukum-kasus-pembakaran-hutan_568ccfc8b0927322068b4598, diakses tanggal 14 Januari 2016.
- www.mongabay.co.id

Peraturan perundang-undangan

- Kitab Undang-Undang hukum Pidana
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *Asean Agreement On Transboundary Haze Pollution*
- The Rio de Janeiro Declaration on Environment and Development*